

CURSO

PNC

Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais

- MÓDULO 3 -

PLANEJANDO A TRANSIÇÃO DO MUNICÍPIO PARA A SUSTENTABILIDADE

Ministério do
Meio Ambiente

Sumário

Módulo 03 - Planejando a transição do município para a sustentabilidade	3
Unidade 01 - Olhando dentro, olhando fora	4
Mas, afinal, o que é planejar?.....	4
Compatibilizando dimensões técnicas e políticas	5
Um planejamento de caráter estratégico e participativo	5
Escalas de planejamento	7
Planejando na esfera do Sismuma.....	8
O meio ambiente no planejamento global do município	10
Considerando a escala regional	13
Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE).....	14
Gestão da Informação	17
Planejando o futuro das cidades	18
Estatuto da Cidade (EC), instrumento de qualidade de vida	19
Plano Diretor: instrumento de desenvolvimento	20
A questão ambiental e o Plano Diretor	21
Instrumentos complementares	22
Unidade 02 - Gestão de conflitos, parcerias e recursos	25
Celebração da diversidade.....	25
Gestão e conflitos ambientais	26
Quando um problema ambiental converte-se em conflito	27
Tipologias dos conflitos	28
Planejar é institucionalizar e mediar conflitos.....	29
Contribuição da educação ambiental e da comunicação	30
Passos para a mediação de conflitos	33
O papel do facilitador	34
Recursos para a gestão ambiental e a sustentabilidade	35
Parcerias que mobilizam recursos	38
Emendas parlamentares	38
Outra visão de recursos	38

Módulo 03 - Planejando a transição do município para a sustentabilidade



Olá, bem-vinda(o) ao **Módulo 03**! Aqui, trataremos da importância do planejamento para garantir uma gestão que auxilie o Município a trilhar o caminho da sustentabilidade.

Além disso, abordaremos a necessária mobilização dos diversos segmentos sociais da municipalidade e a gestão dos conflitos decorrentes de interesses divergentes, enfatizando o papel desempenhado pela comunicação e pela educação ambiental neste processo. Isso envolve planejar em diferentes dimensões e escalas, bem como a necessidade de conquistar parcerias e recursos.

O módulo está organizado em duas unidades:

A **Unidade 01** discorre sobre as diferentes formas de planejar a gestão ambiental, que incluem o **planejamento do Sistema Municipal de Meio Ambiente (Sismuma)**, de forma que este promova maior incidência das questões ambientais no planejamento global da Prefeitura.

Mostra como a crescente urbanização traz novas demandas para o meio ambiente e a qualidade de vida, com a conseqüente necessidade de intervir no Plano Diretor. Apresenta também as diferentes possibilidades de planejamento, considerando o perfil do Município, o território em que se situa e as macropolíticas previstas para a região, com os seus respectivos zoneamentos.

A **Unidade 02** aborda dois pontos fundamentais do planejamento: 1) o necessário **envolvimento dos diversos segmentos sociais da municipalidade**, bem como a gestão dos conflitos decorrentes de interesses divergentes e as condições para uma participação qualificada e 2) o aumento de percepção do que são recursos e onde encontrá-los, considerando a ampliação da **rede de parcerias** em torno da sustentabilidade. Enfatiza também o papel da educação, da comunicação e da mobilização nestes processos.

Depois dessa contextualização já podemos começar. Bom estudo!

Unidade 01 - Olhando dentro, olhando fora

Nos módulos anteriores, vimos como o **Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)** prevê a colaboração entre União, Estados e Municípios na gestão ambiental do território brasileiro. Demos os passos necessários para a criação do **Sistema Municipal de Meio Ambiente (Sismuma)** e conhecemos suas múltiplas atribuições. Agora chegou a hora de conquistar legitimidade social para as pautas socioambientais. E isso se faz com muito planejamento.

Agindo de forma planejada e com base na legislação, gestoras e gestores públicos do meio ambiente contribuem para **qualificar o desenvolvimento municipal**. Longe de representar mais burocracia e entraves ao progresso, os cuidados com o meio ambiente visam impedir ações imediatistas, que no médio e longo prazos podem trazer consequências literalmente desastrosas para a coletividade. Isso pode ocorrer, por exemplo, com a instalação de uma indústria sem os necessários critérios de licenciamento. Ou da omissão do poder público em impedir ocupações de morros e encostas por moradias informais.

Uma concepção de planejamento integrado busca combinar o crescimento econômico do município com a satisfação das necessidades da sua população. Isso envolve não apenas demandas de ordem material, mas também as consideradas intangíveis, ou seja, aquelas vinculadas a aspectos como o cultivo de valores estéticos e culturais, as possibilidades de ocupar os espaços urbanos com maior equidade, aliados à ética do cuidado e da precaução ecológica.

Mas, afinal, o que é planejar?

A gestão ambiental deve ser realizada por meio de um encadeamento de ações que objetivem impedir ou minimizar impactos indesejáveis da ação humana no ambiente. Visa também incentivar práticas e comportamentos que melhorem a qualidade da vida humana e das demais espécies em ecossistemas saudáveis. Isso envolve a tomada de decisões, com base em critérios lógicos e racionais, de modo a assegurar os resultados esperados. Ou seja, envolve o ATO DE PLANEJAR.

Essa definição clássica de planejamento, no entanto, atende apenas em parte à realidade do Município. Evidentemente, o **planejamento municipal** pressupõe a elaboração de normas e diretrizes definidas em leis próprias, bem como de decisões racionais, logicamente encadeadas.

Porém, planejar consiste, sobretudo, em gerar vontade política; construir mecanismos para envolver as diferentes esferas de poder presentes na comunidade; e promover a constante avaliação dos pactos firmados entre os parceiros em função das prioridades e da destinação de recursos (BRASIL, 2015, p.12).

Saiba
Mais



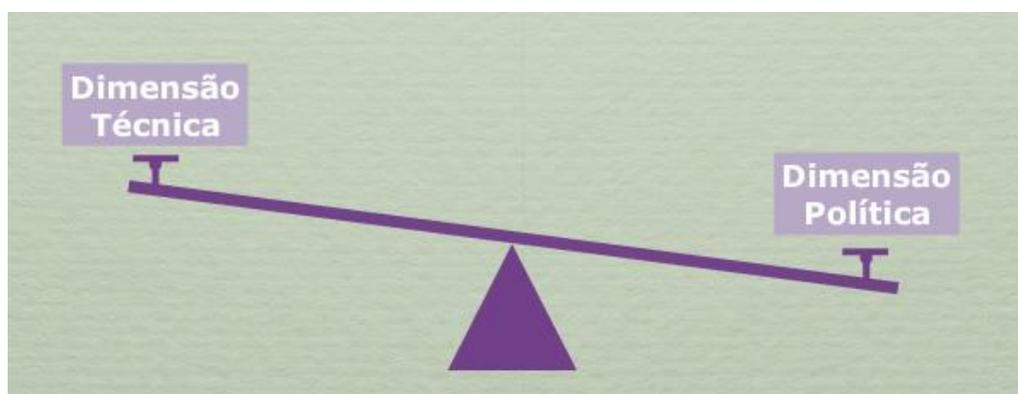
Ouçá um jogral bem descontraído produzido por moradores da bacia do rio São Francisco em parceria com o MMA que fala de planejamento. Acesse o link para ouvir: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80219/jogral.mp3>.

Compatibilizando dimensões técnicas e políticas

Ressalta-se ainda que compatibilizar as dimensões técnicas e políticas do planejamento é essencial para que o planejado torne-se realidade. Muitas vezes, o planejamento é tratado como assunto para especialistas, difícil de ser elaborado e mais difícil ainda de ser entendido por pessoas leigas no assunto.

Isso acontece com bastante frequência com o **Plano Diretor**, por exemplo, documento que sintetiza o planejamento das cidades. Algumas prefeituras contratam empresas especializadas, que criam produtos bem elaborados, mas que não atendem às demandas sociais e à correlação de forças locais.

O oposto também existe: Dar extrema importância à dimensão política do planejamento e esquecer elementos básicos, como a necessidade de informações georreferenciadas ou de compreensão histórica de determinados fenômenos que ocorrem no município. Nesses casos, faltarão estudos essenciais para verificar a viabilidade técnica de propostas que embasem as soluções debatidas politicamente. Há inúmeros planos que jamais saem do papel por causa desse **desequilíbrio entre as dimensões técnicas e políticas**.



O plano também deve conter prioridades de ação claras, o estabelecimento de metas alcançáveis, sujeitas a revisões periódicas e os passos a serem cumpridos. Dessa forma, torna-se uma ferramenta útil e viva, de aplicação e discussão permanentes, que possam ser assumidos pela comunidade local, o que garantirá sua execução e sua sustentabilidade.

Um planejamento de caráter estratégico e participativo

Deve-se considerar também o planejamento como um processo contínuo, transversal (ou seja, que parte do meio ambiente, mas permeia todas as demais áreas da administração municipal) e que tem um caráter estratégico. Isso significa que o planejamento precisa trazer respostas em médio e longo prazos, de forma que as ações propostas tenham como horizonte tornar o **município sustentável**.

Sugerimos que preferencialmente o Município parta da intenção de cumprir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (veja o Módulo 01), estipulados pelas Nações Unidas em âmbito global, também conhecidos como Agenda 2030, e cuja concretização depende de esforços locais.

Além de estratégico, o **planejamento precisa ser participativo**, algo especialmente válido em um momento histórico de descrédito popular nos representantes formais, como prefeitos, vereadores, deputados etc. Isso demanda o exercício coletivo de diagnosticar o presente, avaliar limites e oportunidades e desenvolver uma visão de futuro, que posteriormente se converterá em um plano com metas definidas.

O **planejamento participativo** é uma metodologia de trabalho que permite compartilhar decisões sobre estratégias e ações de forma a alcançar um futuro desejado e compartilhado pelos diferentes atores sociais que interagem no território.

Ao contribuírem no planejamento do local onde vivem, cidadãos e cidadãs realizam importante aprendizagem, como:

- ✦ **Refletem sobre a sua realidade** e o contexto em que se dão os problemas do seu cotidiano.
- ✦ **Exercitam formas de evoluir** da reivindicação pura e simples ou das formas individuais de sobrevivência para a construção de estratégias coletivas de desenvolvimento e bem-estar.

Dessa forma, a sociedade, como um todo, aumenta o seu amadurecimento político.

O **planejamento participativo** diferencia-se do **planejamento convencional**, ou seja, daquele realizado “a portas fechadas” por técnicos que, muitas vezes, ignoram os impactos de suas ações sobre o meio ambiente e a população. A tabela a seguir explicita as diferenças entre os dois tipos de planejamento:

← CONVENCIONAL (De - Para)	PARTICIPATIVO (Com - Para) →
Construção imperativa e centralizada	Construção compartilhada e descentralizada
Visão parcial e limitada pela ausência de percepções diversas	Visão ampla e abrangente, decorrente de múltiplas abordagens
Tecnocrático e economicista	Centrado no social
Responsabilidade isolada	Responsabilidade compartilhada
Avaliação posterior	Avaliação processual

Algumas características permitem identificar se um processo de **PLANEJAMENTO É REALMENTE PARTICIPATIVO** quando:

- ✦ O nível de acesso público à informação sobre as questões socioambientais e como essa informação está distribuída entre os diferentes segmentos da população.
- ✦ O grau de representatividade e paridade conquistado pela sociedade civil na sua relação com os diferentes níveis do governo e com os agentes de mercado.
- ✦ A capacidade instalada na comunidade em propor iniciativas.
- ✦ O destaque dado às experiências desenvolvidas no local e sua influência sobre as políticas instituídas no município e fora dele.
- ✦ Os mecanismos criados para mediar conflitos e propor acordos.

