

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

CHRISTIAN ROSA

**GESTÃO POR PROGRAMAS E GESTÃO AMBIENTAL: UMA
AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA RECENTE DO MINISTÉRIO
PÚBLICO CATARINENSE**

Dissertação de Mestrado

Florianópolis

2005

CHRISTIAN ROSA

**GESTÃO POR PROGRAMAS E GESTÃO AMBIENTAL: UMA
AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA RECENTE DO MINISTÉRIO
PÚBLICO CATARINENSE**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Engenharia de Produção.

Orientador: Prof. Alexandre de Ávila Leripio, Dr.

Florianópolis

2005

TERMO DE APROVAÇÃO

CHRISTIAN ROSA

GESTÃO POR PROGRAMAS E GESTÃO AMBIENTAL: UMA AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA RECENTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO CATARINENSE

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do grau de **Mestre em Engenharia de Produção** e aprovada em sua forma final pelo **Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção**, do Departamento de Engenharia de Produção, da **Universidade Federal de Santa Catarina**.

Florianópolis, março de 2005

Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.
Coordenador

BANCA EXAMINADORA

Prof. Adauto Viccari Júnior, M.Sc.
Ministério Público do Estado de SC

Prof. Alexandre de Ávila Leripio, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina
Orientador

Prof. Pedro Carlos Schenini, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^ª. Sandra Sulamita Nahas Baasch, Dr^ª.
Universidade Federal de Santa Catarina

*A Florianópolis, ilha-cidade que me faz feliz
Aos meus pais e melhores amigos, Ivo e Tânia
À irmã mais linda do mundo, Priscila
Ao meu sobrinho, “amado do tio”, Felipe
Àquelas pessoas incríveis que insistem em me rodear*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, aos meus pais, fãis incondicionais, que me proporcionaram uma educaçãio esmerada, apoio e amizade, a qualquer hora, e uma vida cheia de oportunidades privilegiadas.

A toda minha família, pelo carinho de sempre.

À Universidade Federal de Santa Catarina e ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e a todos os profissionais envolvidos, pela estrutura e pelo profissionalismo. Que continue pública e de qualidade!

Aos Professores Ricardo Miranda Barcia e Edvaldo Alves de Santana, pela oportunidade inicial.

Ao Professor Alexandre de Ávila Leripio, meu orientador, pelo apoio e pela paciência e, em especial, por ser esse grande professor, parceiro e motivador dos alunos, que expande os limites da academia.

Ao meu grande guru e Irmão Adauto Viccari Júnior, verdadeiro co-orientador deste trabalho e membro da banca, há anos a presença mais vanguardista nos bastidores do Ministério Público catarinense e, sem dúvida, um dos maiores conhecedores da Administração Pública no Brasil, pela amizade e pelos ensinamentos passados, profissionais e de vida.

Ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina, pela estrutura oferecida para a condução deste trabalho.

Aos Procuradores de Justiça José Galvani Alberton e Pedro Sérgio Steil, pelo convite e pela confiança para integrar suas equipes de Coordenadores do Ministério Público.

À competente equipe da Coordenadoria de Planejamento e Estratégias Organizacionais do Ministério Público, pelo coleguismo de anos.

À equipe do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, em especial ao Promotor de Justiça Alexandre Herculano Abreu, abnegado Coordenador do Centro, um dos grandes conhecedores da temática no Estado e à Daniela Kramer Frassetto, Assessora, pelo pronto atendimento às minhas constantes demandas, de entrevistas até visitas a Universidade.

Ao Promotor de Justiça Lio Marcos Marin, eventual futuro Procurador-Geral de Justiça, pela amizade, pelas entrevistas concedidas e pelas importantes contribuições.

Também aos professores Luiz Gonzaga de Souza Fonseca, Gregório Varvakis Rados, Cristiano José C. A. Cunha e Rafael Dall'Agnol, pelos conhecimentos e pelas experiências compartilhadas em sala de aula.

Aos demais membros da banca examinadora e meus ex-professores, respectivamente, na Graduação em Administração e Mestrado em Engenharia de Produção, Pedro Carlos Schenini e Sandra Sulamita Nahas Baasch, também pela dedicação em sala de aula e pela avaliação do trabalho e respectiva contribuição.

À empresa Bang & Olufsen, de Struer, Dinamarca, pelo importante convite para conduzir um projeto concomitante, na área de regulamentação ambiental, também ligada à destinação final de produtos, durante o período do Mestrado, e pelo suporte oferecido durante a minha estada.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - em especial aos hoje mestres, Rafael Burlani e Fábio Melo - com seus mais diversos *backgrounds*, pelos bons momentos vividos.

Ao Grande Arquiteto, cuja pequena mas significativa parte da obra, nosso planeta azul, após séculos e séculos de incoerente destruição, precisa, urgentemente, da nossa mão para restaurá-la.

*Is this the world we created?
We made it on our own
**Is this the world we devastated
Right to the bone?**
If there's a God in the sky looking down
What can he think of what we've done
To the world that He created?
(Freddie Mercury e Brian May)*

RESUMO

ROSA, Christian. **Gestão por programas e gestão ambiental: uma avaliação da experiência recente do Ministério Público catarinense**. 2005. 198p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

Por mais que a consciência e o conhecimento nas diversas áreas - sociais, econômicas, corporativas e legais - afetas ao meio ambiente e à sua integração ao homem e às atividades humanas tenha aumentado significativamente nas últimas três décadas, há um paradoxo evidente, pois a qualidade ambiental vem, ao mesmo tempo, sendo reduzida, ao passo que a degradação e a utilização indiscriminada dos recursos naturais vêm aumentando. Diante disso, a responsabilidade, coletiva e individual, com relação ao meio ambiente, atinge maiores proporções e, provavelmente, o topo da lista de prioridades para a sustentabilidade da vida no planeta. Nesse sentido, o Estado deve assumir o papel de gestor principal de todo o processo, tendo, para isso, que enfrentar as disfunções do modelo burocrático *weberiano*, amplamente adotado, para imprimir a celeridade necessária. A presente dissertação tem por objetivo principal avaliar a experiência do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC), que, rompendo alguns paradigmas e dando uma interpretação mais ampla a suas atribuições constitucionais, recentemente vem adotando novas formas de gestão, para um melhor atendimento das demandas ambientais. Para atender a esse objetivo, o trabalho se apóia em objetivos acessórios, que buscam contextualizar o Ministério Público estadual dentro do sistema nacional de gestão e legislação ambiental e, em especial, apresenta os principais programas em andamento, conduzidos pelo *parquet* catarinense, utilizando-se de um programa específico, que versa sobre a gestão do lixo urbano, um dos grandes problemas ambientais atualmente, para comprovar a atuação de uma instituição, mais reconhecida como mera acusadora, como gestora ambiental efetiva e indispensável.

Palavras-chave: Gestão Ambiental. Administração Pública Gerencial. Gestão por Programas. Ministério Público.

ABSTRACT

ROSA, Christian. **Gestão por programas e gestão ambiental: uma avaliação da experiência recente do Ministério Público catarinense**. 2005. 198p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

Even considering that the consciousness and the knowledge on the different fields - social, economic, corporate and legal - charged of the environment and to the integration of the man and the mankind activities to it, have significantly raised over the past three decades, there is an evident paradox established, because the environmental quality is, at the same time, decreasing, while the degradation and indiscriminate utilization of natural resources is increasing. In front of that, the responsibility, both collective and individual, related to the environment, reaches bigger proportions, and probably, the top of the priority list for the sustainability of life on the planet. On that meaning, the State must play the role of main process manager, having, to accomplish it, to confront the dysfunctions of the *weberian* bureaucratic model, highly adopted, to impress the needed celerity. The present dissertation has as a main purpose to evaluate the experience of Santa Catarina State's Public Prosecutors Office (MPSC) that, breaking some paradigms and giving a broader interpretation of its own constitutional prerogatives, has recently adopted new forms of management, for a better attention to the environmental demands. To fulfill such objective, this work sustains itself on complementary objectives, that aims to contextualize the State's Public Prosecutors Office inside the national system of environmental management and legislation and, specially, presents the main outgoing programs, carried by the State's *parquet*, making use of a specific program, that verses about the urban trash management, one of the greatest environmental issues nowadays, to verify the performance of an institution better known as a mere accusing office, as an effective and indispensable environmental managing player.

Key-words: Environmental Management. Managerialism. Programs Management. Public Prosecutors Office.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	14
LISTA DE FIGURAS	15
LISTA DE GRÁFICOS	16
LISTA DE TABELAS	17
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	18
1 INTRODUÇÃO	19
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA	19
1.2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	24
1.3 OBJETIVOS	26
1.3.1 Objetivo Geral	26
1.3.2 Objetivos Específicos	26
1.4 HIPÓTESE BÁSICA	26
1.5 LIMITES DA PESQUISA	27
1.6 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO TEMA	27
1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO	29
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	31
2.1 CONCEITOS NORTEADORES DA PESQUISA	31
2.1.1 Meio Ambiente	31
2.1.2 Ecologia	34
2.1.3 Desenvolvimento Sustentável	37
2.1.4 Gestão Ambiental	39
2.1.5 Legislação e Direito Ambiental	42
2.2 ATIVIDADE HUMANA E MEIO AMBIENTE	43
2.3 ESTADO E MEIO AMBIENTE	46
2.4 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	53
2.4.1 Administração Pública Burocrática	53
2.4.2 Administração Pública Gerencial	56
2.5 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	58

2.6 GESTÃO POR PROGRAMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	59
2.6.1 As Parcerias na Administração Pública	63
2.7 SISTEMAS DE GESTÃO AMBIENTAL	66
2.7.1 Sistema Público	67
2.7.2 Sistema Privado	68
2.8 MINISTÉRIO PÚBLICO E MEIO AMBIENTE	70
2.8.1 Histórico Geral do Ministério Público	76
2.8.2 O Ministério Público em Santa Catarina	76
2.8.3 Procedimentos quanto às demandas ambientais nas comarcas	78
2.8.4 Instrumentos de Atuação no Meio Ambiente	79
2.8.4.1 Inquérito Civil	80
2.8.4.2 Recomendação	81
2.8.4.3 Ação Civil Pública	82
2.8.4.4 Ação Penal Ambiental	83
2.8.4.5 Transação Penal	84
2.8.4.6 Termo de Ajustamento de Conduta	84
2.8.4.7 O Fundo de Reconstituição de Bens Lesados	86
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	88
3.1 CARACTERIZAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA	89
3.1.1 A classificação da Pesquisa	90
3.1.1.1 Quanto à sua Natureza	90
3.1.1.2 Quanto à sua Forma de Abordagem	91
3.1.1.3 Quanto aos seus Objetivos	91
3.1.1.4 Quanto aos Procedimentos Técnicos Utilizados	92
3.2 ESTRUTURA E CRONOGRAMA DA PESQUISA	94
3.3 DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS TÉCNICOS E DOS MÉTODOS DE COLETA DE DADOS	95
3.3.1 A pesquisa bibliográfica e documental.....	95
3.3.2 A fase exploratória	96
3.3.3 A delimitação do estudo	97
3.3.4 A elaboração do relatório final	97

4 GESTÃO POR PROGRAMAS NA ÁREA AMBIENTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA	98
4.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA	98
4.2 ESTRUTURA PARA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE	104
4.3 A ESTATÍSTICA DOS PROCEDIMENTOS RELATIVOS AO MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO CATARINENSE	107
4.4 A GESTÃO POR PROGRAMAS COMO DEFINIÇÃO ESTRATÉGICA .	112
4.5 PARCERIAS	113
4.6 GERENCIAMENTO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS (GIM)	115
4.7 DESCRIÇÃO SUCINTA DOS PROGRAMAS DA ÁREA AMBIENTAL ENTRE 1999 E 2004	118
4.7.1 “Água Limpa” para Preservação dos Mananciais	118
4.7.2 Controle da Utilização de Recursos Hídricos Subterrâneos	119
4.7.3 Destinação de Embalagens de Agrotóxicos	120
4.7.4 Exploração Florestal Sustentável	121
4.7.5 Ligação dos Esgotos Sanitários na Rede Coletora	122
4.7.6 Lixo Nosso de Cada Dia	123
4.7.7 Prevenção de Delitos e Danos Ambientais	123
4.7.8 Silêncio-Padrão	124
4.8 A QUESTÃO AMBIENTAL NA DEFINIÇÃO DAS ATUAIS PRIORIDADES INSTITUCIONAIS	124
5 PROGRAMA “LIXO NOSSO DE CADA DIA” - ESTUDO DE CASO	127
5.1 O PROBLEMA DO LIXO	127
5.2 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA EM SANTA CATARINA	131
5.3 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PROGRAMA	132
5.4 SITUAÇÃO INICIAL - 2001	134
5.5 ATUAÇÃO MINISTERIAL	140
5.6 SITUAÇÃO ATUAL - 2004	141
5.7 ATUAÇÃO COMPLEMENTAR	148

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	149
6.1 CONCLUSÕES DA PESQUISA	149
6.1.1 Quanto aos Objetivos Propostos	151
6.1.2 Quanto à Hipótese Levantada	151
6.2 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	153
GLOSSÁRIO	156
REFERÊNCIAS	157
ANEXOS	168
Anexo I: Levantamento da situação inicial da destinação do lixo nos municípios catarinenses	168
Anexo II: Recomendação do Ministério Público à Secretaria de Estado do Meio Ambiente	183
Anexo III: Recomendação do Ministério Público aos Prefeitos Municipais....	185
Anexo IV: Modelo de Portaria de Abertura de Procedimento Administrativo Preliminar	187
Anexo V: Modelo de Termo de Ajustamento de Conduta	189
Anexo VI: Modelo de Ação Civil Pública	193

Lista de quadros

Quadro 1	As cinco dimensões do desenvolvimento sustentável	38
Quadro 2	Princípios da gestão ambiental	40
Quadro 3	Os princípios da Rio-92	46
Quadro 4	Novo e velho paradigma no poder e na política	51
Quadro 5	Diferenças entre o modelo burocrático e o modelo gerencial .	57
Quadro 6	Cronograma do trabalho e das atividades realizadas	94
Quadro 7	Promotorias de Defesa do Meio Ambiente	106
Quadro 8	Padrões de desempenho GIM	116

Lista de figuras

Figura 1	Degradação ambiental verificada na Rio+5	22
Figura 2	Multidisciplinaridade da Ecologia	36
Figura 3	As cinco etapas do processo de planejamento estratégico	58
Figura 4	Encadeamento lógico entre problemas, programas e resultados	61
Figura 5	Avaliação de programas	62
Figura 6	Estrutura básica do SISNAMA	67
Figura 7	Planejamento da pesquisa	88
Figura 8	Método científico	89
Figura 9	Organograma do Ministério Público do Estado de Santa Catarina	98
Figura 10	Estrutura Organizacional para defesa do Meio Ambiente	104
Figura 11	Problemas relacionados ao lixo	129
Figura 12	Recuperação de áreas degradadas - situação inicial	134
Figura 13	Licença Ambiental para destinação dos resíduos sólidos - situação inicial	136
Figura 14	Destinação final dos resíduos sólidos - situação inicial	137
Figura 15	Consórcio de tratamento de resíduos sólidos - situação inicial	139
Figura 16	Recuperação de áreas degradadas - situação final - último levantamento (2002)	142
Figura 17	Licença Ambiental para destinação dos resíduos sólidos - situação final	143
Figura 18	Destinação final dos resíduos sólidos - situação final	145

Lista de gráficos

Gráfico 1	Inquéritos Cíveis, Procedimentos Administrativos e Peças Informativas em 2004	110
Gráfico 2	Ações Cíveis Públicas em 2004	110
Gráfico 3	Termos de Ajustamento de Conduta em 2004	111

Lista de tabelas

Tabela 1	Taxa de urbanização no Brasil	45
Tabela 2	Onde prestar informações sobre degradação ambiental em SC	74
Tabela 3	Evolução das atividades na área criminal	107
Tabela 4	Atividades na área cível	107
Tabela 5	Destinação final do lixo urbano em SC (2001)	131
Tabela 6	Lixões em Santa Catarina (2001)	132
Tabela 7	Recuperação de áreas degradadas - situação inicial	134
Tabela 8	Licença Ambiental para destinação dos resíduos sólidos - situação inicial	136
Tabela 9	Destinação final dos resíduos sólidos - situação inicial	138
Tabela 10	Consórcio de tratamento de resíduos sólidos - situação inicial	139
Tabela 11	Recuperação de áreas degradadas - situação final - último levantamento (2002)	142
Tabela 12	Licença Ambiental para destinação dos resíduos sólidos - situação final	143
Tabela 13	Destinação final dos resíduos sólidos - situação final	145

Lista de siglas e abreviaturas

ACP	Ação Civil Pública
BPD	<i>Business Partners for Development</i>
CGMP	Corregedoria-Geral do Ministério Público
CME	Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COPEO	Coordenadoria de Planejamento e Estratégias Organizacionais
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
EMAS	<i>Environmental Management and Audit Scheme</i>
FRBL	Fundo para a Reconstituição de Bens Lesados
GIM	Gerenciamento de Informações Municipais
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Inquérito Civil
ISO	<i>International Standardization for Organization</i>
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
MPSC	Ministério Público do Estado de Santa Catarina
ONU	Organização das Nações Unidas
PGA	Plano Geral de Atuação
PGJ	Procuradoria-Geral de Justiça
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SGA	Sistema de Gestão Ambiental
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
USP	Universidade de São Paulo
WCED	<i>World Commission on Environment and Development</i>
ZERI	<i>Zero Emissions Research and Initiatives</i>

1 INTRODUÇÃO

“Não é que eles não vejam a solução. O que eles não enxergam é o problema”.

Gilbert Keith Chesterton

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA

Os últimos vinte anos testemunharam a transformação do movimento de defesa do meio ambiente em um importante empreendimento global. Hoje em dia, ele é eclético, reunindo elementos de diversas áreas do conhecimento, como a biologia, a economia, a sociologia, a administração, a antropologia e o direito, dentre outras. O movimento se baseia na premissa básica de que o bem-estar da humanidade depende do bem-estar do planeta, e, como a degradação, a exaustão de recursos e a poluição não têm passaporte, a proteção da natureza é igualmente importante, ainda que não totalmente aceita, para todos os indivíduos do planeta.

No seu manuscrito de maior destaque, *A Terceira Onda*, TOFFLER (1980) faz um apanhado geral da história industrialista contemporânea e profetiza, com alto grau de acerto, mudanças ainda por vir. O autor aponta que, em especial após a Revolução Industrial, as nações do mundo, de forma geral, em busca da industrialização acelerada, colocaram o homem em conflito direto com a natureza, consumindo os recursos indiscriminadamente, poluindo a atmosfera e desmatando regiões inteiras em busca do lucro, sem muita preocupação com os efeitos colaterais ou as conseqüências de longo prazo.

Mas TOFFLER (1980) também já apontava na época para as mudanças que estariam acontecendo e viriam a florescer anos mais tarde, colocando as questões relativas ao homem e as suas formas de organização em harmonia com o meio ambiente, como o cerne das discussões num futuro próximo.

Na verdade, o que o autor previu foi uma mudança de paradigma. De uma postura global declaradamente industrializante e absolutamente livre de culpa, para um posicionamento questionador das pessoas acerca da sustentabilidade temporal daquele desenvolvimento previamente perseguido.

Segundo MACHADO (2002), um dos mais ilustres economistas, Jean Baptiste Say, afirmou que as riquezas naturais são inesgotáveis e não podendo ser

multiplicadas, nem esgotadas, não constituiriam sequer objeto das ciências econômicas. Outros economistas clássicos também definiam os recursos naturais como uma fonte inesgotável de fatores de produção, o que levou a um crescimento econômico predatório, baseado no desperdício e nas altas emissões de poluentes físicos, químicos e biológicos.

A exploração dos recursos naturais já preocupava o economista Thomas Robert Malthus, que desenvolveu uma teoria demográfica, por meio da qual defendia a tese do crescimento geométrico (população) e aritmético (recursos naturais), Malthus acreditava que, em algum momento da História, os recursos naturais necessários para satisfazer as necessidades do homem não seriam suficientes. O homem, entretanto, mostrou não ter limites e conseguiu inverter a lógica de Malthus. Novas técnicas de produção foram criadas, desenvolvendo-se a base tecnológica, mas a realidade pouco mudou. Muitos continuam com pouco, e poucos, com muito. O mesmo acontece na divisão dos recursos naturais. Segundo o Banco Mundial, cerca de oitenta países sofrem com problemas de abastecimento de água, elemento essencial para a vida, e cerca de dez milhões de pessoas morrem, a cada ano, por causa do consumo de água contaminada (MACHADO, 2002).

A herança do paradigma da Revolução Industrial, que é oposta à necessidade de sustentabilidade da vida do planeta, perdura até os dias de hoje, mas vem encontrando, ainda que com esforços insuficientes, alguma resistência. ALMEIDA (2002, p. 28) escreve que a noção de desenvolvimento sustentável ainda não tinha surgido para a sociedade contemporânea e nem mesmo a expressão meio ambiente era corrente, quando, em 1933, um grupo de cientistas, jornalistas e políticos organizou no Rio de Janeiro, então capital federal, a primeira reunião para discutir políticas de proteção ao patrimônio natural. O encontro, convocado pela Sociedade dos Amigos das Árvores, foi a Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza e tinha uma agenda ampla, incluindo a defesa da flora, da fauna e dos sítios de monumentos naturais.

A preocupação ambiental já encontrava paralelos em diversos países, mas nem todos pensavam assim. Na Conferência de Estocolmo, em 1972, ao passo que os países se preocupavam com os alarmantes níveis de poluição atmosférica e hídrica e propunham, pela primeira vez, a adoção de mecanismos de controle globais e integrados e não mais locais, logo o Brasil causou um escândalo, quando

anunciou - com cartazes inclusive - que o país estaria de braços abertos a receber a indústria poluidora de outros países e que a degradação ambiental não era uma preocupação nacional, mas apenas o aumento do Produto Nacional Bruto.

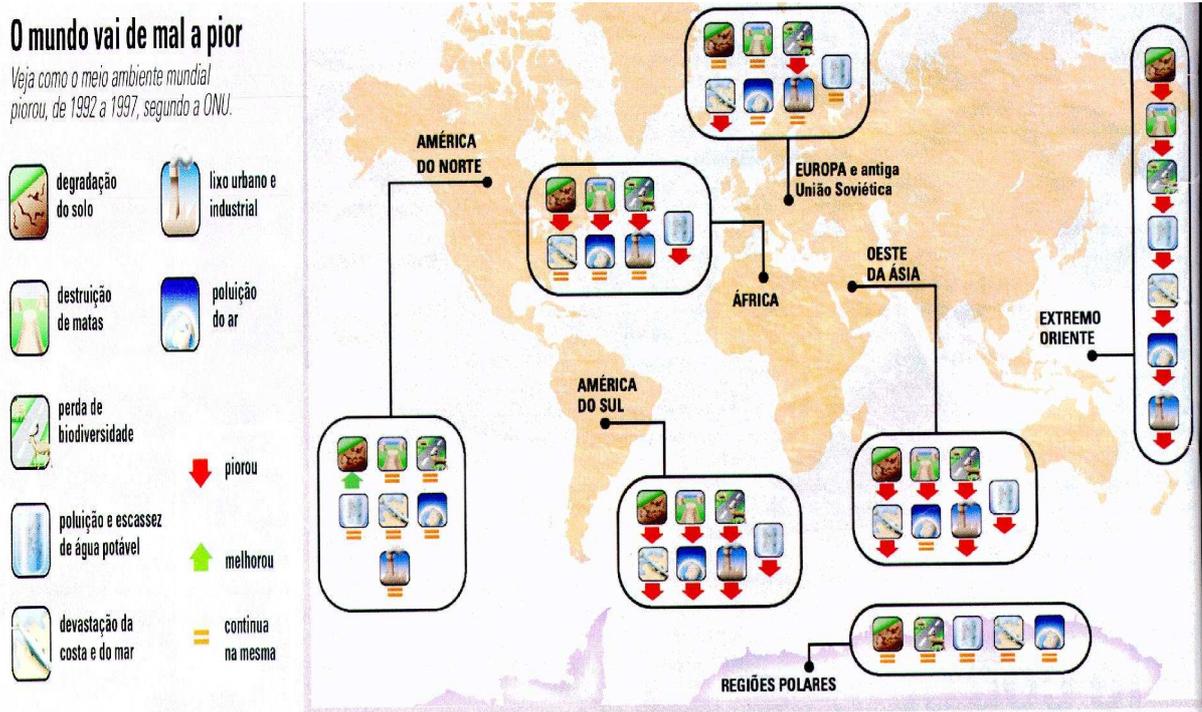
Nem tanto ao mar nem tanto à terra. O encontro de 1972 foi ancorado pelo não menos polêmico relatório 'Os Limites do Crescimento', publicado dois anos antes pelo Clube de Roma, organização de cientistas europeus que defendiam que o desenvolvimento econômico do Terceiro Mundo deveria ser zerado para evitar maiores degradações ambientais no planeta (BRAUN, 2001, p. 23).

Em 1987, foi publicado 'Nosso Futuro Comum' (também conhecido por 'Relatório Brundtland'), que trouxe à tona a necessidade, não-excludente, de desenvolvimento social e econômico, preservando-se e recuperando-se a natureza. Após a divulgação do relatório, foi convocada, para 1992, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que acabou conhecida como Eco-92.

A Eco-92, que comemorava os 20 anos da Conferência de Estocolmo e buscou discutir as conclusões e propostas do Relatório Brundtland, foi considerada um marco da humanidade, com a participação de 178 países, sendo 112 deles representados por seus chefes de estado, e trinta mil pessoas. Dentre os resultados significativos, está a Carta da Terra, que apresenta 27 princípios básicos para a proteção ao meio ambiente, reforçando a necessidade de integração entre os países e atores envolvidos e solicitando o estabelecimento de parcerias entre o Estado e a sociedade. Também foi estruturada a Agenda 21, um amplo programa de ação para dar efeito prático aos princípios aprovados e que deveria ser escrita e aplicada por todos os países signatários, nas esferas federais, estaduais e municipais.

O trabalho não dispõe de dados estatísticos sobre a realidade da adoção e, principalmente, da implantação da Agenda 21 pelos países, mas vê-se que, antes mesmo da Conferência de Johannesburgo, em 2002, no encontro conhecido Rio+5, em 1997, os resultados não foram aqueles esperados, tendo a Organização das Nações Unidas (ONU) avaliado que a qualidade ambiental mundial estacionou ou piorou, na maioria dos casos, ao invés de melhorar. Foram avaliadas questões como a degradação do solo, a destruição das matas, a perda de biodiversidade, a poluição e escassez de água potável, a devastação das costas e do mar, a poluição do ar e o lixo industrial e urbano, foco deste trabalho, como representado na figura a seguir.

Figura 1: Degradação ambiental verificada na Rio+5



Fonte: Revista Veja, 1997

De fato, é um paradoxo inquietante. Quanto mais as questões ambientais estão na pauta estratégica dos países e organizações, mais essas mesmas questões não apresentam um quadro de melhoria global significativa, ainda que pontualmente se encontrem melhorias.

Em geral, na América do Norte, a situação encontrava-se idêntica àquela observada cinco anos antes, com alguma melhoria relacionada à degradação do solo. O mesmo ocorreu na Europa e nos países da antiga União Soviética, porém com piora nos índices de biodiversidade e devastação das costas e do mar.

A questão do lixo, em especial, que também degrada o solo, as fontes de águas subterrâneas e as águas pluviais, além de ser também um inimigo imediato da saúde pública, é das mais preocupantes. A situação permaneceu estacionada na América do Norte, África e Europa, ao passo que piorou na América do Sul, Oriente Médio e Extremo Oriente do globo, áreas que também viram praticamente todas as demais situações avaliadas piorarem.

Segundo TEICH (2002, p. 84), 30 bilhões de toneladas de lixo são despejadas anualmente no meio ambiente e são produzidas por ano, 80 milhões de toneladas de plástico, material de lentíssima decomposição, quando há cinquenta

anos esse número era de cinco milhões. Ainda de acordo com o autor, somente no Brasil, existem 100 milhões de pneus abandonados.

Há outras evidências de que a qualidade ambiental global não está evoluindo. Ainda que as questões de responsabilidade social, intimamente ligadas à proteção ao meio ambiente, bem como as de produtividade de recursos, que apontam para a possibilidade de ganhos econômicos e ambientais, concomitantemente, para as empresas estejam em voga, COHEN (2000, p. 90) apresenta os resultados de uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor, da Universidade de São Paulo (USP), que aponta que, de toda a atuação social das empresas no Brasil, apenas 19% dos recursos são destinados à questão ambiental. No mesmo sentido, HOLLIDAY, SCHMIDHEINY e WATTS (2002, p. 109) afirmam que menos de um terço das empresas, segundo pesquisa mundial da SAM, monitora o desempenho ambiental da maioria de suas operações.

Na CNUMAD de Johannesburgo, em 2002, a ONU apontou que apenas quarenta nações adotaram algum tipo de estratégia preservacionista, transcorridos dez anos da Conferência do Rio de Janeiro (TEICH, 2002, p. 82). É pouco, muito pouco.

É do Estado, justamente, a responsabilidade final quanto à qualidade do meio ambiente. Várias vezes citada na Carta do Rio, a responsabilidade do Estado também está prevista nos textos constitucionais, como o brasileiro. MARTINS (2004) aponta que o artigo 225 da Constituição Federal esclarece que a preservação ambiental é dever do poder público e da coletividade, e seu parágrafo 1º determina que a discriminação de reservas legais e recuperações ecológicas estejam a cargo apenas do poder público.

Se, como anota DRUCKER (1999, p. 91), uma organização tem plena responsabilidade pelo seu impacto sobre a comunidade e a sociedade, por exemplo, pelos efluentes que lança em um rio local, pode-se afirmar que o Estado é co-responsável pela potencial poluição gerada e, também, pela sua recuperação.

Cabe ainda ao Estado patrocinar políticas públicas que busquem educar ambientalmente a população, porém, como afirma NERI (2005), a gestão da política pública tem se tornado cada vez mais complexa e desafiadora. LOUREIRO (2004, p. 46) diz que “políticas públicas podem ser definidas como ações planejadas de

governo, como instância do Estado capaz de operacionalizar políticas universalistas, includentes e igualitárias”.

E, com a evolução relativamente recente dos mecanismos de proteção dos interesses difusos, o constituinte colocou em relevo o papel do Ministério Público como curador do patrimônio ambiental da coletividade (CHATEAUBRIAND; NARDY, 1997). Ainda que haja uma ampliação prática da atuação ministerial, que inclui a própria educação ambiental, quando se objetiva a proteção do meio ambiente, resta ao Ministério Público o dever de chamar à responsabilidade pessoas físicas, organizações privadas e o próprio poder público, quando, por falta ou omissão, atuar de forma contrária às demandas ambientais, como se poderá observar mais adiante.

1.2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Existe, *lato sensu*, uma tendência evidente de declínio na qualidade ambiental geral do planeta, expressada pelo descontrole que vem se desenhando na relação atividade humana-meio ambiente. Enquanto há uma melhoria significativa em questões pontuais, no âmbito geral, não se observa o mesmo.

O Estado, por outro lado, que deve ser o gestor ambiental principal, vem enfrentando problemas. Ele é o responsável pela qualidade ambiental por meio do desenvolvimento de políticas públicas que visem minimizar os problemas ambientais e patrocinar o desenvolvimento sustentável. Ainda, deve implementar leis e regular as atividades humanas, utilizando-se do seu aparato para reprimir, punir e, em especial, educar e estimular ações pró-ativas dos diversos atores envolvidos na problemática ambiental, sendo também, em última instância, co-responsável pelas atividades danosas de terceiros.

Sobre a responsabilidade solidária do Estado em relação a toda e qualquer atividade que cause dano ao meio ambiente, MILARÉ (2000, p. 426) coloca que

O Poder Público poderá sempre figurar no pólo passivo de qualquer demanda dirigida à reparação do meio ambiente: se ele não for o responsável por ter ocasionado diretamente o dano, através de um de seus agentes, o será ao menos solidariamente, por omissão no dever de fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. A propósito, vale lembrar

que a Constituição Federal impôs ao Poder Público o dever de preservar e defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Ao Estado restará, no entanto, voltar-se regressivamente, no último caso, contra o causador do dano e, naquele outro, contra o agente que, por culpa, deu causa a danosidade ambiental.

Porém, uma série de entraves tem sido observada. O aparelho estatal, incluindo a Justiça Ambiental, sofre com as disfunções naturais da excessiva dependência do modelo burocrático *weberiano*, quando se olha para o lado operacional. Com relação às questões judiciais propriamente ditas, o tempo é fator preponderante, em especial para demandas ambientais, cuja demora em se darem soluções efetivas aos problemas pode ter como conseqüência a irreversibilidade do dano.

A conhecida lentidão da justiça se deve, segundo o Procurador-Geral de Justiça, Pedro Sérgio Steil, em recente pronunciamento, à excessiva judicialização dos conflitos, o que contribui para o excesso de demanda de prestação jurisdicional. No caso de Santa Catarina, o problema é evidente, pois, segundo ele, o Estado ostenta a segunda maior taxa de litigiosidade do país, na ordem de oito habitantes por processo distribuído no ano de 2003, conforme dados do diagnóstico do Poder Judiciário, publicado pelo Ministério da Justiça em agosto de 2004.

Some-se a isso o sem-fim de recursos que o Direito Processual admite, incluindo o Direito Processual Ambiental, e tem-se um problema bem definido.

Assim, este trabalho busca apresentar um contraponto à judicialização dos conflitos e à burocratização na busca das soluções desses conflitos por parte do Ministério Público catarinense, porém por meio de alternativas apoiadas em modelos e ferramentas gerenciais.

A questão central na formulação do problema-tema desta pesquisa é: “De que forma o Ministério Público, como órgão de Estado, deve estruturar a organização do trabalho, para imprimir maior celeridade e efetividade no atendimento das questões afetas à defesa e gestão das causas relacionadas ao meio ambiente?”

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Avaliar, à luz da literatura pertinente, a experiência recente do Ministério Público do Estado de Santa Catarina com a adoção da Gestão por Programas para a busca de soluções para conflitos ambientais.

1.3.2 Objetivos Específicos

- i. confrontar dois diferentes modelos de Administração Pública, o burocrático e o gerencial, notadamente com ênfase no segundo, por meio da Gestão por Programas;
- ii. contextualizar o Ministério Público na temática ambiental, apresentando suas formas básicas de atuação;
- iii. descrever os Programas Ambientais no âmbito do Ministério Público catarinense; e
- iv. analisar, por meio de um estudo de caso, a Gestão por Programas na área ambiental do Ministério Público catarinense.

1.4 HIPÓTESE BÁSICA

A presente dissertação está apoiada na busca da confirmação de uma hipótese básica, que sugere que: “Ao adotar práticas de gestão alternativas ao modelo burocrático puro e à atuação judicial não-coordenada dos agentes ministeriais envolvidos no processo, como a Gestão por Programas, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina consegue, ao mesmo tempo, imprimir maior celeridade na solução efetiva de questões ambientais ainda no âmbito administrativo, em detrimento do judicial, apoiado em uma atuação que o aproxima muito mais da mediação e da gestão participativa do que da acusação unilateral”.

1.5 LIMITES DA PESQUISA

Diante do contexto ambiental e jurídico-ambiental percebido, para atender os objetivos propostos neste trabalho, foi necessário, por uma questão didática, limitar a pesquisa, que tem por escopo a área de atuação ambiental do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e a avaliação de suas inovações no trato da problemática ambiental, dentro do limite de tempo compreendido entre os anos 2001 e 2004, em especial, optando-se pelo Programa “Lixo Nosso de Cada Dia”, para o estudo de caso, por apresentar características suficientes para buscar comprovar a hipótese.

É imprescindível mencionar que, embora exista significativa literatura disponível em gestão ambiental, legislação ambiental e Administração Pública, quase não há publicações recentes especializadas nas formas de atuação mais recentes no âmbito do Ministério Público e é nula a literatura disponível que associe essas áreas entre si.

Por essa razão, o trabalho busca, por meio da revisão da teoria disponível e, sobretudo, da pesquisa prática, o encadeamento lógico das áreas abordadas, para a consecução dos objetivos propostos.

1.6 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO TEMA

O Estado, como responsável maior no tocante às questões ambientais, possui, dentro do sistema público e com relação direta com o sistema ambiental privado, um arrazoado de leis e órgãos de proteção ao meio ambiente e, como ator principal, por consequência de sua missão constitucional, encontra-se o Ministério Público, tanto na esfera federal quanto na esfera das Unidades da Federação.

Com relação ao destaque ocupado pelo Ministério Público e suas características especiais no âmbito da Administração Pública, COSTA (In: LEITE; DANTAS, 2003, p. 78) aponta que

O Ministério Público, por conta da reforma constitucional de 1988, adquiriu posicionamento destacado dos poderes da Federação. Posta-se a instituição em seção própria, não sendo órgão de execução do Poder

Judiciário, nem tampouco auxiliar da justiça. É órgão externo ao Poder Executivo ou ao Legislativo, desvinculado funcional e hierarquicamente do aparelho coercitivo e fiscalizador da Administração Pública, das Casas Legislativas e do Judiciário. Mas isso não significa estar desincumbido da fiscalização, da defesa e da tutela administrativa e judicial (penal e cível) dos valores e bens jurídicos indisponíveis, individuais e sociais.

E o autor segue com o raciocínio, ratificando que o Ministério Público “pode ser definido como órgão de Estado, mas não do Governo...”, pois, na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, com conhecido destaque para a questão ambiental, a instituição, como autora ou fiscalizadora, na esfera judicial ou administrativa, pode acionar os demais entes do próprio Estado, como os Executivos estaduais e municipais ou a Assembléia Legislativa.

O Ministério Público, contudo, vem enfrentado os mesmos problemas dos demais órgãos de gestão e defesa do meio ambiente, como as disfunções burocráticas, próprias da cultura enraizada e da necessidade do cumprimento estrito da legislação, as deficiências estruturais, decorrentes de limitações financeiras e orçamentárias e da falta de estratégias específicas para o enfrentamento desses problemas.

No Estado de Santa Catarina, vem observando-se, ainda que até então sem uma avaliação científica, uma mudança de abordagem em diversas áreas, com destaque para a área ambiental, onde se pode perceber que a adoção de modelos alternativos de gestão busca agregar racionalidade e eficiência à atuação.

O exemplo do lixo, utilizado para o estudo de caso, é particularmente relevante para a análise, visto tratar-se, por suas características, de um tema mais pertinente à Administração do que ao Direito propriamente dito, sendo este último, porém, de vital valia para a gestão do lixo.

Diz-se isso porque - e sem avaliar a dimensão ou grau de importância do dano -, enquanto o desmatamento de uma área pode ser parado e até mesmo a área recuperada (ainda que com importantes perdas) ou enquanto uma fábrica que lança seus efluentes líquidos em um rio pode parar de fazê-lo, o lixo é perpétuo e existirá, em maior ou menor proporção, dependendo de seu reaproveitamento, reutilização ou reciclagem, como subproduto de toda atividade humana.

Busca-se assim justificar-se este trabalho, pois qualquer esforço na área ambiental, no sentido de minimizar as dificuldades encontradas, buscando na crise o

combustível para a criatividade, faz-se relevante e digno de avaliação ou modelagem.

1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para atender aos objetivos deste trabalho, ele foi desenvolvido em seis capítulos distintos, que, integrados entre si, buscam discorrer logicamente sobre os principais temas abordados no estudo e apresentar aderência, coerência e relação entre eles.

Este capítulo é introdutório, sua função é a de contextualizar a temática ambiental e os problemas existentes bem como trazer conceitos iniciais que são os norteadores do trabalho todo. Em especial, estabelece a hipótese básica do trabalho bem como os objetivos propostos, além de apresentar as limitações da pesquisa e a justificativa e relevância do tema.

O segundo capítulo é o da Fundamentação Teórica, que aborda as relações entre as atividades humanas e o Estado e entre ambos com o meio ambiente, discorre sobre os modelos burocrático e gerencial de Administração Pública e, nesse sentido, dá ênfase à Gestão por Programas. O capítulo aborda ainda os sistemas público e privado de Gestão Ambiental e busca contextualizar o Ministério Público nesses sistemas, traçando o histórico geral da instituição, suas atribuições legais, com base na Carta Magna e nas Leis Orgânicas, e apresenta ainda as formas de atuação básica do Ministério Público na defesa das questões ambientais.

O terceiro capítulo aborda a metodologia científica utilizada, com as características, os critérios, procedimentos técnicos e instrumentos utilizados para o levantamento de dados bem como a estrutura e o cronograma geral da pesquisa apresentada pela dissertação.

O quarto capítulo, intitulado Gestão por Programas na Área Ambiental do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, já apresenta resultados da pesquisa, buscando explicar a estrutura organizacional disponível para a defesa do meio ambiente, verificar os números dos procedimentos ministeriais diante da temática, descrevendo sucintamente os principais programas da área ambiental na

instituição, sistemática que surgiu no seu primeiro processo de Planejamento Estratégico, e é finalizado abordando a relevância crescente das questões ambientais nas atuais prioridades político-institucionais do MPSC.

No quinto capítulo, está apresentado o estudo de caso propriamente dito, que aborda um programa em particular, o “Lixo Nosso de Cada Dia”. Esse capítulo aborda o problema do lixo no mundo, há a diagnose do problema no Estado de Santa Catarina, apresenta as características gerais do programa, os principais atores envolvidos, a atuação ministerial e os resultados observados ao longo de quatro anos, por meio da apresentação da situação inicial e da atual.

O sexto e último capítulo da presente dissertação apresenta as conclusões obtidas, tanto com relação aos objetivos propostos quanto à hipótese formulada inicialmente. O capítulo ainda traz recomendações, para trabalhos científicos futuros, com aplicabilidade no MPSC ou em outro ente da estrutura estatal, para a gestão do meio ambiente, cujo tema principal pode ser decorrente deste estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

“A sustentação exclusiva do ritual burocrático, sem consequência prática sobre a realidade social em que deve incidir a função jurisdicional, pode induzir os seus executores ao falso juízo de que o importante é gerar números e não resultados”.

José Galvani Alberton

2.1 CONCEITOS NORTEADORES DA PESQUISA

Dentre os vários temas e conceitos encontrados no presente trabalho e em toda a temática ambiental, com sua característica multidisciplinar, alguns merecem destaque, por, constantemente, permear e serem permeados pela relação da atividade do Ministério Público com o ambiente em que está inserido e que defende.

Destacam-se a seguir os conceitos apontados por autores e obras encontrados na fase de Pesquisa Bibliográfica para expressões que, complementares, muitas vezes são confundidas entre si, Meio Ambiente, Ecologia, Desenvolvimento Sustentável, Gestão Ambiental, Legislação Ambiental e Direito Ambiental.

2.1.1 Meio Ambiente

A despeito do fato que o meio ambiente e as questões ambientais têm sido discutidos há muitos séculos, por várias civilizações, e, com alguma propriedade, a partir do século 19, foi justo no século mais industrializante, o século 20, que o assunto virou tema corrente em distintas rodas científicas e laicas. Segundo ARAUJO (2004), em 1909, a palavra *umwelt* (meio ambiente, em alemão) foi utilizada pela primeira vez pelo biólogo e ecologista pioneiro da região báltica, Jakob Von Uexküll.

MILARÉ (2000, p. 52) aponta que há referência anterior, já em 1835, quando o naturalista francês Geoffrey de Saint-Hilaire cunhou a expressão *milieu ambience* (meio ambiente, em francês) na obra *Études progressives d'un naturaliste*.

Há alguma dúvida semântica, mas que apresenta pouca importância segundo ARAUJO (2004)

Nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) considera-se o meio ambiente como algo que abrange o social, econômico, natural e antrópico. Outros autores utilizam unicamente o termo ambiente e defendem a não utilização do meio. Segundo Valenti, no *Las distintas visiones geográficas de las relaciones entre naturaleza y hombre* (Barcelona, 1984), o termo meio ambiente provém da tradução do francês *milieu ambiente*, utilizado inicialmente por naturalistas e geógrafos. *Milieu* (ou meio) designa o lugar onde está ou onde se movimenta um ser vivo qualquer e *ambiente* (ou ambiente) refere-se ao que rodeia o ser.

E o autor prossegue:

Particularmente, prefiro concordar com os demais autores, pois esta explicação de Valenti parece não convencer, afinal de contas, ambiente também é o lugar onde está ou se movimenta o ser. Se analisarmos, uma palavra complementa a outra, mas qualquer uma pode ser utilizada de forma isolada sem perder o sentido, por isso também é possível falar em meio sem precisar se falar a palavra ambiente.

SACHS (2000, p. 117) coloca que quase todos os relatórios sobre o futuro do planeta trazem em sua capa as fotos da Terra registradas por Neil Armstrong, na primeira viagem tripulada à Lua. Foi justo naquela viagem que o homem pode ver, de forma inteira, o planeta em que vive, com sua beleza e fragilidade, que suscitava cuidado.

A expressão meio ambiente surgiu de maneira definitiva na agenda internacional a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo em 1972, proposta justamente pela Suécia, preocupada com a chuva ácida e a poluição no Báltico (SACHS, 2002, p. 118).

LIMA-E-SILVA *et al.* (1999, p.11) em seu Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais, definem meio ambiente como

1. Conjunto de fatores naturais, sociais e culturais que envolvem um indivíduo e com os quais ele interage, influenciando e sendo influenciado por eles. 2. As circunvizinhanças de um organismo, no qual ele está imerso, incluindo as plantas, os animais e os microorganismos com os quais ele interage. [...] De modo mais geral, qualquer elemento externo ao objeto de interesse (um gene, um organismo, uma população, etc.) que pode influenciar sua função ou atividade. 3. O conjunto total do sistema físico e biológico, no qual vivem o homem e os outros organismos.

O Dicionário Ilustrado de Ecologia (1997, p. 111), publicado pelos editores da Revista Terra, corrobora, definindo e comentando o meio ambiente:

[O meio ambiente] É a realidade física e orgânica de um determinado espaço, que pode compreender tanto um ecossistema como toda a biosfera. Preocupações com o meio ambiente quase não tinham lugar há vinte anos, seja na imprensa, seja nas decisões políticas governamentais. Hoje não há governo ou ser humano que não as leve em consideração [...]. No Brasil, mudaram muito os conceitos em relação à problemática ambiental. As conclusões de uma pesquisa recente realizada pelo Ministério do Meio Ambiente revelaram um cidadão brasileiro mais ecologicamente consciente e disposto a colaborar com programas que tenham a qualidade ambiental como prioridade. A coleta seletiva e reciclagem do lixo nas grandes cidades seria um bom começo.

Em linguagem técnica, meio ambiente é “a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos em questão” (NEBEL *apud* MILARÉ, 2000, p. 52). Há, contudo, a necessidade da inserção do próprio indivíduo, ou da população em questão, que não deve ser dissociado do meio ambiente em que está inserido, sob pena de um retrocesso secular.

MILARÉ (2000, p.53) coloca que, o conceito jurídico de meio ambiente precisa ser mais amplo. Se a visão estrita do meio ambiente trata do patrimônio natural e das suas relações com e entre os seres vivos, desprezando-se tudo aquilo que não seja diretamente relacionado com recursos naturais, em uma concepção mais ampla, o meio ambiente vai além dos limites estreitos fixados tradicionalmente, ao passo que inclui toda a natureza original (natural) e artificial (criada pelo homem), assim como os bens culturais.

Nesse sentido, como meio ambiente pode ser caracterizado tanto uma cidade quanto uma montanha, pois, segundo MILARÉ (2000, p. 53):

Temos aqui, então, um detalhamento do tema, de um lado como meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela energia, pela fauna e pela flora, e, do outro, com o meio ambiente artificial (ou humano), formado pelas edificações, equipamentos e alterações produzidas pelo homem, enfim, os assentamentos de natureza urbanística e demais construções. Em outras palavras, quer-se dizer que nem todos os ecossistemas são naturais, havendo mesmo quem se refira a ‘ecossistemas naturais’ e ‘ecossistemas sociais’.

Essa compreensão é essencial para a leitura deste trabalho, visto que, caso contrário, poder-se-ia ter a impressão de que bastaria ocorrer a gestão e a

defesa das questões ambientais que tomassem parte no meio ambiente natural, tornando-se desnecessária essa atuação quanto às questões ocorridas em locais já modificados pelo homem, em especial nas cidades, principal meio ambiente artificial, onde vivem, no caso brasileiro, mais de 80% da população.

2.1.2 Ecologia

A Agenda 21 catarinense aponta que foi o biólogo alemão Ernst Haeckel (1834-1917) quem propôs pela primeira vez o vocábulo ecologia, para designar os estudos das relações entre as espécies e seu meio ambiente.

De fato, segundo CARVALHO (2003, p. 34), há que enfatizar o pioneirismo de Haeckel, ao designar o termo ecologia para o estudo da influência do ambiente sobre os animais (do grego: *oikos* = casa / *logos* = ciência). Em sua obra de 1866, *Generelle morphologie der organismen* (Morfologia geral dos seres vivos), definiu-a como sendo “a investigação das relações totais do animal tanto com seu ambiente orgânico quanto inorgânico”.

Em uma abordagem mais atualizada e complexa, no Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais, LIMA-E-SILVA *et al.* (1999, p.87) assim definem a ecologia:

Ciência que estuda a dinâmica dos ecossistemas, ou seja, os processos e as interações de todos os seres vivos entre si e destes com os aspectos morfológicos, químicos e físicos do ambiente, incluindo os aspectos humanos que interferem e interagem com os sistemas naturais do planeta. É o estudo do funcionamento do sistema natural como um todo, e das relações de todos os organismos vivendo no seu interior.

O Dicionário Ilustrado de Ecologia (1997, p. 49) corrobora o conceito, dizendo que

Em princípio, pode se definir ecologia como o estudo das relações dos seres vivos entre si e com o meio ambiente. Mas isso seria muito pouco para caracterizar a importância e a abrangência do que seria a ecologia hoje - a força motriz de uma mudança radical na atitude do ser humano civilizado perante a natureza. Célula geradora de movimentos políticos e sociais e semente de um novo olhar com relação à vida, ao homem e ao planeta, a ecologia nasceu no século passado [século 19] modesta e restrita, como uma disciplina científica umbilicalmente ligada à biologia. Nos últimos trinta anos [...], porém, o impacto da ecologia nas decisões econômicas, políticas e sociais de todos os países passou a ser brutal. Hoje, a força de mudança da ecologia só tem paralelo à da informática.

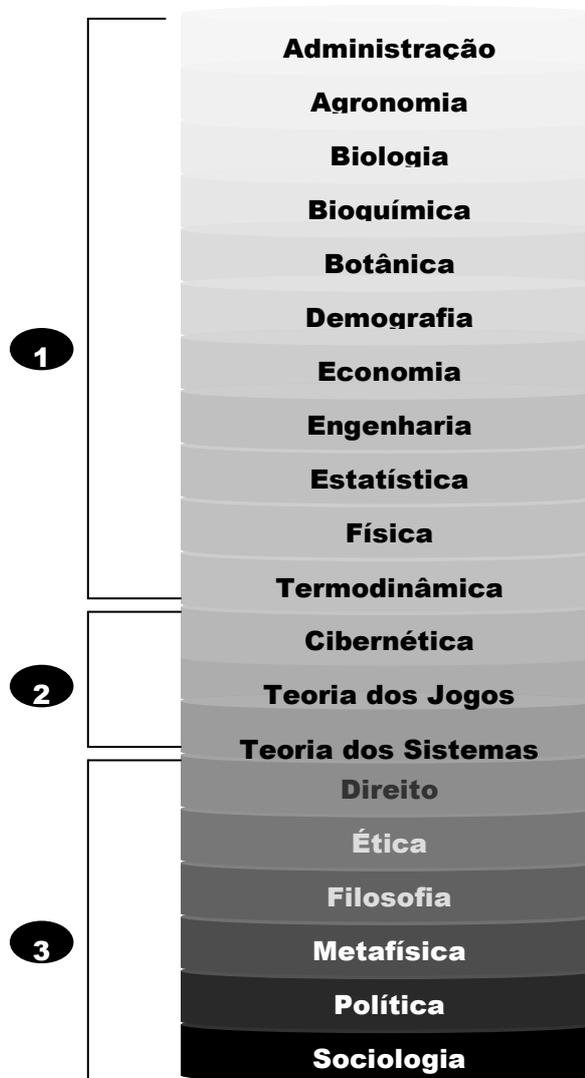
A ecologia, segundo LIMA-E-SILVA *et al.* (1999, p. 87-88), pode ser subdividida em vários ramos distintos:

- a) Ecologia animal - Ramo da ecologia que enfatiza as relações entre os animais e o ambiente;
- b) Ecologia cultural - Estudo dos processos pelos quais uma sociedade se adapta ao seu meio ambiente. Seu objetivo principal é determinar se essas adaptações iniciam transformações sociais internas de mudança evolutiva. Seu método requer exame da interação de sociedades e instituições sociais entre si e com o ambiente natural;
- c) Ecologia de sistemas - Estudo das estruturas ecológicas como um conjunto de componentes inter-relacionados pelos fluxos de energia e matéria entre eles, ou ainda por interações populacionais; termo freqüentemente aplicado aos ecossistemas;
- d) Ecologia de restauração - Estudo da recomposição de comunidades e ecossistemas e, por extensão, da recomposição das feições paisagísticas sob diretrizes ecológicas;
- e) Ecologia energética - Estudo das transformações da energia dentro de uma comunidade ou ecossistema;
- f) Ecologia evolutiva - Ciência integrada de evolução, genética, adaptação e ecologia; interpretação da estrutura e do funcionamento dos organismos, comunidades e ecossistemas no contexto da teoria da evolução;
- g) Ecologia humana - Ramo da ecologia que considera as relações de indivíduos e de comunidades humanas em seu ambiente particular no nível fisiográfico, ecológico e social;
- h) Ecologia profunda - Ideologia que preconiza uma redução da população humana para que o planeta seja sustentável para todas as espécies consideradas naturais; busca a auto-realização e a bioigualdade (todos os seres vivos têm igual direito e valor de existência); considera a defesa somente da fauna e da flora que interessa aos humanos como ecologia rasa. É uma ideologia de minoria [...], mas contém questões importantes para o conceito de sustentabilidade;
- i) Ecologia vegetal - Ramo da ecologia que enfatiza as relações entre os vegetais e o ambiente, ou entre as diferentes espécies de uma comunidade de plantas sem referência ao ambiente.

Além disso, resta destacar a multidisciplinaridade e a interdisciplinaridade existente e cada vez mais freqüente. Conforme se pode constatar no Dicionário Ilustrado de Ecologia (1997, p. 49), a ecologia, atual célula geradora de movimentos políticos e sociais e semente de um novo olhar com relação à vida, ao homem e ao planeta, nasceu modesta e restrita, como uma disciplina científica umbilicalmente ligada à biologia, porém gerou, nos últimos trinta anos, notável impacto nas decisões econômicas, políticas e sociais, com força de mudança, que só encontra paralelo nas questões da Tecnologia da Informação e Comunicação. O leque de conhecimento envolvido vai da própria biologia até disciplinas tão díspares como a

filosofia e a ética, passando pelo campo da economia e administração, como se pode observar na figura a seguir.

Figura 2: Multidisciplinaridade da Ecologia



Fonte: Adaptação do Dicionário Ilustrado de Ecologia

Como disciplina ligada ao campo das ciências biológicas, conforme a figura, a ecologia usa um instrumental diversificado (1), que inclui ciências tradicionais, como a biologia e a botânica, e disciplinas recentes (2), como a teoria dos sistemas. Como campo de pensamento (3), a ecologia engloba outras disciplinas como a política, e ética ou a filosofia.

No Brasil, com uma década de atraso sobre a Conferência de Estocolmo (1972), em que os representantes oficiais brasileiros defenderam a poluição como

sinônimo de desenvolvimento, a ‘onda ecológica’ chegou na abertura política, e, atualmente, meio ambiente e ecologia, comumente confundidos, são expressões correntes e assimiladas nos mais diversos meios profissionais e acadêmicos.

2.1.3 Desenvolvimento Sustentável

Um conceito indispensável nas discussões sobre as políticas de desenvolvimento, desde as duas últimas décadas do século passado, o desenvolvimento sustentável, que se apresenta como modelo alternativo de desenvolvimento, tem, muitas vezes, definições amplas e controversas. FOWKE e PRASAD *apud* WILLIANS e MILLINGTON (2004, p. 99) identificaram pelo menos oitenta definições diferentes.

O mais conhecido e aceito é o conceito cunhado pelo Relatório Brundtland que diz que desenvolvimento sustentável “é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades” (WCED, 1987, p.8).

LIMA-E-SILVA *et al.* (1999, p. 76) corroboram, ao afirmar que o desenvolvimento sustentável é a:

Forma de desenvolvimento econômico que não tem como paradigma o crescimento, mas a melhoria da qualidade de vida; que não caminha em direção ao esgotamento dos recursos naturais, nem gera substâncias tóxicas no ambiente em quantidades acima da capacidade assimilativa do sistema natural; que reconhece o direito de existência das outras espécies; que reconhece os direitos das gerações futuras em usufruir do planeta tal qual o conhecemos; que busca fazer as atividades humanas funcionarem em harmonia com o sistema natural, de forma que este tenha preservada suas funções de manutenção da vida por tempo indeterminado.

No Dicionário Ilustrado de Ecologia (1997, p. 44), encontrou-se a seguinte definição:

Em poucas palavras é o desenvolvimento ‘limpo’, sem altos custos ambientais. A conscientização de que o crescimento econômico não poderia mais se desenvolver a qualquer custo e de que o planeta sofria de uma crise ambiental crônica - motivada por modelos de desenvolvimento que desconsideravam totalmente o meio ambiente - foi assumida pela primeira vez em Estocolmo, na Suécia, em 1972. Durante a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento convocada pela ONU cunhou-se

a expressão ecodesenvolvimento, substituída através do tempo por desenvolvimento sustentado (ou sustentável).

Diante da necessidade de pormenorizar a questão da sustentabilidade, MONTIBELLER-FILHO (2001, p. 49), em sua tese “O Mito do Desenvolvimento Sustentável”, estudou as cinco dimensões da sustentabilidade definidas por SACHS (1993), como se pode ver no quadro a seguir.

Quadro 1: As cinco dimensões do desenvolvimento sustentável

DIMENSÃO	COMPONENTES	OBJETIVOS
Sustentabilidade Social	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de postos de trabalho que permitam a obtenção de renda individual adequada (à melhor condição de vida; à maior qualificação profissional) - Produção de bens dirigida prioritariamente às necessidades básicas sociais 	Redução das desigualdades sociais
Sustentabilidade Econômica	<ul style="list-style-type: none"> - Fluxo permanente de investimentos públicos e privados (estes últimos com especial destaque para o cooperativismo) - Manejo eficiente dos recursos - Absorção, pela empresa, dos custos ambientais - Endogenização: contar com suas próprias forças 	Aumento da produção e da riqueza social sem dependência externa
Sustentabilidade Ecológica	<ul style="list-style-type: none"> - Produzir respeitando os ciclos ecológicos dos ecossistemas - Prudência no uso de recursos naturais não renováveis - Prioridade à produção de biomassa e à industrialização de insumos naturais renováveis - Redução da intensidade energética e aumento da conservação de energia - Tecnologias e processos produtivos de baixo índice de resíduos - Cuidados ambientais 	Melhoria da qualidade do meio ambiente e preservação das fontes de recursos energéticos e naturais para as próximas gerações
Sustentabilidade Espacial/Geográfica	<ul style="list-style-type: none"> - Desconcentração espacial (de atividades; de população) - Desconcentração/democratização do poder local e regional - Relação cidade/campo equilibrada (benefícios centrípetos) 	Evitar o excesso de aglomerações
Sustentabilidade Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Soluções adaptadas a cada ecossistema - Respeito à formação cultural comunitária 	Evitar conflitos culturais com potencial regressivo

Fonte: MONTIBELLER-FILHO (2001) e SACHS (1993)

Contudo, no fim, o desenvolvimento sustentável não é um estado de harmonia constante, mas, sim, um processo de mudança em que a utilização dos recursos, a alocação dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional são compatíveis com as necessidades futuras e presentes. Assim, em última análise, **o desenvolvimento sustentável deve basear-se na vontade política** [grifo do autor] (WCED, 1987).

2.1.4 Gestão Ambiental

Conceito que aparecerá implícita ou explicitamente em outras seções desta dissertação, a gestão ambiental, conduzida por organizações públicas ou privadas, ou ainda pelo Estado propriamente dito, é o instrumento para a mediação de conflitos ambientais, para a obtenção de equilíbrio entre a atividade humana e o meio ambiente, para o atendimento da legislação específica e, em suma, para a melhoria e manutenção da qualidade ambiental geral.

Segundo DONAIRE *apud* LERIPIO (2001, p. 14), gestão ambiental pode ser definida como

O conjunto de medidas e procedimentos bem definidos e adequadamente aplicados que visam reduzir e controlar os impactos introduzidos por um empreendimento sobre o meio ambiente. O ciclo de atuação da gestão ambiental deve cobrir desde a fase de concepção do projeto até a **eliminação efetiva dos resíduos gerados pelo empreendimento** [grifo do autor].

LERIPIO (2001, p. 14-15) também cita DE BACKER, reforçando o conceito de gestão ambiental, que, para o autor, consiste na “administração do uso dos recursos ambientais, por meio de ações ou medidas econômicas, investimentos e providências institucionais e jurídicas, com a finalidade de manter ou recuperar a qualidade dos recursos e o desenvolvimento social”.

DONAIRE (1999, p. 60-63) aponta para 16 princípios da gestão ambiental, que são essenciais para o alcance do desenvolvimento sustentável, como pode ser visto no quadro na próxima página.

Quadro 2: Princípios da gestão ambiental

PRINCÍPIO	AÇÕES
1. PRIORIDADE ORGANIZACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecer que a questão ambiental está entre as principais prioridades; - Estabelecer políticas, programas e práticas que sejam adequadas ao meio ambiente;
2. GESTÃO INTEGRADA	<ul style="list-style-type: none"> - Integrar políticas, programas e práticas ambientais em todos os negócios e funções;
3. PROCESSO DE MELHORIA	<ul style="list-style-type: none"> - Continuar melhorando as políticas, os programas e o <i>desempenho</i> ambiental, levando em conta o desenvolvimento tecnológico, o conhecimento científico, a legislação e as necessidades e anseios das pessoas;
4. EDUCAÇÃO DE PESSOAL	<ul style="list-style-type: none"> - Educar, treinar e motivar as pessoas envolvidas, no sentido de que possam executar suas atividades de forma ambientalmente responsável;
5. PRIORIDADE DE ENFOQUE	<ul style="list-style-type: none"> - Considerar as repercussões ambientais antes de iniciar um novo projeto ou atividade, antes de fazer novos investimentos ou de abandonar projetos em curso;
6. PRODUTOS E SERVIÇOS	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver e fabricar produtos e serviços que não sejam agressivos ao meio ambiente e que sejam seguros em sua utilização e consumo; - Desenvolver e fabricar produtos e serviços que sejam eficientes no consumo de energia e de recursos naturais, e que possam ser reutilizados, reciclados, armazenados e descartados de forma segura;
7. ORIENTAÇÃO AO CLIENTE	<ul style="list-style-type: none"> - Orientar e, se necessário, educar consumidores, distribuidores e a sociedade em geral sobre o correto e seguro uso, transporte, armazenagem e descarte de produtos;
8. OPERACIONALIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Desenhar, desenvolver e operar máquinas e equipamentos levando em conta o eficiente uso de água, energia e matérias-primas, o uso sustentável dos recursos renováveis, a minimização dos impactos negativos ao ambiente e da geração de poluição e o uso responsável e seguro dos resíduos;
9. PESQUISA	<ul style="list-style-type: none"> - Conduzir ou apoiar projetos de pesquisa que estudem os impactos ambientais das matérias-primas, produtos, processos, emissões e resíduos, visando à minimização de seu impacto negativo ao meio ambiente;

10. ENFOQUE PREVENTIVO	- Adaptar processos, produtos e serviços de forma consistente com os conhecimentos técnicos e científicos buscando prevenir degradações irreversíveis ao meio ambiente;
11. FORNECEDORES	- Promover a adoção dos princípios ambientais também junto a fornecedores e subcontratados, encorajando e assegurando melhoramentos também em suas atividades;
12. PLANOS DE EMERGÊNCIA	- Desenvolver e manter, sobretudo em áreas de maior risco potencial, planos de emergência idealizados em conjunto entre os diversos setores envolvidos, incluindo órgãos governamentais e as comunidades locais;
13. TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA	- Contribuir na disseminação e transferência de tecnologias e métodos de gestão amigáveis ao meio ambiente junto aos setores público e privados;
14. ESFORÇO COMUM	- Contribuir no desenvolvimento de políticas públicas e privadas, de programas governamentais e iniciativas educacionais que visem à preservação do meio ambiente;
15. TRANSPARÊNCIA	- Propiciar transparência e diálogo com as comunidades interna e externa, antecipando e respondendo as suas preocupações em relação aos riscos e impactos potenciais de processos, produtos, serviços e resíduos;
16. ATENDIMENTO E DIVULGAÇÃO	- Medir o <i>desempenho</i> ambiental, conduzindo auditorias regulares e provendo periodicamente informações apropriadas a todos os <i>stakeholders</i> .

Fonte: Adaptado de DONAIRE (1999)

Por fim, LIMA-E-SILVA *et al.* (1999, p. 122), com propriedade, destacam o ponto de vista exclusivamente governamental no conceito, ao definir a gestão ambiental como a condução, a direção e o controle pelo governo do uso dos recursos naturais, por meio de seus instrumentos formais, como as leis, os regulamentos, as taxas e a tributação, por exemplo.

2.1.5 Legislação e Direito Ambiental

É sabido que legislação e direito ambiental são expressões de significados distintos, ainda que, para o leigo, isso possa causar alguma confusão. Enquanto a primeira é conteúdo, o segundo é continente. Mais do que isso, a legislação ambiental antecede a existência do direito ambiental como disciplina estruturada, pois leis que versam sobre a utilização e preservação dos recursos naturais existem há séculos, de maneira isolada e independente.

Noções precursoras sobre biodiversidade e conservação das espécies podem ser encontradas até mesmo na Bíblia. MILARÉ (2000, p. 78) aponta que o primeiro código legal europeu, de 1446, por exemplo, já fazia referência a questões como o corte das árvores frutíferas e impunha penalidades.

Também CARVALHO (2003, p. 135) diz que a legislação ambiental antecede de há muito ao direito ambiental:

Existia então uma legislação ecológica ou ambiental sem necessariamente existir uma disciplina jurídica que a corporificasse. Por isso mesmo, essa legislação era na maior parte das vezes incompleta ou falha e não raro superposta, quando não confusa e incoerente. Em outras palavras, faltava-lhe uma estrutura doutrinária consistente que lhes desse uma justificativa que fosse mais além da mera proteção imediata da ecologia. As normas legais, inclusive de âmbito administrativo como portarias, por exemplo, existiam de modo praticamente independente, tratando por si de cada um dos ecossistemas.

E prossegue:

Com o nascimento do Direito Ambiental, e o crescente vigor que adquire, a legislação torna-se hoje apenas uma das vértebras da doutrina ambiental. O Direito Ambiental, compreendido como arquitetura doutrinária, é que corporifica o sentido de uma legislação ambiental coerente e dá real direção para uma política ambiental conseqüente, daí sua importância capital

Não é objeto de estudo desta pesquisa discorrer semanticamente sobre os diversos significados de legislação e direito ambiental, tampouco estabelecer suas diferenças e seus limites profundamente, mas se fazia necessário esse contraponto. Compreendido isso, cabe a apresentação de conceitos específicos de

direito ambiental, disciplina que rege a gestão ambiental, tanto na esfera pública quanto na esfera privada.

LIMA-E-SILVA *et al.* (1999, p. 82) definem direito ambiental, em seu Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais como sendo a

Parte do direito que abrange a legislação ambiental em vigor, as jurisprudências e demais instrumentos da ciência jurídica aplicados ao meio ambiente. Focaliza as questões relativas ao controle da poluição de uma forma geral; às unidades de conservação; à biodiversidade; à saúde ocupacional e ambiental; ao planejamento ambiental; às políticas de avaliação de impacto ambiental; à conservação da herança natural; ao desenvolvimento ecologicamente sustentável; e um grande número de convenções internacionais relativas à proteção ambiental.

Lembrando que o direito ambiental também é conhecido por diversas outras expressões, como, por exemplo, direito ecológico, direito do meio ambiente e direito de proteção da natureza, e trazendo o conceito de desenvolvimento sustentável embutido, MILARÉ (2000, p. 93) conceitua o direito do ambiente como “o complexo de princípios e normas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para presentes e futuras gerações”.

2.2 ATIVIDADE HUMANA E MEIO AMBIENTE

O homem surgiu no planeta Terra, no período Neolítico, há mais de 1 milhão de anos. Inicialmente como caçador-coletor e nômade, o homem encontrava-se integrado ao ambiente natural e oferecia poucos riscos à biodiversidade, conforme pode ser visto em WILSON (2002).

Durante centenas de milhares de anos, as populações foram esparsas e pouco populosas, adequando-se à cadeia trófica, ou cadeia alimentar, sistema em que, quando equilibrado, não existem perdas, visto que cada participante é alimento do próximo, até que, com a morte e decomposição daquele que está no topo da cadeia, o ciclo é reiniciado, com a adubação natural das espécies vegetais.

Com o advento da agricultura e da domesticação de outras espécies animais, o homem passou a fixar-se num único local, há cerca de 10.000 anos, e, a

partir daí, expandir-se. A densidade populacional também começou a crescer. Observe-se o que ensina WILSON (2002, p. 116-117):

Sustentados pelo trigo, cabras e outras espécies domesticadas e assim capazes de viver em densidade populacionais dez a cem vezes maiores que os caçadores-coletores da Europa, os agricultores se expandiram para oeste e para norte à velocidade média de um quilômetro por ano. Em quatro mil anos, suas fazendas e aldeias se estendiam do Crescente Fértil à Inglaterra. Quando as vulneráveis e pouco prolíficas tartarugas começaram a escassear, as populações humanas se voltaram para espécies que se reproduziam mais rapidamente, mas eram mais difíceis de caçar, como perdizes, coelhos e lebres. Mais ou menos na mesma época, boa parte da megafauna da Europa desapareceu, incluindo o mamute, o rinoceronte peludo [...], o urso das cavernas, o hipopótamo pigmeu de Chipre e o veado gigantesco conhecido como alce irlandês.

Existem autores, como GONÇALVES (2001), que irão apontar que o mito do “bom selvagem” existe de fato, e que se trata de um clichê mal aplicado falar-se que o homem vem destruindo a natureza, pois isso generaliza a espécie humana. Salvando-se raros e ainda rasos exemplos, a realidade está mostrando o oposto. Já para WILSON (2002, p. 121), nem as comunidades pré-históricas, como já foi colocado, são exemplo de ocupação sustentável. O autor sustenta que a arqueologia das espécies extintas ensina dura lição: o selvagem nobre jamais existiu; o éden foi um matadouro; paraíso ocupado é paraíso perdido.

Na Idade Média, correntes filosóficas, como o teocentrismo e, mais tarde, o antropocentrismo, trataram de separar definitivamente o homem da natureza. Ainda sob a ótica filosófica, Descartes deu os contornos finais a essa separação, que culminou com a Revolução Industrial. As atividades humanas há muito já devastavam as demais espécies, para a imaginada melhoria da qualidade de vida do homem. Os resíduos das atividades humanas, que antes eram orgânicos e, com quantidades limitadas, eram absorvidos sem prejuízo pelo meio ambiente, agora, já ultrapassavam a capacidade de absorção e regeneração do planeta.

LERIPIO e LERIPIO (2002, p. 7) apontam que, a partir do século XX, a situação tornou-se ainda mais crítica. A exploração dos recursos naturais intensificou-se, assumindo características declaradamente destrutivas e causando danos ambientais irreversíveis em muitos casos. Os resíduos gerados pela atividade humana ocorrem em todas as fases produtivas (extração, produção e consumo), são

de natureza variável (agrícola, industrial e doméstica) e apresentam-se em diferentes estados da matéria (sólido, líquido e gasoso).