Vale salientar também o que o **PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NÃO É** quando:

- ✦ Um meio de se obter apoio popular para programas oficiais concebidos apenas por especialistas;

- ✎ Uma forma de se apropriar de recursos voluntariamente cedidos pela população, como tempo de trabalho e qualificação profissional;
- ✎ Um processo desarticulado e sem coordenação, que ocorre a partir de uma multiplicidade de instâncias consultivas sem integração.

Na verdade, o objetivo da metodologia de planejamento é justamente evitar que as políticas públicas municipais sejam formuladas de maneira fragmentada e dispersa. O papel da população nesses processos deve prever um equilíbrio para que não seja meramente um elemento de validação de processos concebidos “de cima para baixo”, mas também não implique desgaste desnecessário do seu potencial de participação.

Tais distinções são importantes, tendo em vista as crescentes atribuições do município. O **poder público** está gradualmente avançando de **mero prestador de serviços públicos** para o de **coordenador do planejamento e da implementação de ações em direção ao desenvolvimento sustentável**.

Aprofunde-se no tema

Para saber mais sobre metodologias de planejamento participativo, consulte no site da Agenda Pública disponível em: www.agendapublica.org.br.

Na biblioteca da Organização Social de Interesse Público (Oscip), você encontrará diversas publicações relacionadas à melhoria da gestão pública e à qualificação da participação e do controle social.

Como já vimos no **Módulo 01**, isso não pode ser feito de forma isolada, mas demanda parcerias com outros setores. Daí a necessidade de criar condições para a participação qualificada dos distintos segmentos.

Atividade diagnóstica

✎ Planejamento participativo é um conceito mais falado que praticado. E quanto ao seu município?

- ✎ Já houve alguma experiência de mobilização e envolvimento da população no planejamento municipal? Os resultados foram satisfatórios? Por quê?

Escalas de planejamento

Para uma **ação estratégica realmente efetiva**, é preciso que o Sismuma defina quais são as suas prioridades de ação no curto, médio e longo prazos. Além disso, espera-se que influencie no planejamento municipal, interagindo com as principais pastas da administração cujas ações interferem na qualidade ambiental. E como o município não está ilhado no território, pois mantém interdependência com as dinâmicas regional e nacional, é importante conhecer essas realidades, verificando como afetam as condições socioambientais do seu território.

A imagem a seguir reflete as distintas escalas em que se pode planejar, considerando pautas que possuem implicações regionais, as que se referem ao município e aquelas que tratam das atribuições típicas do próprio Sismuma.



As diferentes escalas mantêm entre si relações de interdependência. Mas o planejamento do Sismuma certamente afetará e será afetado pelas condições dadas na administração municipal.

Planejando na esfera do Sismuma

A gestão ambiental é permanente, mas o governo municipal muda a cada quatro anos. Por isso, é importante que a área ambiental esteja atenta às trocas de comando para garantir a continuidade de suas políticas. O Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) tem um papel relevante neste processo, incidindo com suas pautas nos planos de governo dos diferentes candidatos à prefeitura.

Uma estratégia utilizada principalmente por redes de entidades ambientalistas é a realização de **cartas de compromisso pela sustentabilidade**, destinadas aos candidatos e candidatas dos diferentes partidos que concorrem às eleições. Esses documentos formalizam pactos com todos os candidatos em torno de uma agenda de prioridades. Usa-se também o recurso da elaboração de cartilhas que explicam para a população as propostas encaminhadas.

Nas transições de governo, é importante que a pessoa ao encabeçar o órgão ambiental municipal se aproprie previamente das políticas existentes, bem como da **legislação ambiental**. As transições de governo constituem oportunidades para avaliar as políticas e ações realizadas pelo órgão ambiental.

Logicamente, toda nova administração possui seus próprios compromissos com a pasta, já pactuados com o eleitorado e com os setores que representa. No entanto, vale frisar a necessidade de que algumas políticas, pela sua importância estratégica para o município, sejam mantidas e aprimoradas.

Para regiões cuja convivência com estiagens prolongadas constitui um desafio permanente, por exemplo, torna-se fundamental priorizar e manter iniciativas que visam à conservação de recursos hídricos como, programas de incentivo à captação de água de chuva, recuperação ambiental de **Áreas de Preservação**

Permanente (APP) e reservas legais, criação de unidades de conservação em áreas de mananciais, entre outras medidas.

Saiba Mais

Áreas de Preservação Permanente (APP) são áreas protegidas (cobertas ou não por vegetação nativa), que possuem a função de conservar a paisagem, os recursos hídricos, a fauna e a flora, a estabilidade geológica, a biodiversidade e de proteger o solo e de assegurar o bem-estar da população humana. Pela legislação, o produtor rural pode sobrepor a APP e a reserva legal ao calcular a parcela da propriedade que deve ser preservada. A preservação das APPs proporciona ao ser humano a estabilidade e a segurança de viver sem os riscos e as ameaças provocados pela exploração irregular de recursos naturais, como enchentes, deslizamentos e afins (COSTA SUL, 2016, on-line).

Com base nas informações prestadas pela equipe permanente da área ambiental, o gestor ou gestora do órgão ambiental terá mais elementos para compor sua equipe, de forma que as escolhas recaiam nos perfis adequados para atender aos temas mais relevantes para o município. Os momentos de transição são também importantes para a reformulação de determinadas áreas e criação de novas, focalizando especialmente as obrigações do órgão com base na **legislação ambiental** vigente.

Com base nessas reformulações, o passo seguinte é realizar o **planejamento estratégico do Sismuma**. Isso implica estabelecer a visão de futuro que dará rumo e animará as ações. Com esse marco definido, são priorizados os temas sobre os quais tanto o órgão ambiental, como o conselho e o fundo municipal de meio ambiente deverão se debruçar.

A capacidade de execução deve estar materializada em metas, com entregas previstas em cada área do órgão ambiental e com acordos específicos que permitam executá-las. Tal planejamento deve ser pensado em longo prazo, mas sabendo que haverá necessidade de metas de médio e curto prazos, considerando a temporalidade da gestão de quatro anos. É preciso também criar e manter um sistema de informações, de forma a se tornar possível acompanhar o estágio de execução de cada ação.

Às vezes, algumas das iniciativas necessitam da criação de instrumentos legais específicos, como leis e decretos, para serem implementadas. Isso requer também articulações com a: **Câmara dos Vereadores** e com o **Gabinete do Prefeito**. Nunca é demais lembrar a importância de se estabelecer boas relações com a Câmara dos Vereadores. Além do seu papel relevante na aprovação de leis referentes ao meio ambiente local, a Câmara tem poder de pressão na exigência do cumprimento da legislação ambiental federal e estadual.

Um ponto importante a se pensar no longo prazo é no aumento da legitimidade da pauta ambiental para a sociedade. Elaborar estratégias para isso faz com que se conquiste maior continuidade das ações ambientais como políticas públicas permanentes e não apenas como interesse deste ou daquele governo.

- ✦ Avaliando a realidade do seu Município, os candidatos e candidatas à Prefeitura elaboram planos de governo?
- ✦ Em caso positivo, qual é o tratamento que dão à questão ambiental?
 - ✦ Trata-se de tema prioritário?
- ✦ São realizadas transições de governos ou a sucessão é marcada por conflitos?

O meio ambiente no planejamento global do município

Essa escala de planejamento busca estabelecer as prioridades globais do município. Desse planejamento saem diretrizes para os programas e projetos de todas as áreas que compõem o governo municipal, formalizadas por meio do Plano Plurianual (PPA).

O **planejamento global municipal** deverá definir a ocupação do território e os principais instrumentos para a sua gestão em consonância com as necessidades e as expectativas das populações que vivem nas áreas urbanas e rurais do município.

Quando o(a) próprio(a) Prefeito(a) tem a **sustentabilidade ambiental** como parte das diretrizes do seu governo, o trabalho de integração da área de meio ambiente com outras pastas torna-se mais fácil. Quando não é este o caso, deve-se pensar estratégias específicas para que o planejamento ambiental esteja presente no planejamento do governo, em especial naquelas áreas que possuem maior interface com o meio ambiente, como a agricultura, a indústria e o turismo, por exemplo.

Este é o desafio da transversalidade: ao planejar o seu desenvolvimento segundo os princípios da sustentabilidade, os municípios devem organizar a sua área ambiental de forma integrada com as demais secretarias e órgãos existentes. Afinal, problemas como poluição do ar, disposição de resíduos, falta de áreas verdes são gerados por atividades exercidas no município, afetam a vida das pessoas de diversas maneiras e, portanto, devem ser objeto de intervenção da área ambiental.

Além dos elementos tratados anteriormente, ao planejar o desenvolvimento do seu território sob o ponto de vista da sustentabilidade, os municípios devem considerar princípios como:

- ✦ Concepção de crescimento econômico que proporcione melhor distribuição de renda;
- ✦ Alocação e gestão mais eficientes dos recursos públicos;
- ✦ Adequada utilização dos recursos naturais, com a redução do volume de resíduos e dos níveis de poluição, a pesquisa e a implantação de tecnologias de produção limpas e a definição de regras para proteção ambiental;
- ✦ Maior equilíbrio entre os espaços rural e urbano por meio do ordenamento de usos do solo;
- ✦ O respeito às tradições culturais das populações urbanas e rurais, celebrando a diversidade.

Algumas vezes, ao incorporar as pautas ambientais de forma transversal no planejamento global do município, inicia-se um processo de Agenda 21, mesmo que este nome não seja formalmente adotado. Conforme a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE, 2015, p.34):



[...] a Agenda 21 é um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica”.

Segundo a mesma pesquisa, nos últimos anos houve expressivo aumento dos municípios que iniciaram processos de Agenda 21. Entre 2012 e 2015, esse número subiu de 1.010 (18,1%) para 1.225 (22,0%). Isso significa que esses municípios implantaram um **Fórum de Agenda 21**, composto pelo governo e pela sociedade civil, para implantação de Plano Local de Desenvolvimento Sustentável.

O plano estrutura as prioridades locais por meio de projetos e ações de curto, médio e longo prazos. No Fórum são também definidos os meios de implementação e as responsabilidades do governo e dos demais setores da sociedade local na implementação, acompanhamento e revisão desses projetos e ações (BRASIL, 2016). Trata-se, portanto, de processos de planejamento participativo envolvendo governo e sociedade.



A revista Coleciona: fichário do educador ambiental dedicou uma edição a refletir sobre os processos de Agenda 21 realizados em diversos municípios e bairros. O resultado deste trabalho está disponível no site: <http://colecciona-ea.blogspot.com.br/2010/11/colecciona-12-revista.html>.

Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), exemplo que vem de casa – inegavelmente, diversos órgãos ambientais fazem excelente gestão sem aplicar os princípios da Agenda Ambiental da Administração Pública, a chamada A3P. Mas praticar o que se propagandeia é muito importante pela coerência do propósito e para a conquista de legitimidade do trabalho que se realiza.

Isso se aplica à internalização dos princípios da sustentabilidade socioambiental nos órgãos e entidades públicas, que consiste no principal objetivo da A3P. O programa, criado pelo MMA, surgiu para repensar os padrões de produção e consumo do setor público, com menos gastos e menor impacto sobre o meio ambiente.

A A3P dedica-se a seis eixos de ação:

- ✦ Uso racional dos recursos naturais e bens públicos;
- ✦ Gestão adequada dos resíduos gerados;
- ✦ Qualidade de vida no ambiente de trabalho;
- ✦ Sensibilização e capacitação dos servidores;
- ✦ Compras públicas sustentáveis;
- ✦ Construções sustentáveis.

A página do Programa no site do MMA contém uma série de recursos necessários para as administrações que desejam implantar esse plano de ação: o passo a passo de implantação; publicações, vídeos, iniciativas premiadas e formas de acessar a Rede A3P, criada para a troca de experiências. Das 1600 instituições que já aderiram à iniciativa, 155 são Prefeituras Municipais.

Saiba Mais

A página da Adesão à A3P está disponível no site do MMA no link: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/adesão-à-a3p>.

Aprofunde-se no tema

A Prefeitura de Pompéu/MG, com cerca de 30 mil habitantes, possui uma iniciativa de implantação de energia solar fotovoltaica em prédios da administração pública. Para conhecer a experiência implantada em 2015 e aprender como se faz acesse o link disponível no curso digital (dentro da Plataforma de Ensino).

No **planejamento municipal** devem ser consideradas também aquelas iniciativas de âmbitos estaduais e federais presentes no território. A busca de cooperação é fundamental nesses casos, tanto para potencializar efeitos positivos das ações combinadas, como para evitar sobreposições de esforços e possíveis conflitos, que acarretem desperdício de recursos públicos, além de desgaste político e descrédito da população.

Um exemplo é a necessária integração entre as prefeituras de municípios litorâneos e as iniciativas federais que visam ao ordenamento territorial costeiro. A compatibilização entre os respectivos Zoneamentos e a gestão conjunta das áreas propicia maior compatibilização entre as atividades econômicas, ambientais e sociais, resultando em melhor qualidade de vida.

Atividade diagnóstica

Observando a realidade do seu município, responda:

- Como são as relações atuais entre a prefeitura, a câmara dos vereadores, os representantes do Poder Judiciário, as organizações da sociedade civil e o meio empresarial?
 - Caracterizam-se por disputas ou pela colaboração?
- Existem estratégias para induzir maior comprometimento dos diferentes atores na busca de uma visão compartilhada de futuro?
 - Como se pensa enraizar essa visão na comunidade?

Fórum

Considerando o tratamento transversal do meio ambiente nas diferentes pautas do município, dialogue com seus colegas de curso sobre quais temas deveriam ser priorizados no planejamento global do seu município e como o meio ambiente poderia qualificar o tratamento destes temas.

Assista ao vídeo Programa de Metas, elaborado pelo Programa Cidades Sustentáveis, traz orientações para elaboração de um planejamento em prol da sustentabilidade que está disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/publicacao-traz-orientacoes-para-elaboracao-do-plano-de-metas>.

Considerando a escala regional

Algumas ações transcendem o território municipal. O sistema de recursos hídricos, por exemplo, segue a lógica da bacia hidrográfica, que inclui diversos municípios. Há casos também em que o município compartilha com seus vizinhos a destinação dos resíduos.



Nesse caso, o planejamento deve ser realizado com foco no território mais amplo. O mesmo ocorre com municípios que se situam nas proximidades de grandes empreendimentos, como hidrelétricas e portos, e que vivenciam regionalmente os impactos dessas obras, tanto em termos econômicos como culturais, sociais e ambientais.

Vale a pena exercitar coletivamente a investigação sobre **o que dá identidade a um determinado território**, pois as possibilidades de desenvolvimento podem ser comuns e definidas a partir de um **processo de zoneamento mais amplo**. Nesse exercício, podem ser avaliadas as condições ambientais, as características culturais e socioeconômicas.

Para Refletir

Para isso, vale analisar as respostas a algumas perguntas:

- ☛ Quais são as suas características naturais e paisagísticas e como isso pode ser aproveitado?
- ☛ Como as opções de desenvolvimento a serem exploradas podem trazer bem-estar e qualidade de vida para os habitantes?
- ☛ Quais são os recursos materiais e humanos que possibilitarão o desenvolvimento dessa vocação?
- ☛ Há senso de coletividade e capacidade empreendedora suficientes para que a população se mobilize no sentido de transformar a realidade local em direção ao cenário desejado e sonhado por todos?

Essa escala de planejamento tem sido pensada para unir municípios com as mesmas vocações produtivas, como as **estâncias hidrominerais**, as cidades que integram circuitos religiosos, ou que estão sob influência de grandes obras de infraestrutura. Estes vivenciam os mesmos desafios e podem fazer da união de forças sua vantagem comparativa, especialmente se contarem com parcerias de expressão regional.

Saiba Mais

O Programa Cultivando Água Boa, realizado pela empresa Itaipu Binacional com a adesão de 29 prefeituras e mais de 2 mil parceiros de diferentes portes, é um exemplo de enfoque regional de planejamento. A iniciativa mundialmente premiada, que já dura 14 anos e foi exportada para outros países da América Latina, surgiu da necessidade de manter a qualidade da água que abastece o reservatório da hidrelétrica. Esse propósito deu origem a mais de 20 programas e 64 ações diversificadas e interligadas.

Acesse o link: https://www.youtube.com/watch?v=K2IT_vMKQpw e onheça mais sobre esta experiência por meio do vídeo PROGRAMA Cultivando Água Boa – Português (Rio+20).

Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)

No planejamento, informação é chave, principalmente a informação especializada que se consegue por meio do Zoneamento. O **Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)** é instrumento estratégico de planejamento ambiental, previsto na Lei nº 6.938/1981 e regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002. Na última década, sob coordenação do MMA, o Consórcio ZEE Brasil teve rápida expansão, principalmente em âmbito estadual, cobrindo, em termos de área de abrangência, entre 75% a 80% do território nacional.

Conforme Brasil (2016, p.18): “[...] a lei do zoneamento busca dividir o território em zonas em que é possível determinar em quais áreas são autorizadas determinados usos e em quais se impede a execução de demais atividades de modo absoluto ou relativo”.

O ZEE reúne informações de diversos tipos (meios físico e biótico, socioeconômicos, etc.) para **projetar cenários** em que as atividades econômicas estejam em **consonância com as premissas da sustentabilidade**. Silva (1995), citado por Brasil (2016, p. 21), considera que o zoneamento ambiental:



[...] serve para encontrar lugar para todos os usos essenciais do solo e dos edifícios na comunidade e colocar cada coisa em seu lugar adequado, inclusive as atividades incômodas. Não é modo de excluir uma atividade indesejável, descarregando-a nos municípios vizinhos. Não é meio de segregação racial ou social. Não terá por objetivo satisfazer interesses particulares, nem de determinados grupos. Não será um sistema de realizar discriminação de qualquer tipo. Para ser legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida das populações (SILVA 1995, apud BRASIL 2016, p. 21).

Zoneamento consiste, portanto, em um instrumento por meio do qual o governo intervém na utilização dos espaços geográficos e no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, incentivando e reprimindo condutas (ANTUNES, 2009). Os objetivos são:

- Subsidiar a elaboração de planos, programas e projetos;
- Identificar possibilidade de uso de recursos naturais, estabelecendo critérios para a sua exploração;
- Identificar políticas públicas de desenvolvimento e sua maior ou menor afinidade com as políticas ambientais;
- Garantir a manutenção da biodiversidade, os processos naturais e os serviços ambientais, ou seja, aqueles benefícios que as pessoas obtêm de ecossistemas saudáveis, como a qualidade da água e dos solos.

Nesse sentido, o ZEE desempenha papel fundamental na elaboração do **Estudo de Impacto Ambiental (EIA)** e dá maior efetividade ao licenciamento ambiental. Os especialistas afirmam que a existência de zoneamento deveria ser condição prévia para se considerar a instalação dos empreendimentos e atividades. Sem ele, os processos de licenciamento são caros, demorados e ineficientes para a sociedade.

Aprofunde-se
no tema

O aumento da percepção da sociedade sobre a importância do zoneamento trará maior aprofundamento técnico para o processo de planejamento dos municípios. O Sistema Interativo de Análise Geoespacial da Amazônia Legal (Siageo) armazena e disponibiliza informações geradas pelo ZEE nas instâncias governamentais da Amazônia. Acesse o link: <http://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/> e conheça as multifinalidades do Siageo.

Existem diversos tipos de zoneamento, como o agroeconômico, por exemplo, mas dois merecem destaque para os municípios, principalmente devido às suas interfaces com o Plano Diretor que é o Zoneamento Costeiro e Zoneamento Ambiental Municipal.

Zoneamento Costeiro

A costa brasileira representa cerca de 3% do território nacional, mas é ocupada por 400 municípios, que concentram 25% da população e mais de metade do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Dezesesseis das 27 capitais de estado situam-se no litoral. Ao mesmo tempo, trata-se de área que reúne expressiva biodiversidade, porém altamente ameaçada devido ao uso e à ocupação humana. Diversas atividades econômicas ocorrem nessa porção do território nacional, como a exploração de petróleo e gás, da pesca, as atividades portuárias, industriais e imobiliárias, e o turismo.

Daí a enorme importância de se estabelecer critérios de uso e ocupação do solo, como forma de compatibilizar a conservação ambiental, a sobrevivência de populações tradicionais ali residentes (pescadores, indígenas, quilombolas) e as diversas – e por vezes antagônicas – atividades econômicas.

Esse zoneamento constitui um dos instrumentos do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), conforme **Lei nº 7.661/1988** e **Decreto nº 5.300/2004**, que estabelece normas para utilização da faixa litorânea.

Aprofunde-se
no tema

O Projeto Orla, que trata da compatibilização entre o zoneamento costeiro e as instâncias de planejamento municipal nas zonas litorâneas, possui um extenso acervo de publicações com normativas e orientações. Acesse o link:

<http://www.mma.gov.br/publicacoes/gestao-territorial/category/81-gestao-costeira-g-projeto-orka>.

Zoneamento Ambiental Municipal (ZAM)

Trata-se da versão do ZEE aplicada ao município. O ZAM é um pilar para as ações de planejamento da gestão ambiental municipal. Esse zoneamento considera as potencialidades e vulnerabilidades do bioma no qual se situa o município, definindo usos e ocupações do solo, e prevendo o seu potencial de ocupação e a conservação dos recursos naturais.

O ZAM contribui na formulação do Plano Diretor e tem por objetivos ((RIO GRANDE DO SUL, 2002) :

- ✎ Tornar compatíveis o crescimento urbano, a oferta de serviços públicos e a capacidade de investimentos do município;
- ✎ Harmonizar o uso do solo com a conservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural;
- ✎ Separar usos incompatíveis, evitando conflitos de vizinhança;
- ✎ Induzir a ocupação dos espaços urbanos vazios, otimizando a infraestrutura instalada;
- ✎ Orientar a implantação das atividades para o melhor aproveitamento das vocações ambientais e a economia de recursos e de infraestrutura.

O **ZAM** identifica a dominialidade da área, fornece uma radiografia das suas condições socioambientais, problematiza os riscos do zoneamento e orienta o uso e a ocupação do solo, podendo alterar determinados padrões existentes de parcelamento do solo.