Além disso, cabe destaque também à forma de ocupação desigual empreendida pelo homem, como explica BRETON (1990, p. 27):

Como toda espécie animal ou vegetal da biosfera, isto é, do meio ambiente vivo, a humanidade não se espalhou em camadas uniformes, mas concentrou-se desigualmente conforme os nichos ecológicos mais ou menos favoráveis a que chegou sucessivamente. Em cada um desses nichos, cada espécie desenvolve, pelo isolamento, pelo endemismo, fenômenos de adaptação e de especialização que, generalizando-se localmente, podem chegar a associações complementares equilibradas [...], ecossistemas estáveis e até mesmo a subdivisões das espécies em variedades particulares reconhecíveis por seu habitat, por seus modos de relações coletivas de contigüidades e, até mesmo, por seu tipo físico. Porém, essas regras gerais da ecologia não se aplicam à humanidade, senão com a ressalva de que as sociedades humanas não são simples produto estável do meio natural [...], mas organizam-se em função da abordagem desse meio que sua cultura lhes permite.

A urbanização foi outro fenômeno observado nos últimos mil anos, mas com o agravamento, após a Revolução Industrial, e com nuances ainda mais drásticas nos últimos 100 anos, que vem caracterizando a ocupação e o desenvolvimento das atividades humanas no mundo inteiro. No Brasil, a taxa de urbanização cresceu de pouco mais de 31% para aproximadamente 81% nos últimos 60 anos, como se pode confirmar no quadro a seguir.

Tabela 1: Taxa de urbanização no Brasil

Anos (Censo)	População Total	População Urbana	Taxa de Urbanização
1940	41.236.315	12.880.182	31,23%
1950	51.944.397	18.782.891	36,15%
1960	70.070.457	31.303.034	44,67%
1970	93.139.037	52.084.984	55,92%
1980	119.002.706	80.436.409	67,59%
1991	146.825.475	110.990.990	75,59%
2000	169.544.443	137.697.439	81,21%

Fonte: ONU

Com o crescimento da população urbana, as características da agricultura também se alteraram. Não bastasse a degradação ambiental causada pela alta

densidade populacional das cidades e proveniente do aumento do consumo de recursos não-renováveis e dos resíduos das atividades industriais, comerciais e de serviços, a agricultura teve de se adaptar para atender a população urbana.

GIANSANTI (1998, p. 31) avalia os impactos dessa nova configuração da ocupação humana nas áreas urbanas e rurais:

O desenvolvimento industrial e as constantes inovações científicas e tecnológicas foram concomitantes a uma significativa expansão dos processos de uso e ocupação dos espaços. Com o avanço do processo de industrialização, as áreas agrícolas passam a desempenhar um novo papel. De um lado, fornecem matéria-prima à indústria e liberam mão-de-obra para o trabalho industrial nos centros urbanos. De outro, tornam-se consumidoras de insumos industriais. Essa dinâmica da produção agrícola conduziu ao uso intensivo das terras, avançando sobre áreas de florestas, campos e savanas. A ordem era atender à necessidade de alimentos para o consumo direto das massas urbanas.

O homem pode tentar reverter essa situação, com inteligência e tecnologias atuais, utilizando os exemplos do passado. CAPRA (1996) propõe a visão holística e o pensamento sistêmico para recolocar o homem como parte integrante do meio natural e, escapando da metáfora cartesiana, buscar soluções pragmáticas para o caos estabelecido.

2.3 ESTADO E MEIO AMBIENTE

As responsabilidades do Estado com relação ao meio ambiente, já observadas em Estocolmo, em 1972, foram destacadas nos Princípios da Rio 92 (ou Eco 92), um dos documentos produzidos na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinado por 178 países e por 112 Chefes de Estado, conforme se pode observar no quadro a seguir.

Quadro 3: Os princípios da Rio-92

PRINCÍPIOS DA RIO-92
Princípio 1
Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Eles são designados a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a Natureza.
Princípio 2
Os Estados têm, de acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios das leis internacionais, o direito soberano de operar seus próprios recursos de acordo com suas próprias políticas de desenvolvimento ambiental, e a responsabilidade de assegurar que as atividades dentro da sua jurisdição ou controle não causem danos ao ambiente de outros Estados ou de áreas além dos

limites da jurisdição nacional.
Princípio 3
O direito ao progresso deve ser satisfeito de forma equitativamente e de encontro às necessidades ambientais e de progresso das atuais e das futuras gerações.
Princípio 4
De modo a atingir um desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir uma parte integral do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente dele.
Princípio 5
Todos os Estados e todos os povos cooperarão na tarefa essencial de erradicar a pobreza como um requisito indispensável ao desenvolvimento sustentável, de modo a diminuir as disparidades nos padrões de vida e melhor ir de encontro às necessidades da maioria dos povos do mundo.
Princípio 6
As necessidades e condições especiais dos países em desenvolvimento, particularmente os menos desenvolvidos e ambientalmente mais vulneráveis, deverão ter especial prioridade. Ações internacionais nos campos do desenvolvimento e do ambiente devem também endereçar os interesses de todos os países.
Princípio 7
Os Estados cooperarão, no espírito da parceria global, para conservar, restaurar e proteger a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Em vista das diferentes contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável em vista das pressões que suas sociedades exercem no ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que retêm.
Princípio 8
Para atingir o desenvolvimento sustentável, e uma maior qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas apropriadas.
Princípio 9
Os Estados devem cooperar para fortalecer sua capacidade endógena de crescimento para o desenvolvimento sustentável, através do aprimoramento do conhecimento científico, através de intercâmbio de conhecimento científico e tecnológico, e pela intensificação do desenvolvimento, difusão e transferência de tecnologias, incluindo tecnologias novas e inovadoras.
Princípio 10
As questões ambientais são melhor manejadas com a participação de todos os cidadãos conscientes, no seu nível de relevância. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso à informação referente ao ambiente sob a tutela das autoridades públicas, incluindo informação sobre atividades e materiais perigosos à sua comunidade, e a oportunidade de participar do processo de tomada de decisão. Os Estados facilitarão e encorajarão a consciência e a participação pública através da ampla divulgação das informações. Acesso efetivo aos procedimentos jurídicos e administrativos, incluindo compensação e recuperação, deverá ser provido.
Princípio 11
Os Estados devem promover uma efetiva legislação ambiental. Os padrões ambientais, as prioridades e objetivos de gestão devem refletir o contexto desenvolvimentista e ambiental aos quais se aplicam. Os padrões aplicados por alguns países podem ser inapropriados e de custos sociais e econômicos injustificados para outros, em particular para os países em desenvolvimento.
Princípio 12
Os Estados devem cooperar para promover um sistema de suporte internacional aberto que levaria ao desenvolvimento econômico e sustentável em todos os países para melhor resolver os problemas da degradação ambiental. Medidas de política comercial com propósitos ambientais não devem constituir um meio injustificável ou arbitrário ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Ações unilaterais para lidar com os desafios ambientais fora da jurisdição do país importador devem ser evitadas. Medidas ambientais objetivando os problemas ambientais globais ou transfronteiriços devem, tanto quanto possível, estar baseadas em consenso internacional.
Princípio 13
Os Estados desenvolverão leis relativas à responsabilidade e compensação para as vítimas da poluição ou outros danos ambientais. Os Estados também cooperarão numa maneira mais rápida e definida para elaborar leis internacionais adicionais relativas à responsabilidade e compensação para efeitos adversos de danos ambientais dentro e fora de suas jurisdições causados por atividades

dentro de suas jurisdições ou áreas de controle.
Princípio 14
Os Estados devem efetivamente cooperar para desencorajar ou impedir a realocação ou transferência para outros Estados de quaisquer atividades ou substâncias que causem degradação ambiental severa ou sejam descobertas serem ruins para a saúde humana.
Princípio 15
De maneira a proteger o ambiente, a abordagem preventiva será amplamente aplicada pelos Estados de acordo com suas capacidades. Onde há ameaças de danos irreversíveis sérios, a carência de completa certeza científica não deve ser usada como uma razão para o adiamento de medidas custo-efetivas de prevenção da degradação ambiental.
Princípio 16
Autoridades nacionais devem se empenhar para promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando em conta a abordagem que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com deveres relativos aos interesses públicos e sem distorção do comércio e investimentos internacionais.
Princípio 17
A Avaliação de Impacto Ambiental, como um instrumento nacional, deve ser executada para atividades propostas que provavelmente têm um impacto adverso significativo no ambiente e estão sujeitas a uma decisão da autoridade nacional competente.
Princípio 18
Os Estados notificarão imediatamente outros Estados de quaisquer desastres naturais ou outras emergências que tenham chance de produzir efeitos danosos súbitos no ambiente de outros Estados. Todos os esforços devem ser feitos pela comunidade internacional para ajudar os Estados assim atingidos.
Princípio 19
Os Estados proverão notificação prioritária e em tempo além de informações relevantes aos Estados potencialmente afetados sobre atividades que podem ter um efeito adverso transfronteiriço e consultarão esses outros Estados do evento e de boa fé.
Princípio 20
As mulheres têm um papel vital na gestão e desenvolvimento ambientais. Sua completa participação é portanto essencial à obtenção do desenvolvimento sustentável.
Princípio 21
A criatividade, os ideais e a coragem dos jovens do mundo devem ser mobilizados para forjar uma parceria global de modo a atingir o desenvolvimento sustentável e assegurar um futuro melhor para todos.
Princípio 22
Os povos indígenas e suas comunidades, e outras comunidades locais, têm um papel vital na gestão e desenvolvimento ambientais devido aos conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e devidamente suportar suas identidades, cultura e interesses e habilitar suas participações ativas no atingimento do desenvolvimento sustentável.
Princípio 23
O ambiente e os recursos naturais dos povos sob opressão, dominação e ocupação devem ser protegidos.
Princípio 24
Atividades de guerra são inerentemente destrutivas do desenvolvimento sustentável. Os Estados devem, portanto respeitar as leis internacionais proporcionando proteção ao ambiente em tempos de conflito armado e cooperar com o seu desenvolvimento adicional, se necessário.
Princípio 25
A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental, são interdependentes e indivisíveis.
Princípio 26
Os Estados resolverão suas disputas ambientais pacificamente e por meios apropriados de acordo com a Carta das Nações Unidas.
Princípio 27
Os Estados e os povos cooperarão de boa fé e num espírito de parceria para o cumprimento dos princípios incorporados nesta Declaração e no conseqüente desenvolvimento de leis internacionais no campo de desenvolvimento sustentável.

A dimensão da responsabilidade do Estado com o meio ambiente é tal, que, dos 27 princípios diretivos listados, pelo menos 17 estabelecem responsabilidades específicas de atuação para os Estados com relação ao meio ambiente nacional e internacional.

A relação entre Estado e meio ambiente também é citada em textos legais em todo o mundo, inclusive no Brasil, que reverteu, com uma legislação ambiental vanguardista, e, ao menos do ponto de vista da legislação, a imagem que produziu em Estocolmo, em 1972, quando, como observa ALMEIDA (2002, p. 41), deixou o mundo boquiaberto com declarações em que pregava o desenvolvimento econômico a qualquer custo, inclusive com a destruição do meio ambiente.

No Brasil, o artigo 225 da Constituição Federal esclarece que a preservação ambiental é dever do poder público e da coletividade, conforme observa MARTINS (2004, p. B2). O parágrafo primeiro do artigo 225 determina que a discriminação de reservas legais e as recuperações ecológicas estejam a cargo apenas do poder público. Ambos os dispositivos estão assim redigidos:

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

1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as Unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem, especialmente protegidos, sendo a alteração e a suspensão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - Proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade;

Disso resulta, como aponta CARNEIRO (2001), que todos os atores sociais, poder público e coletividade, encontram-se convocados a exercer, no campo do meio ambiente, papel ativo, quer seja o primeiro as bases práticas para a sustentabilidade do desenvolvimento socioeconômico, quer seja a segunda, adequando sua conduta à necessidade de conservação dos bens ambientais.

Do artigo 225 também se pode extrair, segundo PAZZAGLINI FILHO (2000, p. 115), os princípios constitucionais que regem a tutela do meio ambiente:

- i. princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal;
- ii. princípio da prevenção e da precaução;
- iii. princípio da cooperação; e
- iv. princípio da responsabilização integral do degradador;

O princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal implica que órgãos públicos têm o dever e o poder de atuar nas questões ambientais para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, o Estado tem a obrigação de executar ações que assegurem o meio ambiente sadio e equilibrado e ainda se abster de agir e zelar pela abstenção de terceiros, de ações nocivas ao meio ambiente.

O princípio da prevenção e o da precaução enfatiza que o Estado tem a responsabilidade de promover ações preventivas e cautelares, em detrimento de ações apenas reativas, isso porque, muitas vezes, o dano ambiental pode ser irreversível ou irreparável.

O princípio da cooperação expressa a responsabilidade e a necessidade de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade, devendo o Estado adotar e manter mecanismos permanentes de participação da sociedade organizada, não podendo, contudo deixar de atuar sob o pretexto da omissão desta.

O princípio da responsabilização integral do degradador diz que a pessoa física ou jurídica, responsável direta ou indiretamente pela degradação da qualidade ambiental está sujeita a sanções civis, administrativas e penais, aplicáveis cumulativamente. Este princípio se aplica, também, ao Estado e aos representantes do poder público, que, por ação ou omissão promoverem a degradação do meio ambiente.

Existem ainda outras questões relacionadas ao Estado (ou à administração pública, ou ao poder público, ainda que não sejam, necessariamente, sinônimos) que são os paradigmas de poder e política como instrumentos de busca da qualidade ambiental e do desenvolvimento sustentável.

Segundo MILARÉ (2000, p. 63), “seria impossível eximir a política destas considerações, dado que se trata do patrimônio público”. FERGUSON (2000, p. 198-201) também não dissocia as questões de poder e política envolvidas nas questões que envolvem o Estado como um dos responsáveis pela busca de melhorias nas condições de vida no planeta, trás à tona a necessidade de mudança de paradigma, esta também lembrada por CAPRA (1996), de acordo com o quadro a seguir.

Quadro 4: Novo e velho paradigma no poder e política

Pressuposições do velho paradigma de poder e política	Pressuposições do novo paradigma de poder e política
Ênfase em temas, plataformas e manifestos rígidos.	Ênfase em uma nova perspectiva com resistência a inflexibilidade e rigidez.
A mudança é imposta pela autoridade.	A mudança deriva de um consenso e/ou é inspirada pela liderança.
Institucionalização da ajuda e dos serviços	Encoraja a ajuda individual e o voluntariado como complemento ao papel do governo. Ressalva a auto-ajuda e as redes de ajuda mútua.
Ímpeto no sentido de um governo central e forte	Favorece uma tendência inversa, a descentralização do governo, sempre que possível; distribuição horizontal do poder. Um governo central pouco destacado serviria como câmara de compensação.
O poder pelos outros (proteção) ou contra eles. Orientação para ganhar/ perder.	O poder com os outros. Orientação para ganhar/ ganhar.
O governo como instituição monolítica.	O governo como um consenso de indivíduos, sujeito a mudanças.
Interesses velados, manipulação, corretagem do poder.	Respeito pela autonomia dos outros.
Orientação racional unicamente ‘masculina’, modelo linear.	Princípios racionais e intuitivos, reconhecimento da interação não-linear, modelo de sistemas dinâmicos.

Líderes agressivos, seguidores passivos.	Líderes e seguidores empenhados em um relacionamento dinâmico, afetando uns aos outros.
Orientação partidária ou temática.	Orientação paradigmática. Política determinada por uma visão ampla, perspectiva de realidade.
Pragmático ou visionário.	Pragmático e visionário.
Ênfase na liberdade de certos tipos de interferência.	Ênfase na liberdade para a ação positiva e criativa, a auto-expressão, o autoconhecimento.
Governo para manter o povo na linha (função disciplinar) ou um pai benevolente.	Governo para fomentar o crescimento, a criatividade, a cooperação, a transformação, a sinergia.
Esquerda contra direita.	'Centro radical' - uma síntese das tradições liberais e conservadoras. Transcendência de antigas polaridades, de discórdias.
A humanidade como conquistadora da natureza; visão espoliadora de recursos.	A humanidade como participante da natureza. Ênfase na conservação, na sanidade ecológica.
Ênfase numa reforma externa, imposta.	Ênfase na transformação do indivíduo como essencial a uma reforma bem-sucedida.
Programas de solução rápida ou de resultados mais lentos.	Ênfase em previsões, repercussões a longo prazo, ética e flexibilidade.
Agências, programas e departamentos auto-suficientes.	Encoraja a experimentação. Favorece a avaliação freqüente, a flexibilidade, comitês específicos, programas autoconclusivos.
Opção entre os melhores interesses do indivíduo ou da comunidade.	Recusa em fazer tal opção. Interesse pessoal e interesse comunitário recíprocos.
Preza o conformismo.	Pluralista, inovador.
Compartimenta aspectos da experiência humana.	Tenta ser interdisciplinar, holístico. Busca inter-relacionamento entre órgãos do governo, ligações, fecundação cruzada.
Modelado de acordo com a visão newtoniana do universo, mecanicista, atomista.	Em fluxo, a contrapartida da física moderna na política.

Fonte: adaptação de FERGUSON (2000, p. 198-200)

O novo paradigma busca evitar o confronto direto e as radicalizações políticas, reconciliando, inovando, transcendendo, buscando alternativas aos modelos atuais e, com coordenação, descentralizando as ações.

MILARÉ (2000, p. 63) sintetiza o tópico com maestria, afirmando que o Estado assume, no trato das questões afetas ao meio ambiente, as funções de

gestor qualificado: legisla, executa, julga, vigia, defende, impõe sanções; enfim, toma parte em todos os atos necessários para atingir os objetivos sociais, no escopo e nos limites de um Estado de Direito.

2.4 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Existem outras, e diversas, formas de abordagem para a administração pública, que extrapolam o modelo burocrático clássico e também o gerencialismo puro, contudo, por uma questão didática e, ainda assim, também relacionada à organização pesquisada e à seus aspectos administrativos básicos, além de sua forma de conduzir os processos de trabalho, optou-se por limitar a pesquisa bibliográfica, genericamente, à administração pública sob as óticas burocrática e gerencial.

A administração pública burocrática, comumente encontrada nos Estados modernos, e suas conhecidas disfunções, é abordada, em especial, apontando para suas práticas autocentradas, legalistas, e voltadas para sua própria estrutura, com pouca ênfase nos resultados.

Em direção oposta, a administração pública gerencial, mantendo a necessária observância da legislação, adota a postura mais empreendedora, comum nas empresas privadas, que, ao livrar-se das amarras das disfunções encontradas ao longo do tempo em burocracias clássicas, impinge maior flexibilidade à gestão pública, intensivamente apoiada em informação estratégica e com foco essencial nos resultados possíveis de serem alcançados e úteis à sociedade que a mantém.

2.4.1 Administração Pública Burocrática

O Estado moderno foi construído a partir do modelo burocrático de organização, buscando a máxima eficiência e previsibilidade. Adotou a teoria da burocracia, desenvolvida na década de 1940, como forma de melhor administrar os recursos públicos, por meio do modelo constante nas obras do sociólogo alemão Max Weber.

A princípio, vê-se que a burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos (CHIAVENATO, 2000, p. 304).

WEBER (1982) afirma que as organizações burocráticas exercem atividades formalmente reguladas e se ordenam de forma estável, segundo uma estrutura hierárquica bem definida, a fim de dar continuidade e garantir os deveres pelos quais foi originada. Segundo ele, a distribuição de forças se baseia na relação hierárquica entre os cargos, na possibilidade de emitir e fazer cumprir normas e na detenção do conhecimento especializado. Conclui que a constituição desses elementos caracteriza, na administração pública, a autoridade burocrática.

Já MOTTA e PEREIRA (1991) entendem que a organização burocrática é um sistema social caracterizado por um conjunto de competências especializadas, divididas de forma sistemática e coerente. Essa estrutura é orientada para um fim específico. Esse modo ordenado de existência, criado e regido por meio de uma gama de legislações escritas, com finalidade expressa, com processo decisório de cima para baixo e administrado segundo critérios racionais e hierárquicos, traduz-se como uma organização burocrática, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo.

São características do modelo burocrático de administração, segundo WEBER *apud* CHIAVENATO (2000, p. 309-310):

- i. caráter legal das normas e regulamentos;
- ii. caráter formal das comunicações;
- iii. caráter racional e divisão do trabalho;
- iv. impessoalidade nas relações;
- v. hierarquia e autoridade;
- vi. rotinas e procedimentos standardizados;
- vii. competência técnica e meritocracia; e
- viii. especialização da administração.

Contudo, se essas características levam à racionalidade e à máxima eficiência, elas não se sustentam com o passar do tempo, e tendem a tornarem-se disfuncionais.

O próprio WEBER (1982), o pai da burocracia, apresentou seus dilemas, afirmando que as disfunções do modelo significam aumento nos dispêndios do tesouro público. Essa ineficiência, segundo OSBORNE e GAEBLER (1995), é caracterizada pela lentidão com que as mudanças sociais são compreendidas no modelo burocrático de administração pública, reduzindo a velocidade de resposta do Estado às demandas sociais. Segundo o autor, a burocracia, ao impor a hierarquia, a normatização e a especialização, como forma de controle - por vezes com fim em si mesma - retira-lhe a mobilidade, tornando o Estado incapaz de se adaptar com rapidez às mudanças dos tempos atuais.

Segundo CHIAVENATO (2000), foi Robert Merton quem primeiro classificou as disfunções da burocracia. Cada disfunção é o resultado de algum desvio ou exagero em cada uma das características do modelo burocrático de Weber e geram insatisfação por parte do cidadão, que as chama simplesmente de burocracia. As principais disfunções da burocracia são:

- i. internalização das normas;
- ii. excesso de formalismo e papelório;
- iii. resistência a mudanças;
- iv. despersonalização do relacionamento;
- v. categorização do relacionamento;
- vi. superconformidade;
- vii. excesso de sinais de autoridade; e
- viii. dificuldades com os clientes (sociedade).

E, não atendendo aos fins a que se propôs, o modelo burocrático, ainda em voga em grande parte das organizações públicas, foi se desgastando, em especial a partir da década de 1970, como afirmam ABRUCIO (1997) e PEREIRA (2001), quando o forte sentimento anti-burocrático começou a crescer no mundo todo, deixando uma lacuna para um modelo com maior flexibilidade e adaptabilidade para o trato da coisa pública e o atendimento das demandas sociais.

2.4.2 Administração Pública Gerencial

A sociedade tem em mente que o modelo ideal de administração encontra-se nas empresas privadas. De fato, o gerencialismo surge como um contraponto ao modelo burocrático *weberiano*, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado, aos serviços públicos oferecidos pelo Estado ao cidadão.

PEREIRA (2001) cita que a administração pública gerencial emergiu em resposta à crise do Estado, como forma de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços públicos que o Estado comportava e como um instrumento de proteção do patrimônio público.

ABRUCIO (1997) explica que um dos primeiros Estados a dar início a esse processo de mudança de engrenagens no modelo *weberiano* foi a Grã-Bretanha de Margareth Thatcher, que propunha uma visão de administração pública com:

- i. definição clara das responsabilidades de cada pessoa dentro das agências governamentais;
- ii. definição clara dos objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não como processo administrativo; e
- iii. aumento da consciência a respeito do valor dos recursos públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas, ou seja, incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia.

A administração pública gerencial parte do pressuposto que não é tão necessário fiscalizar procedimentos (visão para dentro), mas resultados (visão para fora), e, para tanto, introduz a idéia de descentralização, delegação de autoridade (*empowerment*), autonomia funcional e postura empreendedora.

Isso é visto em PEREIRA (2001, p. 28), que lista algumas características da administração pública gerencial. Ela é orientada para o cidadão e para a

obtenção de resultados; pressupõe que as pessoas envolvidas no processo são merecedoras de certo grau de confiança; como estratégia serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Segundo BARZELAY *apud* PEREIRA (2001, p. 29), “a agência burocrática concentra-se em suas próprias necessidades e perspectivas, a agência orientada para o consumidor concentra-se nas necessidades e perspectivas do consumidor”.

Administrar um sistema baseado em contratos de desempenho é muito diferente de administrar um sistema tradicional baseado em autoridade, coloca KETLL (2001, p. 116). É necessária a compreensão, por todos os envolvidos, da missão e dos objetivos e das metas bem como estabelecimento de mecanismos de controle de resultados.

O foco nos resultados também chamou a atenção de OSBORNE e GAEBLER (1994, p. 381), que afirmam ser necessário atribuir alto grau de importância à efetividade, sendo ela entendida como o grau em que se atingiram os resultados.

O quadro a seguir ilustra, de maneira sintética, as principais diferenças encontradas, sob os pontos de vista da tomada de decisão, da estrutura e das formas de gestão, entre os modelos de administração pública burocrática e administração pública gerencial:

Quadro 5: Diferenças entre o modelo burocrático e o modelo gerencial

Administração pública burocrática	Administração pública gerencial
Tomada de decisão de cima para baixo	Participação de diversos níveis
Estrutura centralizada	Estrutura descentralizada
Evita riscos com comando e controle	Admite riscos, com delegação
Decisões finalistas	Revisionista
Visão impositiva	Visões compartilhadas
Dentro dos limites administrativos	Através dos limites administrativos
Legalista	Criativa
Atuação individual	Parcerias

Fonte: autor

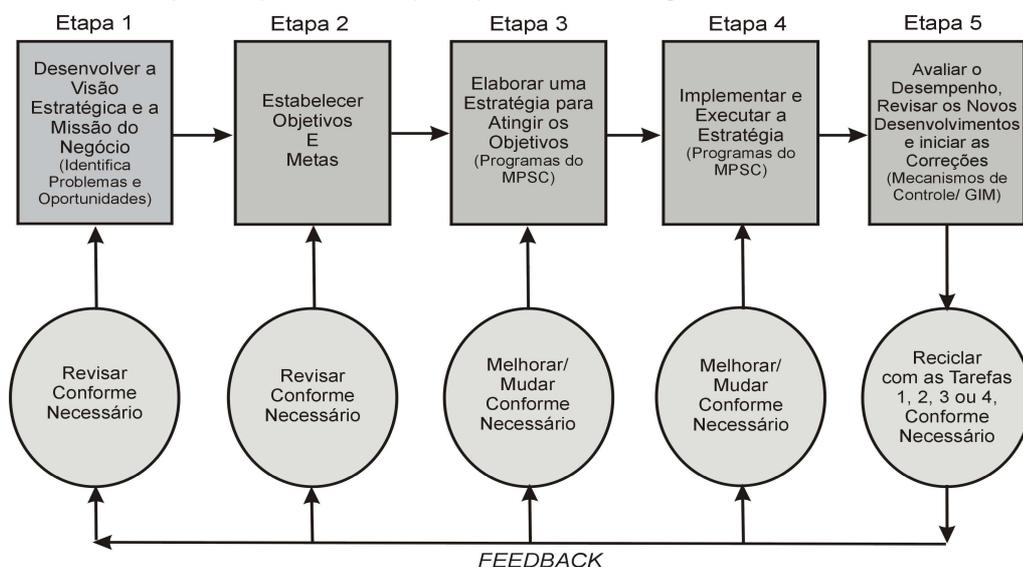
2.5 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Um dos pré-requisitos para a migração de um modelo burocrático para um modelo gerencial de administração pública é o estabelecimento de objetivos estratégicos a serem perseguidos, metas claramente quantificadas e temporalmente distribuídas e, em especial, os meios para atingi-los. A metodologia mais utilizada, para planificar esses objetivos, as metas e os meios, é o processo de Planejamento Estratégico, resultante em um plano a ser executado.

MINTZBERG (1994) oferece uma definição tradicional de planejamento estratégico, dizendo que se trata de um processo formalizado, levando em conta os pontos fortes e fracos da organização, assim como as ameaças e oportunidades do ambiente, para produzir resultados, estabelecendo objetivos, estratégias e ações na forma de um sistema integrado de decisões.

As questões fundamentais dessa abordagem são: Onde estamos? Aonde queremos ir? E como chegar lá? A seqüência de etapas seguidas percorridas pelo Ministério Público, no processo de planejamento e gestão estratégicos, vislumbrando-se desde as definições conceituais, mas não menos importantes, de missão e visão, até as definições estratégicas e as formas de avaliação do desempenho, podem ser observadas no esquema a seguir, adaptado de THOMPSON e STRICKLAND, III (2002).

Figura 3: As cinco etapas do processo de planejamento estratégico



Fonte: adaptado de THOMPSON e STRICKLAND, III (2002, p. 14).

DRUCKER (1999) corrobora trazendo à tona também a necessidade da existência de instrumentos de controle, ao afirmar que o planejamento estratégico é o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e, por meio de uma retro-alimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em contraste com as expectativas alimentadas.

O planejamento é o processo ordenador da realidade social, posto não mais ser admissível que as transformações sociais ocorram por mera causalidade, por erros, por enganos ou acertos, sendo necessária uma projeção de atuação do Poder Público, que fixe prioridades, determinando políticas públicas, tonalizando, assim, a dinâmica do processo de transformação social. Ao fixar diretrizes e metas, que deverão orientar a ação governamental, o planejamento se materializa em planos: plano geral de governo, programas etc. (PIOVESAN, 1993).

Por plano estratégico, THOMPSON JÚNIOR e STRICKLAND, III (2002, p. 33) entendem que trata-se de “uma declaração que delinea a missão de uma organização e seu rumo futuro, suas metas de desempenho de curto prazo e de longo prazo e sua estratégia”. Portanto, um documento que formaliza todas as definições estabelecidas no processo de planejamento estratégico, antecedendo a estruturação de programas estratégicos.

2.6 GESTÃO POR PROGRAMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão por programas surgiu na administração pública brasileira, como forma de impingir-lhe um modelo mais gerencial em contraponto à burocracia vigente, nos anos anteriores ao processo de planejamento do Plano Plurianual 2000-2003 do governo federal e com adoção imediata também nas demais esferas da administração pública. O processo de mudança no planejamento e no orçamento públicos ocorreu em decorrência de modificações introduzidas pelo governo federal por meio de um decreto presidencial, o Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998,

e pela Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Decreto n. 2.829/98 estabelece que toda ação finalística do Estado deve ser estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período (Art. 1º) e cada programa deverá conter (Art. 2º):

- i. objetivo;
- ii. órgão responsável;
- iii. valor global;
- iv. prazo de conclusão;
- v. fonte de financiamento;
- vi. indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar; e
- vii. metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo;

O artigo 4º demonstra a necessidade da definição de uma unidade responsável pelo gerenciamento, mesmo quando o programa for integrado por projetos ou atividades desenvolvidas por mais de um órgão ou unidade administrativa, além do controle de prazos e custos.

A Portaria n. 42/99 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão define programa, em seu artigo 2º, como sendo um instrumento de organização governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

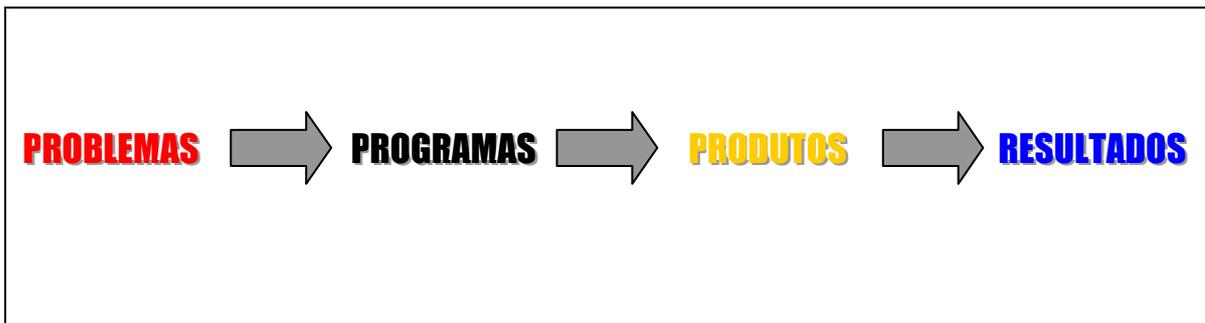
GARCES e SILVEIRA (2002, p. 56) definem o programa como sendo o

[...] conjunto articulado de ações (relativas a investimentos, despesas correntes e outras ações não-orçamentárias), para o alcance de um objetivo. Esse objetivo é concretizado em resultados - resultado é a solução de um problema ou o atendimento de demanda da sociedade - mensurados pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando, assim, a avaliação objetiva da atuação do governo.

O novo modelo de gestão por programas, num primeiro momento, parece bastante simplista na forma legal, assim como foi colocado, mas, ao se aprofundar em sua análise, mostra uma mudança estrutural na forma de planejar a coisa pública. Essa nova visão implica o fim de um planejamento no qual a avaliação se restringe aos meios e aos processos, ressaltando, quase sempre, o esforço e, raríssimas vezes, o desempenho, sem nenhum foco nos resultados trazidos pelos serviços públicos à sociedade.

Esse novo modelo busca dar o tom de uma administração menos burocrática e mais voltada aos resultados para o cidadão. Essa nova visão tem alguns pressupostos: o de que toda a administração estaria voltada à cobrança de resultados (produtos, prazos) e o da realidade problematizada (problema ou oportunidade), como na figura a seguir:

Figura 4: Encadeamento lógico entre problemas, programas e resultados



Fonte: autor

CORE (2001, p. 27) trata a questão da relação problema-programa citando que um aspecto do planejamento moderno é trabalhar com a realidade problematizada:

Isso significa que o problema passa a ser a categoria central para a estruturação do plano, e não, como no planejamento tradicional, em que é apenas elemento de diagnóstico. Como é uma categoria de fácil intuição, pois em relação ao ator social produz mal-estar ou representa oportunidade que surge, ou mesmo ameaça que se avizinha, ainda que seu processamento comporte importantes sofisticções, coloca o ato de planejar ao alcance de qualquer comunidade. Ou seja: o senso comum e a ciência se unem na percepção do problema como categoria de análise, permitindo, assim, gradações diferenciadas de complexidades.

A gestão por programas traz ainda uma outra concepção para a administração pública, comum nas empresas privadas, o conceito de unidade estratégica de negócios, justamente o comportamento esperado de cada programa, como unidade independente de gestão. Segundo FERREIRA *et al.* (2000), o conceito original de UEN é de Igor Ansoff, que a definia como

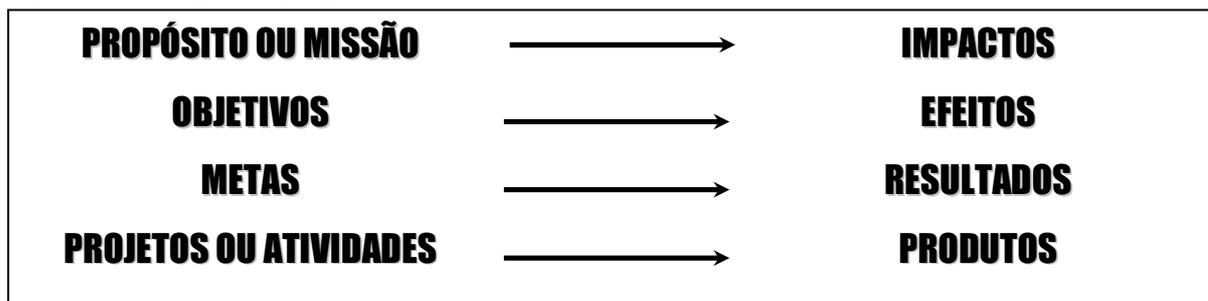
[...] o resultado de subdivisões da realidade dos negócios da organização. As unidades estratégicas de negócios são relativamente independentes e possuem características próprias para negociação e aproveitamento das oportunidades que apresentam no mercado. [...] Uma vez que se estrutura a organização em torno desse modelo de gestão, a formulação de estratégias passa a ser pensada em termos de cada unidade de negócios autônoma.

VICCARI JÚNIOR *et al.* (2003, p. 154) dizem que um programa deve expressar o resultado desejado sobre o público-alvo, manter alinhamento estratégico com os macro-objetivos e ser passível de mensuração por um indicador, que permita medir os resultados, e ser compatível com os recursos disponíveis. Assim, o modelo de gestão por programas tem pelo menos três níveis de avaliação:

- i. o indicador, que serve para avaliar os resultados do programa;
- ii. a meta, que serve para identificar a quantidade de bem ou serviço a ser produzido; e
- iii. o prazo, que serve para monitorar a realização das tarefas necessárias para a produção do bem ou serviço.

COSTA e CASTANHAR (2003, p. 976) tratam o processo de avaliação com quatro variáveis, como no esquema apresentado na seqüência:

Figura 5: Avaliação de programas



Fonte: Adaptado de COSTA e CASTANHAR (2003)

Os autores avaliam os impactos da missão, ainda sob a ótica conceitual, na sociedade, os efeitos e resultados práticos após a consecução (ou não) dos objetivos e das metas, bem como os produtos resultantes de cada projeto ou atividade. É importante salientar que cada projeto ou atividade, para fins de gestão, só resulta em produto. Projetos têm natureza transitória ao passo que atividades têm natureza continuada.

Visto de forma esquemática, essa nova maneira de pensar e fazer o planejamento e a gestão pública pode ser assim representado, segundo CORE (*op. cit.*, p.33-34):

- a) Visão estratégica, com o estabelecimento de **objetivos**;
- b) Identificação dos **problemas** a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, objetivando tornar realidade essa visão estratégica;
- c) Concepção dos **programas** que deverão ser implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades;
- d) Especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respectivos **produtos**, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- e) Atribuição de **indicadores** aos objetivos, e aos produtos, **metas**;
- f) Programas com **unidades autônomas de gestão**; e
- g) Responsabilidades personalizadas com a designação de **gerentes** para os programas.

VICCARI JÚNIOR *et al.* (*op. cit.*, p. 154) afirmam que a organização do planejamento por programa ligar o planejamento com o orçamento público e romper as barreiras organizacionais à medida que abre espaço para parcerias públicas e privadas, resgatando o conceito de sinergia para a área pública.

2.6.1 As Parcerias na Administração Pública

Uma das faces da gestão por programas na administração pública está nas possibilidades (muitas vezes atendendo a necessidades) que essa abre para a conjugação de esforços e recursos, além da sua racionalização, mediante o estabelecimento de parcerias, que podem ser formalizadas nas ações estratégicas do Estado. As parcerias possíveis podem se dar entre organizações públicas, ou

entre estas e outras organizações, privadas ou oriundas da sociedade civil organizada, conquanto que tenham objetivos em comum.

As mudanças no ambiente econômico, político e social em todo o mundo têm causado mudanças fundamentais nas formas como as sociedades funcionam e são governadas. As fronteiras entre a iniciativa privada, a sociedade civil organizada e o setor público estão reduzidas, e os três setores, previamente independentes, estão agora sendo crescentemente reconhecidos como interdependentes, devido ao fato de que, para atingir seus objetivos, uma dada organização somente se sai bem sucedida em parceria estratégica com representantes dos outros dois setores.

Na concepção de SAMPAIO e RODRIGUES (1999, p. 13), a parceria constitui:

[...] uma interação entre dois ou mais agentes orientada para a consecução de um objetivo comum, cujos benefícios são apropriados, em naturezas e graus variados, por todos os que participam da ação. Parceria, portanto, define-se como uma ação instrumental cujos eventuais benefícios desencadeados, teoricamente, revertem para todos os envolvidos.

Para BAËTA *et al.* (1999), que utilizaram o conceito previamente trabalhado por BOOKE, parceria, na administração pública, é: “[...] uma relação entre uma instituição pública e outros organismos, onde todas as partes mantêm sua liberdade constitucional de ação, mas concordam em colaborar na realização de alguns objetivos comuns, dado que a colaboração é vista como vantajosa em relação à ação individual”.

Já SANTOS e FERRUGEM (1999, p. 1), também no caso específico de parcerias públicas, reforçam a tese de capacidade de ampliação da capacidade estatal ao afirmar que

No campo das políticas públicas o termo [parceria] vem sendo utilizado na construção de ‘arquiteturas institucionais’ capazes de ampliar a capacidade de ação do Estado na concepção e implementação de projetos e processos, induzindo a co-responsabilidade social de distintos atores na consecução de um objetivo comum, no caso o interesse público.

A ONG internacional *Business Partners for Development (BPD)*, cunhou a expressão *tri-sector partnership*, referindo-se à relação de parceria estabelecida

entre organizações públicas de diversas finalidades, à sociedade civil organizada e às instituições privadas.

Segundo a BDP (2001), a sociedade percebeu que os ganhos potenciais são melhores, nos mais diferentes programas, do que sem a existência de parcerias; os governos ganharam um incremento na habilidade para a consecução dos seus objetivos de desenvolvimento; as empresas conseguem cumprir, de maneira mais efetiva, suas responsabilidades sociais e ambientais, reduzem seu risco e aumentam o acesso a novos mercados, melhorando suas reputações.

Os diversos atores que compõem uma parceria estratégica precisam compreender suas próprias competências essenciais com relação à realidade social e ambiental que pretendem melhorar e como elas podem ser complementares às competências dos demais.

Com relação às parcerias estabelecidas para trabalhar nas questões ambientais em especial, LOPES (2001, p. xix-xx) coloca que:

Nos anos recentes têm aumentado as iniciativas dos governos estaduais e municipais de desenvolver parcerias entre o governo e o setor privado para solucionar os problemas ambientais regionais. Em parte, essas iniciativas decorrem da necessidade de se frear a degradação ambiental, que chega a ponto de afetar diretamente as populações, seja por comprometer serviços básicos como o do abastecimento de água em níveis satisfatórios de qualidade e quantidade, por provocar inundações freqüentes, eutrofização de lagos e represas, seja por afetar diretamente a produtividade média das lavouras, o que de certa maneira acarreta perda de renda para o produtor rural. O desenvolvimento dessas parcerias resulta da constatação da inoperância das políticas de defesa e recuperação do meio ambiente, sobretudo as de responsabilidade do governo federal. A inoperância das políticas federais repercutiu diretamente nos Estados, onde os efeitos da degradação se fazem sentir, aumentando a pressão para que os governos estaduais e municipais assumam um papel mais ativo nas questões ambientais.

E LOPES (*op. cit.*) finaliza comentando acerca da conscientização dos governos sobre a necessidade da parceria entre os setores e de articular formas de atrair os parceiros imprescindíveis para a defesa ambiental:

[...] tem crescido a consciência, nos governos estaduais e municipais, de que um caminho a ser explorado é a parceria entre o Estado e os agentes econômicos e de que o sucesso dessa ação depende de se encontrarem mecanismos que reduzam os custos ou gerem retornos econômicos capazes de motivar os agentes locais a investirem na recuperação ambiental.

Para o setor público, em especial, a cooperação interinstitucional tem um bem vindo caráter inovador, pois traz novos meios e novas práticas gerenciais à administração da coisa pública, além de otimizar a utilização de recursos financeiros, físicos e humanos.

2.7 SISTEMAS DE GESTÃO AMBIENTAL

Segundo a norma ISO 14.001, um sistema de gestão ambiental é a parte do sistema global de gestão que inclui estrutura organizacional, atividades de planejamento, responsabilidades, práticas, procedimentos, processos e recursos para desenvolver, implementar, atingir, analisar criticamente e manter a política ambiental.

Apesar de ser um conceito desenvolvido para as organizações produtivas privadas, suas premissas - política ambiental, estrutura, planejamento, processos e recursos - adaptam-se aos sistemas público e privado de gestão ambiental.

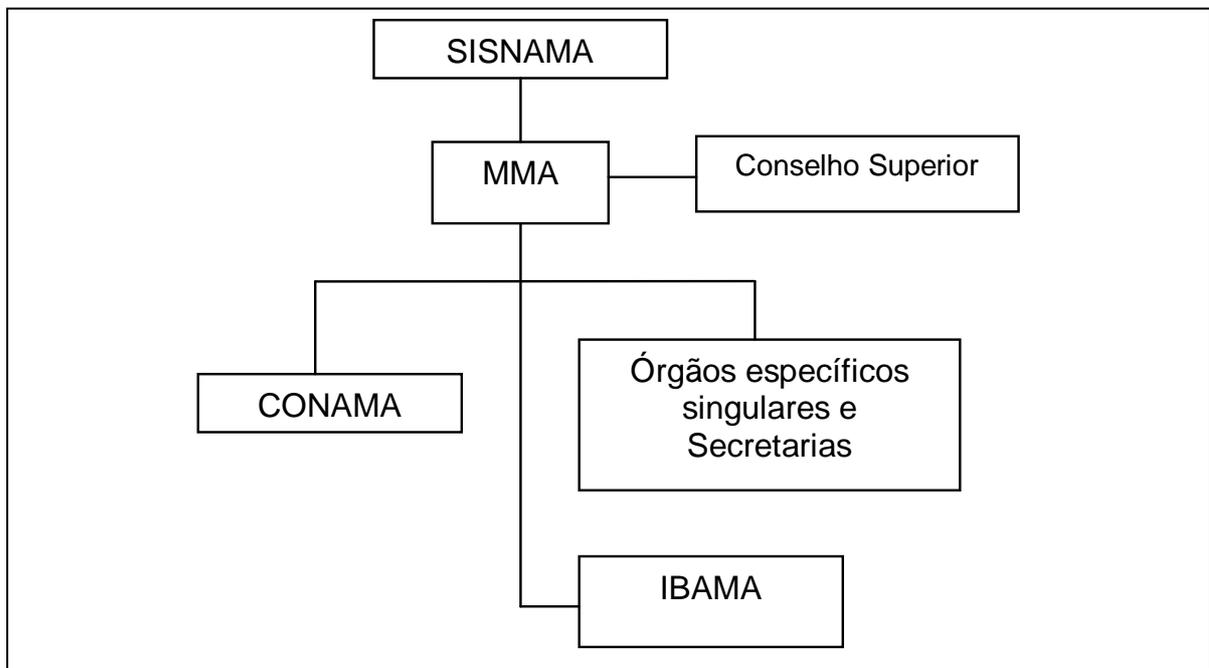
A efetiva gestão ambiental se dar-se-á com a integração entre os dois sistemas: sistema ambiental público e sistema ambiental privado. O sistema público, estabelecendo políticas, elaborando leis, fiscalizando e punindo, o próprio Estado, as pessoas físicas e as empresas. O sistema privado, buscando estabelecer suas próprias políticas, estratégias e seus modelos de gestão que estejam em conformidade com a legislação, primordialmente, e com o mercado em que atua, respeitando e protegendo assim o meio ambiente e as comunidades locais.

FARIA *et al.* (2003, p. 3) dizem que os sistemas ambientais público e privados objetivam a diminuição de consumo de matérias-primas e recursos naturais e de resíduos resultantes dos processos relacionados com a fabricação de produtos ou a realização de serviços. É de interesse da sociedade que ambas as iniciativas se integrem e sejam realizadas de forma coerente e relacionadas para o alcance de seus objetivos.

2.7.1 Sistema Público

A atuação do poder público federal em relação ao meio ambiente está expressa principalmente na estruturação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), descrito pela Lei nº 6.938 de 1.981, ou por meio da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que abrange todas as ações referentes ao meio ambiente com objetivos de prevenção, controle e proteção ambiental (FARIA *et al.*, 2003, p. 3) e de forma colegiada (MACHADO, 2000, p. 124), como se pode observar na figura a seguir:

Figura 6: Estrutura básica do SISNAMA



Fonte: adaptado de FARIA (2003, p. 4)

A Lei nº 6.938/81 define a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que reúne, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e normativo, e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão executor da política federal ambiental.

O sistema público ambiental ainda ocorre nos Estados e nos municípios. Nos Estados da Federação com melhor estrutura pública de controle ambiental, há

independência de ação, dentro do marco da legislação ambiental nacional, contando com uma organização equivalente à do nível federal.

O Ministério Público não faz parte da estrutura do SISNAMA, na esfera federal, e tampouco do sistema de gestão ambiental estadual, centrado, sobretudo, no Poder Executivo, do qual também é independente. O trabalho do Ministério Público surge paralelamente, quando encontradas desconformidades, tanto no sistema de gestão ambiental público quanto no privado.

Em geral, segundo VALLE *apud* FARIA *e. al* (2003, p. 3), nos Estados a estrutura é

[...] coordenada por uma secretaria estadual que se ocupa do tema ambiental, e dispõe de seu conselho estadual de meio ambiente e sua agência estadual de controle da poluição, algumas delas constituídas como fundações, outras como empresas públicas. As atividades de licenciamento e controle ambiental são de atribuição dos estados e são exercidas por seus respectivos órgãos ambientais.

Nos Estados que não possuem tal organização, a estrutura do SISNAMA atua de maneira direta pelas ações de seus órgãos executivos, como o IBAMA, e consultivos, como o CONAMA.

De forma não concorrente, o município também pode legislar em matéria ambiental e possui órgãos que se incumbem do cumprimento das Legislações federal e estadual, exercendo suas funções de controle ambiental, como secretarias municipais, ligadas direta ou indiretamente às questões de gestão ambiental, ou fundações municipais, sobretudo de caráter deliberativo e consultivo.

2.7.2 Sistema Privado

Grande parte das empresas produtivas que buscam adequar seus processos em atenção ao meio ambiente, fá-lo seguindo as diretrizes das normas da série ISO 14.000, em especial nas Américas e EMAS, nos países europeus. Ainda que não possuam uma certificação ambiental emitida por um desses órgãos, podem atingir seus objetivos ambientais apenas aplicando as premissas das normas, ou a parte delas que se aplique a cada situação.

Segundo CORAL (2002, p. 102), o objetivo de implantar-se um sistema de gestão ambiental em uma empresa é possibilitar o controle de processos para minimizar o impacto ambiental causado pela atividade industrial e, ao mesmo tempo, reduzir os desperdícios de matérias-primas e insumos que são geralmente descartados na forma de efluentes e resíduos.

A implantação de um SGA consiste em um processo de levantamento de informações sobre a situação ambiental da empresa e a formatação de um sistema de informações que possibilite o controle e a melhoria contínua dos processos.

Um SGA deve ter três etapas que são: planejamento, gerenciamento de resíduos e monitoramento. O gerenciamento de resíduos deve incluir o cadastramento e a classificação, quantitativa e qualitativa, de todos os resíduos gerados e armazenados pela empresa, a fim de possibilitar a escolha das melhores soluções técnicas e alternativas econômicas para a destinação de cada resíduo. Devem ser levantadas, para cada tipo de resíduo, as quantidades geradas, quantidades estocadas, a composição, forma de acondicionamento e o destino final (VALLE *apud* CORAL, *op. cit.*, p. 102).

Ainda segundo CORAL (*op. cit.*, p. 103):

Um SGA deverá também proporcionar a integração das informações ambientais com as demais áreas da empresa. Por exemplo, é imprescindível ter controle dos custos ambientais para poder atuar na sua redução. Estes controles envolvem custos com o tratamento de efluentes, capital, insumos etc. Essas informações poderão ser integradas em relatórios tradicionais da empresa, para dar suporte a tomada de decisões e facilitar a gestão dos negócios. Além disto, a conscientização dos colaboradores em relação à importância da questão ambiental é um fator fundamental para que a gestão ambiental possa ser institucionalizada na empresa.

SHRIVASTAVA e HART (1998) chamam de gestão ambiental total a forma integrada como a organização administra suas práticas em relação ao meio ambiente. Ela integraria uma atenção estratégica em três etapas básicas do negócio: (1) a gestão dos insumos e do consumo de energia; (2) a gestão de processos; e (3) a gestão integrada do *design* do produto.

KINLAW (1997) corrobora, citando como estratégias ambientais gerais, a atenção para: (1) prática da conservação e atenção aos detalhes, otimizando todo o processo; (2) modificação ou substituição dos processos, produtos e serviços

existentes; (3) recuperação de resíduos e produtos secundários: 3 r's reciclagem, reutilização e recuperação; (4) redução do uso de materiais: otimização do design; e (5) descoberta de novos nichos de mercado, os nichos verdes: filosofia ZERI.

2.8 MINISTÉRIO PÚBLICO E MEIO AMBIENTE

O Ministério Público é instituição permanente, independente dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a serviço da sociedade e essencial para a efetivação da Justiça. Sua atuação foi legitimada pela Constituição Federal de 1988, como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127).

Segundo COSTA (In: LEITE; DANTAS, 2003, p. 74-75), o Ministério Público

É **instituição permanente** por ser um dos órgãos no qual o Estado manifesta sua soberania, tendo destinação permanente e essencial à função jurisdicional. **Defende a ordem jurídica** na medida em que promove a proteção do Estado de Direito, o zelo do interesse público e do interesse social, inclusive judicialmente ao propor ações de interesse coletivo, zelando para o cumprimento das leis, pelo equilíbrio social, estabelecimento da paz e da liberdade entre as pessoas. **Defende o regime democrático** porque o Ministério Público só poderá ser forte e cumprir sua destinação constitucional em ambiente essencialmente democrático; se submisso, somente interessa aos regimes autoritários e aos agentes do poder econômico. **Defende os interesses individuais e sociais indisponíveis**, pois encarrega-se de tutelar os mais graves e relevantes interesses dos indivíduos (vida, liberdade de pensamento, de ir e vir, individualidade) e da coletividade (patrimônio ambiental, natural, social, histórico e cultural, urbanístico, consumidor, da saúde pública, deficientes, educação, família, criança etc.), cuja conjugação possível realiza o homem individual e socialmente, além de atender à sua própria humanidade.

O Ministério Público quando age o faz por conta da indisponibilidade do direito em jogo e dos poderes constitucionais e legais. Detém, assim, parte da soberania estatal [grifos do autor].

Isso significa que detém a competência para fiscalizar a correta aplicação da Constituição Federal e das leis, para a proteção do Estado de Direito e para resguardar o interesse público quando lesado em seus direitos. No cumprimento de suas atribuições, atua judicialmente e extrajudicialmente.

A Constituição Federal também conferiu ao Ministério Público autonomia funcional, administrativa e financeira. Seus cargos no quadro de servidores e membros são providos por concurso público, e o Chefe da Instituição, o Procurador-Geral de Justiça, é indicado em lista tríplice, definida em eleição entre os integrantes da carreira, e, a partir dela, escolhido pelo Governador do Estado. Seu mandato é de dois anos, com possibilidade de uma recondução.

Até um passado recente, a atuação do Ministério Público dava-se, sobretudo, na área criminal e, na área cível, em defesa dos incapazes, dos menores, dos interesses individuais indisponíveis e do interesse público, este traduzido, em regra, no interesse patrimonial da Fazenda Pública. Essa atuação era mais individual que coletiva de cada membro da Instituição. A partir da década de 80, no entanto, o Ministério Público vem sendo submetido a um processo de modificações no seu elenco de atribuições, que ampliaram consideravelmente a dimensão e o alcance de sua missão social.

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que instituiu a ação civil pública e confiou ao Ministério Público a defesa de direitos difusos e coletivos.

PIOVESAN (1993, p. 78) cita a professora Ada Pellegrini Grinover, definindo direito coletivo como os de interesse comum a uma coletividade e pessoas e a elas somente, quando exista um vínculo jurídico entre os componentes dos grupos (a sociedade mercantil, a família, os entes profissionais, o sindicato etc.). São interesses comuns, nascidos em função de uma relação que une os membros de um dado grupo, mas que não se configuram como interesses estritamente individuais de cada partícipe.

Ao lado dos interesses coletivos, traçou-se o contorno de uma nova categoria de direito, cuja estrutura não se apóia em qualquer relação jurídica básica entre os membros de um grupo, delimitado em termos associativos. São os interesses difusos, que, não pertencendo a uma pessoa ou a um grupo social delimitado, pertencem a toda a sociedade. A professora Grinover ensina, então, que os direitos difusos são aqueles que, não se fundamentando em um vínculo jurídico, baseiam-se sobre dados de fatos genéricos e contingentes, acidentais e mutáveis, como habitar na mesma região, consumir iguais produtos ou viver em determinadas circunstâncias socioeconômicas.

Segundo CAPPELLETTI (1985), os interesses difusos são interesses fragmentados, pois a cada membro da comunidade é atribuída não uma projeção perfeitamente delineada, mas uma parcela amorfa dessas utilidades, as quais o Ministério Público vem procurando proteger, desde o momento que vislumbrou o mosaico que esses múltiplos fragmentos estruturam.

CAPPELLETTI (1985), PIOVESAN (1993) e BOUCAULT (1998) concluem que os interesses no meio ambiente são, pois, interesses difusos. MILARÉ (1995, p. 55) foi além, segundo ele, o meio ambiente é, talvez, “o interesse que tem maior difusidade, pois pertence a todos e a ninguém em particular, sua proteção a todos aproveita e a sua postergação em conjunto prejudica; é verdadeira *res communi omnium*”.

Por fim, a Carta Constitucional de 5 de outubro de 1988, que, emancipando o Ministério Público do papel de defensor do Estado, erigiu-o, então, à condição de defensor da Sociedade, atribuindo-lhe a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Assim, sua área de atuação é bastante ampla, mas se pode dar destaque àquelas de maior incidência:

- i. fiscalização para garantia da correta aplicação da lei;
- ii. defesa dos princípios constitucionais;
- iii. solução de conflitos normativos;
- iv. combate e prevenção da criminalidade, crime organizado, violência e impunidade;
- v. defesa dos direitos das crianças e adolescentes;
- vi. defesa da cidadania, garantia do acesso à saúde e proteção dos idosos e pessoas portadoras de deficiência;
- vii. fiscalização e proteção das fundações públicas;
- viii. defesa do meio ambiente urbano e natural;
- ix. defesa do patrimônio público;
- x. combate à corrupção, ao desvio de verbas públicas e à improbidade administrativa;
- xi. defesa dos direitos do consumidor;
- xii. defesa da democracia e combate às fraudes eleitorais;

- xiii. defesa dos direitos humanos, combate ao abuso de autoridade e da violência contra o cidadão;
- xiv. defesa dos direitos coletivos, difusos e homogêneos do cidadão;
- xv. execução penal e controle externo da atividade policial; e
- xvi. defesa da ordem tributária, combate às fraudes e sonegações fiscais.

Seu quadro de membros é formado por Promotores e Procuradores de Justiça. Os Promotores de Justiça atuam perante a Justiça de Primeiro Grau (Fóruns das Comarcas), enquanto os Procuradores de Justiça têm atribuição perante a Justiça de Segundo Grau (Tribunal de Justiça do Estado). Cada membro da Instituição é independente em sua atuação, não necessitando de autorização superior para a efetivação das ações que entender serem necessárias.

Ao ingressar na carreira, o Promotor de Justiça Substituto cumpre estágio probatório de dois anos e, ao final desse período, é efetivado no cargo de forma vitalícia. As etapas na carreira ministerial são formadas pelas Promotorias de Justiça de entrância inicial, intermediária, final e especial. Ao alcançar esta última, os Promotores de Justiça podem se candidatar ao cargo de Procurador de Justiça, cuja escolha é feita pelo Conselho Superior do Ministério Público. Os membros da Instituição são considerados agentes políticos, não integrando a categoria de servidores públicos.

Os princípios constitucionais do Ministério Público são:

- i. unidade - capacidade dos membros do Ministério Público de constituírem um só corpo, uma só vontade, de tal forma que a manifestação de qualquer deles valerá sempre, na oportunidade, como manifestação de todo o órgão;
- ii. indivisibilidade - os membros do Ministério Público podem substituir-se reciprocamente, sem que haja prejuízo para o exercício do ministério comum; e
- iii. independência funcional - os membros do Ministério Público não devem subordinação intelectual a quem quer que seja, nem mesmo ao Procurador-Geral. Agem em nome da Instituição que representam, de acordo com a lei e com a sua consciência.

No caso de:	Órgãos												
	Fatma	Ibama	MINISTÉRIO PÚBLICO	Prefeituras	Polícia Ambiental	Depto. de Saúde Pública	Polícias Rodoviárias	Corpo de Bombeiros	Petrobrás	Rede Ferroviária Federal	Semin/Infra-SC	Infraero	Capitania dos Portos
Desmatamento de encostas, topo de morros e outros													
Corte de árvores dentro do perímetro urbano													
Exploração de recursos minerais													
Privatização de faixas de areia													
Poluição industrial													
Poluição atmosférica													
Poluição sonora													
Lançamento de esgotos domésticos													
Lançamento de esgotos comerciais, industriais e hospitalares													
Acidente por descarga de efluentes industriais													
Acidentes com produtos perigosos rodoviários													
Acidentes com produtos perigosos aéreos													
Acidentes com produtos perigosos marítimos													
Acidentes com produtos perigosos ferroviários													
Acidentes com produtos perigosos industriais													
Acidentes em oleodutos													
Destinação final do lixo													
Coleta de lixo													
Problemas com terrenos baldios													
Controle de vetores													
Incêndio florestal													
Agressões ambientais em áreas de preservação permanente													

Fonte: adaptado do Diário Catarinense

Além disso, o Ministério Público também tem funções participativas e políticas claras, conforme ensina COSTA (In: LEITE; DANTAS, 2003, p. 79), quando compõe órgãos deliberativos e consultivos ambientais (CONAMA, CONSEMA) e compõe órgãos municipais, estaduais e federais tutelares ou que tenham como

objeto a deliberação sobre temas de direitos sociais fundamentais, como a defesa do meio ambiente.

Na subseção a seguir, pode-se acompanhar breve evolução histórica do Ministério Público desde seu surgimento no mundo até os dias de hoje no Estado de Santa Catarina, com destaque para a evolução em suas funções legais, antes de dar-se seqüência a sua atuação nas questões ambientais mais especificamente.

2.8.1 Histórico Geral do Ministério Público

De surgimento incerto, existem diversas correntes para o surgimento do Ministério Público. Segundo alguns autores, fala-se da existência do Ministério Público, no Egito antigo, há mais de 4.000 anos. Outros autores apontam para o seu nascimento em uma época anterior à Idade Média e que teria surgido de fato em Roma, com a criação dos *procuratores caesaris*, que defendiam o patrimônio do príncipe e a pecúnia imperial (COSTA In: LEITE; DANTAS, 2003, p. 76).

Os primeiros contornos, contudo, do que hoje se denomina Ministério Público teriam surgido na França, em 1302, quando foi redigido o primeiro texto legal, chamado *ordonnance*, dedicado à instituição, que nada se parecia com a instituição atual e que especificava as atribuições dos procuradores e advogados do rei (SILVA *apud* GARCIA, 2001, p. 31). Era, segundo COSTA (In: LEITE; DANTAS 2003, p. 76), um órgão do Poder Judiciário francês, composto pelos *procuradores Regis*, encarregados de velar pela aplicação das leis, formulação das acusações públicas perante os tribunais e da defesa dos interesses do Estado.

Segundo o mesmo autor, somente na *ordonnance* de 1670 é que seu campo de ação foi ampliado, lançando as bases do processo público, sendo o ponto em que se iniciou a evolução do Ministério Público para sua autonomia funcional e posição atual em face das organizações judiciárias.

No Brasil-colônia, passado o período de interesse estritamente comercial, veio a fase da colonização do Brasil, em que as Ordenações Manuelinas, promulgadas por D. Manoel em 1521 e que estiveram em vigor até 1832, previam a figura do Promotor de Justiça, de livre nomeação e demissibilidade, com a função de acusação pública e de defesa dos interesses da Coroa e da Administração,

conforme visto em SILVA *apud* GARCIA (2001) e COSTA In: LEITE e DANTAS (2003).

Mais especificamente, eram algumas das atribuições dos Promotores de Justiça, segundo SILVA *apud* GARCIA (2001, p. 32):

1º Denunciar os crimes públicos e policiais, acusar os delinquentes - perante os jurados, assim como o crime de reduzir à escravidão as pessoas livres, e cárcere privado, homicídio, ou tentativa dele, ou ferimentos [...] e roubos, calúnias e injúrias contra o imperador, membros da família imperial, regência, e cada um de seus membros, contra a assembléia geral e uma das Câmaras.

2º Solicitar a prisão e punição dos criminosos e promover a execução das sentenças e mandados judiciais.

3º Dar parte às autoridades-competentes das negligências, omissões e prevaricações dos empregados na administração da justiça [...].

No Brasil, os contornos do atual Ministério Público somente vieram a surgir no período republicano, com a conscientização da verdadeira necessidade e significado da instituição. A partir deste período o Ministério Público foi tratado pela primeira vez como instituição nos textos constitucionais, pois, até então, as referências eram feitas ao promotor de justiça. Desde então, passou gradativamente de mero órgão acusador e defensor dos interesses do Estado à instituição defensora do interesses público e garantidora do bem-estar social.

2.8.2 O Ministério Público em Santa Catarina

A presença e a atuação do Ministério Público em Santa Catarina estão registradas nas Constituições Catarinenses. SILVA *apud* GARCIA (2001, p. 33-35) faz a descrição cronológica:

Em 1891 repetiram-se as disposições do MP que constavam na Constituição Federal do mesmo ano, ou seja, nada de novo apareceu relativo ao assunto.

Na Constituição de 1892 o MP continua vinculado ao Poder Judiciário e suas funções deverão ser exercidas pelo Procurador da Soberania do Estado (eleito anualmente dentre seus membros) e pelos Promotores Públicos e seus adjuntos (nomeados pelo Governo Geral dentre os que tiverem habilitações necessárias, dando preferência aos doutores e bacharéis em Direito pelas faculdades da república).

Na Constituição de 1910 utilizou-se pela primeira vez o termo 'Procurador Geral do Estado' e a novidade foi sobre a nomeação de tal cargo, que continua sendo escolhido pelo chefe do Poder Executivo, porém somente entre desembargadores e juizes.

Um tratamento especial ao MP foi dado pela Constituição de 1935 onde alguns pontos importantes merecem destaque como: reconhecimento definitivo como uma instituição no estado de Santa Catarina, instituição de um concurso de ingresso ao cargo de Promotor Público (dentre os graduados em Direito), desvinculamento do preenchimento do cargo de Procurador Geral da magistratura, deixando porém discussões acerca do assunto por falta de um critério de escolha desejável.

A Constituição Estadual de 1947 segue as diretrizes da Carta federal de 1946 quando trata do MP em capítulo separado dos Poderes Judiciário e Executivo, recebendo, portanto maior independência.

Vinte anos mais tarde, com a promulgação da Constituição de 1967, as disposições pertinentes ao MP localizam-se novamente no capítulo do Poder Judiciário. Mesmo desta forma o MP não perde o espaço conquistado, como instituição, na sociedade.

A Emenda Constitucional no. 1 de 1970 adaptou a Constituição Estadual à Carta Federal, vinculando o MP não mais ao Poder Judiciário, mas sim ao Poder Executivo e com uma lei orgânica que estruturou sua carreira.

Foi a Emenda Constitucional (SC) n. 15, de 1982, que veio a promover uma mudança significativa na estrutura do Ministério Público. O quadro administrativo vinculado à então Procuradoria-Geral do Estado passou a ser o quadro administrativo próprio da Procuradoria-Geral de Justiça, sendo redimensionado e reestruturado de acordo com as suas necessidades da época. Dessa forma, o Ministério Público desvinculou-se do Poder Executivo e passou a ter autonomia financeira e sobre o seu quadro de pessoal, posição que mantém até os dias atuais, tendo sido reiterada pela Constituição Federal de 1988.

Atualmente o *parquet* catarinense está regido pela Lei nº 197, de 13 de julho de 2000 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Santa Catarina), a qual regulamenta a carreira e prevê todas as atribuições dos seus integrantes bem como suas garantias e deveres.

2.8.3 Procedimentos quanto às demandas ambientais nas comarcas

Segundo Lio Marcos Marin, Promotor de Justiça com atuação na área ambiental e presidente da Associação Catarinense do Ministério Público, a atuação do Promotor de Justiça diante das demandas ambientais pode ter início de duas formas: por ofício, isto é, parte do próprio Promotor, ou por representação, quando o Promotor recebe uma notícia de uma terceira parte. O Promotor, a partir daí, tem autonomia para proceder da forma que achar mais correta.

Dependendo do vulto do fato, ele pode dar início a um Inquérito Civil, ou a um procedimento investigatório aplicado em situações de maior vulto, ou a um Procedimento Administrativo Preliminar. De posse das informações quanto ao potencial fato de degradação ambiental, o Promotor precisa avaliar, à luz da legislação, se deve dar seqüência ao processo ou remeter à Procuradoria-Geral de Justiça para arquivamento.

No caso de haver a remessa para arquivamento, o Conselho Superior do Ministério Público, composto por sete Procuradores de Justiça, além do Procurador-Geral de Justiça e do Corregedor-Geral do Ministério Público, decide se o processo deve ser arquivado ou não. No caso de o processo não ser arquivado, o Conselho designa um outro Promotor para atuar.

Se o Promotor de Justiça não remeter o processo para arquivamento, e sim der seqüência a ele, ele irá verificar se deve dar o encaminhamento pela via judicial, iniciando uma Ação Civil Pública Ambiental, ou se gerencia a situação entre as partes, por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta, na esfera cível. Na esfera criminal, as opções mais comuns são a Ação Penal Ambiental ou a Transação Penal. Na esfera cível, o Ministério Público vem dando maior ênfase aos Termos de Ajustamento de Conduta, entre outros motivos, pela velocidade com que o dano ambiental pode ser reparado.

O Termo de Ajustamento de Conduta busca, como o nome diz, adequar a conduta de alguém, de alguma empresa ou, ainda, algum ente estatal, com relação a práticas ambientais, enquadrando-o dentro da Lei. Além disso, busca medidas mitigadoras (de recuperação parcial e imediata do dano ambiental), reparatorias, mediante apresentação de projeto, e compensatórias (multa). Se as definições do Termo de Ajustamento de Conduta não forem cumpridas pelo acusado, não cabem mais recursos, pois se trata de um título executório, isto é, o Promotor parte para uma ação de execução, solicitando ao Poder Judiciário que mande executar as medidas ajustadas e estabeleça uma multa diária pela não-execução.

2.8.4 Instrumentos de Atuação no Meio Ambiente

Segundo a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público em sua atuação básica na defesa das questões ambientais, pode instaurar procedimentos

preparatórios e inquéritos civis e tem a seu dispor uma ampla gama de procedimentos de natureza administrativa, que podem se exaurir com o arquivamento pelo Conselho Superior do Ministério Público, sem que seja necessário recorrer ao Poder Judiciário (entrar na Justiça, para recorrer à expressão laica).

Isso pode acontecer, em especial, quando o Termo de Ajustamento de Conduta é celebrado buscando dar cabo a situação conflituosa de maneira mais célere, por meio desse que é um título de execução extrajudicial, e, além dele, pelas recomendações do *parquet* à Administração Pública, em especial aos órgãos ambientais.

CANOTILHO (1995) diz que, quando aplicados com o proposto de estabelecer critérios mais equânimes de participação dos diferentes grupos sociais na formulação de políticas públicas ambientais, esses instrumentos de atuação, além de simples meios de proteção de bens ambientais, tornam-se mecanismos de salvaguarda da eficácia das diversas normas do direito ambiental que procuram realizar o desiderato constitucional de subordinar a ordem econômica ao desenvolvimento sustentável.

Neste trabalho, foram destacados alguns dos instrumentos de defesa do meio ambiente mais utilizados pelo Ministério Público, como se pode conhecer na seqüência.

2.8.4.1 Inquérito Civil

É atribuição exclusiva do Ministério Público a instauração do Inquérito Civil. Trata-se de medida preparatória de eventual Ação Civil Pública. No âmbito do Ministério Público catarinense, o Ato n. 135/00 regulamenta o Inquérito Civil e também o procedimento administrativo preliminar e o compromisso de ajustamento de conduta.

De acordo com MACHADO (2000, p. 341), o inquérito civil não é um instrumento indispensável para o exercício da Ação Civil Pública Ambiental, mas, inegavelmente, tem auxiliado na preparação dessa ação perante o Judiciário. LOCATELLI (2000) informa que a origem do inquérito civil remonta ao inquérito

policial, com a investigação dos fatos, realização de diligências e a pesquisa em documentos.