Com base nesse zoneamento é possível conhecer as áreas rurais que necessitam regularização ambiental e outras destinadas à conservação de ecossistemas. Também pode prever a proteção de sítios de valor arqueológico, histórico e paisagístico, bem como os locais mais propícios à instalação de aterros sanitários, áreas industriais ou moradias urbanas, entre outras.

Para realizar o diagnóstico ambiental do município são levantados dados como topografia, microclimas e ventos dominantes, características da biodiversidade e aspectos geológicos, as fragilidades do ecossistema e as alterações do ambiente decorrentes do uso humano. Dados sobre as atividades humanas são importantes para se avaliar a realocação de usos, bem como para verificar as condições socioeconômicas da população. Vale lembrar que o zoneamento do Município pode se beneficiar muito com os dados gerados no ZEE do Estado, quando houver.

Conforme Brasil (2016), com base no ZAM é possível aumentar a eficácia das decisões políticas e da gestão do território, produzindo um **Plano Diretor** que seja produto de negociações entre as diversas esferas do governo e os segmentos da sociedade civil. Como instrumento de mediação política, o ZAM pode contribuir na redução das disparidades regionais dentro do próprio município.



Veja um exemplo de discussão participativa do Projeto de Lei de Zoneamento, proposto pela Câmara de Vereadores de São José dos Campos/SP no link:
<https://www.youtube.com/watch?v=74zo18JDuBY>.

Gestão da Informação

Os dados obtidos no zoneamento precisam ser acondicionados apropriadamente e ficar à disposição do público. Isso **envolve a criação de sistemas municipais de informação** e da interligação de dados com os sistemas estaduais e federal de informações ambientais.

Em 2003, foi publicada a **Lei nº 10.650**, que dispõe sobre o acesso público aos dados e às informações existentes nos órgãos e nas entidades integrantes do Sisnama. Essa lei trouxe as regras para o acesso público a documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental.

Essa determinação foi reforçada pela **Lei Complementar nº 140/2011**, que em seu artigo 9º preconiza a organização e a manutenção do Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente como atribuição do órgão ambiental.

Em âmbito federal, a gestão da informação é atribuição do **Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima)**, previsto no inciso VII do artigo 9º da Lei nº 6.938/81, que possui a incumbência legal de coletar, armazenar e divulgar dados e informações ambientais.

A qualidade das informações produzidas em âmbito local pode contribuir para tornar cada vez mais fiel este retrato das condições socioambientais brasileiras, favorecendo a tomada de decisão e a formulação de políticas mais condizentes com o uso sustentável, a conservação e a gestão do patrimônio ambiental brasileiro.

Aprofunde-se no tema

- ✎ O vídeo Como conhecer melhor as cidades?, produzido pelo Observatório das Cidades, mostra a importância dos sistemas de informação para aprimorar o planejamento municipal. O vídeo também desmistifica a ideia de que este é um privilégio dos grandes municípios, mostrando caminhos para que os pequenos também possam criar e manter bases de dados confiáveis. Assista ao vídeo no link:

http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1585%3Av%C3%ADdeo-%E2%80%94-como-conhecer-melhor-as-cidades%3F&Itemid=164&lang=pt#.

Saiba Mais

- ✎ Para saber sobre a Lei nº 10.605/2003 acesse o link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm.
- ✎ Para saber sobre a Lei Complementar nº 140/2011 acesse o link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm.
- ✎ Leia sobre o Sinima no link: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima>.

Planejando o futuro das cidades

Os instrumentos globais de planejamento definem o quadro geral em torno do qual serão desenhados os **caminhos para a sustentabilidade no município**. Porém, de modo mais específico, algumas informações sobre as cidades revelam a sua enorme importância para o equilíbrio do meio ambiente e para a qualidade de vida das pessoas, o que indica a necessidade do planejamento também a partir da perspectiva do desenvolvimento urbano.

Segundo dados das Nações Unidas, a América Latina é a região do planeta que tem se urbanizado com a maior rapidez nas últimas décadas. Entre 1950 e 2010, a população urbana saltou de 41% para 80% e existem previsões de que este índice suba para 90% até 2020. No Brasil, conforme o censo do IBGE de 2010, 84% da população vive em áreas urbanas.

Embora as zonas urbanas concentrem de 60% a 70% do PIB na região, são também as que mais consomem recursos naturais. De acordo com a ONU-Habitat, as cidades utilizam **78% da energia mundial e produzem mais de 60% de todo o dióxido de carbono**, principalmente por meio de geração de energia, veículos, indústria e o uso de biomassa.

Tal constatação demonstra a importância de colocar as cidades na vanguarda dos esforços em prol da **sustentabilidade socioambiental**. Conforme os artigos 30 e 182 da Constituição Federal, o município tem obrigação de gerir o espaço urbano, por meio de uma política de desenvolvimento que tenha por objetivo as

funções sociais da cidade, com adequado ordenamento territorial e desenvolvimento de seus cidadãos e cidadãs. Compete-lhe executar a Política Nacional Urbana, instituída pela Lei nº 10.257/2001 e regida pelo Estatuto da Cidade.

Saiba
Mais

Conheça na íntegra a Lei nº 10.257/2001 disponível no link:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

Aprofunde-se
no tema

Assista ao vídeo Cidades sustentáveis: planejamento urbano trata da importância estratégica do planejamento e do desenho urbano nas questões socioambientais, culturais e econômicas do meio urbano disponível no link:
<https://www.youtube.com/watch?v=EBOoWVTYJcE>.

Estatuto da Cidade (EC), instrumento de qualidade de vida



O Estatuto da Cidade (EC) fixa as diretrizes gerais para a administração sustentável e democrática das cidades. Conforme aponta Milaré (2014, p. 621): “[...] figura como uma das políticas nacionais complementares à Política Nacional do Meio Ambiente”. Tais diretrizes regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental. O objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O **Estatuto da Cidade** definiu um conjunto de instrumentos para que o município tenha condições de construir uma política urbana que concretize a função social da propriedade e o direito de todos à cidade. O Plano Diretor é o mais expressivo desses instrumentos com vistas a orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município (MUNIC, 2015).

Para ler o Estatuto da Cidade (EC) acesse o link disponível no curso digital (dentro da Plataforma de Ensino).

Plano Diretor: instrumento de desenvolvimento

O EC dedica quatro artigos ao Plano Diretor. Este é definido como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 40), aprovado por lei e cujas diretrizes devem integrar o:

- Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Lei Orçamentária Anual (LOA).

Formalmente, o Plano Diretor é uma lei municipal que contém um conjunto de normas de planejamento, à qual as demais leis, decretos e portarias precisam se ajustar. No âmbito municipal, o Plano Diretor é o instrumento mais forte para garantir qualidade de vida, pois é a segunda lei municipal mais importante depois da Lei Orgânica.

Conforme assinala Milaré (2014, p.1001), “[...] é de sua natureza que ele constitua um desdobramento da Lei Orgânica: ele estaria para a Lei Maior do Município assim como o Estatuto da Cidade está para a Constituição Federal”. Além disso, sua relação com a gestão ambiental, com as políticas de saúde, transporte, habitação e geração de renda é direta e permanente.

Trata-se de um plano de longa duração, válido para todo o território municipal, que deve ser revisado a cada dez anos com **ampla participação popular, por meio de audiências públicas**. É obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, mas também para aqueles que estejam situados em regiões metropolitanas, em áreas de especial interesse turístico ou estejam inseridas em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de caráter regional ou nacional. Nada impede, no entanto, que o Plano Diretor possa ser elaborado por municípios menos populosos e que não se enquadram nas especificações acima.

O Plano Diretor influencia e estimula decisões do setor privado, que poderá propor seus empreendimentos com mais segurança e coerência. Estabelece também regras para a convivência pacífica da moradia com outras atividades, como a indústria e o comércio; determina limites para a altura dos edifícios e para a ocupação de terrenos; o desenho de novas ruas, parques e avenidas, bem como define os instrumentos que possibilitam gerenciar essas regras de forma democrática.

O seu município possui história bem-sucedida de elaboração de planejamento participativo? Quer compartilhar conosco? Pode ser texto escrito, vídeo, foto com legenda ou arquivo de áudio. É só postar no fórum do Curso. Consulte o Manual do Aluno a forma de postagem.

A questão ambiental e o Plano Diretor

A incidência da pauta ambiental no Plano Diretor pode contribuir para promover melhor qualidade de vida no município. Veja abaixo as áreas sensíveis a esta influência e veja as possibilidades para que isso ocorra:

- ✦ **Orientação da política urbana:** o respeito ao meio ambiente deve ser considerado questão transversal na definição das diretrizes básicas para a formulação de planos, programas, projetos e obras.
- ✦ **Ordenamento territorial:** a definição de áreas para ocupação e expansão urbana, assim como para parcelamento compulsório precisa considerar as condições dos ecossistemas locais.
- ✦ **Sistema viário e de transportes:** as medidas incluem distribuir os usos do solo, de forma a racionalizar o sistema viário; incentivar o transporte coletivo em detrimento do transporte individual; promover a eficiência energética e o uso de energias alternativas; condicionar esses empreendimentos ao licenciamento ambiental.
- ✦ **Política habitacional:** as densidades populacionais máxima e mínima devem estar compatíveis com a infraestrutura urbana já implantada, os equipamentos públicos e as áreas verdes disponíveis, com o potencial de saneamento e abastecimento de água, bem como com o sistema de drenagem de águas pluviais. As encostas de morros, margens de córregos e ecossistemas devem estar protegidos da ocorrência de loteamentos e ocupações irregulares. A ocupação dos vazios urbanos (quadras desocupadas em áreas com infraestrutura) deve ser estimulada.
- ✦ **Localização preferencial de atividades econômicas:** comércio, indústria e serviços precisam estar em acordo com as normas ambientais e sujeitas a licenciamento.
- ✦ **Preservação e valorização do patrimônio ambiental, histórico e cultural:** projetos especiais e instrumentos de gestão e de incentivo.

Como se vê, as interfaces entre as atribuições do **Sismuma** e o **Plano Diretor** são bem grandes, pois envolvem uma série de pontos convergentes. Há necessidade, portanto, de ampla interlocução entre as áreas de meio ambiente e aquelas que se dedicam à gestão urbana, de forma a compatibilizar agendas e potencializar ações.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério das Cidades (MC) têm trabalhado conjuntamente na revisão das diretrizes metodológicas que objetivam orientar a elaboração dos **Planos Diretores municipais**.

Saiba Mais

O Programa Social dos Igarapés de Manaus (Prosamim)

é uma iniciativa que buscou conciliar a conservação dos igarapés que cortam a cidade e a possibilidade de oferecer habitação às famílias que viviam às suas margens. Note que o programa optou por não deslocar essa população para longe de suas moradias originais e os resultados surpreendem. Acesse o link: <https://www.youtube.com/watch?v=b9n6F-9jALc>.

Instrumentos complementares

Diversos outros instrumentos previstos na política urbana possuem interfaces com a pauta ambiental.

Veja abaixo:

- ✦ **Código de Obras:** esse código tem como objetivo garantir condições de segurança, conforto e higiene às construções. Trata-se de agente legalizador das obras realizadas tanto na zona urbana quanto na zona rural, por meio de normas técnicas para os diversos tipos de construção. Define também os procedimentos para aprovação de projetos e licenças para sua execução, bem como as bases legais para a fiscalização e a aplicação das penalidades para infratores. Por isso, as suas diretrizes devem ser ajustadas ao Plano Diretor e aos demais instrumentos legais do município.
- ✦ **Código de Posturas:** define e regula a utilização dos espaços públicos e de uso coletivo. Trata de questões como poluição sonora, apreensão de animais, cuidado com calçadas e passeios públicos, disposição de resíduos, instalação de placas e cartazes, arborização pública, exploração de areia e cascalho, lançamento de esgotos nos cursos d'água, entre outros. Esse código deve ser atualizado periodicamente, de forma a incorporar normas da legislação ambiental. Há resoluções do Conama que estabelecem critérios para muitas das atividades a que se dedica o Código de Posturas.