A Lei Orgânica do Ministério Pública estabelece que, no exercício de suas funções, o Ministério Público, para instruir o Inquérito Civil, poderá expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar a condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, requisitar informações, perícias, exames e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, promover inspeções e diligências investigatórias nos órgãos e nas entidades dos Poderes da União, dos Estados e Municípios (MACHADO, 2000, p. 341).

O Ministério Público pode, verificando, no inquérito civil, a materialidade do crime e os indícios de autoria, promover, a um só tempo, a Ação Civil Pública e a Ação Penal Ambiental. Se não encontrar elementos que indiquem a autoria do possível dano ambiental ou não encontrar o mínimo de prova para propor as ações, pode promover o arquivamento do Inquérito Civil. Note-se que, na dúvida, segundo orientação doutrinária, o Ministério Público deve deflagrar a ação judicial assim mesmo, protegendo o interesse que não lhe pertence e do qual não tem poder de disponibilidade.

2.8.4.2 Recomendação

A Lei Orgânica do Ministério Público instituiu as Recomendações, dirigidas aos órgãos públicos, aos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal e às entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município, ou executem serviço de relevância pública. As recomendações não têm a mesma natureza das decisões judiciais, mas colocam o recomendado em posição de inegável ciência da ilegalidade de seu procedimento.

LOCATELLI (2000) afirma que a Recomendação do Ministério Público, por sua natureza jurídica, não possui caráter vinculante, isto é, a organização não está juridicamente obrigada a seguir o recomendado. Em sentido estrito, a proposta tem apenas força moral. Por outro lado, MACHADO (2000, p. 344) observa que, prosseguindo o recomendado em sua atividade danosa ao meio ambiente,

caracteriza-se seu comportamento doloso, com reflexos no campo do Direito Penal ambiental.

Segundo LOCATELLI (2000), para proteger e garantir os interesses sociais, o Ministério Público também pode expedir Recomendação às entidades privadas que porventura estejam descumprindo normas legais e violando direitos difusos e coletivos.

Se após a Recomendação, prosseguir a organização pública ou privada com seu comportamento doloso, o Ministério Público buscará firmar acordo extrajudicial, para melhor gerir a situação, ou ainda ajuizar ações, obrigando, então, o destinatário a efetivamente cumprir com o que lhe foi recomendado.

2.8.4.3 Ação Civil Pública

A Ação Civil Pública foi prevista, primeiramente, na Lei nº. 7.347/85 e, posteriormente, elevada ao nível constitucional como função institucional do Ministério Público (CF, art. 129, III). A Ação Civil Pública consagrou o Ministério Público na defesa dos interesses difusos e coletivos. Saiu ele do exclusivismo das funções de autor, no campo criminal, e da tarefa de fiscal da lei, no terreno cível, para nesta esfera passar a exercer mister de magnitude social.

Objetiva essa ação recuperar ou tentar recompor os bens e interesses no seu aspecto supra-individual. Suas finalidades são o cumprimento da obrigação de fazer, o cumprimento da obrigação de não fazer e/ou a condenação em dinheiro. A recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público constitui crime punido com pena de reclusão de um a três anos e multa. O interesse do Ministério Público, ao propor uma ação, reside em obter a melhor proteção ao bem e não em vencer uma causa.

ABREU (1997, p. 7) afirma que a Ação Civil Pública é denominada civil, porque tramita perante o juízo cível e não criminal, e é também chamada pública, porque defende bens e interesses que compõem o patrimônio social e público, como

os interesses difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, infância e juventude etc.).

Diversos autores (ABREU, 1997; LOCATELLI, 2000; MACHADO, 2000; MILARÉ, 2000) ensinam que, a despeito da maior parte das ações encontrarem sua origem no Ministério Público, ele não é o único legitimado a propô-la.

A lei legitima também as pessoas jurídicas da administração direta (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), da administração indireta (autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista) e as fundações. Ainda, no caso do meio ambiente, as associações civis com mais de um ano regular de vida, que tenham como finalidade estatutária a defesa do meio ambiente (MILARÉ, 2000, p. 421).

A Ação Civil Pública pode realmente trazer a melhoria e a restauração dos bens e interesses defendidos, dependendo, contudo, da sensibilidade dos juízes e do dinamismo dos promotores e demais legitimados. Se as ações forem propostas de modo amplo e coordenado, pode-se encontrar uma das mais notáveis afirmações de presença social da Justiça, que não estará se solucionando apenas interesses particulares, mas sociais e coletivos, que, efetivamente trazem o bem estar à coletividade, pois numa só demanda, protege o direito de muitos.

2.8.4.4 Ação Penal Ambiental

Diferentemente da Ação Civil Pública, nos delitos ambientais, a Ação Penal Ambiental é de iniciativa exclusiva do Ministério Público, conforme aponta MILARÉ (2000). Isso porque a Constituição Federal atribuiu, exclusivamente, ao Ministério Público a iniciativa e propositura da Ação Penal Pública, e o meio ambiente, sendo considerado um patrimônio público, é bem jurídico de interesse público.

Restaram sem efeito quaisquer outros dispositivos que permitiam tal iniciativa a outros entes, como as autoridades policiais e mesmo administrativas.

Contudo, fica facultado o ingresso de Ação Privada Subsidiária, de iniciativa de particulares, no caso de inércia ou omissão do órgão ministerial.

2.8.4.5 Transação Penal

Indo ao encontro dos princípios da celeridade e economia processuais, o legislador, ao redigir a nova lei ambiental penal, a Lei n. 9.605/98, encontrou uma forma de tentar a composição do dano ambiental, quando possível, por meio de uma transação penal, que visa, de acordo com MILARÉ (2000, p. 457), “transigir à sanção criminal”.

Ainda que, muitas vezes, o dano ambiental seja irreparável, algumas condutas podem ser enquadradas como crimes de menor potencial ofensivo, cabendo, nesse caso, uma espécie de permuta entre a sociedade e o infrator, que estabelece com o Ministério Público e homologada pelo juiz, uma espécie de troca da pena restritiva de liberdade pela composição ambiental ou outra forma de restituição à sociedade, a qual se trata de sentença irrecorrível.

2.8.4.6 Termo de Ajustamento de Conduta

Diante de dano ambiental, ou dano ambiental em potencial, encontram-se dois caminhos que o Ministério Público pode seguir na área cível. De acordo com CHATEAUBRIAND e NARDY (1997, 32), o primeiro caminho seria a propositura de ação judicial objetivando à reparação do dano. O êxito da medida dependeria da efetiva demonstração da ilicitude do ato e da lesão por ele causada. Isso toma um precioso tempo e custo, diante dos vários prazos recursais. O segundo caminho seria a busca de uma composição amigável para o conflito, visando o encerramento da questão, sem a necessidade de apontar culpados, mas, contudo, dando solução à pendência.

Realmente, é necessário reconhecer a rigidez dos instrumentos judiciais, para definir o alcance e a extensão de possíveis danos ambientais e as dificuldades de sua reparação. É preciso buscar uma saída para a gestão eficaz de conflitos ambientais.

Diante dessa realidade, por ocasião do inquérito civil ou do procedimento administrativo preliminar, poderá ser firmado compromisso de ajustamento de conduta, conforme preleciona o § 6º do art. 5º da Lei n. 7.347/85: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento

de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Do dispositivo retira-se que somente os órgãos públicos e não todos os legitimados na Ação Civil Pública é que poderão celebrar o Termo de Ajustamento de Conduta.

CARVALHO FILHO (1995, p. 136) explica que

[...] o legislador não quis referir-se às partes componentes das pessoas públicas, como é o sentido técnico. Pretendeu contemplar, com vistas ao compromisso de ajustamento de conduta, as pessoas dotadas de personalidade jurídica de direito público e o Ministério Público, único órgão com legitimidade natural para a Ação Civil Pública. Enfim, a permissão contida na lei se direcionou para o lado público dos legitimados, com exclusão dos entes privados.

RICHTER (2003) afirma, contudo, que, mesmo quando o compromisso de ajustamento de conduta for celebrado por outro órgão público legitimado, caberia ao Ministério Público, ainda que não signatário do Termo, exercer a função de controle, fiscalizando o efetivo cumprimento do ajustado.

O Termo de Ajustamento de Conduta é um instituto de meio de efetivação do pleno acesso à justiça, porquanto se mostra como instrumento de satisfação da tutela dos direitos coletivos, à medida que evita o ingresso em juízo, repelindo os reveses que isso pode significar à efetivação do direito material.

Esse compromisso tem o valor de garantia mínima em prol do grupo, da classe ou categoria de pessoas atingidas; não pode ser garantia máxima de responsabilidade do causador do dano, sob pena de admitir-se que lesões fiquem sem acesso jurisdicional.

É importante mencionar que ajustamento não significa transigência no cumprimento das obrigações legais. O MP não pode fazer concessões diante de interesses sociais e individuais indisponíveis. O ajustamento refere-se a obrigações legais. Nessas obrigações incluem-se comportamentos vinculados e discricionários. Nos vinculados, não pode haver opção sobre sua exigibilidade. Nos discricionários permite-se a análise do MP quanto à sua conveniência e oportunidade, desde que a interpretação leve em conta o interesse ambiental.

Para validade da homologação do compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, é necessário que sejam preenchidos os seguintes requisitos:

- i. necessidade da integral reparação do dano, em razão da natureza indisponível do direito violado;
- ii. indispensabilidade de cabal esclarecimento dos fatos, de modo a ser possível a identificação das obrigações a serem estipuladas, já que desfrutará de eficácia de título executivo extrajudicial; e
- iii. obrigatoriedade da estipulação de cominações para a hipótese de inadimplemento.

Ou seja, é importante identificar os fatos e as suas circunstâncias; as obrigações e seu cumprimento; os prazos (cronograma do cumprimento); e as cláusulas penais (moratória e compensatória), pois o compromisso será tomado mediante cominações.

O Termo de Ajustamento de Conduta, para solucionar conflitos ambientais, demonstra ser um procedimento evidente de Gestão Ambiental.

2.8.4.7 O Fundo de Reconstituição de Bens Lesados

A lesão ao meio ambiente, sendo ele um bem da coletividade, implica em lesão aos interesses de um número incalculável de pessoas, de toda a coletividade. É, portanto, segundo MILARÉ (2000, p. 449):

Impossível [...], nesses casos de amplíssima indeterminação das vítimas, distribuir eventual indenização, via ação civil pública, entre todos os prejudicados. Nem seria razoável e lógico destiná-la ao Estado (ao Erário), que sempre será indiretamente responsável pelo dano, quando não seu causador direto. Nem teria sentido, por outro lado, utilizar-se a indenização para outra finalidade que não a de reparar o mal ocasionado, de repor as coisas, sempre que possível, no seu estado anterior.

Atento a isso, o legislador determinou que, quando uma decisão impuser condenação em pecúnia - caso de aplicação de multa diária ou condenação final em

dinheiro –, esses recursos devem reverter a um fundo gerido pelo Ministério Público (MILARÉ, 2000, p. 449).

Esse fundo, o Fundo para a Reconstituição de Bens Lesados (FRBL), destinado à reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valores artísticos, estéticos, históricos e paisagísticos, em todo o território catarinense, está previsto na legislação federal desde 1985, quando foi criado pela Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985 (a Lei da Ação Civil Pública), e foi regulamentado em Santa Catarina pelo Decreto-Lei nº 1.047, de 10 de dezembro de 1987.

O FRBL é constituído por receita decorrente de condenações judiciais pelos danos descritos anteriormente, por doações, transferências orçamentárias, multas aplicadas em caso de descumprimento judicial (como as previstas nos acordos extrajudiciais) e rendimentos de depósitos bancários e aplicações financeiras (observadas as disposições legais pertinentes).

Em Santa Catarina, o Ministério Público estadual é o gestor do FRBL, cujo orçamento é planejado e acompanhado por seus órgãos de apoio técnico e operacional. Qualquer solicitação de recursos do fundo deve ser encaminhada para o Ministério Público, seguindo uma metodologia específica, tanto para o projeto quanto para a prestação de contas.

Com relação à tomada de decisões quanto às aplicações do FRBL, existe um Conselho Estadual, sempre presidido pelo Ministério Público, por intermédio de um Procurador de Justiça indicado pelo Procurador-Geral de Justiça. Além dele, o conselho conta com representantes das Secretarias de Estado do Meio Ambiente; da Justiça e da Administração; da Procuradoria-Geral do Estado; e três representantes de associações de proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou aos patrimônios artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Decreto Estadual nº 534/91).

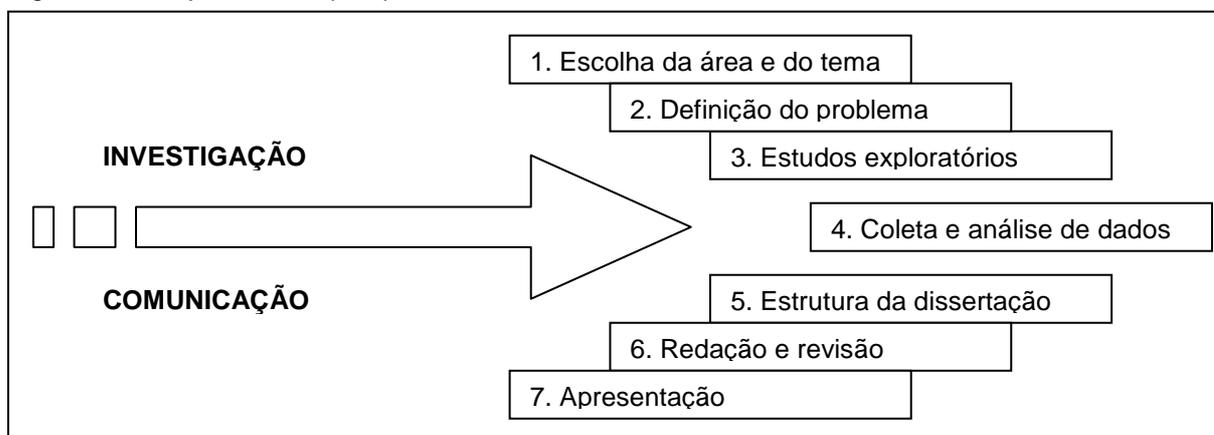
3 METODOLOGIA DA PESQUISA

“Quem define o problema já o resolveu pela metade”

Julian Huxley

Este capítulo trata especificamente dos métodos e materiais utilizados no processo de pesquisa (método científico). Busca-se apresentar aqui as características, os critérios, os procedimentos técnicos e os instrumentos utilizados para o levantamento e tratamento de dados e informações bem como a estrutura e cronograma geral da pesquisa apresentada pela dissertação. A estrutura e o cronograma apresentam a seqüência dos passos cumpridos, desde a fase mais inicial, com as pesquisas bibliográficas e documentais preliminares e necessárias para a determinação do tema, do problema de pesquisa e da hipótese levantada, passando pelo estudo de caso em si e terminando com a redação da dissertação. O planejamento da pesquisa pode-se observar na figura a seguir.

Figura 7: Planejamento da pesquisa

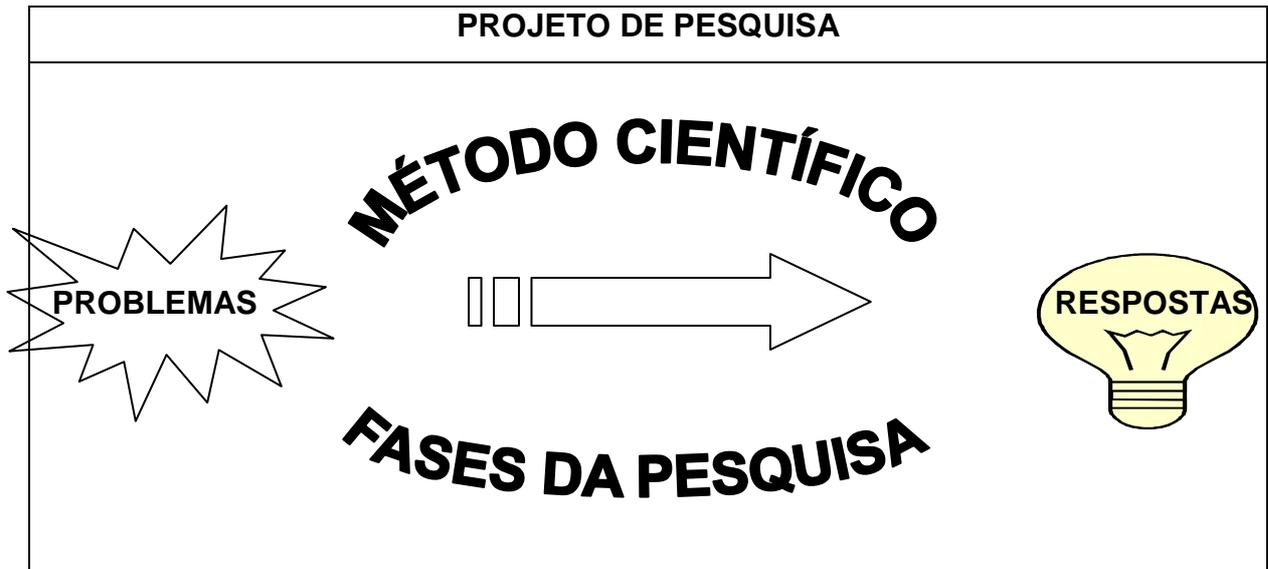


Fonte: adaptado de CERVO e BERVIAN (1996, p. 62)

CERVO e BERVIAN (1996, p. 20) apontam para a necessidade da utilização do método científico na condução de uma pesquisa, em detrimento do empirismo e da improvisação. Segundo os autores, “o método é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um fim dado ou um resultado desejado. Nas ciências, entende-se por método o conjunto de processos que o espírito humano deve empregar na investigação e demonstração da verdade”.

Existindo um problema de pesquisa e/ou hipóteses levantadas acerca desse problema, que precisam ser confirmadas ou refutadas, é necessária a aplicação, por parte do pesquisador, de métodos e procedimentos científicos para dar validade às respostas encontradas, conforme a figura a seguir.

Figura 8: Método científico



Fonte: Adaptado de CERVO e BERVIAN (1996, p. 55)

Assim, “o método é [...] um conjunto ordenado de procedimentos que se mostraram eficientes, ao longo da história, na busca do saber” (CERVO e BERVIAN, 1996, p. 21). O método científico é o instrumento de trabalho dos pesquisadores, dos cientistas, mesmo no campo das ciências sociais, porém, ele é apenas o meio, enquanto o resultado depende do talento, da inteligência e da reflexão do seu usuário.

Em suma, método científico é a lógica geral, tácita ou explicitamente empregada para apreciar os métodos de uma pesquisa (NAGEL *apud* CERVO e BERVIAN, 1996, p. 22).

3.1 CARACTERIZAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA

O presente trabalho, de natureza eminentemente qualitativa, iniciou-se a partir de uma percepção particular do autor acerca da realidade a ser explorada,

seguida de pesquisa bibliográfica e documental dentro da organização, foco da pesquisa, chegando-se à definição do problema-tema bem como à suspeição de uma hipótese básica, conforme colocado no início deste capítulo.

A delimitação metodológica da pesquisa, que SALOMON (1977, p. 136) diz culminar com a redação final do trabalho científico, após a investigação e o tratamento de dados e informações, pode ser observada conforme a classificação abordada a seguir.

3.1.1 A classificação da Pesquisa

Os autores da área de metodologia científica apresentam diversas formas de classificação para uma pesquisa. Conforme visto em SILVA e MENEZES (2001, p. 20), na delimitação metodológica deste trabalho, estão as formas clássicas de classificação da pesquisa, que a dividem em quatro óticas: quanto à natureza, quanto à forma de abordagem, quanto aos objetivos formulados e quanto aos procedimentos técnicos utilizados.

3.1.1.1 Quanto à sua Natureza

Segundo a classificação proposta por SILVA e MENEZES (2001, p. 20), uma pesquisa científica pode ser (1) básica ou (2) aplicada. Sob essa ótica, o presente trabalho trata-se de uma **pesquisa básica** que, segundo as autoras, “objetiva gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista”. Ela envolve verdades e interesses universais.

Contudo, ANDRADE (2003, p. 123) classifica uma pesquisa quanto a sua natureza de forma diversa. Para a autora, a tipologia da pesquisa quanto à natureza pode ser dividida em (1) trabalho científico original ou (2) resumo de assunto. Nesse caso, esta pesquisa constitui-se um **trabalho científico original**, visto que se trata de uma pesquisa realizada pela primeira vez e que vem a contribuir com novas conquistas e descobertas para a evolução do conhecimento científico.

3.1.1.2 Quanto à sua Forma de Abordagem

Uma pesquisa científica pode ser classificada de duas maneiras quanto à sua forma de abordagem, que, segundo SILVA e MENEZES (2001, p. 20), são pesquisa quantitativa e pesquisa qualitativa.

Diferentemente de uma pesquisa quantitativa, que parte, necessariamente, de referenciais estatísticos, o presente trabalho faz parte da etapa final do que pode ser classificado como uma **pesquisa qualitativa**.

SILVA e MENEZES (2001, p. 20) sintetizam o conceito ao colocar que a pesquisa qualitativa

Considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para a coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais da abordagem.

Uma pesquisa qualitativa obriga o pesquisador a despojar-se de preconceitos e adotar uma posição aberta em relação a tudo o que é observado, visto que todos os atores que interagem com a pesquisa são reconhecidos como sujeitos que elaboram conhecimentos e produzem práticas (CHIZZOTTI, 1995, p. 83).

3.1.1.3 Quanto aos seus Objetivos

A pesquisa também pode ser classificada quanto aos seus objetivos, geralmente em três tipos. TRIVIÑOS (1987, p. 109-114) define os três tipos de pesquisa como (1) exploratório, (2) descritivo e (3) experimental. Para GIL *apud* SILVA e MENEZES (2001, p. 21), ANDRADE (2003, p. 124-125) e GIL (1999, p. 43-45), os três tipos de pesquisa são (1) exploratória, (2) descritiva e (3) explicativa.

Seguindo quaisquer das caracterizações, este trabalho finaliza uma **pesquisa exploratória**, devido ao caráter recente, ou até mesmo inédito, de uma realidade, assunto ou tema.

Para GIL (1999, p. 43), as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis, para estudos posteriores, e que habitualmente envolvem o levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso.

TRIVIÑOS (1987, p. 109) corrobora, ao afirmar que os estudos exploratórios permitem ao investigador aumentar sua experiência em torno de determinado problema. Para CHIZZOTTI (1995, p. 104), a pesquisa exploratória busca o esclarecimento de uma dada situação.

3.1.1.4 Quanto aos Procedimentos Técnicos Utilizados

Dentre os diversos procedimentos técnicos existentes para uma pesquisa científica, citados por GIL (1999) e GIL *apud* SILVA e MENEZES (2001), este trabalho utilizou a **pesquisa bibliográfica**, a **pesquisa documental** e o **estudo de caso**.

A pesquisa bibliográfica é a que se efetua na tentativa de resolver um problema ou adquirir conhecimentos (BARROS e LEHFELD, 2000). Ela é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros, artigos científicos (GIL, 1999) e publicado em fontes na *Internet*. Segundo o autor, a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.

A pesquisa documental é similar à pesquisa bibliográfica, porém elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico (GIL *apud* SILVA e MENEZES, 2001, p. 21) ou foram previamente indexados ou publicados. Segundo GIL (1999), o desenvolvimento da pesquisa documental segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica:

Apenas há que se considerar que o primeiro passo consiste na exploração das fontes documentais, que são em grande número. Existem, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, diários, filmes, gravações etc. De outro lado, existem os documentos de

segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc.

Por fim, o estudo de caso constitui-se de um tipo de pesquisa qualitativa para análise minuciosa de um caso individual, que se volta à coleta e ao registro de informações sobre um ou vários casos particularizados, elaborando relatórios críticos organizados e avaliados, dando margem a decisões e intervenções sobre o objeto escolhido para a investigação (BARROS e LEHFELD, 2000).

GIL (1999) define estudo de caso como um estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante outros tipos de delineamento.

YIN (2001, p. 32) aponta que um estudo de caso é um método que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Para o autor, a investigação do estudo de caso

- Enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado,
- Baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado,
- Beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados.

O desenvolvimento de um estudo de caso se dá em três fases, conforme visto em CHIZZOTTI (1995, p. 102):

- (a) Exploratória: o caso deve ser uma referência significativa para merecer a investigação e, por comparações aproximativas, apto para fazer generalização a situações similares ou autorizar inferência em relação ao contexto da situação analisada. Este é precisamente o momento de definir os aspectos e os limites do trabalho, a fim de reunir informações sobre um campo específico e fazer análises sobre uma dada organização, a partir dos quais se possa compreender uma determinada realidade;
- (b) Delimitação do caso: busca reunir e organizar um conjunto probatório de informações. Pressupõe uma negociação prévia para que se tenha acesso a documentos e pessoas necessários a concretização do estudo de caso;
- (c) A organização e redação do relatório: que poderá apresentar um estilo narrativo, descritivo ou analítico. Esta última etapa também pode ser de registro de caso, isto é, o produto final do qual consta uma descrição do objeto de estudo.

O uso concomitante desses procedimentos técnicos, para a coleta de dados necessários, possibilitou a exploração das vantagens de cada um e sua utilização conforme as circunstâncias pediam.

3.2 ESTRUTURA E CRONOGRAMA DA PESQUISA

A seqüência de procedimentos técnicos, utilizados no processo de pesquisa fundamenta-se em CHIZZOTTI (1995, p. 78), conforme apresentado no quadro a seguir, que demonstra a cronologia, as etapas e os produtos alcançados na pesquisa.

Quadro 6: Cronograma do trabalho e das atividades realizadas

Procedimentos Técnicos	Etapa do Trabalho	Período de Realização	Sub-etapas/ Atividades	Produtos Resultantes
Pesquisa Bibliográfica e Documental	Revisão da Literatura e de documentos	março de 2001 a dezembro de 2001	Pesquisa sobre Gestão Ambiental, Legislação Ambiental e modelos de Administração Pública	Arcabouço teórico estabelecido
	Estratégia de Pesquisa	janeiro de 2002 a maio de 2002	Pesquisa sobre Gestão por Programas e sobre a atuação do MPSC frente às demandas ambientais	Problema identificado e hipótese estabelecida
Estudo de Caso (Fase Exploratória)	Pesquisa sobre os Programas Ambientais do Ministério Público	setembro de 2002 a dezembro de 2002	Conhecimento dos programas ambientais do MPSC e definição do mais adequado ao estudo de caso	Programas existentes descritos
Estudo de Caso (Delimitação do Estudo)	Pesquisa e Avaliação sobre o programa "Lixo Nosso de Cada Dia"	dezembro de 2003 a dezembro de 2004	Acompanhamento, ao longo do tempo, do programa escolhido	Estudo de Caso realizado
Estudo de Caso (Elaboração do Relatório Final)	Redação e Apresentação da Dissertação	julho de 2004 a agosto de 2004	Tratamento das informações e conclusões	Informações analisadas e conclusões extraídas
		setembro de 2004 a março de 2005	Elaboração da Dissertação de Mestrado	Dissertação redigida
		março de 2005	Defesa da Dissertação de Mestrado	Apresentação pública perante banca examinadora

Em seguida, abordam-se, pormenorizadamente, os aspectos práticos e as limitações de cada etapa da pesquisa bibliográfica e documental e das etapas envolvidas no estudo de caso.

3.3 DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS TÉCNICOS E DOS MÉTODOS DE COLETA DE DADOS

3.3.1 A pesquisa bibliográfica e documental

Partindo de uma mudança inicial de foco na pesquisa, que inicialmente trataria de problemas relacionados apenas à comunicação ambiental em campo mais amplo, o trabalho derivou para um assunto que, a despeito da fácil assunção de ao menos uma hipótese básica para a pesquisa, era inédito e inimaginável, os aspectos de Gestão e Gestão Ambiental em uma instituição que é mais comumente associada à aplicação da legislação (no caso a ambiental) como simples acusadora.

A idéia da troca de curso surgiu no decorrer das disciplinas assistidas no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PPGEP) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e ganhou força após o intercâmbio internacional, no qual o autor teve contato com os procedimentos adotados na Europa quanto à destinação final de produtos e subprodutos da iniciativa privada daquele continente.

Observou-se de pronto uma limitação no acervo bibliográfico disponível, visto que, provavelmente, poucos, se algum pesquisador se aventurou na abordagem gerencial ambiental em um órgão de Estado tão particular quanto o Ministério Público e seu histórico enfoque no Direito Ambiental. Assim, não restaram opções, mas a de construir uma linha de pesquisa que, por analogia, associação ou complementaridade dessem cabo de organizar o arcabouço teórico para a definição do problema-tema e da hipótese de pesquisa, bem como formassem base razoável para todo o trabalho.

Nesse sentido, cabe ressaltar, ainda, que, com redundância, GIL (1999), citado linhas atrás, apontava que uma das vantagens da pesquisa bibliográfica era

justamente o fato de ela permitir uma cobertura de fenômenos mais ampla do que aquela que se poderia pesquisar diretamente.

A pesquisa bibliográfica e documental, que teve maior ênfase no início do trabalho, teve na verdade uma continuação ao longo de todo o período, abordando temas como ecologia e desenvolvimento sustentável, gestão, Gestão Ambiental, legislação e Direito Ambiental, modelos de Administração Pública, além do histórico, da estrutura, das atribuições e dos instrumentos do Ministério Público.

Ao final da etapa de pesquisa bibliográfica e documental, obtinha-se a definição do problema e da hipótese de pesquisa, como apresentados no Capítulo 1 desta dissertação. O problema, segundo TRIVIÑOS (1987, p. 93), é uma situação que precisa ser esclarecida. Para GIL (1999, p. 49), o problema é uma questão que dá margem a uma hesitação ou perplexidade, por ser difícil de explicar ou resolver.

Neste trabalho: “De que forma o Ministério Público, como órgão de Estado, deve estruturar a organização do trabalho, para imprimir maior celeridade e efetividade no atendimento das questões afetas à defesa e gestão das causas relacionadas ao meio ambiente?”.

Por outro lado, PARDINAS *apud* LAKATOS e MARCONI (2000, p. 136) afirma que a “hipótese é uma proposição enunciada para tentar responder tentativamente a um problema”. Ou ainda, segundo LAKATOS e MARCONI (2000, p. 137), a hipótese “é uma suposta, provável e provisória resposta a um problema”.

Neste trabalho: “ao adotar práticas de gestão alternativas ao modelo burocrático puro e à atuação judicial não-coordenada dos agentes ministeriais envolvidos no processo, como a Gestão por Programas, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina consegue, ao mesmo tempo, imprimir maior celeridade na solução efetiva de questões ambientais ainda no âmbito administrativo, em detrimento do judicial, apoiado em uma atuação que o aproxima muito mais da mediação e da gestão participativa do que da acusação unilateral”.

3.3.2 A fase exploratória

A fase exploratória do estudo de caso lançou mão de mais pesquisa documental e observação sistemática, que, segundo SILVA e MENEZES (2001, p.

33), tem planejamento e realiza-se em condições controladas para responder aos propósitos preestabelecidos e às entrevistas não-estruturadas, que, também segundo as autoras, não exigem rigidez no roteiro, podendo-se explorar mais amplamente algumas questões.

O objetivo nesta fase foi o de aprofundar os conhecimentos na área ambiental do Ministério Público, buscando conhecer e delimitar cada um dos programas específicos propostos para a área ambiental, alguns em curso desde 1999, implantados logo após o primeiro processo de Planejamento Estratégico da instituição.

Conhecidos todos os programas ambientais do Ministério Público, pode-se optar por um deles, que dispunha de maior controle e disponibilidade de informações e documentos, para a realização do estudo de caso propriamente dito.

3.3.3 A delimitação do estudo

Nesta fase, buscou-se acompanhar e avaliar passo a passo o programa ambiental escolhido para o estudo de caso em particular, o 'Lixo Nosso de Cada Dia', que versa sobre a destinação final dos resíduos urbanos de todos os municípios catarinenses, atribuindo responsabilidade à municipalidade pela gestão apropriada desses resíduos e concebendo outras ações.

A pesquisa foi prorrogada por duas vezes, para ampliar-se ao máximo, dentro dos prazos acadêmicos, o limite temporal da pesquisa, para cerca de quatro anos completos, buscando-se observar o atingimento ou não dos resultados almejados no programa com um alargamento do escopo.

3.3.4 A elaboração do relatório final

A última etapa do estudo de caso foi subdividida em três outras etapas. A primeira delas, o tratamento das informações coletadas e a extração de conclusões, consumiu os meses de julho e agosto de 2004. Na seqüência, a redação da dissertação, com pesquisas documentais e bibliográficas adicionais, além de eventuais ajustes, aconteceu entre setembro de 2004 e março de 2005, seguida da defesa pública da dissertação perante banca examinadora.

De acordo com a Lei Orgânica do Ministério Público catarinense, são Órgãos de Administração Superior do Ministério Público, na seguinte ordem:

- i. a Procuradoria-Geral de Justiça;
- ii. o Colégio de Procuradores de Justiça;
- iii. o Conselho Superior do Ministério Público; e
- iv. a Corregedoria-Geral do Ministério Público.

São Órgãos de Execução, na seguinte ordem:

- i. a Procuradoria-Geral de Justiça;
- ii. o Colégio de Procuradores de Justiça;
- iii. o Conselho Superior do Ministério Público;
- iv. as Procuradorias de Justiça;
- v. a Coordenadoria de Recursos; e
- vi. as Promotorias de Justiça.

São Órgãos de Administração, na seguinte ordem:

- i. as Procuradorias de Justiça; e
- ii. as Promotorias de Justiça.

São Órgãos Auxiliares do Ministério Público, na seguinte ordem:

- i. a Secretaria-Geral do Ministério Público;
- ii. os Centros de Apoio Operacional;
- iii. a Comissão de Concurso;
- iv. o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional; e
- v. os Órgãos de Apoio Técnico e Administrativo;

O Ministério Público desenvolve as suas funções institucionais por meio da Procuradoria-Geral de Justiça, do Colégio de Procuradores de Justiça, do

Conselho Superior do Ministério Público, da Corregedoria-Geral do Ministério Público, das Procuradorias de Justiça - Cível e Criminal, da Coordenadoria de Recursos, das Promotorias de Justiça, divididas em quatro entrâncias - Especial (na Capital), Final, Intermediária e Inicial, e dos Órgãos Auxiliares, dentre eles os Órgãos de Apoio Técnico e Administrativo. As atribuições dos componentes dessa estrutura estão assim definidas:

- i. **Procuradoria-Geral de Justiça:** A Procuradoria-Geral de Justiça é órgão da Administração Superior do Ministério Público e também Órgão de Execução. Como Órgão da Administração Superior, cabe ao Procurador-Geral de Justiça a chefia da Instituição. A Procuradoria-Geral de Justiça, como Órgão de Execução, está encarregada da investigação criminal e da legitimação ativa do Ministério Público, nas áreas cível e criminal, nos feitos de competência originária do Tribunal de Justiça; da solução de conflito de atribuição entre membros do Ministério Público; e da revisão do arquivamento de inquérito policial e das não-formulações de propostas de transação penal e da suspensão condicional do processo, quando houver a remessa pelos diversos Juízos de Direito do Estado. O Procurador-Geral de Justiça é substituído, em seus impedimentos e suas faltas ou por delegação, pelo Subprocurador-Geral de Justiça.
- ii. **Colégio de Procuradores de Justiça:** O Colégio de Procuradores de Justiça, formado por todos os 40 (quarenta) Procuradores de Justiça e presidido pelo Procurador-Geral de Justiça, tem, também, atribuições como Órgão da Administração Superior e como Órgão de Execução. Como Órgão da Administração Superior, cabe a ele, dentre outras, a convocação de eleições de Procurador-Geral de Justiça; a proposição ao Procurador-Geral de Justiça da criação de cargos e serviços auxiliares; a modificação da Lei Orgânica; as providências relacionadas ao desempenho das funções institucionais; a eleição do Corregedor-Geral do Ministério Público e de representantes no Conselho Superior do Ministério Público; a aprovação da proposta orçamentária; a apreciação de recursos e a revisão de procedimentos

administrativos; e a definição e a modificação das atribuições dos Órgãos de Execução. O Colégio de Procuradores de Justiça, como Órgão de Execução, está incumbido, apenas, da apreciação de recurso de revisão de arquivamento de inquérito policial ou de peças de informação determinada pelo Procurador-Geral de Justiça.

- iii. **Conselho Superior do Ministério Público:** O Conselho Superior do Ministério Público também exerce atribuições tanto como Órgão da Administração Superior quanto de Órgão de Execução. Como Órgão da Administração Superior, cabe a ele, dentre outras funções, aprovar o quadro geral de antigüidade do Ministério Público e decidir sobre as reclamações que a ele forem efetuadas a esse respeito; apreciar os pedidos de opção, remoção, promoção, reversão e afastamento dos membros do Ministério Público; decidir sobre o vitaliciamento, a disponibilidade e a aposentadoria compulsória de membro do Ministério Público; elaborar o regulamento de concurso de ingresso na carreira do Ministério Público e eleger os membros da respectiva comissão; e decidir sobre exceções de suspeição ou impedimentos opostas contra membros do Ministério Público. Como Órgão de Execução do Ministério Público, incumbe ao Conselho Superior rever o arquivamento de inquérito civil ou de peças de informação.
- iv. **Corregedoria-Geral do Ministério Público:** A Corregedoria-Geral do Ministério Público exerce atribuições apenas como Órgão da Administração Superior, estando encarregada da orientação e da fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público. O Corregedor-Geral do Ministério Público é substituído, em seus impedimentos e suas faltas ou por delegação, por um Procurador de Justiça indicado por aquele e aprovado pelo Colégio de Procuradores de Justiça. A Corregedoria-Geral possui uma Secretaria que está a cargo de um Promotor de Justiça da mais elevada entrância e é assessorada por 3 (três) Promotores de Justiça também da mais elevada entrância.
- v. **Procuradorias de Justiça:** As Procuradorias de Justiça são Órgãos de Administração e de Execução do Ministério Público, cabendo-lhes,

como Órgãos de Administração, fixar teses jurídicas sem caráter vinculativo; solicitar ao Procurador-Geral de Justiça a convocação de Promotor de Justiça em substituição; fixar critérios de presença de Procurador de Justiça nas sessões de julgamento; e estabelecer um sistema de inspeção permanente dos Promotores de Justiça nos autos. Como Órgãos de Execução, cabe aos Procuradores de Justiça exercer as atribuições do Ministério Público no Tribunal de Justiça, inclusive interpor recursos aos Tribunais Superiores, desde que não privativas tais atribuições do Procurador-Geral de Justiça. Há 2 (duas) Procuradorias de Justiça, sendo 1 (uma) com atuação cível e 1 (uma) com atuação criminal.

- vi. **Coordenadoria de Recursos:** A Coordenadoria de Recursos é o Órgão de Execução do Ministério Público encarregado, dentre outras atribuições, da interposição de recursos judiciais, inclusive aos Tribunais Superiores; da prestação de suporte técnico e operacional aos demais órgãos de execução em matéria de recursos extraordinários e especiais; da defesa das teses jurídicas de interesse da Instituição; da articulação dos órgãos de execução acerca das teses jurídicas com vistas a sua adequação às diretrizes e políticas institucionais; e do acompanhamento e controle das decisões judiciais e dos prazos recursais relativos aos feitos em que o Ministério Público haja oficiado, especialmente aqueles que versem sobre matéria objeto de tese defendida pela Instituição.
- vii. **Promotorias de Justiça:** As Promotorias de Justiça são Órgãos de Administração e de Execução do Ministério Público, tendo suas atribuições fixadas pelo Colégio de Procuradores de Justiça, em face de proposta apresentada pelo Procurador-Geral de Justiça. Cabe às Promotorias de Justiça e aos Promotores de Justiça o exercício das funções institucionais do Ministério Público nas Comarcas, nos âmbitos judicial e extrajudicial. Há 275 (duzentas e setenta e cinco) Promotorias de Justiça distribuídas pelas 110 (cento e dez) comarcas instaladas, com atribuições fixadas pelo Colégio de Procuradores de Justiça. No âmbito do Ministério Público, há 267 (duzentos e sessenta

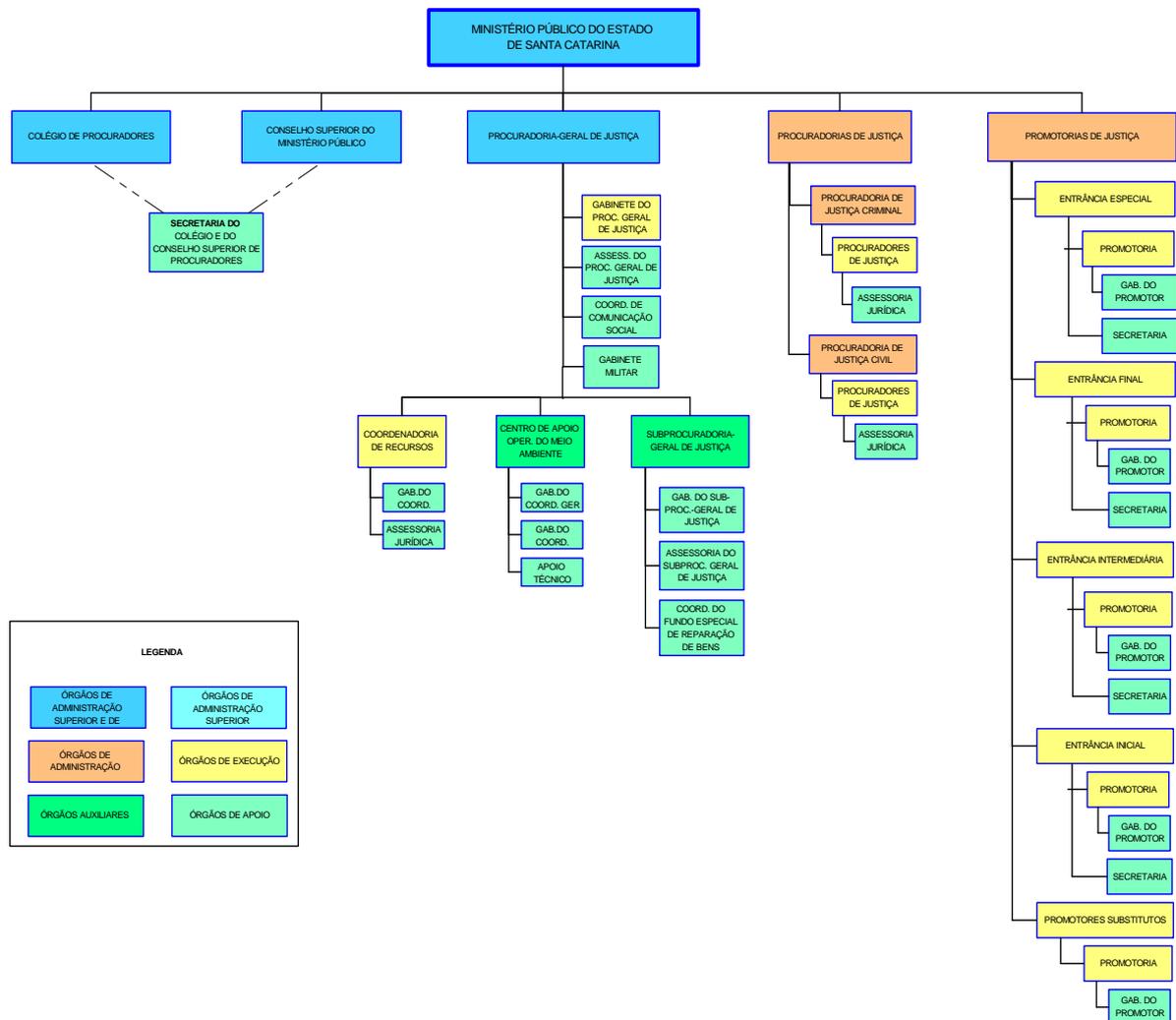
e sete) Promotores de Justiças distribuídos pelas 110 (cento e dez) Comarcas do Estado, que atuam, com exclusividade ou cumulativamente, nas diversas áreas, tais como: as áreas criminal, da ordem tributária, da infância e da juventude, da moralidade administrativa, da cidadania e fundações, do meio ambiente, do consumidor, da família, da Fazenda Pública, dos registros públicos, dos acidentes do trabalho, das falências e das concordatas, dos Juizados Especiais Cíveis, do controle da constitucionalidade etc., o que ocorre, sobretudo, nas Comarcas de entrância inicial e intermediária, em que cada Promotor de Justiça tem atuação diversificada.

- viii. **Órgãos Auxiliares do Ministério Público:** a Secretaria-Geral do Ministério Público, os Centros de Apoio Operacional, a Comissão de Concurso, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional e os Órgãos de Apoio Técnico e Administrativo, com destaque para:
- a. Secretaria-Geral do Ministério Público: À Secretaria-Geral do Ministério Público, exercida por 1 (um) Promotor de Justiça da mais elevada entrância, cabe a supervisão e direção dos serviços afetos aos órgãos de apoio técnico e administrativo do Ministério Público.
 - b. Centros de Apoio Operacional: Vinculados ao Gabinete do Procurador-Geral de Justiça: Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa (CMA), Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CME), Centro de Apoio Operacional do Consumidor (CCO), Centro de Apoio Operacional da Cidadania e Fundações (CCF), Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude (CIJ), Centro de Apoio Operacional da Ordem Tributária (COT), Centro de Apoio Operacional Criminal (CCR), Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade (CECCON), Centro de Apoio Operacional a Investigações Especiais (CIE).

4.2 ESTRUTURA PARA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Coube destaque para algumas considerações sobre a estrutura organizacional existente com atuação na área ambiental. Algumas áreas que foram destacadas no organograma que é apresentado a seguir prestam funções acessórias, como a Subprocuradoria-Geral de Justiça, que gere o Fundo de Reconstituição de Bens Lesados e o Conselho Superior do Ministério Público, que, dentre outras funções decide pelo arquivamento ou não de procedimentos na área.

Figura 10: Estrutura Organizacional para defesa do Meio Ambiente



Fonte: Coordenadoria de Planejamento e Estratégias Organizacionais/MPSC

Já as Procuradorias de Justiça, tanto a Criminal quanto a Cível, atuam na Justiça de 2º Grau (perante o Tribunal de Justiça), e contam com sete Procuradores de Justiça especializados em Meio Ambiente, não sendo, contudo, foco deste trabalho.

As duas áreas mais importantes relacionadas ao Meio Ambiente no Ministério Público catarinense são as Promotorias de Justiça, divididas em quatro entrâncias e 110 comarcas e que abrangem os 293 municípios do Estado e o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, gestor de todos os programas na área ambiental.

O Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, chamado até 2003 de Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente, é coordenado por um Procurador de Justiça e por um Promotor de Justiça e conta com uma equipe de funcionários e estagiários.

Ao Centro de Apoio cabe orientar, auxiliar e facilitar a atuação dos Promotores de Justiça e também, quando solicitado, dos Procuradores de Justiça. Sendo o Centro de Apoio um Órgão Auxiliar, não lhe cabe a execução de medidas, que são de competência das Promotorias de Justiça. Essas estarão à frente do ajuizamento de ações e da instauração de Procedimentos Administrativos Preliminares destinados à proteção do meio ambiente.

Dentre as funções do Centro está a elaboração de programas institucionais, com o intuito de articular parceria com diversos órgãos e uniformizar as ações para obtenção de resultados em todo o Estado, além da coleta de subsídios estatísticos, doutrinários, legislativos, jurisprudenciais, processuais e administrativos, especialmente aqueles oriundos da atuação dos Promotores de Justiça, formando uma base de dados que servirá de apoio às iniciativas do órgão.

O Estado de Santa Catarina conta com 110 Promotores de Justiça que atuam na área ambiental, ou seja, um por comarca. Desses, 38 atuam exclusivamente na defesa das questões ambientais, pois estão em comarcas maiores, que possuem mais de um Promotor de Justiça e contam com Promotorias Especializadas na defesa do meio ambiente. Eles estão localizados, em especial, nas comarcas de entrância Especial, Final e Intermediária. O quadro a seguir informa onde estão as Promotorias Especializadas.

Quadro 7: Promotorias de Defesa do Meio Ambiente

Entrância	Total	Especializadas	Comarcas
Especial (Capital)	1	1	Florianópolis
Final	12	12	Blumenau, Brusque, Chapecó, Concórdia, Criciúma, Curitiba, Itajaí, Joaçaba, Joinville, Lages, Rio do Sul, Tubarão
Intermediária	21	21	Araranguá, Balneário Camboriú, Biguaçu, Caçador, Campos Novos, Canoinhas, Indaial, Jaraguá do Sul, Laguna, Mafra, Palhoça, Porto União, São Bento do Sul, São Francisco do Sul, São Joaquim, São José, São Miguel do Oeste, Tijucas, Timbó, Videira, Xanxerê
Inicial	76	4	Abelardo Luz, Anchieta, Anita Garibaldi, Araquari, Armazém, Ascurra, Barra Velha, Bom Retiro, Braço do Norte, Camboriú, Campo Belo do Sul, Campo Erê, Capinzal, Capivari de Baixo, Catanduvas, Coronel Freitas, Correia Pinto, Cunha Porá, Descanso, Dionísio Cerqueira, Forquilha, Fraiburgo, Garopaba, Garuva, Gaspar, Guaramirim, Herval d'Oeste, Ibirama, Içara, Imaruí, Imbituba, Ipumirim, Ita, Itaiópolis, Itapema, Itapiranga, Itapoá, Ituporanga, Jaguaruna, Lauro Muller, Lebon Régis, Maravilha, Modelo, Mondai, Navegantes, Ponte Serrada, Porto Belo, Presidente Getúlio, Quilombo, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio Negrinho, Santa Cecília, Santa Rosa do Sul, Santo Amaro da Imperatriz, São Carlos, São Domingos, São João Batista, São José do Cedro, São Lourenço do Oeste, Seara, Sombrio, Taió, Tangará, Trombudo Central, Turvo, Urubici, Urussanga, Xaxim
Totais	110	38	110

Fonte: MPSC

4.3 A ESTATÍSTICA DOS PROCEDIMENTOS RELATIVOS AO MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO CATARINENSE

A despeito do fato desta pesquisa ser de natureza qualitativa, sobretudo, alguns números podem expressar a evolução dos procedimentos relativos à área ambiental no âmbito do Ministério Público.

Na tabela a seguir, a título ilustrativo, demonstra-se a evolução das atividades de defesa do meio ambiente na área criminal, que viu um aumento de mais de 100% no ajuizamento de denúncias. Destaque para os números de transações penais nos últimos anos, com dados disponíveis.

Tabela 3: Evolução das atividades na área criminal

ATIVIDADES DA ÁREA CRIMINAL	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
IP/NIPA/PROCEDIMENTOS	n/d	n/d	1411	1264	688	1568	2404	2984	3535
DENÚNCIAS	n/d	n/d	189	168	362	388	584	689	994
TRANSAÇÃO PENAL	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	1128	1513	1974
PROCESSOS	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	1596	1393	1358

Fonte: CGMP

Na tabela a seguir, estão discriminados todos os dados das atividades desenvolvidas nas Promotorias de Justiça na área cível e seu comparativo com aqueles registrados no ano de 2003, com destaque para aqueles relacionados com o meio ambiente.

Tabela 4: Atividades na área cível

ATIVIDADES DA ÁREA CÍVEL	2.003	2.004	Percentual
1. INQUÉRITOS CIVIS/PROCED. ADM./PEÇAS INFORMATIVAS			
1.1. Vindos do período anterior	2.457	2.938	19,58
1.2. Recebidos/instaurados no período(novos):			
a) meio ambiente	680	844	24,12
b) consumidor	535	604	12,90
c) moralidade administrativa	681	722	6,02
d) direitos humanos, cidadania e fundações	437	564	29,06
e) outros	141	493	249,65
1.3. Arquivados			
1.3.1. Sem ajustamento de conduta:			
a) meio ambiente	141	375	165,96
b) consumidor	117	81	-30,77
c) moralidade administrativa	186	192	3,23

d) direitos humanos, cidadania e fundações	206	277	34,47
e) outros	79	144	82,28
1.3.2. Com ajustamento de conduta:	0		
a) meio ambiente	147	194	31,97
b) consumidor	110	106	-3,64
c) moralidade administrativa	17	22	29,41
d) direitos humanos, cidadania e fundações	46	82	78,26
e) outros	13	8	-38,46
1.4. Concluídos/anexados à petição inicial	217	366	68,66
1.5. Ajustamento de conduta em execução	848	651	-23,23
1.6. Outras situações de baixa estatística	680	809	18,97
1.7. Passam para o período seguinte	2.938	3.509	19,43
2. AÇÕES CIVIS AJUIZADAS			
2.1. Ações civis ajuizadas:			
a) meio ambiente	150	186	24,00
b) consumidor	41	33	-19,51
c) moralidade administrativa	126	210	66,67
d) direitos humanos, cidadania e fundações	81	222	174,07
2.2. Ações diretas de inconstitucionalidade	45	22	-51,11
2.3. No Juízo de Família	649	589	-9,24
2.4. No Juízo Eleitoral	7	156	2.128,57
2.5. Outras ações	81	182	124,69
3. PROCESSOS			
3.1. Vindos do período anterior	6.340	5.720	-9,78
3.2. Recebido no período:			
a) meio ambiente	552	847	53,44
b) consumidor	279	301	7,89
c) moralidade administrativa	951	1.126	18,40
d) direitos humanos, cidadania e fundações	1.111	841	-24,30
e) outros	180.601	210.621	16,62
3.3. Manifestações:			
3.3.1. Ação civil pública:			
a) meio ambiente	400	626	56,50
b) consumidor	220	199	-9,55
c) moralidade administrativa	573	607	5,93
d) direitos humanos, cidadania e fundações	416	629	51,20
3.3.2. Direito de família	71.916	73.810	2,63
3.3.3. Inventário/arrolamento	7.901	7.171	-9,24
3.3.4. Falência/concordata	2.351	2.697	14,72
3.3.5. Fazenda pública	9.413	9.211	-2,15
3.3.6. Mandado de segurança	6.901	6.896	-0,07
3.3.7. Ação popular	495	463	-6,46
3.3.8. Registros públicos	6.878	6.792	-1,25
3.3.9. Acidente do trabalho/previdenciário	5.990	4.792	-20,00
3.3.10. Ações indenizatórias	2.244	2.449	9,14
3.3.11. Ações possessórias/usucapião	2.741	3.028	10,47
3.3.12. Direito eleitoral	5.227	35.786	584,64
3.3.13. Razões de recurso	313	320	2,24
3.3.14. Contra-razões de recurso	134	165	23,13
3.3.15. Pareceres em recurso	1.031	1.114	8,05
3.3.16. Pareceres perante a Turma de recursos	103	134	30,10

3.3.17. Outras manifestações	58.826	56.864	-3,34
3.4. Passam para período seguinte	5.720	5.703	-0,30
4. OUTRAS ATIVIDADES			
4.1. Audiências judiciais	44.159	45.072	2,07
4.2. Sessões da Turma de Recursos	54	71	31,48
4.3. Assistência em rescisões de contrato de trabalho	9.958	10.971	10,17
4.4. Atos de fiscalização de fundações	385	463	20,26
4.5. Manifestações em habilitações e casamentos	20.777	21.785	4,85
4.6. Manifestações em procedimentos de parcelamento do solo	2.586	2.497	-3,44
4.7. Outras manifestações em procedimentos extrajudiciais	13.300	11.226	-15,59
4.8. Reuniões/audiências extrajudiciais	3.342	3.299	-1,29
4.9. Visitas/inspeções em cartórios	72	39	-45,83
4.10. Visitas a estabelecimentos que abriguem idosos, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência física	108	131	21,30
4.11. Palestras sobre assuntos institucionais	314	228	-27,39
4.12. Atendimento ao público (número de pessoas)	60.422	59.218	-1,99
5. PEDÊNCIAS COM PRAZO DE MANIFESTAÇÃO VENCIDO			
5.1. Inquéritos civis/proced. adm./peças informativas	1.535	1.221	-20,46
5.2. Processos	3.602	2.734	-24,10

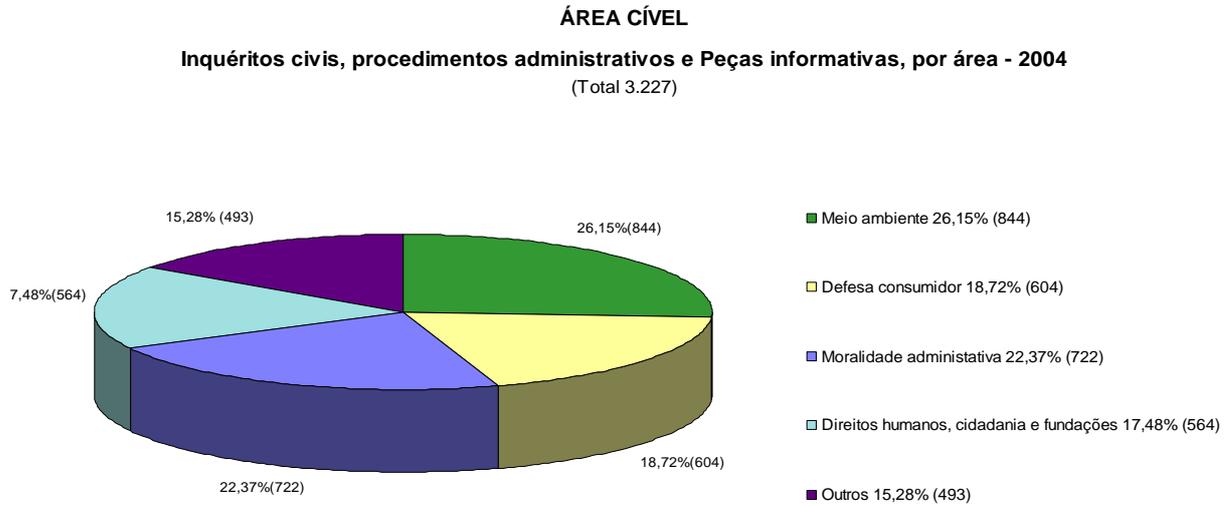
Fonte: CGMP

Observa-se, em todos os itens, um crescimento significativo das demandas na área ambiental. Há que fazer algumas ponderações. O crescimento das demandas ambientais não significa, necessariamente, que esteja havendo mais degradação ambiental do que em períodos passados. Isso pode estar ocorrendo de fato, ou, um melhor aparelhamento e uma atuação mais coordenada e integrada do Ministério Público e de outras organizações podem estar trazendo a tona fatos que já ocorriam, mas ainda não haviam sido descobertos.

Por outro lado, um ponto relevante que deve ser comentado é que o Ministério Público não deve comemorar o fato de estar vendo os números relativos à sua atuação no meio ambiente (e nenhum outro que demonstre o aumento de conflitos sociais) estarem crescendo. O horizonte paradigmático do Ministério Público seria sua extinção, ou a mudança radical do curso de sua atuação, portanto, o crescimento da atuação do MPSC, se diretamente proporcional ao crescimento dos problemas sociais, é fato a ser lamentado.

Os gráficos a seguir dão conta da representatividade das questões ambientais na atuação do Ministério Público na área cível, com destaque para a relação entre os Termos de Ajustamento de Conduta e as Ações Cíveis Públicas. O primeiro deles demonstra os números e os percentuais de Inquéritos Cíveis, Procedimentos Administrativos e Peças Informativas, por área, no ano de 2004.

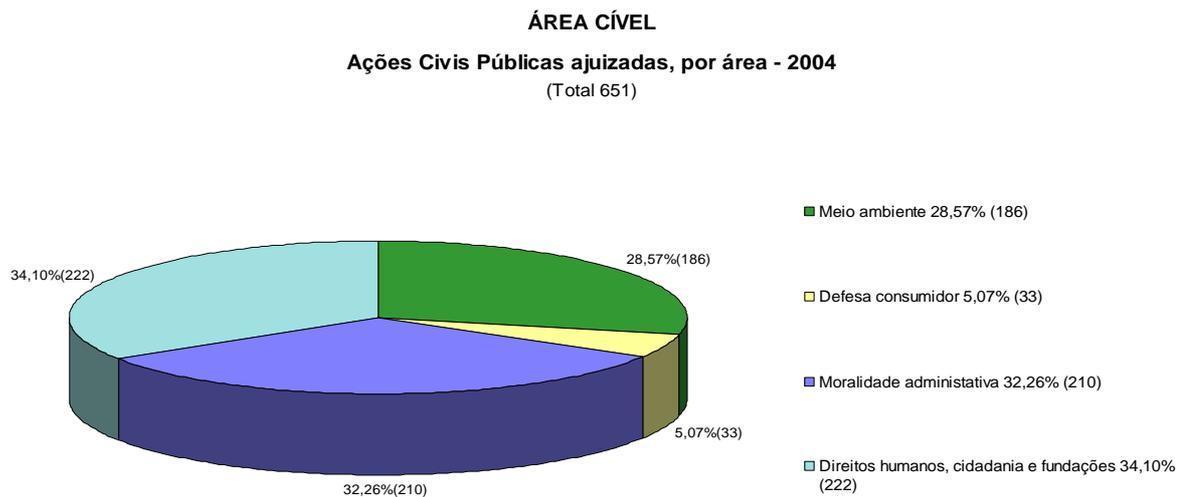
Gráfico 1: Inquéritos Cíveis, Procedimentos Administrativos e Peças Informativas em 2004



Fonte: CGMP

O gráfico seguinte apresenta as Ações Cíveis Públicas instauradas por área no ano de 2004.

Gráfico 2: Ações Cíveis Públicas em 2004

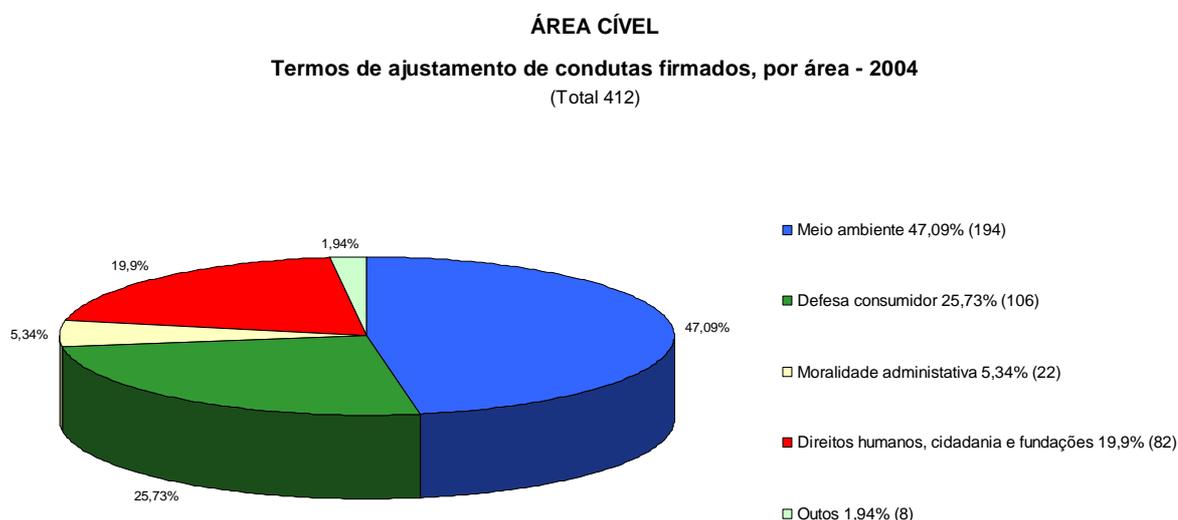


Fonte: CGMP

As Ações Civis Públicas representam a judicialização de processos, e, ainda que com o significativo percentual de 28,57%, a área do Meio Ambiente aparece em terceiro lugar, dentre as quatro áreas avaliadas.

Por outro lado, já atendendo parcialmente a um dos objetivos da pesquisa, o quadro a seguir apresenta uma situação contrária quando se trata da celebração de Termos de Ajustamento de Conduta, um procedimento de gestão ambiental, que, na maior parte das vezes, evita o encaminhamento dos processos por via judicial.

Gráfico 3: Termos de Ajustamento de Conduta em 2004



Fonte: CGMP

A maioria dos Termos de Ajustamento de Conduta celebrados pelo Ministério Público (47,09%) teve origem na área do Meio Ambiente, provando que existe uma forte tendência de buscar a solução de conflitos ambientais de forma mais rápida, econômica e eficaz.

4.4 A GESTÃO POR PROGRAMAS COMO DEFINIÇÃO ESTRATÉGICA

Em agosto de 1999, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina realizou o primeiro processo formal de planejamento estratégico de sua história. O processo foi organizado pelo então Departamento de Informatização e Planejamento (atual Coordenadoria de Planejamento e Estratégias Organizacionais) e conduzido, com o apoio de consultores externos, para determinar o negócio, a missão, a visão, as diretrizes estratégicas, os objetivos, as metas e o plano de ação com as estratégias para alcançá-los.

Já naquele primeiro momento, observou-se que a demanda e as expectativas relativas à atuação ministerial eram crescentes, ao passo que a estrutura e os recursos disponíveis não acompanhavam o crescimento dessa demanda. Ainda hoje se pode constatar que há uma discrepância entre as necessidades da sociedade e a capacidade produtiva do Ministério Público catarinense.

Havia também uma disfunção na aplicação do princípio constitucional da independência, que fazia com que o trabalho ocorresse, muitas vezes, de forma desorganizada e duplicada. Para mitigar esses problemas, Procuradores e Promotores de Justiça, diretores e outras lideranças formais e informais ligadas à administração superior da instituição adotaram, como uma das principais estratégias extraídas do planejamento estratégico, a gestão por programas, que buscava apoiar a atuação institucional nas diversas áreas de atuação do Ministério Público, organizando a informação, padronizando a atuação e os instrumentos utilizados bem como coordenando esforços.

Um segundo produto inovador surgido nesse primeiro planejamento estratégico foi o sistema de gerenciamento de informações municipais, que será abordado no sub-capítulo 4.6, e ainda a decisão de dar-se maior ênfase às relações com parceiros, estratégicos para a consecução do planejado, como visto no sub-capítulo 4.5, como forma de somar esforços e gerar sinergia, a partir da cooperação que uniria competências, estrutura e recursos de cada parceiro.

Em fevereiro de 2004, novamente a alta administração do Ministério Público se encontrou para participar de novo *workshop* de Planejamento Estratégico, com o intuito de revisar os conceitos anteriores, avaliar os programas em curso e

delinear novas estratégias para a organização, encerradas em um novo plano estratégico.

Dentre os conceitos revistos estão o negócio - **“promover a defesa dos direitos da população”**; a missão - **“promover a defesa dos direitos da população, visando à redução dos conflitos e à construção da paz social”**; e a visão - **“ser uma instituição que sirva de referencial pelos padrões de eficiência e regularidade na geração de resultados úteis à sociedade e na garantia dos direitos do cidadão”**.

4.5 PARCERIAS

Diante do crescimento das demandas e das limitações de ordem estrutural e financeira, o Ministério Público tem buscado estabelecer parcerias, para que, no âmbito de suas áreas de atuação, as atividades somadas e coordenadas de cada parceiro, possam gerar a sinergia necessária para dar a melhor solução para uma certa demanda, ainda que, individualmente, cada ente talvez não fosse capaz de resolvê-la sozinho.

Nesse sentido, as parcerias são estabelecidas com outros órgãos públicos, com organizações civis de interesse público e mesmo com a iniciativa privada, por meio de termos de cooperação técnica, protocolos de intenções, convênios e termos de ajustamento de conduta, dos quais o Ministério Público e uma ou mais outras organizações são signatários.

O Ministério Público vem celebrando parcerias com diversas organizações, atendendo, virtualmente, todas as áreas em que atua. Destaque para parcerias recentes estabelecidas para o incremento de ações no combate ao narcotráfico, ao crime organizado, aos desvios de recursos do Fundo Nacional de Educação, às cobranças indevidas feitas aos beneficiários do Sistema Único de Saúde, à evasão escolar, à desnutrição infantil, à exploração sexual infanto-juvenil, à sonegação fiscal, à cartelização e adulteração de combustíveis, à cobrança de taxas indevidas na prestação de serviços públicos e à proliferação de loteamentos irregulares. As parcerias permitiram ainda a intensificação de ações com vistas à humanização no trânsito, ao controle de internações psiquiátricas involuntárias, à

proteção dos recursos hídricos, da flora e da fauna, ao controle de insumos utilizados na construção civil, a defesa da moralidade administrativa e a destinação final de embalagens de agrotóxicos e do lixo urbano.

As principais organizações com as quais o Ministério Público catarinense se articulou, integrada, coordenada e solidariamente, no período levantado por este trabalho, foram:

- i. **No plano federal:** Ministério do Meio Ambiente; Ministério Público Federal; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Secretaria Nacional Antidrogas; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça; Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF), do Ministério da Fazenda; Secretaria da Receita Federal (SRF); Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda; Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); Polícia Rodoviária Federal (PRF); Agência Nacional do Petróleo (NAP); Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO); Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
- ii. **No plano estadual:** Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente (SDS); Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP); Secretaria de Estado da Fazenda (SEF); Secretaria de Estado da Educação e do Desporto (SED); Secretaria de Estado da Saúde (SES); Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SEJC); Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura (SDR); Polícia Militar Estadual; Companhia de Polícia Militar de Proteção Ambiental (CPMPA); Fundação Catarinense de Cultura (FCC); Conselho Estadual de Entorpecentes; Conselho Estadual do Idoso; Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN); Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC); Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e Escola Superior de Administração e Gerência (ESAG); Empresa de Pesquisa e

Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI); Fundação do Meio Ambiente (FATMA).

- iii. **No plano municipal:** Houve articulação com todas as 293 prefeituras catarinenses, visto que várias das ações planejadas dependiam da participação direta e responsável de diversos órgãos municipais, como aquelas relacionadas à regularização de loteamentos; à proteção dos recursos hídricos; à fiscalização dos produtos de origem animal; e à regularização do sistema de coleta e destinação final do lixo urbano.
- iv. **Outras organizações:** Houve também, no período estudado, articulação com diversas organizações desvinculadas da administração pública. Dentre outras, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); o Conselho Regional de Medicina – (CREMESC); o Conselho de Engenharia e Arquitetura (CREA-SC); o Conselho de Medicina Veterinária (CMV); o Conselho Regional de Farmácia (CRF-SC); a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC); a Federação Catarinense das Associações de Municípios (FECAM); a Associação Catarinense dos Conselheiros Tutelares; a União dos Dirigentes Municipais de Educação; a União Catarinense de Vereadores; a Rede Brasil Sul de Telecomunicações (RBS), a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho; a INTELBRAS; o Sindicato das Indústrias do Fumo; a Associação de Fumicultores do Brasil; o Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino; o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí; Universidade do Sul do Estado de Santa Catarina (UNISUL); a Associação Catarinense de Empresas Florestais; e a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental.

4.6 GERENCIAMENTO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS (GIM)

No planejamento estratégico de 1999, o Ministério Público identificou a carência de informações atuais que retratassem, de forma sistemática, a dinâmica das questões econômicas, sociais e ambientais catarinenses. Além disso, constatou-se que o tempo gasto durante as pesquisas em busca dessas informações era significativo, visto que as fontes de informações eram escassas e pulverizadas.

Como visto, também no planejamento estratégico, decidiu-se que parte significativa das ações estratégicas do Ministério Público seria organizada em programas, estes elaborados com base nos diagnósticos da realidade catarinense. Dessa forma, a construção de um banco de dados com essas informações passou a ser requisito necessário para fins de efetividade do planejamento institucional.

Surgiu, assim, o sistema de Gerenciamento de Informações Municipais (GIM), um sistema de informações que busca identificar problemas e monitorar programas e projetos institucionais, tendo como objetivos específicos:

- i. organizar, armazenar e divulgar dados e informações:
 - a) por áreas de interesse do Ministério Público;
 - b) por programas do Ministério Público;
 - c) municipais, de interesse do Ministério Público; e
 - d) estaduais, de interesse do Ministério Público;
- ii. apresentar informações sob a forma de indicadores;
- iii. permitir, por meio do acesso à informação, que a sociedade catarinense efetue a fiscalização dos dados publicados;
- iv. otimizar o relacionamento com o cidadão no acolhimento de propostas e denúncias; e
- v. fazer o monitoramento de questões sociais que impliquem na ação do MP.