Saiba Mais



Para mais informações sobre o acervo das resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), acesse o link:

<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>.

- ✦ **Código Tributário:** permite criar incentivos para as práticas de contribuintes (sejam eles pessoas físicas ou jurídicas) que se proponham a proteger, conservar ou recuperar o meio ambiente municipal. Há algumas atividades passíveis de incentivo, como a preservação de construções de interesse histórico; a recuperação, manutenção e conservação de parques, praças e jardins públicos; o desenvolvimento de projetos de educação ambiental, entre outros.

- ✎ O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Verde é uma iniciativa que cresce rapidamente no Brasil. Diversos municípios adotam a prática de descontos no IPTU conforme as práticas sustentáveis adotadas pela população. Os critérios estabelecidos em Salvador/BA, por exemplo, estão disponíveis no link: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/programa-iptu-verde>.

- ✎ **Tombamento:** Trata-se de um ato administrativo por meio do qual se impõem restrições à propriedade. Aplica-se a conjuntos de construções históricas, acervos arqueológicos, espeleológicos (cavernas) e paisagens de relevante beleza cênica. Esses bens poderão ser preservados sem nenhum encargo para o poder público, desde que este disponha de lei própria para isso. No Plano Diretor, áreas tombadas podem receber incentivos como isenção de IPTU.
- ✎ **Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) :** trata-se de um instrumento que avalia os efeitos negativos e positivos de um empreendimento ou atividade, mostrando como interfere na qualidade de vida da população residente em determinada área ou em suas proximidades. Cabe à lei municipal definir os empreendimentos e as atividades privadas ou públicas que dependerão desse estudo para obter licenças de construção, ampliação ou funcionamento. Convém que o EIV seja compatibilizado com o EIA, previsto no licenciamento ambiental, para que não haja duplicidade de procedimentos e se evite a burocratização na emissão de licenças de funcionamento.

Atividade
diagnóstica

Faça uma pesquisa e verifique nos códigos existentes em seu município quais leis possuem interface com as questões ambientais e exigirão ações integradas entre os órgãos do Sismuma e outros setores da administração municipal. Procure responder às seguintes questões:

- ✎ Seu município possui Plano Diretor? Em caso afirmativo, há quanto tempo?
- ✎ No seu entender, quais aspectos mereceriam ser revistos no Plano Diretor para contemplar a dimensão ambiental? Em caso de não haver Plano Diretor, que conflitos na ocupação e uso do território do seu município você poderia apontar?
- ✎ Que necessidades concretas motivariam seu município a iniciar uma discussão sobre o Plano Diretor?

Vamos recapitular o que nós vimos neste **primeira unidade**?

O **planejamento** é uma forma lógica e racional de tomada de decisões. Mas consiste também em um processo voltado a gerar vontade política; construir mecanismos de inclusão de todos os segmentos sociais; e promover constante avaliação dos pactos firmados entre os parceiros em função das prioridades e da alocação

de recursos. Dessa forma, no planejamento, há uma constante busca de equilíbrio entre as questões técnicas e políticas.

Diagnosticar o presente, avaliar limites e oportunidades e trabalhar coletivamente uma visão de futuro. Esse é, em síntese, o exercício coletivo proposto pelo planejamento participativo. A adoção de mecanismos participativos de planejamento constitui pré-requisito para a sustentabilidade das ações. Dessa forma, a sociedade ganha em aprendizagem e amadurecimento político, propiciando mudanças na correlação de forças do município.

Há diversas escalas em que se pode planejar: no âmbito do próprio Sismuma; considerando a inter-relação entre este e as demais pastas do município, em uma visão de planejamento municipal integrado; e também considerando o que pode ser feito em âmbito regional.

Para trabalhar em diferentes escalas é necessária informação qualificada, o que demanda lançar mão de dados do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE). Dentre as diferentes possibilidades de zoneamento, destacam-se o Zoneamento Costeiro e o Zoneamento Ambiental Municipal.

Os municípios possuem a incumbência legal de realizar a gestão urbana, algo que está previsto no Estatuto da Cidade (EC). O Plano Diretor é o instrumento para isso, definindo diretrizes para a política de desenvolvimento e a expansão urbana. Seu objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, democratizando o direito à cidade e visando à sua sustentabilidade.

Há grande interface entre o **Plano Diretor** e a **gestão ambiental**. Isso se dá no ordenamento e no controle do uso do solo, de forma a evitar a especulação imobiliária, a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental. É por meio deste instrumento que se estabelece também a criação de espaços especialmente protegidos, como áreas de mananciais, parques e unidades de conservação municipais.

No âmbito da gestão urbana, existem diversos instrumentos de planejamento vinculados às questões ambientais, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Código de Obras, e o Código de Posturas. **Tais leis devem ser atualizadas periodicamente para que lhes sejam incorporados padrões em vigor na legislação ambiental.** Outros recursos normativos que possuem interface direta com a questão ambiental são as práticas de tombamento, o Estudo de Impacto de Vizinhança e os incentivos por meio de renúncia tributária.



Na segunda unidade, falaremos do ato de planejar, da inevitável gestão de conflitos, a procura de parcerias e de recursos.

Unidade 02 - Gestão de conflitos, parcerias e recursos

Na unidade anterior, vimos a importância do planejamento e das diversas escalas e instrumentos disponíveis para isso, como o zoneamento e o Plano Diretor.

Nesta unidade, abordaremos outros aspectos inerentes ao ato de planejar: a inevitável gestão de conflitos, a busca de parcerias e de recursos. Processos participativos de planejamento pressupõem o diálogo entre atores sociais com interesses distintos. Isso ocorre com integrantes do próprio governo, com a iniciativa privada ou com a população organizada ou não em associações representativas de seus interesses.

Além de compreender o que são e como se formam os conflitos, veremos como o órgão ambiental, ao explicitá-lo, pode contribuir para realizar a sua mediação. Para isso, é importante contar com a educação ambiental, a comunicação e a mobilização social.

Nos esforços para trilhar o caminho da sustentabilidade ambiental, é necessário que o município identifique os atores sociais e os recursos disponíveis para que a gestão ambiental integrada torne-se realidade. Isso passa, necessariamente, pelo aumento de percepção do que são recursos e onde encontrá-los, considerando a ampliação da rede de parcerias em torno da sustentabilidade.

Celebração da diversidade

Processos participativos de planejamento requerem a convocação de todos os segmentos sociais envolvidos nos destinos do município. Isso se aplica tanto à fase de planejamento como da implementação, do monitoramento e da avaliação das ações. Como vimos no **Módulo 02**, a ênfase na mobilização social já vem da fase de constituição do Sistema Municipal de Meio Ambiente (Sismuma).

Conforme enfatiza Brasil (2016, p. 55), referindo-se ao zoneamento, que também é uma forma de planejar o território: “[...] quanto maior o envolvimento e o compartilhamento de responsabilidades [...], maior será a possibilidade de o município implementar projetos bem elaborados, pactuados e sustentáveis”.

Além de criar instâncias apropriadas de participação, convém que as pessoas responsáveis pela coordenação do planejamento mapeiem cuidadosamente todos os segmentos sociais cuja presença no processo deva ser considerada. Isso envolverá tanto o cidadão e a cidadã que vivem nos meios rural e urbano como também pessoas representativas de determinados segmentos, para compor um grupo de trabalho responsável pela coordenação de todas as fases de planejamento participativo.

Considerando o caráter transversal da gestão ambiental, convém que este grupo seja composto por representantes:

- ✎ Do governo local, especialmente daquelas pastas cujas interfaces com a questão ambiental sejam maiores, como educação, saúde, agricultura, obras, entre outras;
- ✎ Órgãos dos governos estadual e federal presentes ou com influência no território municipal;
- ✎ Integrantes dos poderes Legislativo e Judiciário locais;
- ✎ Universidades locais, caso existam, e outras instituições voltadas à ciência, à cultura e à tecnologia;
- ✎ Defesa civil municipal;
- ✎ Comitês de bacias hidrográficas;

- Associações de moradores;
- Grupos ambientalistas;
- Comunidades indígenas;
- Entidades de classe ou conselhos profissionais;
- Organizações patronais, principalmente aquelas cujas atividades econômicas são mais representativas para o município;
- Entidades sindicais de trabalhadores urbanos e rurais;
- Companhias prestadoras de serviços, como abastecimento de água e saneamento, energia, mobilidade urbana;
- Movimentos de sem-terra, sem-teto ou sujeitos aos impactos de empreendimentos e atividades potencial ou efetivamente prejudiciais ao meio ambiente e à qualidade de vida;
- Atores envolvidos em processos de regularização fundiária e ambiental;
- Clubes de serviços e grupos religiosos;
- Movimentos de juventude;
- Grupos relacionados a questões como identidade de gênero, geracional e pessoas com deficiência.

Vale salientar que a composição desse grupo varia muito de acordo com o tipo e o porte do município. É preciso ter clareza também de que a presença desses distintos segmentos faz parte do **reconhecimento e da valorização dos papéis sociais que desempenham em busca de uma sociedade democrática, plural, ou seja, sustentável**. Tais atores certamente terão diferentes abordagens sobre qualidade ambiental e qualidade de vida e de como isso se aplica no planejamento municipal. A diversidade de posições e interesses constitui a riqueza do processo de pactuação de políticas públicas.

Gestão e conflitos ambientais

A **diversidade de atores** certamente dá uma amostra do tamanho do desafio de **planejar de forma participativa**. Isso se torna ainda mais complexo tendo em vista as profundas mudanças na conjuntura social e econômica do Brasil nas últimas décadas.

O país tem vivenciado **um intenso processo de urbanização** ao lado da expansão do agronegócio e da construção de grandes obras de infraestrutura. Isso acarretou fragmentação de paisagens, deslocamentos de população e reordenamento dos fluxos de crescimento econômico. Nessa dinâmica, nem os menores municípios estão isentos de viver situações de impactos socioambientais e conflitos decorrentes.

A **implantação de um porto**, por exemplo, não traz apenas a promessa de crescimento econômico para o município. Além dos inevitáveis impactos ambientais, surgem problemas com desapropriação de terras e perda de meios de vida para muitas famílias, prostituição, tráfico de drogas, aumento da criminalidade e problemas de saúde humana e dos ecossistemas. Algo similar acontece com atividades mineradoras de grande escala, com o desmatamento para o cultivo de grãos ou para a pecuária.

Ao lado dos ganhos para alguns setores da sociedade, surgem impactos socioambientais para outra parcela da população, que se sente prejudicada em sua qualidade de vida e – em casos extremos – vê-se até

mesmo excluída do território. Situações como essas intensificam as desigualdades sociais e têm colocado o Brasil entre os líderes na ocorrência de conflitos ambientais.

Quando um problema ambiental converte-se em conflito

Aprofunde-se
no tema

Clique no link: <https://www.youtube.com/watch?v=g8Ueh-oT2y4> e veja a reportagem da TV Cultura, publicada em 2014, sobre o assunto:

Brasil é um dos líderes em número de conflitos ambientais no mundo.