A apresentação de informações sob a forma de indicadores, como citada nos objetivos, observa os padrões de desempenho aceitos internacionalmente, definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), atendendo, sempre que possível, a seguinte padronização:

Quadro 8: Padrões de desempenho GIM

Padrões	Índice	Nível de Eficiência
	0,80 - 1,00	Alto
	0,65 - 0,79	Médio Alto
	0,50 - 0,64	Médio
	0,30 - 0,49	Médio Baixo
	0,00 - 0,29	Baixo

Fonte: GIM/MPSC

O GIM disponibiliza os seguintes tipos de consulta:

- i. dados sobre as áreas de atuação do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (criminal, cível e infância) com informações por comarca;
- ii. acompanhamento dos programas do Ministério Público do Estado de Santa Catarina por município;
- iii. informações municipais com dados de saúde, educação, segurança pública e meio ambiente, dentre outros (disponibilizadas por módulo), com consulta por município; e
- iv. informações estaduais com indicadores demográficos, de saúde, de educação, de segurança pública, de meio ambiente, dentre outros (conforme os módulos implantados), e dados comparativos entre os municípios catarinenses.

Esse sistema também busca servir de fomentador para a definição e orientação de políticas públicas e medir, também, a eficiência e a contribuição do Ministério Público para a melhoria dos níveis de desenvolvimento humano e social dos catarinenses.

A gestão por programas e o GIM chamaram a atenção da ONU, que, ao divulgar no Brasil os resultados do Relatório de Desenvolvimento Humano 2002, em solenidade realizada em Brasília, no dia 23 de julho de 2002, convidou o Ministério Público catarinense para fazer-se presente no evento, oportunidade em que foi apresentado à imprensa nacional e internacional, como a única instituição pública brasileira a merecer destaque, devido ao seu exemplo de atuação responsável e transparente, zelando pela boa aplicação dos recursos públicos e incentivando a formação de parcerias em busca de resultados que beneficiem a comunidade, conforme publicou a Gazeta Mercantil, na página 2 de sua edição de 24 de julho daquele ano.

O contato com a ONU permaneceu. O anúncio da instalação do escritório da organização em Santa Catarina ocorreu na sede do Ministério Público em Florianópolis, no dia 15 de março de 2004, quando o Coordenador para a América Latina do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), José

Carlos Libânio, afirmou que o Ministério Público catarinense havia se tornado referência para a ONU devido à maneira moderna de usar a informação por meio do GIM. A ONU e o Ministério Público planejaram uma aliança formal que deverá ser concretizada no ano de 2005, com transferência mútua de tecnologia e informação.

4.7 DESCRIÇÃO SUCINTA DOS PROGRAMAS DA ÁREA AMBIENTAL ENTRE 1999 E 2004

Conforme descrito no capítulo 3 desta dissertação, foi feita uma avaliação dos programas existentes na área ambiental do Ministério Público, para, então, optar por um que, mais didaticamente, adequar-se-ia ao estudo de caso.

Estão em curso, até a presente data, oito programas especiais, desenhados e lançados pelo Ministério Público e que envolvem ações integradas de vários parceiros, públicos e privados. O gestor de todos os programas é o Ministério Público, por meio de seu Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (anteriormente chamado de Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente), ao qual compete a articulação com as Promotorias de Justiça, a padronização de procedimentos e documentos, o estabelecimento de parcerias, a busca de recursos externos e o acompanhamento e controle de cada programa.

Inicialmente, todos os programas ocorrem aproveitando-se da estrutura física, do pessoal, dos equipamentos e dos recursos financeiros disponíveis no Ministério Público, sem que existam quaisquer novos dispêndios feitos em particular para um ou outro programa e tendo a sociedade catarinense e o próprio Estado como destinatário das ações.

4.7.1 “Água Limpa” para Preservação dos Mananciais

Em que pesem os fins buscados pela legislação ambiental atualmente existente, o que se percebe é que, no âmbito do Estado de Santa Catarina, é incipiente, ainda, o controle e o combate aos abusos cometidos contra a natureza, até mesmo em relação à destinação da mata ciliar nas áreas de mananciais de abastecimento público, que causam profundos problemas de poluição e na captação

de água que é servida à população, merecendo dos órgãos públicos de proteção ambiental uma ação mais coordenada.

Os objetivos desse programa são os de fiscalizar, proteger e recuperar os mananciais de abastecimento público no Estado de Santa Catarina, principalmente em relação à poluição e ao reflorestamento da mata ciliar e, conseqüentemente, à efetiva melhoria da água captada, garantindo-se o bem-estar da população, protegendo-se o solo dos processos erosivos e preservando-se a fauna e a flora local.

As ações que vêm sendo empreendidas, desde 21 de outubro de 1999, data de lançamento do programa, para alcançar seus objetivos são:

- i. identificação dos mananciais de abastecimento público no Estado de Santa Catarina;
- ii. afluentes/ rios/ lagos priorizados;
- iii. instauração de procedimentos investigatórios;
- iv. notificação de autoridades;
- v. reunião preliminar com autoridades;
- vi. aferição da qualidade da água;
- vii. convite para audiência pública;
- viii. audiência pública educativa;
- ix. requisição de vistoria;
- x. vistoria/ notificação nas propriedades ribeirinhas;
- xi. audiência pública; e
- xii. Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

4.7.2 Controle da Utilização de Recursos Hídricos Subterrâneos

Nas últimas décadas, tem se verificado a tendência de captação de água subterrânea para abastecimento público e de particulares, por meio de poços artesianos, principalmente, também bastante utilizados em condomínios e propriedades rurais, dentre outros casos. Isso é preocupante, haja vista o risco de poluição dos aquíferos e as conseqüências ainda desconhecidas de uma utilização

em larga escala, a par da inexistência de um controle eficaz da contaminação a que estão sujeitos.

No ano de 2001, foram identificados, somente na região Oeste de Santa Catarina, cerca de 3.000 poços de captação, perfurados sem licenciamento e à margem das cautelas necessárias, e muitos deles haviam sido abandonados sem o fechamento adequado.

Por isso, o Ministério Público lançou, em 20 de dezembro do mesmo ano, esse Programa para o Controle da Utilização de Recursos Hídricos Subterrâneos, que tem como escopo criar mecanismos para que seja cumprida a legislação referente à captação de recursos hídricos subterrâneos, para que passe a ser feita de uma maneira ordenada e segura, a fim de proteger todo o conjunto hídrico, tendo em vista o potencial poluidor dessa atividade exploradora.

O intuito do programa é criar uma estrutura de licenciamento dos poços perfurados no Estado bem como o cadastramento dos novos e dos já existentes e ainda exigir o devido tamponamento dos poços abandonados. Tudo isso feito pelo órgão governamental competente ou pelos Municípios, por meio da delegação de competências permitida pela legislação. Aplicar as normas técnicas necessárias à captação de águas é a grande preocupação desse programa, que busca a proteção da saúde pública e das águas, bem comum que deve ser, prioritariamente, resguardado por todos, para as presentes e futuras gerações.

4.7.3 Destinação de Embalagens de Agrotóxicos

Objetivando disciplinar e estimular o implemento, em caráter regular e permanente, de ações preventivas e corretivas, destinadas à solução dos problemas causados pela incorreta destinação dada às embalagens de agrotóxicos, foi lançado, no dia 21 de agosto de 2001, o programa para o controle da destinação das embalagens de agrotóxicos, consolidado mediante a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta com as entidades representativas dos produtores e revendedores de defensivos agrícolas, cooperativas agrícolas e associações de agricultores.

Foi também celebrado um termo de compromisso com os órgãos públicos ambientais e de fomento agrícola do Estado, fixando-lhes a obrigação de editarem

atos normativos disciplinando a manipulação e o destino das embalagens. Destaca-se, entre esses, a Instrução Normativa nº 15, de março de 2002, editada pela FATMA, que estabelece condições para o comércio e a utilização de agrotóxicos no Estado.

Ademais, o Ministério Público, sob o escopo desse programa, engajou-se em projetos de educação ambiental, envolvendo centenas de pessoas e empresas interessadas. Cumprindo prazos estabelecidos pelo programa, até julho de 2002, 276 estabelecimentos comerciais haviam solicitado autorização ambiental de funcionamento à FATMA, dos quais apenas 180 tiveram o pleito deferido. Além desses, outros 250 estabelecimentos deixaram de comercializar agrotóxicos, como resultado das restrições impostas.

4.7.4 Exploração Florestal Sustentável

O setor madeireiro é de grande importância no Estado de Santa Catarina. É o maior empregador, com cerca de 230.000 empregos diretos e indiretos, sendo o Estado o maior produtor e exportador de móveis de madeira, o maior produtor de celulose fibra-longa (de coníferas) e o terceiro maior produtor de celulose e papel. Além disso, o setor é o terceiro maior exportador do Estado e o quarto maior arrecadador de ICMS. Contudo, trata-se de uma indústria que, em cada uma das suas etapas produtivas, necessita de regulamentação e fiscalização.

Com essa realidade sócio-econômica em mente, o Ministério Público lançou, no dia 5 de novembro de 2002, o Programa de Exploração Florestal Sustentável, que visa à atuação conjunta entre os órgãos direcionados à proteção ambiental, especialmente no tocante ao licenciamento e à fiscalização das atividades industriais de base florestal, bem como os estabelecimentos que armazenam ou mantêm estoques de produtos de origem florestal *in natura* ou na primeira fase de transformação, atividades estas consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental, para a consecução dos objetivos que lhes são comuns.

O objetivo geral do programa é propiciar a articulação necessária entre o Ministério Público, as Secretarias de Estado, os órgãos do poder público e demais entidades afins, com vistas à implementação de ações preventivas e corretivas,

objetivando minimizar os problemas originários da falta de licenciamento ambiental de algumas empresas e da aquisição pelo comércio e pela indústria, de forma ilegal, de produtos vegetais oriundos de florestas nativas.

4.7.5 Ligação dos Esgotos Sanitários na Rede Coletora

Tem sido comum observarem-se redes públicas de coleta e tratamento de esgotos sanitários ociosas devido à falta de iniciativa da população em realizar as “ligações” às suas redes domésticas. Os prejuízos são de grande monta, para o erário, para o meio ambiente e para a saúde pública.

A destinação inadequada de esgotos sanitários é uma das principais causadoras de poluição do solo, de lençóis freáticos, mananciais e cursos d'água, provocada em virtude da infiltração dos efluentes. A matéria orgânica eliminada na água pelos esgotos sanitários não só a contamina como contribui para a sua oxidação, pela proliferação de bactérias aeróbicas (que têm a propriedade de consumir o oxigênio existente na água), causando, assim, a morte da população aquática.

Sendo assim, é de fundamental importância que se exija a efetiva ligação dos esgotos sanitários à rede coletora implantada ou que os proprietários de imóveis possuam Sistemas Individuais de Tratamento eficazes, construídos de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que consistem no padrão mínimo capaz de evitar uma degradação desnecessária do meio ambiente.

Para buscar equacionar essa questão, o Ministério Público desenvolveu e aplica, desde 17 de dezembro de 2001, o Programa de Estímulo à Ligação dos Esgotos Sanitários às Redes Coletoras Implantadas, com a parceria da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, do CREA-SC e da CASAN, buscando tomar as providências necessárias a fim de coibir a degradação do meio ambiente, já que é sua a competência policial administrativa.

A primeira experiência, ocorrida a partir de um Termo de Ajustamento de Conduta celebrado ainda em 2001, buscava resolver a situação encontrada no loteamento Kobrasol, no município de São José, onde, apesar de haver rede de coleta implantada, apenas 10% dos domicílios estavam conectados à rede. Surpreendentemente, apenas quatro meses após a assinatura do TAC e da

distribuição de cartilhas de orientação aos moradores, o índice de domicílios conectados subiu para 95%.

4.7.6 Lixo Nosso de Cada Dia

Com o objetivo de estimular a implementação de aterros sanitários em conformidade com as normas técnicas, usinas de reciclagem ou outras formas de destinação adequada de resíduos sólidos bem como a fiscalização, recuperação e proteção de áreas já degradadas pela deposição de lixo urbano de forma inadequada, foi lançado esse programa, no dia 30 de janeiro de 2001, com o apoio dos órgãos ambientais federais e estaduais e da Federação Catarinense das Associações de Municípios.

O panorama do lixo urbano sofreu visível transformação no Estado, impulsionado pelas ações coordenadas dos Promotores de Justiça em todas as comarcas do Estado, conforme será abordado no próximo capítulo, em **estudo de caso** avaliando as situações iniciais e finais de diversos aspectos envolvidos e a participação do Ministério Público em todo o processo.

4.7.7 Prevenção de Delitos e Danos Ambientais

Lançado no dia 21 de outubro de 1999, o Programa de Prevenção de Delitos e Danos Ambientais surgiu como contraponto ao incipiente combate às infrações penais ambientais, com o objetivo de prevenir delitos e danos ambientais por meio da articulação necessária entre o Ministério Público e os órgãos responsáveis pelo exercício do poder de polícia ambiental, com vistas a uma efetiva prevenção e repressão às infrações penais ambientais.

O Programa destaca-se também por seu caráter pedagógico, priorizando, na autuação do infrator ambiental, a reparação do dano ecológico e a aplicação de medidas compensatórias, as quais, em regra, são convertidas, entre outras ações, na obrigação de contribuir para o aparelhamento material dos órgãos de fiscalização ambiental.

Somente nos três primeiros anos, as ações coordenadas e integradas dos parceiros do programa, resultaram em mais de 8.200 procedimentos, com cerca de

2.000 denúncias e 4.500 transações penais. O crescimento do número de procedimentos foi da ordem de 85,7%, após a implantação do programa.

4.7.8 Silêncio-Padrão

Em decorrência do significativo aumento de reclamações da sociedade versando sobre os incômodos e danos causados por estabelecimentos e instalações potencialmente causadores de poluição sonora, por meio de sons, vibrações e ruídos, verificou-se a necessidade de buscar uma solução que atendesse aos anseios da comunidade que busca a redução da poluição sonora, em especial, nos maiores conglomerados urbanos.

O Programa Silêncio-Padrão, lançado em 7 de agosto de 2001, consiste em um conjunto de medidas a serem adotadas, pelo Ministério Público e pelos demais órgãos encarregados da proteção ambiental, com vista à obtenção dos efeitos preventivos e repressivos previstos na legislação específica. Busca também orientar a sociedade no tocante às providências que poderão ser adotadas quando exposta às atividades que produzam poluição sonora.

O programa busca a articulação necessária entre o Ministério Público, outros órgãos do poder público e a iniciativa privada, com vistas à implantação de ações preventivas e corretivas, objetivando minimizar os problemas originários da prática de poluição sonora.

4.8 A QUESTÃO AMBIENTAL NA DEFINIÇÃO DAS ATUAIS PRIORIDADES INSTITUCIONAIS

Diante do alargamento das necessidades impostas pela sociedade e de suas próprias e novas atribuições e, em especial, diante das limitações de ordem estrutural e financeira, o Ministério Público carece de traçar políticas e definir prioridades para sua atuação.

Assim, a Lei Complementar Estadual nº 197, de 13 de julho de 2000, Lei Orgânica do Ministério Público de Santa Catarina, estabeleceu, nos seus arts. 80 e 81, a necessidade da elaboração de um Plano Geral de Atuação, com a iniciativa do

Procurador-Geral de Justiça e contemplando a participação dos Centros de Apoio Operacional e dos Órgãos de Execução do Ministério Público.

O primeiro Plano Geral de Atuação (PGA), que, após o seu devido trâmite e sugestões dos Órgãos participantes e a sua aprovação pelo Conselho Consultivo de Políticas e Prioridades Institucionais, foi instituído por meio do Ato nº 088/MP/03, entrou em vigor a partir de 1º de setembro de 2003. O segundo Plano Geral de Atuação, ainda em vigor, foi instituído pelo Ato nº 074/MP/04, que estabeleceu as prioridades institucionais para o período de 1º de agosto de 2004 a 31 de julho de 2005, para as diversas áreas de atuação do Ministério Público.

O PGA 2004-2005 destaca que a atuação do Ministério Público na área do meio ambiente deverá ocorrer, prioritariamente, nos campos da proteção aos recursos hídricos, da prevenção e repressão da poluição por resíduos sólidos, do saneamento básico, da ordem urbanística e da proteção atmosférica.

Com relação à proteção aos recursos hídricos, o PGA instrui sobre a continuidade das ações já desencadeadas, mediante cooperação técnica e operacional com os entes públicos e privados envolvidos, visando à eliminação dos focos de contaminação e poluição bem como à proteção e à recuperação das matas ciliares.

No campo da prevenção e repressão da poluição por resíduos sólidos, o Ministério Público está direcionado, segundo o PGA, a dar continuidade às ações já desencadeadas, buscando agregar ao **Programa Lixo Nosso de Cada Dia**, por meio de cooperação técnica e operacional entre os entes públicos e privados envolvidos, a regularização da destinação dos resíduos industriais e de serviços de saúde bem como a fiscalização, proteção e recuperação das áreas degradadas, inclusive com vistas à prevenção de danos aos mananciais.

Outra prioridade encontrada tanto no primeiro quanto no segundo PGA foi a questão do saneamento básico. A prioridade atual do Ministério Público é a de dar continuidade às ações já desencadeadas, objetivando o aumento de sistemas individuais ou coletivos de tratamento e a superação dos problemas originários da destinação inadequada de esgotos sanitários, prevenindo eventuais danos à saúde da população e ao meio ambiente em todos os municípios de Santa Catarina.

A questão do planejamento urbano também foi considerada prioridade pelos membros do Ministério Público. O PGA propõe implementar ações tendo em

vista a cooperação dos órgãos que, direta ou indiretamente, estejam envolvidos na questão da organização dos espaços urbanos habitáveis, como pressuposto essencial de uma convivência social saudável e democrática, por meio da efetivação e adequação de planos diretores em todos os municípios catarinenses, conforme o disposto no Estatuto da Cidade, e, ainda, a proteção ao patrimônio histórico, artístico, paisagístico e cultural.

O último item considerado prioritário, no ano em curso, foi a proteção atmosférica. A atuação ministerial deve buscar concretizar ações buscando a cooperação técnica e operacional dos órgãos públicos e privados, visando à redução da poluição atmosférica, por meio da execução, em todo o Estado de Santa Catarina, de um novo programa, o Programa “Ar Puro”, destinado a equacionar as fontes poluentes originárias.

5 PROGRAMA “LIXO NOSSO DE CADA DIA” - ESTUDO DE CASO

“Bichos, saiam dos lixos!”

Arnaldo Antunes, Sérgio Britto, Nando Reis

Por meio do Diagnóstico da Destinação de Resíduos Sólidos em Santa Catarina, efetuado pela Companhia de Polícia de Proteção Ambiental, apurou-se que a maioria dos municípios catarinenses dispõe irregularmente seus resíduos sólidos, causando grave comprometimento ambiental.

Considerando que o acondicionamento, a coleta, o transporte, o tratamento e o destino final desses resíduos, portadores de agentes patogênicos, devem ser processados em condições que não tragam malefícios ou inconvenientes à saúde, ao bem-estar público e ao meio ambiente, o MPSC vislumbrou a necessidade urgente de uma ação coletiva para a resolução desse problema.

Em que pesem os fins buscados pela legislação ambiental atualmente existente, o que se percebe é que, no âmbito do Estado de Santa Catarina, é incipiente, ainda, o controle dos abusos cometidos contra a natureza e seu combate, inclusive em relação à destinação final dos resíduos sólidos, que causam profundos problemas de poluição, merecendo dos órgãos públicos de proteção ambiental uma ação mais coordenada.

Constata-se, outrossim, que a fragilidade na fiscalização, proteção e recuperação dessa agressão ambiental, muitas vezes, em área de preservação permanente, provém não somente da insuficiência de recursos humanos e materiais destinados ao alcance de tal desiderato mas também, e principalmente, da falta de articulação e cooperação dos órgãos encarregados.

5.1 O PROBLEMA DO LIXO

A produção de lixo urbano é um dos maiores problemas sanitários e ambientais enfrentados pelas cidades em todo o mundo. A gestão inadequada dos resíduos sólidos degrada o solo, compromete lençóis freáticos e outros mananciais de água, polui o ar, compromete a saúde pública e gera problemas sociais.

Denomina-se lixo, segundo D'ALMEIDA E VILHENA (2000, p. 29), os restos das atividades humanas considerados pelos geradores como inúteis, indesejáveis ou descartáveis. Normalmente apresentam-se sob estado sólido, semi-sólido ou semilíquido (com conteúdo líquido insuficiente para que este possa fluir livremente).

LERIPIO e LERIPIO (2002, p. 21) colocam que, no país, segundo dados de 1989 do IBGE, cada brasileiro produz em média 600g de lixo diário ou 219kg por ano. Os índices de desperdício são assustadores, chegando a 35% da produção de hortifrutigranjeiros e 33% na construção civil. A cada três prédios construídos, poder-se-ia fazer um novo edifício com o entulho jogado fora. Da parcela do lixo que é coletada, apenas 28% recebe alguma forma de tratamento ou disposição final (23% depositado em aterros sanitários, 3% compostado e 2% reciclado). O restante (72%) vai para despejo a céu aberto nos lixões, favorecendo a proliferação de vetores biológicos, como roedores e insetos, responsáveis por inúmeras doenças, como diarreias infecciosas, helmintoses, leptospirose *etc.*

De fato, segundo MACHADO (2000, p. 507), os resíduos sólidos têm sido negligenciados tanto pelo poder público como pelos legisladores e administradores, devido provavelmente à ausência de divulgação de seus efeitos poluidores. Como poluente, o resíduo sólido tem sido menos irritante que os resíduos líquidos e gasosos, porque colocado na terra não se dispersa amplamente, como os poluentes do ar e da água.

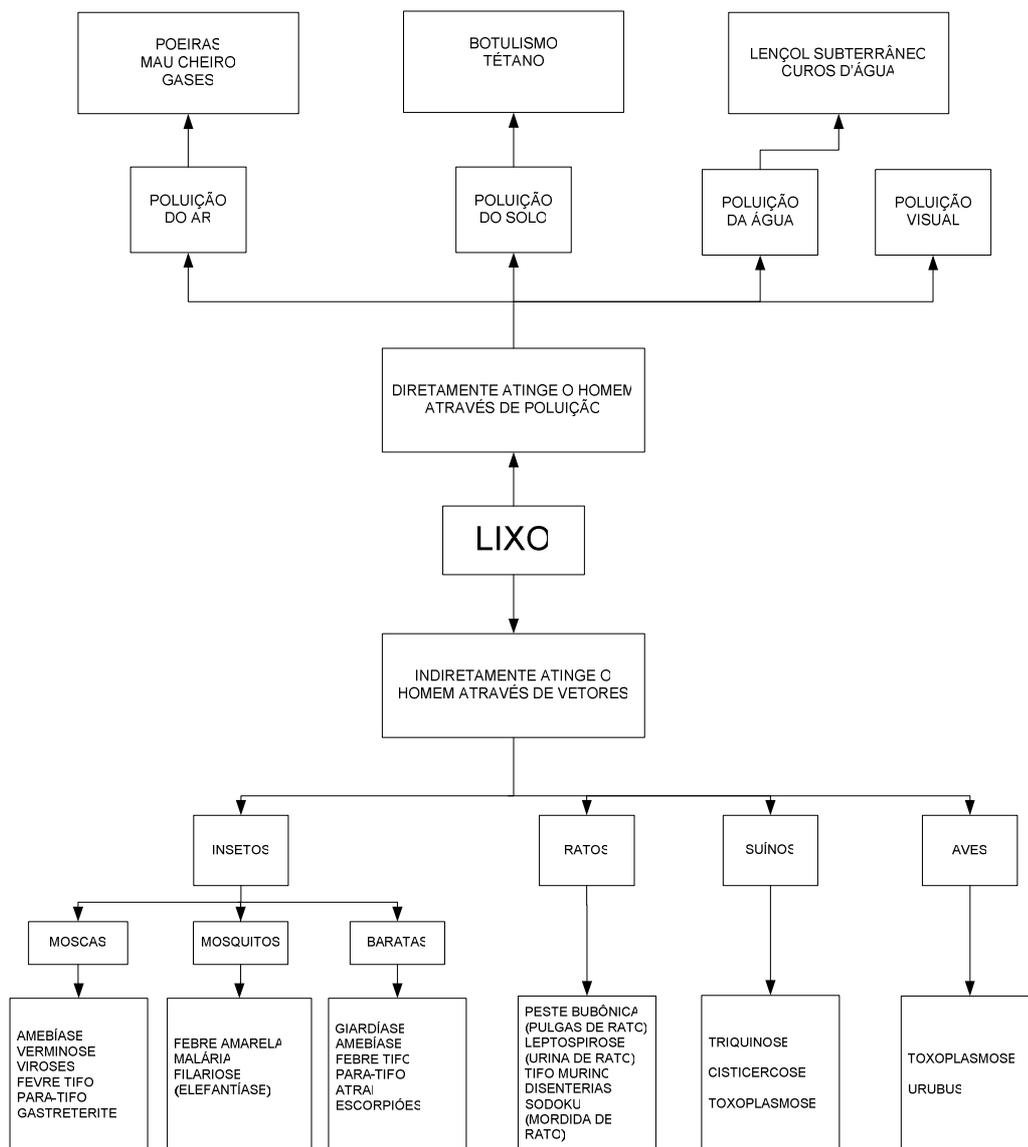
Porém, os problemas não são poucos. Para LERIPIO e LERIPIO (*op. cit.*, p. 21), dentre os problemas gerados pelo lixo, pode-se destacar:

- i. poluição visual;
- ii. problemas de saneamento e saúde;
- iii. poluição sonora;
- iv. contaminação dos recursos hídricos;
- v. persistência dos resíduos no ambiente;
- vi. degradação ambiental de áreas urbanas e rurais;
- vii. aumento da demanda de áreas para destinação final de resíduos;
- viii. aumento do consumo de energia no tratamento/ disposição de resíduos;

- ix. desvalorização imobiliária; e
- x. discriminação social.

De maneira esquematizada, os problemas relacionados com o lixo disposto inadequadamente foram demonstrados por DONHA (2002, p. 51), como pode ser visto na figura a seguir.

Figura 11: Problemas relacionados ao lixo



Fonte: DONHA (2002, p. 51)

Há ainda a questão do tratamento do lixo, anterior à disposição final. Triagens para separar o lixo orgânico do inorgânico e a aplicação dos 3 R's -

reutilização, reaproveitamento e reciclagem - poderiam ser mais bem exploradas. MONTIBELLER-FILHO (2001) acredita que a atual sociedade de consumo produz muito mais lixo do que a capacidade de reciclagem, que encontraria em muito breve um limite. ROBERTS (2004), por outro lado, encontra, na reciclagem, uma forma de, ao mesmo tempo, dar melhor solução à questão do lixo (ambientalmente falando) e criar desenvolvimento econômico e social nas comunidades, através da riqueza existente no lixo.

A Agenda 21 Nacional também aborda esta questão:

O desafio da sustentabilidade nas cidades brasileiras impõe ainda mudanças profundas nos sistemas de limpeza urbana. (...) a adoção de políticas que induzam à redução do lixo, a começar por uma legislação que, abrangendo todo o ciclo do produto, leve os produtores a receber de volta embalagens e sucatas e contribua para baixar o consumo de recursos naturais. Políticas que punam a produção e destinação inadequada de resíduos tóxicos e resíduos industriais. A adequação das políticas de destinação de resíduos industriais, inclusive resíduos tóxicos, desafia administradores públicos e privados, mas exige soluções urgentes, ao lado de políticas que acelerem o processo de adequação e certificação ambiental nas indústrias.

A responsabilidade final sobre o lixo urbano é do Estado, como já foi abordado antes, na esfera municipal. São as prefeituras que têm de dar a devida e adequada solução para o lixo, sendo vedada a disposição do lixo em “lixões” sem projeto aprovado que garanta a proteção ao meio ambiente.

MILARÉ (2000, p. 242) coloca que:

As pessoas jurídicas de direito público [...] podem ser responsabilizadas pelas lesões que, por ação ou omissão, causarem ao meio ambiente. De fato, não é só como agente poluidor que o ente público se expõe ao controle do Poder Judiciário (p. ex., em construção de estradas, ou de usinas hidrelétricas, sem a realização de estudo de impacto ambiental), mas também quando se omite no dever constitucional de proteger o meio ambiente (inércia da municipalidade quanto à instalação de sistemas de disposição de lixo e tratamento de esgotos, p. ex.).

A questão da responsabilidade jurídica dos municípios quanto à disposição final adequada do lixo produzido em seu território também foi vista em BOUCAULT (1998) e STEIGLEDER (2003). Esta última aponta para o fato de que nem mesmo questões financeiras podem servir de desculpa para que o município

não dê solução às suas demandas ambientais, citando um trecho de uma sentença proferida pela 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça paulista:

[...] inviável a suscitada impossibilidade financeira, já que o problema (lixo urbano) deve ser tratado como uma das prioridades sociais da Administração Pública, sendo pertinente ressaltar que em matéria de meio ambiente, verificado o dano e seu agente, a ninguém é permitido se eximir do dever de repará-lo ou indenizá-lo, assim como abster-se de provocá-lo. Aliás, como bem posto na r. sentença, do contrário todo aquele que causasse o dano poderia escusar-se da obrigação reparatória ou de dever (sic) de não provocá-lo, invocando dificuldades financeiras, o que à evidência, é inadmissível. A ordem jurídica estaria irremediavelmente comprometida.

5.2 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA EM SANTA CATARINA

O Ministério Público Catarinense, ao definir as suas políticas e prioridades institucionais para o ano de 2001, na área do meio ambiente, entendeu da necessidade urgente de instituir um programa especial de proteção das áreas degradadas pela deposição irregular de resíduos sólidos no Estado de Santa Catarina, pois 56% dos municípios catarinenses depositam os resíduos sólidos em lixões a céu aberto; 5%, em usina de compostagem; 27%, em aterros sanitários; 7% tem recolhimento privado; 4%, em usinas de reciclagem; 1%, em lixão industrial; e 2% não possuem nenhum tipo de coleta, segundo informações da Companhia de Polícia de Proteção Ambiental (Anexo I). Ainda assim, daqueles que possuem aterros sanitários, a maior parte não possui licença para funcionar.

A situação pode ser mais bem observada nas duas tabelas a seguir.

Tabela 5: Destinação final do lixo urbano em SC (2001)

Situações Encontradas	Municípios	% de Municípios
LIXÕES À CÉU ABERTO	156	56%
USINA DE COMPOSTAGEM	12	5%
ATERRO SANITÁRIO	75	27%
RECOLHIMENTO PRIVADO	19	7%
RECICLAGEM	10	4%
LIXÃO INDUSTRIAL	2	1%
NÃO TEM COLETA	4	2%

Fonte: CME/MPSC

Tabela 6: Lixões em Santa Catarina (2001)

LIXÕES COM LICENCIAMENTO	48	17%
LIXÕES SEM LICENCIAMENTO	182	66%
LIXÕES SEM INSPEÇÃO	37	14%

Fonte: CME/MPSC

5.3 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PROGRAMA

O Programa Lixo Nosso de Cada Dia, cujo gestor é o Procurador-Geral de Justiça e a área responsável pela sua operacionalização, por delegação do Procurador-Geral, é o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (antes chamado de Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente), consiste em um conjunto de medidas a serem adotadas pelo Ministério Público e demais órgãos estaduais encarregados da proteção ambiental, em parceria e sob o comando do primeiro, com vistas à obtenção da total recuperação das áreas degradadas pela disposição inadequada de resíduos sólidos (lixo urbano) e a implementação de aterros sanitários, usinas de compostagem, reciclagem ou outros meios ambientalmente adequados, licenciados pelo órgão ambiental responsável, além de um trabalho de educação ambiental, fiscalização e proteção das áreas em recuperação.

A principal beneficiária do programa é a sociedade catarinense, uma vez que se buscou, por meio das ações desencadeadas, a implementação de locais adequados para o depósito do lixo urbano, evitando com isso malefícios à saúde dos munícipes e propiciando a recuperação dos locais comprometidos ambientalmente pela disposição inadequada dos resíduos, proporcionando significativa melhora na qualidade ambiental e na qualidade de vida da comunidade local.

Como principal responsável pela realização do bem comum, em especial pela proteção do meio ambiente, o Estado é beneficiário do programa, pois, por meio de uma melhor articulação entre os seus diversos órgãos, seus objetivos são mais facilmente alcançados. Por meio da recomposição dos locais degradados e com a destinação adequada do lixo urbano, garante-se o bem-estar da população e protege-se o solo e os mananciais subterrâneos da poluição.

Os recursos humanos envolvidos no programa são os já existentes nos Poderes Executivos Municipais e no Ministério Público, que deverão ser canalizados para a realização dos propósitos delineados. Os recursos físicos e equipamentos utilizados já existem na estrutura dos atores envolvidos, e os recursos financeiros são aqueles previstos nos orçamentos do Ministério Público e dos demais parceiros para a condução do programa e dos municípios e de fundos ambientais, para a efetivação de meios ambientalmente adequados, para a coleta, o transporte, o tratamento e o destino final dos resíduos sólidos urbanos.

A seguir pode se verificar a situação inicialmente encontrada (ano de 2001) sob quatro indicadores distintos: a recuperação de áreas degradadas pelo lixo; os municípios com licença ambiental para a destinação final dos resíduos sólidos; a regularidade ou irregularidade da destinação final de resíduos sólidos e a existência de consórcios intermunicipais para dar a destinação apropriada ao lixo, uma das idéias fomentadas pelo Ministério Público. As informações estão apresentadas georreferenciadas e utilizando-se o padrão de indicadores da ONU.

Na seqüência, faz-se uma descrição da atuação ministerial e apresenta-se a situação atual (ano de 2004), observando-se os mesmos critérios e avaliando o que será feito depois.

5.4 SITUAÇÃO INICIAL - 2001

Foram levantados os números de municípios sem área degradada ou com área degradada recuperada, aqueles com as áreas em recuperação e os sem áreas degradadas. A informação não pode ser confirmada em todos os municípios, conforme se vê na figura a seguir.