Os exemplos citados anteriormente referem-se a problemas ambientais causados por atividades ou empreendimentos. Em determinado momento histórico, tais situações seriam encaradas como “subprodutos do desenvolvimento”, principalmente porque os afetados não tinham voz ou, quando tinham, não eram ouvidos.

Diversos problemas ambientais sequer foram relatados, por exemplo, por populações tradicionais e **indígenas deslocadas de suas terras para a construção de estradas ou hidrelétricas na Amazônia durante os anos 1970 e 80.**

Segundo Quintas (2008, p. 12):

“

[...] o modo de perceber determinado problema ambiental, ou mesmo a aceitação de sua existência, não é meramente uma questão cognitiva, mas é mediado por interesses econômicos, políticos, posição ideológica e ocorre em determinado contexto social, político, espacial e temporal”.

Por isso, o autor traça uma linha divisória entre problema e conflito ambiental quando diz que:

“

[...] o conflito ambiental ocorre porque atores sociais reagem em defesa dos seus interesses, pela utilização e/ou gestão dos recursos ambientais. Portanto, podemos dizer que todos os conflitos ambientais envolvem um problema ambiental ou a disputa em torno da defesa e/ou controle de determinada potencialidade ambiental, mas nem todo problema ambiental envolve um conflito. Um conflito ocorre quando atores sociais tomam consciência de dano e/ou risco ao meio ambiente, mobilizam-se e agem no sentido de interromper ou eliminar o processo de ameaça” (QUINTAS, 2006, p.66).

Os conflitos caracterizam-se pela disputa entre atores sociais com interesses divergentes. Um fórum de planejamento, por exemplo, busca atender a essa pluralidade de interesses em disputa. Isso corrobora a noção de que: “[...] a sociedade não é lugar da harmonia, mas, sobretudo, de conflitos e dos confrontos que ocorrem

em suas diferentes esferas (da política, da economia, das relações sociais, dos valores etc.). E se manifesta também no planejamento” (BRASIL, 2016, p. 51).

Conforme Theodoro, Cordeiro e Beke (s.d., p.12), os conflitos são:



[...] parte integrante das relações humanas, da trama social. Nem sempre conduzem à conciliação, podendo por vezes ser responsáveis pela desagregação. Mas não podem ser negados ou esquecidos. E, sobretudo, não possuem uma conotação negativa, mesmo no senso comum nas sociedades modernas”.

Quando há normas claras e credibilidade do poder público em aplicá-las, os conflitos podem ser encarados como elementos de renovação e de um novo equilíbrio de forças na sociedade. A busca de mobilidade sustentável, por exemplo, tem colocado na mesma arena de disputas os defensores dos transportes públicos e do ciclismo, os pedestres que reivindicam mais segurança nas vias públicas e os setores que não estão dispostos a perder espaço para o transporte individual. Os fóruns de planejamento constituem espaços para institucionalização e mediação desse conflito por meio de políticas públicas, como a instituição de faixas exclusivas para ônibus, faixas de pedestres e ciclovias, juntamente com medidas visando melhorar o fluxo de automóveis nas vias públicas.

Aprofunde-se
no tema



Assista ao vídeo Quem manda nas cidades?

O vídeo discute os conflitos de interesses vivenciados no meio urbano. Acesse o link e assista:

http://www.observatoriodasmegacidades.net/index.php?option=com_ttvideo&view=video&cid=83&id=23%3Aquem-manda-nas-cidades%3F&Itemid=0&lang=pt#

Tipologias dos conflitos

Devido à falta de planejamento e às disputas entre setores sociais, típicas de sociedades muito desiguais como a brasileira, os conflitos manifestam-se em diferentes dimensões. Afinal, conforme Santos (2015, p. 228): “[...] o Estado não é uma figura neutra no jogo de mercado, sendo, muitas vezes, pressionado a se posicionar quanto à sua racionalidade, que pode estar voltada para o social ou para a acumulação do capital”.

Alguns conflitos bastante conhecidos de gestores e gestoras públicas referem-se a:

- Disputas entre visões de desenvolvimento dentro do próprio governo municipal ou em âmbito federativo, acarretando programas e projetos com interesses antagônicos no mesmo território;
- Sobreposições de esforços na mesma direção realizados por órgãos federativos, sem articulação, ocasionando sobreposição de competências, desperdício de recursos públicos, desgaste político e descrédito popular;
- Conflitos entre governo e sociedade em torno de iniciativas concebidas sem suficiente planejamento e escuta dos grupos sociais afetados;

- Disputas entre agentes de mercado e grupos sociais por iniciativas que, mesmo dispendo de licenciamento ambiental, estão causando prejuízos à qualidade de vida da população sem acordos para reparação;
- Disputas entre segmentos distintos da população em torno de diferentes propostas de uso e gestão dos espaços e dos recursos ambientais, especialmente quando envolvem relações de poder muito desiguais, como entre latifundiários e agricultores sem-terra, companhias de petróleo e comunidades tradicionais, indígenas e empresas madeireiras.

Atividade diagnóstica

Depois de ver as formas como os conflitos se manifestam, que tal pensar na realidade do seu município:

- Que tipo de conflitos explícitos existem entre habitantes? Quem são os atores envolvidos?
 - Como o poder público tem agido para evitar ou minimizar os danos?
- Há casos de conflitos socioambientais não mediados que resultaram em violência? Cite exemplos.

Planejar é institucionalizar e mediar conflitos

O ato de planejar o desenvolvimento sustentável consiste em uma forma de institucionalizar os conflitos socioambientais decorrentes das desigualdades sociais e do uso inadequado dos recursos. Institucionalizar o conflito **significa reconhecê-lo, acolhê-lo e realizar um processo de negociação**, articulando os interesses em jogo com base nos preceitos legais estabelecidos.

Na gestão ambiental, o planejamento visa justamente explicitar, enfrentar e mediar conflitos de interesses. Especialmente na área ambiental, a gestão pública reflete as tensões entre diferentes perspectivas e interesses da sociedade brasileira em relação a quem deve se beneficiar com o uso dos bens naturais. Conforme Theodoro, Cordeiro e Beke (s.d., p.11): “[...] pode-se dizer que os conflitos modernos, sobretudo os socioambientais, são inerentes à própria formação do modelo atual da sociedade”.

Conforme Brasil (2015), especialmente quando está em jogo a disputa entre interesses coletivos e interesses privados, faz-se necessária a presença do poder público. Com a entrada em cena deste agente, institucionaliza-se o conflito e o poder público precisa tomar providências para fazer valer os princípios expressos no **Artigo 225** da Constituição Federal.



Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, on-line).

Segundo Quintas (2006), é importante que haja forças sociais suficientemente alertas para exigir que se obedeça também ao **Artigo 37** da Constituição Federal. Esse artigo preceitua que cabe à administração pública exercer sua ação obedecendo aos princípios de: Legalidade; Impessoalidade; Moralidade; Publicidade e Eficiência.

Ao Estado compete, segundo Quintas (2006 apud BRASIL, 2015, p. 21): “[...] evitar que os consensos sejam construídos apenas entre atores sociais com grande visibilidade e influência na sociedade (os de sempre) à margem de outros, em muitos casos os mais impactados negativamente pelo ato do Poder Público”.

Realizar a gestão do meio ambiente significa, portanto, muito mais do que criar e fazer cumprir as leis. Consiste em realizar a constante mediação de interesses divergentes, de forma que os princípios constitucionais relativos ao meio ambiente prevaleçam. Trata-se, assim, de uma ação ao mesmo tempo técnica e política para a qual o poder público tem mandato e deve estar qualificado para exercê-lo.

Nesse processo, alguns conflitos entre os diferentes atores sociais poderão ser negociados, bem como gerar pactos elaborados com a participação ativa dos interessados. Em alguns casos, esse exercício coletivo pode levar a mudanças na correlação de forças no município. Isso se torna possível, porque o processo de planejamento permite ampliar o conhecimento que os diversos atores sociais possuem da realidade local, exercitando o ato desafiador de “enxergar com os óculos dos outros” e flexibilizar posições em torno de objetivos comuns.

Contribuição da educação ambiental e da comunicação

Dada a complexidade do tema, os estudiosos falam de mediação e não de resolução de conflitos. Na função mediadora, uma ou mais pessoas são escolhidas para facilitar o processo de diálogo entre diferentes. Seu papel é explicitar objetivamente os fatos, ponderar sobre as distintas posições, sem tomar partido ou apresentar soluções.

Cabe às partes envolvidas elaborar o acordo com base no esclarecimento da situação. Em geral, essa função cabe à gestora ou gestor público, algo para o qual poucos possuem capacitação necessária.

Uma tarefa difícil, mas cheia de possibilidades de exercício da inteligência coletiva, conforme se vê a seguir:



Provocar diálogos entre as partes que se veem como inimigos manifestos ou potenciais, e administrar situações conflituosas, é uma tarefa difícil, mas necessária para que se construam os pressupostos básicos de uma verdadeira gestão ambiental. De modo geral, a mediação (facilitação) dos conflitos deve promover valores que ultrapassem a acomodação de interesses setoriais. A cultura do diálogo e da participação de todos os envolvidos (ou de seus representantes) são ferramentas fundamentais para se alcançar os objetivos desejados. Nesse caso, o processo de gestão ambiental de uma determinada área ou região pode se converter no momento ideal para fortalecer a participação da sociedade” (THEODORO; CORDEIRO; BEKE, s.d., p. 13).

Eliminar ou resolver as divergências que deram origem à crise, de forma pacífica ou consensual, é uma tarefa que exige a aplicação e a aceitação de novos conceitos e teorias. **A educação ambiental e a comunicação** são recursos a serem explorados nessa tarefa. Essas áreas possuem ferramentas que possibilitam aprimorar habilidades de comunicação institucional e interpessoal, passando por técnicas e metodologias para se lidar com públicos diversos (BRASIL, 2015).

A **educação ambiental**, vista a partir de uma perspectiva crítica e emancipatória, tal como preconiza a Lei nº 9.795/1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental (Pnea), pode servir a vários propósitos nos processos de planejamento e mediação de conflitos. Vejamos alguns deles:

- Formar gestores públicos nas habilidades e competências necessárias à mediação de conflitos socioambientais; Dotar os diferentes atores sociais de condições de equidade no exercício do diálogo e na busca de soluções consensuais para os conflitos ambientais;
- Formar cidadãos e cidadãs autônomos e críticos, com capacidade de comunicação e argumentação, de forma que estejam aptos a participar na definição, gestão e controle social das políticas públicas socioambientais;
- Propiciar aprendizagem de processos colaborativos para a busca de soluções compartilhadas para os conflitos;
- Instrumentalizar os segmentos sociais mais vulneráveis da população para reconhecerem os problemas ambientais e se qualificarem para a defesa de seus interesses e a tomada de decisões. Vale salientar, conforme Brasil (2015, p. 35) que, na perspectiva da educação ambiental crítica, tratar igualmente os desiguais significa ampliar as assimetrias sociais.

A educação ambiental, vista a partir de uma perspectiva crítica e emancipatória, tal como preconiza a Lei nº 9.795/1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental (Pnea), pode servir a vários propósitos nos processos de planejamento e mediação de conflitos. Vejamos alguns deles:

- Formar gestores públicos nas habilidades e competências necessárias à mediação de conflitos socioambientais;
- Dotar os diferentes atores sociais de condições de equidade no exercício do diálogo e na busca de soluções consensuais para os conflitos ambientais;

- Formar cidadãos e cidadãs autônomos e críticos, com capacidade de comunicação e argumentação, de forma que estejam aptos a participar na definição, gestão e controle social das políticas públicas socioambientais;
- Propiciar aprendizagem de processos colaborativos para a busca de soluções compartilhadas para os conflitos;
- Instrumentalizar os segmentos sociais mais vulneráveis da população para reconhecerem os problemas ambientais e se qualificarem para a defesa de seus interesses e a tomada de decisões. Vale salientar, conforme Brasil (2015, p. 35) que, na perspectiva da educação ambiental crítica, tratar igualmente os desiguais significa ampliar as assimetrias sociais.

A **educomunicação**, como campo de trabalho que reúne a educação à comunicação, possui um arsenal de recursos que podem ser colocados à disposição dos processos participativos. Trata-se de uma área que utiliza as diversas linguagens das mídias na educação, estimula a produção de conteúdos para comunicar ideias de distintos grupos sociais e favorece a visão crítica sobre as mensagens veiculadas pelos meios de comunicação.

Conforme Brasil (2015, p. 36), a educomunicação pode ser utilizada para aprofundar o conhecimento das populações menos favorecidas a respeito dos conflitos socioambientais em que estão envolvidas.

A produção de vídeos, informativos e outros recursos de comunicação podem fortalecer a sua autoestima e senso de pertencimento ao território. Ao mesmo tempo, propiciará divulgar a sua visão a respeito de determinada situação e contribuir na sua auto-organização.

Aprofunde-se
no tema

Os vídeos do Circuito Tela Verde (CTV) estão disponíveis no canal do MMA no Youtube e no site do Instituto Alana, que possui um repositório de outros recursos audiovisuais que podem ser úteis tanto nas atividades de sensibilização ambiental (exibições comentadas etc.) quanto na postagem de materiais produzidos pelas comunidades em seus processos educacionais. Acesse o Videocamp: conectando filmes interessantes a pessoas interessadas no link:

<http://alana.org.br/project/videocamp/>.

Vale lembrar que a arte educação também desempenha papel relevante nesses processos, considerando principalmente a população mais jovem e aqueles integrantes das comunidades que possuem tradições culturais em que as formas de expressão corporal, a oralidade e a afetividade são mais valorizadas do que informações objetivas.

Aprofunde-se
no tema

O MMA possui um curso on-line, com 25 horas de duração, intitulado Educação Ambiental em Unidades de Conservação - Gestão de Conflitos, que pode ser útil no aprofundamento dos temas tratados nesta unidade. Mais informações podem ser obtidas no Ambiente Virtual de Aprendizagem do MMA disponível no curso digital (dentro da Plataforma de Ensino).

Atividade diagnóstica

Observe como a educação ambiental é tratada em seu município e verifique:

- Qual é o papel usual da educação ambiental nas políticas públicas?
- Existe alguma iniciativa de capacitação da equipe gestora que utilize a comunicação, a educação ambiental e a arte educação na gestão de conflitos?
- Que condições existem para incluir ações de arte educação e da educomunicação entre as estratégias a serem adotadas na mediação de conflitos socioambientais existentes?

Fórum

Converse com seus/suas colegas de curso para compor um painel de percepções sobre como os conflitos socioambientais são tratados nos municípios: Com base no que vimos até agora, como você caracterizaria o seu município em termos da existência de conflitos socioambientais? Que tipos de conflitos são mais comuns? Quais são os atores envolvidos? Qual tem sido a atuação do poder público em relação aos conflitos: omissão, mediação, repressão?

Passos para a mediação de conflitos

Com base em uma série de publicações técnicas sobre o papel do poder público na mediação de conflitos, foram identificados alguns passos que poderão ser úteis para compreender e atuar em relação aos conflitos socioambientais (BRASIL, 2015). Sinteticamente, esses passos consistem em:

- Identificação preliminar da situação conflituosa e do contexto em que se insere:** isso pode ser realizado com base em entrevistas, informações qualitativas e análises sobre tendências que se manifestam no local.
- Identificação dos atores sociais diretamente envolvidos no conflito:** é importante caracterizar o segmento social a que pertencem e os grupos que se aglutinam em torno dos mesmos interesses (considerando aspectos como gênero, faixa etária etc.) e como estão implicados no conflito.
- Mobilização e fortalecimento dos segmentos sociais mais vulneráveis:** isso ocorre por meio de ações educativas e mediante a criação de mecanismos capazes de facilitar a sua participação no processo de tomada de decisões.
- Identificação de um grupo de referência para coordenar o processo de mediação:** esse grupo deverá ser composto por representantes das partes em conflito que possuam conhecimento sobre o problema

em questão e disposição para o diálogo. Além deles, poderão compor o grupo alguns agentes externos, que assumirão o papel de facilitadores.

- ✎ **Realização de estudo de caso:** esse estudo é feito pela equipe formada para tratar da situação conflituosa e inclui: histórico do conflito com base em relatos e em informações objetivas, considerando aspectos culturais e éticos dos envolvidos, muitas vezes submersos ou invisíveis; levantamento dos posicionamentos dos atores sociais envolvidos ou afetados e como os expressam; identificação de aspectos da legislação ambiental referentes ao problema; busca de apoio de instituições reconhecidas pelas partes em conflito para compreender as medidas legais cabíveis; difusão dos resultados encontrados com o cuidado especial para facilitar a informação a todos os envolvidos, considerando aspectos como escolaridade e repertório sociocultural.
- ✎ **Mapeamento de problemas e possíveis soluções:** com base na apresentação do estudo de caso, os envolvidos no conflito são convidados a expor os seus argumentos sobre a disputa em questão. Isso pode ocorrer por meio de reuniões ou até mesmo em audiências públicas. Os participantes são solicitados a apontar soluções, que depois de priorizadas coletivamente, comporão o plano de ações para resolver o conflito.
- ✎ **Estabelecimento de acordo ou judicialização do processo:** conforme o resultado do processo de mediação, representantes dos grupos em disputa firmam um pacto com cláusulas definidas em comum acordo. Em caso de impossibilidade de acordo, o caso é encaminhado para as instâncias jurídicas para as medidas legais cabíveis.

O papel do facilitador

Os integrantes do grupo de mediação de conflitos, cujo trabalho envolve os passos relatados anteriormente, devem ser escolhidos conforme um perfil específico. Essas pessoas precisam reunir qualidades técnicas e habilidades políticas para terem sucesso em seu trabalho. Algumas características pessoais também são desejáveis, entre as quais:

- ✎ Ter humildade e flexibilidade;
- ✎ Saber ouvir;
- ✎ Utilizar linguagem clara e fácil de entender;
- ✎ Evitar vender ilusões e soluções simplistas;
- ✎ Respeitar a opinião das pessoas, por mais diferentes que sejam das suas próprias opiniões;
- ✎ Assumir e demonstrar uma postura que esteja acima de qualquer interesse partidário;
- ✎ Promover permanente articulação institucional e garantir o fluxo de informações;
- ✎ Ter um claro compromisso com o resultado do processo, independentemente de seus interesses pessoais;
- ✎ Abrir-se para as diversas formas de organização, assim como valorizar o conhecimento e a cultura locais;
- ✎ Adaptar os programas de trabalho aos hábitos locais;
- ✎ Ser pontual no cumprimento de prazos e cronogramas.

Esse tipo de perfil fornece elementos para criar um clima de confiança e credibilidade nos encaminhamentos. Vale destacar que nem sempre as soluções negociadas atenderão a todos os interesses. Mas cabe ao poder público manter-se firme em seu propósito e enfrentar os possíveis opositores com o estabelecimento de alianças em diversos níveis para sustentar os acordos firmados.

Aprofunde-se
no tema

Sair da lista de municípios que mais desmatam na Amazônia foi o mote que encorajou Paragominas/PA a buscar uma nova vocação produtiva. O vídeo Paragominas: Município Verde conta essa história. Observe, nos créditos do vídeo, os diferentes atores sociais – nem sempre aliados nas lutas socioambientais – que conseguiram aglutinar-se em torno desta proposta. Acesse o link para assistir ao vídeo:
<https://www.youtube.com/watch?v=tQ93ZCXvqVs&t=5s>.

Recursos para a gestão ambiental e a sustentabilidade

No **Módulo 02**, abordamos a instituição do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) e exploramos algumas possibilidades de captação de recursos para o financiamento das ações ambientais. Agora, considerando o planejamento da gestão ambiental, retomamos a questão dos recursos sob um novo ângulo. Afinal, estamos tratando do planejamento, não apenas do órgão ambiental, mas da gestão integrada do município em direção à sustentabilidade.

Durante o ato de planejar, diante de uma iniciativa proposta, algumas perguntas são inevitáveis:

- 🍃 O que será necessário para concretizar esta ação?
- 🍃 Novas tecnologias?
- 🍃 Assistência técnica?
- 🍃 Capacitação de funcionários?
- 🍃 Novas máquinas e equipamentos?
- 🍃 Reforço na estrutura institucional da Prefeitura?

É preciso ter a mente aberta para perceber e aproveitar as diversas possibilidades de recursos existentes no território, bem como os atores que poderão provê-los.

Vale salientar, porém, que é muito importante formalizar as demandas ambientais no orçamento municipal. Isso porque o orçamento, concebido originalmente com a missão de equacionar despesas, transformou-se com o tempo em importante instrumento de planejamento.

A partir da Constituição de 1988, firmou-se a visão de tratá-lo como um programa do qual constam os investimentos necessários ao desenvolvimento do município. Dessa forma, as ações e os recursos para executá-las traduzem uma visão de mais longo prazo, na qual a dimensão ambiental deve, necessariamente, estar incluída.

É importante que estejam previstas no orçamento não apenas as ações relacionadas à efetiva atuação do Sistema Municipal de Meio Ambiente (Sismuma), como também aquelas provenientes de outras áreas do governo que focalizam a qualidade de vida e a qualidade ambiental. Ações preventivas de defesa civil, como a instalação de **pluviômetros** nas comunidades, por exemplo, são fundamentais para impedir tragédias causadas por enchentes e deslizamento de encostas. Dessa forma, a sustentabilidade deixará de ser encarada como algo referente apenas ao meio ambiente, sendo tratada como política de governo, principalmente na destinação orçamentária.



Aprofunde-se
no tema

O **pluviômetro** é um aparelho de meteorologia usado para recolher e medir, em milímetros lineares, a quantidade de líquidos ou sólidos precipitados durante um determinado tempo e local.

As receitas orçamentárias municipais provêm de impostos, taxas e multas pagos pela população, bem como de repasses dos governos federal e estadual. A elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação do orçamento nas instituições públicas brasileiras estão previstos em lei. Baseiam-se:

- ✦ **Plano Plurianual (PPA):** foi previsto na Constituição de 1988 e segue os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar no 101/2000), que exige maior articulação entre as estratégias definidas pelo planejamento e as diretrizes orçamentárias e fiscais. A base para a realização do orçamento é a busca de equilíbrio entre receitas, isto é, entre ganhos, rendas e todo tipo de entrada de dinheiro no município, e as despesas, ou seja, os gastos, investimentos e compras.

O plano é realizado pelas três esferas federativas (Município, Estado e União) e tem a duração de quatro anos. É elaborado no primeiro ano da gestão e tem uma duração que adentra o primeiro ano da gestão posterior, uma forma de garantir a continuidade mínima das políticas públicas. Estrutura-se de forma que as ações governamentais sejam gerenciadas por meio de programas e projetos. Além de definir o recurso a ser gasto nas diversas ações, o PPA determina o que será necessário para realizá-las (prazos, custos, resultados esperados e formas de acompanhamento).

Esse programa é elaborado pelo Poder Executivo municipal e aprovado pela Câmara dos Vereadores, mas pode ser alterado por meio de emendas. Isso significa que a comunidade mobilizada pode exigir da Prefeitura ou da Câmara que o PPA contenha recursos específicos para investimentos na melhoria da qualidade ambiental, como a criação de mais áreas verdes, a coleta e a reciclagem de resíduos, o tratamento dos esgotos, entre outras medidas.

📌 **Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO):** tem a finalidade de definir as metas e prioridades do governo municipal ano a ano com base no que foi aprovado no PPA. Dessa forma, estabelece os critérios que serão utilizados na Lei Orçamentária de cada ano, bem como as políticas tributárias e as questões administrativas da Prefeitura (pessoal e salários). A LDO realiza pequenos ajustes na execução do que foi planejado no PPA. Representa, portanto, um elemento de ligação entre o planejamento de médio prazo (PPA) e o que será executado anualmente (LOA).

A comunidade, as entidades ambientalistas e o Conselho Municipal de Meio Ambiente têm o direito de inserir parâmetros nessa lei. Assim, o Executivo pode criar novos incentivos, por exemplo, para edificações que contenham telhados verdes e captação de água de chuva, mediante isenção tributária. Ou indicar que as compras destinadas à alimentação escolar sejam prioritariamente compostas de alimentos orgânicos gerados pela agricultura familiar local.

A propósito, sabe-se que as compras públicas representam 10% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Isso significa que o poder público possui grande potencial para modificar os padrões de produção e consumo, considerando as premissas da sustentabilidade socioambiental. Nesse sentido, influenciar nas políticas de compras do governo municipal constitui um passo importante em direção ao cumprimento dos ODS.

Aprofunde-se
no tema

📌 O Guia de compras públicas sustentáveis oferece indicações de como utilizar o poder de compra dos governos locais para promover o desenvolvimento sustentável. Acesse o link:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15417>.

📌 **Lei Orçamentária Anual (LOA):** essa lei, com vigência anual, estima as receitas que o governo municipal pretende arrecadar e, com base nessa informação, prevê as despesas para cada um dos programas e projetos municipais a serem realizados no ano seguinte. Elaborada pelo Poder Executivo, essa proposta de orçamento deve considerar as metas fixadas no PPA e os critérios adotados na LDO. Dessa forma, para garantir a meta de tratar o esgoto, prevista no PPA como ação que vai durar vários anos, deve haver recursos alocados ou previstos na proposta orçamentária anual.

Diversos municípios, como o de Fortaleza (CE), preveem mecanismos de participação popular na definição das prioridades. Utilizam para isso diversas instâncias, como fóruns, e lançam mão de urnas em pontos

estratégicos do município e coleta de sugestões por meio da internet. Entretanto, a participação popular não se deve restringir à elaboração do orçamento, mas incluir o acompanhamento de sua execução.

Saiba Mais

A elaboração do orçamento de Fortaleza/CE está explicado no vídeo PPA Participativo acesse o link: <https://www.youtube.com/watch?v=cbC8hm2zcAg>.

A Lei Complementar nº 101/2000 acesse o link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm.

Parcerias que mobilizam recursos

Existem diversos arranjos que permitem à Prefeitura contar com recursos extras. Saber exatamente qual é a necessidade, em termos de recursos, constitui um passo importante no planejamento da gestão ambiental. Muitas vezes o município não precisa lançar mão de dinheiro, diretamente, para a resolução de determinado problema. É possível identificar, entre possíveis fontes de recursos, quais possuem melhores condições de atender às demandas.

Emendas parlamentares

Essa é uma oportunidade para pequenos municípios receberem recursos da União para atenderem às suas reivindicações específicas. Constituem oportunidades de acrescentar novas programações orçamentárias com o objetivo de atender às demandas das comunidades. Na área de resíduos sólidos, por exemplo, pode ser interessante articular-se em torno de emenda para a implantação de um aterro sanitário que possa atender a dois ou mais municípios da região.

Vale salientar que, além das emendas solicitadas individualmente pelos parlamentares, podem-se conseguir emendas de bancadas que representam regiões específicas. É importante, porém, que o município esteja preparado para executar esses recursos, mantendo uma boa relação com o Legislativo. Como todos sabem, na gestão pública, deixar de executar recursos é pior do que não recebê-los.

Outra visão de recursos

Dependendo das ações a serem realizadas, é possível contar com recursos – financeiros ou não – nas relações de parceria com diversos atores, como:

- **Programas e projetos executados pelos governos federal e estadual no território municipal ou da região.** Algumas vezes estão previstas ações que podem contribuir na resolução de problemas que afetam a vida da população local. O Programa Terra Legal, por exemplo, realiza ações de regularização fundiária nos estados da Amazônia Legal. Com recursos deste programa federal, centenas de municípios podem regularizar a situação fundiária de áreas urbanas situadas em terras públicas da União. Acertos

entre ministérios, com auxílio de universidades federais e protagonismo das prefeituras, possibilitam o acesso à titularidade dos lotes individuais, bem como a realização de projetos urbanísticos. Os projetos em geral preveem a proteção de nascentes e de matas ciliares, bem como a realização de obras de mobilidade urbana condizentes com as premissas de sustentabilidade ambiental.

- ✦ **Empresas instaladas no município**, que possuem interesse em exercer sua responsabilidade socioambiental corporativa, beneficiando bairros e comunidades rurais do seu entorno imediato. Um exemplo é o de uma empresa do ramo da metalurgia leve, situada em Joinville/SC, que instituiu um prêmio anual em dinheiro para escolas públicas da rede municipal que iniciam sua transição para a sustentabilidade, considerando práticas de educação ambiental no Projeto Político Pedagógico (PPP), na gestão escolar e nas edificações escolares.
- ✦ **Instituições de ensino, pesquisa e extensão** atuantes no território e que podem fazer dele o seu campo de experimentação, em termos de estudos, coleta e análise de dados, atividades comunitárias, entre outras possibilidades. Tais instituições podem contribuir com a formulação de concursos públicos para a área ambiental do município; em práticas de monitoramento socioambiental; na formulação de indicadores de sustentabilidade; na criação e manutenção de bancos de dados sobre a qualidade ambiental do município.
- ✦ **Agências de cooperação internacionais**, cujas pautas podem ser coincidentes com propostas desenvolvidas pela prefeitura. Esses recursos normalmente são mais acessíveis quando o município congrega-se a fóruns e redes de outros municípios, com maior capacidade de formulação de projetos condizentes com os objetivos de tais organizações. Por esses e outros motivos, vale a pena conhecer e manter proximidade com as instituições vinculadas a questões como mudança do clima, combate ao desmatamento, energias alternativas, entre outros temas que mobilizam instituições internacionais em sua cooperação com o Brasil. O **Módulo 01** possui uma lista com algumas dessas instituições.
- ✦ **Organizações da sociedade civil (ONGs, OSCIPs)** com capacidade de captação de recursos para ações realizadas em parceria com o governo local. Isso ocorre com milhares de organizações em todo o país, cujas atividades contribuem na busca de sustentabilidade com distintas abordagens e não apenas em relação ao meio ambiente. Tais instituições, pela maior facilidade de executar recursos e fazê-los chegar até a base da pirâmide social, são potenciais parceiras, por exemplo, nos trabalhos de extensão rural junto a pequenos agricultores que precisam regularizar suas propriedades em relação ao Código Florestal.
- ✦ **Clubes de serviços e instituições religiosas**, que dispõem de títulos de utilidade pública, podem organizar campanhas e mobilizações populares em torno de temas relativos à busca da sustentabilidade no município. Isso é bastante comum, por exemplo, em relação a desastres ambientais, sejam provocados por empresas ou atividades econômicas poluentes, sejam produzidos por eventos climáticos de grande impacto.
- ✦ **Grupos de juventude**, que possuem disponibilidade para ações voluntárias em diversas frentes. Alguns desses grupos utilizam a sua natural familiaridade com a arte e com a mídia eletrônica para a produção de ações de educomunicação, como peças teatrais, vídeos, jornais eletrônicos, voltadas ao fortalecimento comunitário e à busca de sustentabilidade.

Conheça a página do MMA que trata dos subsídios para implementação da Política Nacional de Juventude e Meio Ambiente e outros importantes documentos sobre esse importante segmento populacional que está disponível em: <http://www.mma.gov.br/destaques/itemlist/category/206-juventude>.

Bom, chegamos ao final da **Unidade 02**. Vamos recapitular o que vimos nesta unidade?

O ato de planejar o desenvolvimento sustentável consiste em um mecanismo de inclusão dos diversos segmentos representativos da sociedade local, considerando governos, meio empresarial e organizações representativas da sociedade civil. Tais atores não raramente possuem posições divergentes ou claramente antagônicas em relação à apropriação dos recursos ambientais ou de estratégias pela qualidade de vida.

Dessa interação, surgem conflitos socioambientais, muitos dos quais decorrem das desigualdades sociais e do uso inadequado dos recursos por determinados setores em detrimentos dos demais. As crescentes atribuições do município requerem parcerias com a sociedade civil e o setor privado, e uma mudança no papel do poder público. Esse deve avançar da condição de mero prestador de serviços públicos para o de coordenador do planejamento e da implementação de ações em direção ao desenvolvimento sustentável.

Entre as suas atribuições nesse novo papel está o de **mediar conflitos** socioambientais. Isso requer a qualificação das gestoras e dos gestores públicos, bem como a instrumentalização dos segmentos sociais – especialmente dos mais vulneráveis – para que tenham condições de expor e defender suas posições no necessário diálogo dos diferentes nos processos de mediação de conflitos.

Em processos participativos, essa mediação deve ficar a cargo de equipes multissetoriais tecnicamente treinadas para aprofundar conhecimentos sobre o conflito em questão, proporcionar amplo debate de propostas entre os envolvidos, propor acordos e pactuar soluções. A educação ambiental, a comunicação, a educomunicação e a arte educação são recursos que estão disponíveis para facilitar este trabalho.

Por último, esta unidade fornece elementos para que os gestores e gestoras públicos possam reconhecer os recursos disponíveis no município para fomentarem a busca da sustentabilidade. Tais recursos envolvem o orçamento municipal, que se materializa por meio do PPA, da LDO e da LOA, instrumentos previstos na constituição para orientarem a elaboração do orçamento em todos os âmbitos federativos.

Mas também podem ser conseguidos mediante diferentes parcerias, que vão desde os órgãos e programas federais e estaduais presentes no território até os recursos provenientes das pequenas organizações e grupos sociais presentes no município.

No **Módulo 04**, trataremos de áreas específicas sobre as quais a gestão pública municipal precisa dedicar atenção especial, seja pela necessidade de estabelecer interfaces entre pastas, seja devido ao fato de constituírem áreas que, embora importantes, não são da competência imediata do Sisnama.

Entre as áreas, destacam-se o desenvolvimento rural sustentável, a gestão de resíduos sólidos, a gestão dos recursos hídricos e do saneamento, as políticas de conservação da biodiversidade e as referentes à mudança do clima.

Até lá!