Figura 12: Recuperação de áreas degradadas - situação inicial

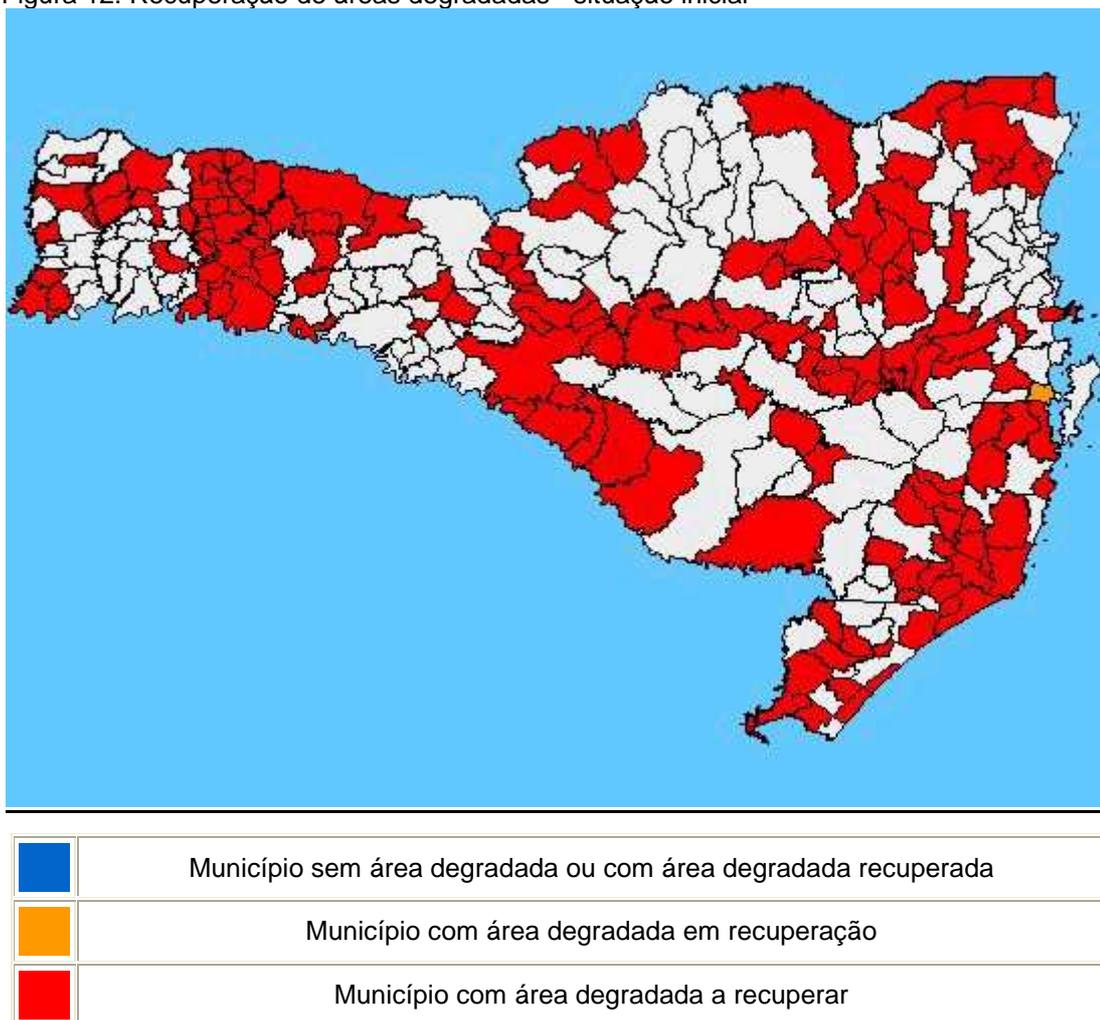


Tabela 7: Recuperação de áreas degradadas - situação inicial

Situação Inicial	Quantidade	Municípios
Sem área degradada ou recuperada	0	-
Em recuperação	1	SÃO JOSÉ.
A recuperar	152	ABDON BATISTA,, ABELARDO LUZ, AGROLÂNDIA, ÁGUAS FRIAS, ÁGUAS MORNAS, ANCHIETA, ANITA GARIBALDI, ANTÔNIO CARLOS, APIÚNA, ARAQUARI, ARMAZÉM, ARROIO TRINTA, ASCURRA, ATALANTA, BALNEÁRIO ARROIO DO SILVA, BALNEÁRIO BARRA DO SUL, BALNEÁRIO GAIVOTA, BANDEIRANTE, BARRA BONITA, BENEDITO NOVO, BLUMENAU, BOCAINA DO SUL, BOM JESUS, BOM JESUS DO OESTE, BOMBINHAS, BOTUVERÁ, BRAÇO DO NORTE, BRUNÓPOLIS, CALMON, CAMPO

	<p>ALEGRE, CAMPO BELO DO SUL, CAMPO ERÊ, CAMPOS NOVOS, CANELINHA, CAPÃO ALTO, CAPIVARI DE BAIXO, CATANDUVAS, CAXAMBU DO SUL, CELSO RAMOS, CERRO NEGRO, CHAPADÃO DO LAGEADO, CHAPECÓ, COCAL DO SUL, CORDILHEIRA ALTA, CORONEL FREITAS, CORONEL MARTINS, CORUPÁ, CURITIBANOS, DOUTOR PEDRINHO, ENTRE RIOS, FAXINAL DOS GUEDES, FORMOSA DO SUL, FREI ROGÉRIO, GALVÃO, GAROPABA, GARUVA, GRÃO PARÁ, GRAVATAL, GUARACIABA, GUARAMIRIM, GUARUJÁ DO SUL, GUATAMBÚ, IBIAM, IBIRAMA, IÇARA, IMARUÍ, IMBUÍ, IOMERÊ, IPUAÇU, IRATI, IRINEÓPOLIS, ITÁ, ITAPIRANGA, ITAPOÁ, ITUPORANGA, JACINTO, MACHADO, JAGUARUNA, JARDINÓPOLIS, JOAÇABA, JOINVILLE, JOSÉ BOITEUX, JUPIÁ, LAGUNA, LAJEADO GRANDE, LAURENTINO, LAURO MULLER, LEOBERTO LEAL, MACIEIRA, MAFRA, MAJOR GERCINO, MARACAJÁ, MAREMA, MELEIRO, MIRIM DOCE, MONTE CARLO, MORRO GRANDE, NOVA ITABERABA, NOVA TRENTO, NOVO HORIZONTE, OURO VERDE, PALHOÇA, PALMEIRA, PASSOS MAIA, PEDRAS GRANDES, PETROLÂNDIA, PINHEIRO PRETO, PLANALTO ALEGRE, PONTE ALTA DO NORTE, PORTO BELO, PORTO UNIÃO, POUSO REDONDO, PRAIA GRANDE, PRESIDENTE CASTELO BRANCO, QUILOMBO, RIO DO CAMPO, RIO DOS CEDROS, RIO FORTUNA, RIO RUFINO, RODEIO, ROMELÂNDIA, SALETE, SALTO VELOSO, SANGÃO, SANTA ROSA DE LIMA, SANTA TEREZINHA DO PROGRESSO, SANTIAGO DO SUL, SANTO AMARO DA IMPERATRIZ, SÃO BONIFÁCIO, SÃO CRISTOVÃO DO SUL, SÃO DOMINGOS, SÃO JOÃO DO OESTE, SÃO JOÃO DO SUL, SÃO JOAQUIM, SÃO LOURENÇO DO OESTE, SÃO LUDGERO, SAUDADES, SOMBRIO, SUL BRASIL, TANGARÁ, TIMBÓ, TREZE DE MAIO, TROMBUDO CENTRAL, TUBARÃO, TUNÁPOLIS, TURVO, UNIÃO DO OESTE, URUSSANGA, VIDAL RAMOS, VITOR MEIRELES, WITMARSUM, XAVANTINA, XAXIM.</p>
--	---

Com relação às licenças ambientais, cabe definirem-se, anteriormente, os conceitos de licença ambiental. Segundo a FIRJAN (2004, p. 5), licença ambiental é:

A licença ambiental é o documento, com prazo de validade definido, em que o órgão ambiental estabelece regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental a serem seguidas [...]. Entre as principais características avaliadas no processo podemos ressaltar: o potencial de geração de líquidos poluentes (despejos e efluentes), resíduos sólidos, emissões atmosféricas, ruídos e o potencial de riscos de explosões e de incêndios. Ao receber a Licença Ambiental, o empreendedor assume os compromissos para a manutenção da qualidade ambiental do local em que se instala.

Licença Prévia (FIRJAN, *op. cit.*, p. 6) é:

É a primeira etapa do licenciamento, em que o órgão licenciador avalia a localização e a concepção do empreendimento, atestando a sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos para as próximas fases. A LP funciona como um alicerce para a edificação de todo o empreendimento. Nesta etapa, são definidos todos os aspectos referentes ao controle ambiental [...]. De início o órgão licenciador determina, se a área sugerida para a instalação da empresa é tecnicamente adequada.

Conforme ensinado pela FIRJAN (*op. cit.*, p. 6), uma vez detalhado o projeto inicial e definidas as medidas de proteção ambiental, deve ser requerida a **Licença de Instalação**, cuja concessão autoriza o início da construção do empreendimento e a instalação dos equipamentos. A execução do projeto deve ser feita conforme o modelo apresentado.

Já a **Licença de Operação** é a licença que autoriza o funcionamento do empreendimento. Essa deve ser requerida quando a empresa estiver edificada e após a verificação da eficácia das medidas de controle ambiental estabelecidas nas condicionantes das licenças anteriores. Nas restrições da LO, estão determinados os métodos de controle e as condições de operação.

A situação observada inicialmente quanto ao licenciamento ambiental, para a disposição do lixo nos municípios catarinenses, encontra-se na figura e tabela a seguir.

Figura 13: Licença Ambiental para destinação dos resíduos sólidos - situação inicial

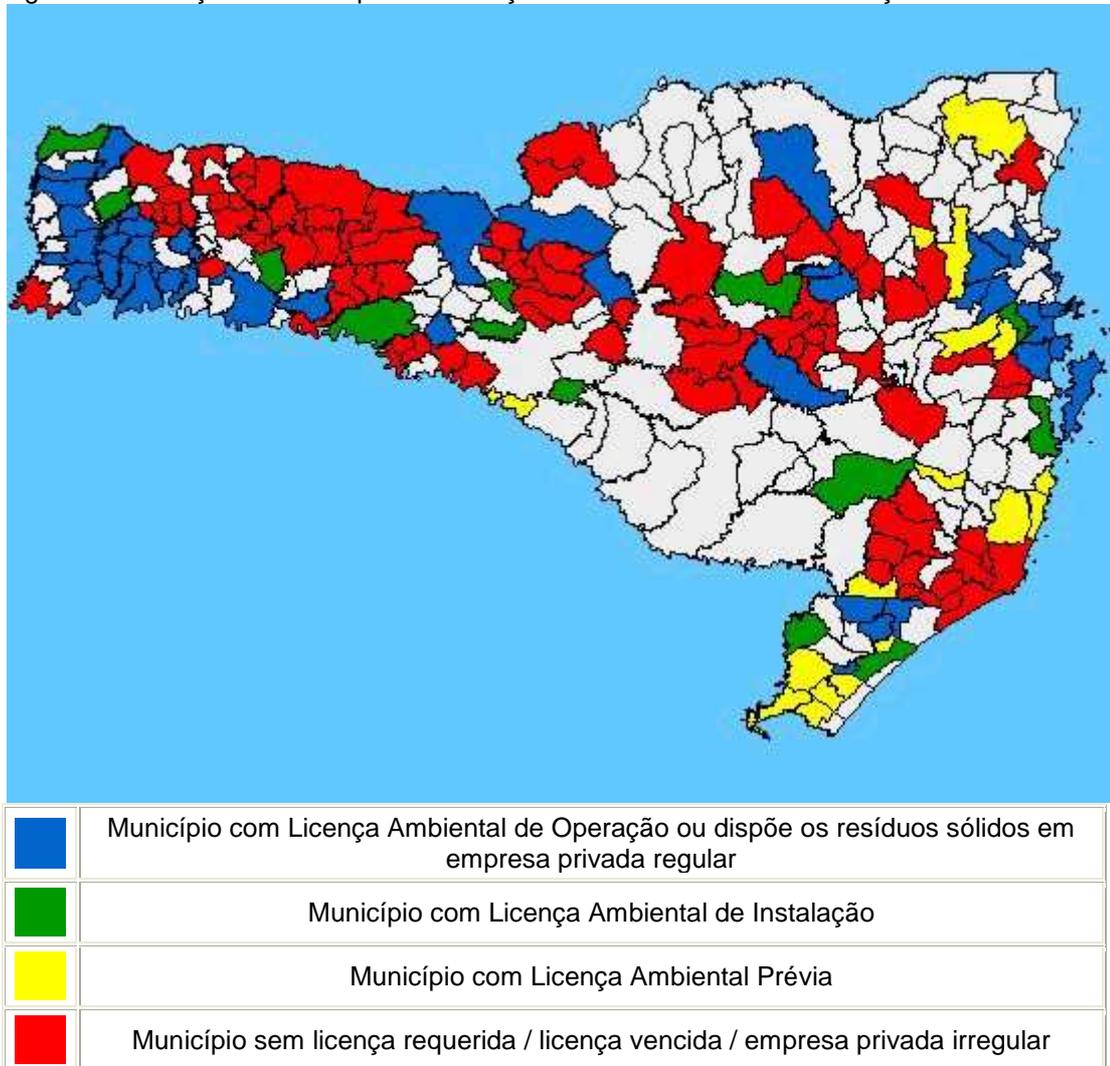


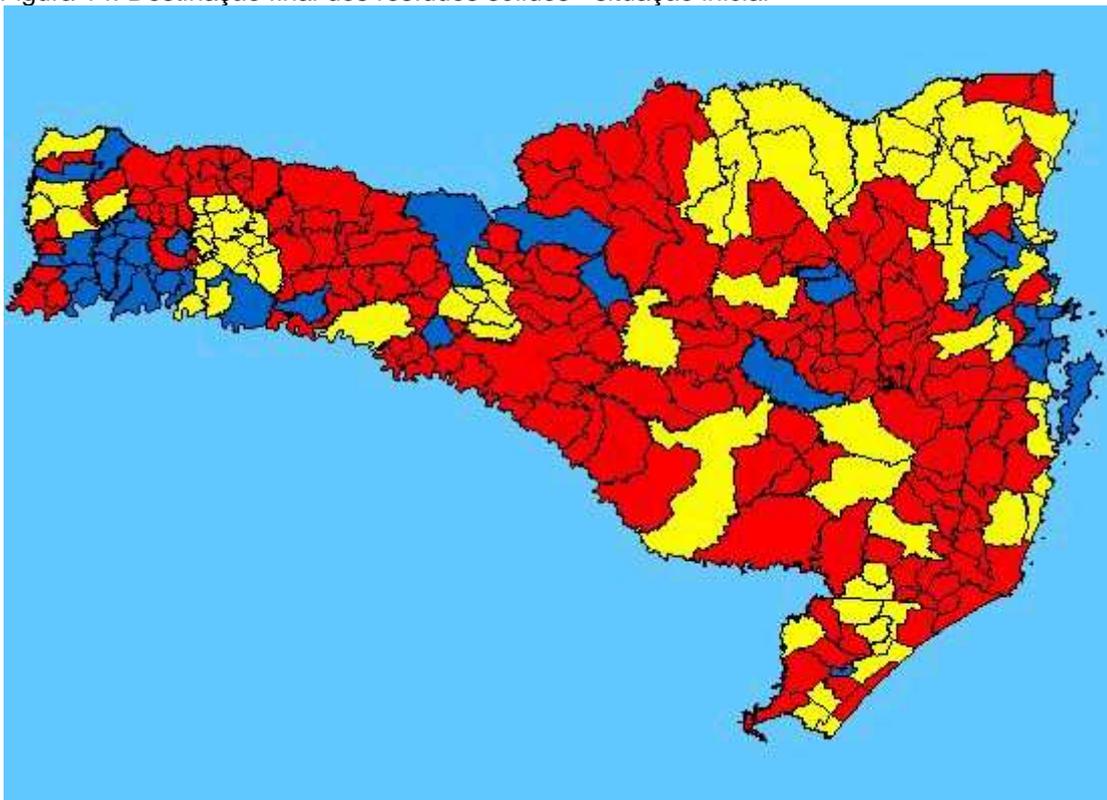
Tabela 8: Licença Ambiental para destinação dos resíduos sólidos - situação inicial

Situação Inicial	Quantidade	Municípios
L.A.O. / empresa particular	47	ÁGUA DOCE, ÁGUAS DE CHAPECÓ, BALNEÁRIO CAMBORIÚ, BIGUAÇU, BOMBINHAS, BRUSQUE, CAÇADOR, CAIBI, CHAPECÓ, CRICIÚMA, CUNHA PORÁ, CUNHATAÍ, DESCANSO, DONA EMMA, ERMO, FLOR DO SERTÃO, FLORIANÓPOLIS, FORQUILHINHA, FRAIBURGO, GASPÁR, GOVERNADOR CELSO RAMOS, GUABIRUBA, GUARACIABA, ILHOTA, IPORÁ DO OESTE, IRACEMINHA, ITAIÓPOLIS, MARAVILHA, MONDAÍ, NAVEGANTES, NOVA ERECHIM,

		NOVA VENEZA, OTACILIO COSTA, OURO, PALMA SOLA, PALMITOS, PINHALZINHO, PORTO BELO, PRESIDENTE GETÚLIO, RIQUEZA, SANTA HELENA, SÃO CARLOS, SÃO JOSÉ DO CEDRO, SÃO MIGUEL DA BOA VISTA, SÃO MIGUEL DO OESTE, SEARA, TIJUCAS.
L.A.I.	13	ABDON BATISTA, ARARANGUÁ, CANELINHA, CONCÓRDIA, DIONÍSIO CERQUEIRA, ERVAL VELHO, IBICARÉ, PALHOÇA, ROMELÂNDIA, TAIÓ, TIMBÉ DO SUL, URUBICI, XAXIM.
L.A.P.	17	BLUMENAU, CELSO RAMOS, GAROPABA, IMARUÍ, IMBITUBA, JACINTO MACHADO, JOINVILLE, MARACAJÁ, NOVA TRENTO, PRAIA GRANDE, SANTA ROSA DE LIMA, SANTA ROSA DO SUL, SÃO JOÃO BATISTA, SÃO JOÃO DO SUL, SIDERÓPOLIS, SOMBRIO, TIMBÓ.
Sem licença	92	ABELARDO LUZ, AGROLÂNDIA, AGRONÔMICA, ALFREDO WAGNER, ALTO BELA VISTA, ANTÔNIO CARLOS, APIÚNA, ARABUTÁ, ARAQUARI, ARROIO TRINTA, BOM JESUS, BOM JESUS DO OESTE, BRAÇO DO TROMBUDO, BRUNÓPOLIS, CAMPO ERÉ, CAPINZAL, CAPIVARI DE BAIXO, COCAL DO SUL, CORONEL MARTINS, CORREIA PINTO, ENTRE RIOS, FAXINAL DOS GUEDES, FORMOSA DO SUL, FREI ROGÉRIO, GALVÃO, GRÃO PARÁ, GRAVATAL, IBIAM, IBIRAMA, INDAIAL, IOMERÉ, IPIRA, IPUAÇU, IPUMIRIM, IRANI, ITÁ, ITAPIRANGA, ITUPORANGA, JAGUARUNA, JOSÉ BOITEUX, LAGUNA, LAJEADO GRANDE, LAURENTINO, LAURO MULLER, LINDÓIA DO SUL, MACIEIRA, MAJOR GERCINO, MAREMA, MATOS COSTA, MODELO, MORRO DA FUMAÇA, NOVA ITABERABA, ORLEANS, OURO VERDE, PALMEIRA, PASSOS MAIA, PERITIBA, PINHEIRO PRETO, PONTE ALTA, PONTE ALTA DO NORTE, PONTE SERRADA, PORTO UNIÃO, POUSO REDONDO, QUILOMBO, RIO DAS ANTAS, RIO DO OESTE, RIO DOS CEDROS, SALETE, SALTINHO, SALTO VELOSO, SANGÃO, SANTA CECÍLIA, SANTA TEREZINHA, SANTIAGO DO SUL, SÃO CRISTOVÃO DO SUL, SÃO DOMINGOS, SÃO LOURENÇO DO OESTE, SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA, SERRA ALTA, SUL BRASIL, TANGARÁ, TIGRINHOS, TREVISO, TREZE DE MAIO, TROMBUDO CENTRAL, TUBARÃO, URUSSANGA, VARGEÃO, VIDEIRA, VITOR MEIRELES, XANXERÉ, ZORTÉA.

A seguir, (figura e tabela) demonstra-se a situação inicial de adequação ou não encontrada nos municípios catarinenses, pelo levantamento realizado pela Polícia Militar Ambiental, situação que o MPSC pretendia corrigir.

Figura 14: Destinação final dos resíduos sólidos - situação inicial



	Município com destinação final adequada
	Município em adequação
	Município com destinação final inadequada

Tabela 9: Destinação final dos resíduos sólidos - situação inicial

Situação Inicial	Quantidade	Municípios
Destinação final adequada	40	ÁGUA DOCE, ÁGUAS DE CHAPECÓ, BALNEÁRIO CAMBORIÚ, BIGUAÇU, BOMBINHAS, BRUSQUE, CAÇADOR, CAIBI, CHAPECÓ, CUNHA PORÃ, CUNHATAÍ, DESCANSO, DONA EMMA, ERMO, FLOR DO SERTÃO, FLORIANÓPOLIS, FRAIBURGO, GASPAR, GOVERNADOR CELSO RAMOS, GUABIRUBA, ILHOTA, IPORÃ DO OESTE, IRACEMINHA, MARAVILHA, MONDAÍ, NAVEGANTES, OTACÍLIO COSTA, OURO, PALMA SOLA, PALMITOS, PINHALZINHO, PORTO BELO, PRESIDENTE GETÚLIO, RIQUEZA, SANTA HELENA, SÃO CARLOS, SÃO JOSÉ DO CEDRO, SÃO MIGUEL DA BOA VISTA, SEARA, TIJUCAS.
Em adequação	79	ÁGUAS FRIAS, ARARANGUÁ, BALNEÁRIO BARRA DO SUL, BARRA VELHA, BLUMENAU, BOM RETIRO, CAMPO ALEGRE, CAXAMBU DO SUL, CONCÓRDIA, CORDILHEIRA ALTA, CORONEL FREITAS, CORUPÁ, CRICIÚMA, CURITIBANOS, DIONÍSIO CERQUEIRA, ENTRE RIOS, ERVAL VELHO, FORMOSA DO SUL, FORQUILHINHA, GAROPABA, GUARACIABA, GUARAMIRIM, GUATAMBÚ, HERVAL DO OESTE, IBICARÉ, IMARUÍ, IMBITUBA, IRATI, ITAIÓPOLIS, ITAJAÍ, ITAPEMA, JARAGUÁ DO SUL, JARDINÓPOLIS, JOAÇABA, JOINVILLE, LAGES, LAJEADO GRANDE, LUZERNA, MAFRA, MAJOR VIEIRA, MARACAJÁ, MAREMA, MASSARANDUBA, MONTE CASTELO, NOVA ITABERABA, NOVA TRENTO, NOVA VENEZA, ORLEANS, PALHOÇA, PAPANDUVA, PARAÍSO, PASSO DE TORRES, PENHA, PIÇARRAS, PLANALTO ALEGRE, POMERODE, QUILOMBO, RIO NEGRINHO, ROMELÂNDIA, SANTA ROSA DO SUL, SANTIAGO DO SUL, SÃO BENTO DO SUL, SÃO FRANCISCO DO SUL, SÃO JOÃO BATISTA, SÃO JOÃO DO ITAPERIÚ, SÃO JOÃO DO SUL, SÃO JOSÉ, SÃO MIGUEL DO OESTE, SCHROEDER, SIDERÓPOLIS, TAIÓ, TIMBÉ DO SUL, TIMBÓ, TRÊS BARRAS, TREVISÓ, TREZE TÍLIAS, UNIÃO DO OESTE, URUBICI, XAXIM.
Destinação final inadequada	174	ABDON BATISTA, ABELARDO LUZ, AGROLÂNDIA, AGRONÔMICA, ÁGUAS MORNAS, ALFREDO WAGNER, ALTO BELA VISTA, ANCHIETA, ANGELINA, ANITA GARIBALDI, ANITÁPOLIS, ANTÔNIO CARLOS, APIÚNA, ARABUTÁ, ARAQUARI, ARMAZÉM, ARROIO TRINTA, ARVOREDO, ASCURRA, ATALANTA, AURORA, BALNEÁRIO ARROIO DO SILVA, BALNEÁRIO GAIVOTA, BANDEIRANTE, BARRA BONITA, BELA VISTA DO TOLDO, BELMONTE, BENEDITO NOVO, BOCAINA DO SUL, BOM JARDIM DA SERRA, BOM JESUS, BOM JESUS DO OESTE, BOTUVERÁ, BRAÇO DO NORTE, BRAÇO DO TROMBUDO, BRUNÓPOLIS, CALMON, CAMBORIÚ, CAMPO BELO DO SUL, CAMPO ERÉ, CAMPOS NOVOS, CANELINHA, CANOINHAS, CAPÃO ALTO, CAPINZAL, CAPIVARI DE BAIXO, CATANDUVAS, CELSO RAMOS, CERRO NEGRO, CHAPADÃO DO LAGEADO, COCAL DO SUL, CORONEL MARTINS, CORREIA PINTO, DOUTOR PEDRINHO, FAXINAL DOS GUEDES, FREI ROGÉRIO, GALVÃO, GARUVA, GRÃO PARÁ, GRAVATAL, GUARUJÁ DO SUL, IBIAM, IBIRAMA, IÇARA, IMBUIA, INDAIAL, IOMERÊ, IPIRÁ, IPUAÇU, IPUMIRIM, IRANI, IRINEÓPOLIS, ITÁ, ITAPIRANGA, ITAPOÁ, ITUPORANGA, JABORÁ, JACINTO MACHADO, JAGUARUNA, JOSÉ BOITEUX, JUPIÁ, LACERDÓPOLIS, LAGUNA, LAURENTINO, LAURO MULLER, LEBON RÉGIS, LEOBERTO LEAL, LINDÓIA DO SUL, LONTRAS, LUIZ ALVES, MACIEIRA, MAJOR GERCINO, MATOS COSTA, MELEIRO, MIRIM DOCE, MODELO, MONTE CARLO, MORRO DA FUMAÇA, MORRO GRANDE, NOVA ERECHIM, NOVO HORIZONTE, OURO VERDE, PAIAL, PAINEL, PALMEIRA, PASSOS MAIA, PAULO LOPES, PEDRAS GRANDES, PERITIBA, PETROLÂNDIA, PINHEIRO PRETO, PIRATUBA, PONTE ALTA, PONTE ALTA DO NORTE, PONTE SERRADA, PORTO UNIÃO, POUSO REDONDO, PRAIA GRANDE, PRESIDENTE CASTELO BRANCO, PRESIDENTE NEREU, PRINCESA, RANCHO QUEIMADO, RIO DAS ANTAS, RIO DO CAMPO, RIO DO OESTE, RIO DO SUL, RIO DOS CEDROS, RIO FORTUNA, RIO RUFINO, RODEIO, SALETE, SALTINHO, SALTO VELOSO, SANGÃO, SANTA CECÍLIA, SANTA ROSA DE LIMA, SANTA TEREZINHA, SANTA TEREZINHA DO PROGRESSO, SANTO AMARO DA IMPERATRIZ, SÃO BERNARDINO, SÃO BONIFÁCIO, SÃO CRISTÓVÃO DO SUL, SÃO DOMINGOS, SÃO JOÃO DO OESTE, SÃO JOAQUIM, SÃO JOSÉ DO CERRITO, SÃO LOURENÇO DO OESTE, SÃO LUDGERO, SÃO MARTINHO, SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA, SAUDADES, SERRA ALTA, SOMBRIO, SUL BRASIL, TANGARÁ, TIGRINHOS, TIMBÓ GRANDE, TREZE DE MAIO, TROMBUDO CENTRAL, TUBARÃO, TUNÁPOLIS, TURVO, URUPEMA, URUSSANGA, VARGEÃO, VARGEM, VARGEM BONITA, VIDAL RAMOS, VIDEIRA, VITOR MEIRELES, WITMARSUM, XANXERÊ, XAVANTINA, ZORTÉA.

Praticamente não havia municípios consorciados para a adequação conjunta da situação de coleta e disposição final do lixo urbano em Santa Catarina, conforme se observa na Figura 15 e na Tabela 10, que aparecem na seqüência.

Figura 15: Consórcio de tratamento de resíduos sólidos - situação inicial



Tabela 10: Consórcio de tratamento de resíduos sólidos - situação inicial

Situação Inicial	Quantidade	Municípios
Município com consórcio	8	ÁGUAS DE CHAPECÓ, CURITIBANOS, DOUTOR PEDRINHO, RIO DO OESTE, RIO DOS CEDROS, SÃO CRISTÓVÃO DO SUL, TIMBÓ, TREVISÓ.
Município sem consórcio	285	ABDON BATISTA, ABELARDO LUZ, AGROLÂNDIA, AGRONÔMICA, ÁGUA DOCE, ÁGUAS FRIAS, ÁGUAS MORNAS, ALFREDO WAGNER, ALTO BELA VISTA, ANCHIETA, ANGELINA, ANITA GARIBALDI, ANITÁPOLIS, ANTÔNIO CARLOS, APIÚNA, ARABUTÁ, ARAQUARI, ARARANGUÁ, ARMAZÉM, ARROIO TRINTA, ARVOREDO, ASCURRA, ATALANTA, AURORA, BALNEÁRIO ARROIO DO SILVA, BALNEÁRIO BARRA DO SUL, BALNEÁRIO CAMBORIÚ, BALNEÁRIO GAIVOTA, BANDEIRANTE, BARRA BONITA, BARRA VELHA, BELA VISTA DO TOLDO, BELMONTE, BENEDITO NOVO, BIGUAÇU, BLUMENAU, BOCAINA DO SUL, BOM JARDIM DA SERRA, BOM JESUS, BOM JESUS DO OESTE, BOM RETIRO, BOMBINHAS, BOTUVERÁ, BRAÇO DO NORTE, BRAÇO DO TROMBUDO, BRUNÓPOLIS, BRUSQUE, CAÇADOR, CAIBI, CALMON, CAMBORIÚ, CAMPO ALEGRE, CAMPO BELO DO SUL, CAMPO ERÊ, CAMPOS NOVOS, CANELINHA, CANOINHAS, CAPÃO ALTO, CAPINZAL, CAPIVARI DE BAIXO, CATANDUVAS, CAXAMBU DO SUL, CELSO RAMOS, CERRO NEGRO, CHAPADÃO DO LAGEADO, CHAPECÓ, COCAL DO SUL, CONCÓRDIA, CORDILHEIRA ALTA, CORONEL FREITAS, CORONEL MARTINS, CORREIA PINTO, CORUPÁ, CRICIÚMA, CUNHA PORÃ, CUNHATAÍ, DESCANSO, DIONÍSIO CERQUEIRA, DONA EMMA, ENTRE RIOS, ERMO, ERVAL VELHO, FAXINAL DOS GUEDES, FLOR DO SERTÃO, FLORIANÓPOLIS, FORMOSA DO SUL, FORQUILHINHA, FRAIBURGO, FREI ROGÉRIO, GALVÃO, GAROPABA, GARUVA, GASPAR, GOVERNADOR CELSO RAMOS, GRÃO PARÁ, GRAVATAL, GUABIRUBA, GUARACIABA, GUARAMIRIM, GUARUJÁ DO SUL, GUATAMBÚ, HERVAL DO OESTE, IBIAM, IBICARÉ, IBIRAMA, IÇARA, ILHOTA, IMARUÍ, IMBITUBA, IMBUÍ, INDAIAL, IOMERÊ, IPIRA, IPORÃ DO OESTE, IPUAÇU, IPUMIRIM, IRACEMINHA, IRANI, IRATI, IRINEÓPOLIS, ITÁ, ITAIÓPOLIS, ITAJAÍ, ITAPEMA, ITAPIRANGA, ITAPOÁ, ITUPORANGA, JABORÁ, JACINTO MACHADO, JAGUARUNA, JARAGUÁ DO SUL, JARDINÓPOLIS, JOAÇABA, JOINVILLE, JOSÉ BOITEUX, JUPIÁ, LACERDÓPOLIS, LAGES, LAGUNA, LAJEADO GRANDE, LAURENTINO, LAURO MULLER, LEBON RÉGIS, LEOBERTO LEAL, LINDÓIA DO SUL, LONTRAS, LUIZ ALVES, LUZERNA, MACIEIRA, MAFRA, MAJOR GERCINO, MAJOR VIEIRA, MARACAJÁ, MARAVILHA, MAREMA, MASSARANDUBA, MATOS COSTA, MELEIRO, MIRIM DOCE, MODELO, MONDAÍ, MONTE CARLO, MONTE

	CASTELO, MORRO DA FUMAÇA, MORRO GRANDE, NAVEGANTES, NOVA ERECHIM, NOVA ITABERABA, NOVA TRÉNTON, NOVA VENEZA, NOVO HORIZONTE, ORLEANS, OTACÍLIO COSTA, OURO, OURO VERDE, PAIAL, PAINEL, PALHOÇA, PALMA SOLA, PALMEIRA, PALMITOS, PAPANDUVA, PARAÍSO, PASSO DE TORRES, PASSOS MAIA, PAULO LOPES, PEDRAS GRANDES, PENHA, PERITIBA, PETROLÂNDIA, PIÇARRAS, PINHALZINHO, PINHEIRO PRETO, PIRATUBA, PLANALTO ALEGRE, POMERODE, PONTE ALTA, PONTE ALTA DO NORTE, PONTE SERRADA, PORTO BELO, PORTO UNIÃO, POUSO REDONDO, PRAIA GRANDE, PRESIDENTE CASTELO BRANCO, PRESIDENTE GETÚLIO, PRESIDENTE NEREU, PRINCESA, QUILOMBO, RANCHO QUEIMADO, RIO DAS ANTAS, RIO DO CAMPO, RIO DO SUL, RIO FORTUNA, RIO NEGRINHO, RIO RUFINO, RIQUEZA, RODEIO, ROMELÂNDIA, SALETE, SALTINHO, SALTO VELOSO, SANGÃO, SANTA CECÍLIA, SANTA HELENA, SANTA ROSA DE LIMA, SANTA ROSA DO SUL, SANTA TEREZINHA, SANTA TEREZINHA DO PROGRESSO, SANTIAGO DO SUL, SANTO AMARO DA IMPERATRIZ, SÃO BENTO DO SUL, SÃO BERNARDINO, SÃO BONIFÁCIO, SÃO CARLOS, SÃO DOMINGOS, SÃO FRANCISCO DO SUL, SÃO JOÃO BATISTA, SÃO JOÃO DO ITAPERIÚ, SÃO JOÃO DO OESTE, SÃO JOÃO DO SUL, SÃO JOAQUIM, SÃO JOSÉ, SÃO JOSÉ DO CEDRO, SÃO JOSÉ DO CERRITO, SÃO LOURENÇO DO OESTE, SÃO LUDGERO, SÃO MARTINHO, SÃO MIGUEL DA BOA VISTA, SÃO MIGUEL DO OESTE, SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA, SAUDADES, SCHROEDER, SEARA, SERRA ALTA, SIDERÓPOLIS, SOMBRIO, SUL BRASIL TAIÓ, TANGARÁ, TIGRINHOS, TIJUCAS, TIMBÉ DO SUL, TIMBÓ GRANDE, TRÊS BARRAS, TREZE DE MAIO, TREZE TÍLIAS, TROMBUDO CENTRAL, TUBARÃO, TUNÁPOLIS, TURVO, UNIÃO DO OESTE, URUBICI, URUPEMA, URUSSANGA, VARGEÃO, VARGEM, VARGEM BONITA, VIDAL RAMOS, VIDEIRA, VITOR MEIRELES, WITMARSUM, XANXERÊ, XAVANTINA, XAXIM, ZORTÉA.
--	--

Visto a situação encontrada, passa-se a ver como o Ministério Público atuou em meio a essa situação conflituosa.

5.5 ATUAÇÃO MINISTERIAL

Ao definir que o meio ambiente é bem de uso comum do povo, a Constituição Federal atribuiu ao Estado o dever de zelar por sua proteção e preservação. Para tanto, é evidente que esse terá, quando necessário, que intervir na vida social, exercendo o poder de polícia, sempre que houver qualquer ameaça ou lesão ao bem da coletividade.

Nesse íterim, o CME buscou, e busca, apurar a prática de atos que agridam o meio ambiente, principalmente aqueles envolvendo o acondicionamento, a coleta, o transporte, o tratamento e o destino final dos resíduos sólidos. Para tal, em parceria com a FATMA, o CME remeteu ofício conjunto a todos os representantes legais dos municípios catarinenses, para que, no prazo de noventa dias a contar do recebimento do expediente, dessem início ao processo de licenciamento de aterro sanitário e de recuperação ambiental da área até então utilizada para deposição irregular de resíduos.

O CME subsidiou, técnica e juridicamente, os Promotores de Justiça e os órgãos cooperados, para uma atuação, sobretudo, educativa e de orientação em relação aos danos causados pelo depósito irregular de resíduos sólidos.

Ainda, em apoio aos Promotores de Justiça das Comarcas com atribuições nos municípios que não estão atendendo a legislação, no que pertine ao assunto em tela, o CME oficiou e a eles remeteu subsídios para que aqueles pudessem instaurar Procedimento Administrativo Preliminar (conforme Anexo IV) e firmar Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta com os representantes legais dos municípios (como no Anexo V).

Para os casos em que não foram efetivados os Termos de Compromisso de Ajustamento de Condutas, o CME prestou o apoio necessário aos Promotores de Justiça para que, então, estes pudessem ingressar com uma Ação Civil Pública (modelo constante no Anexo VI).

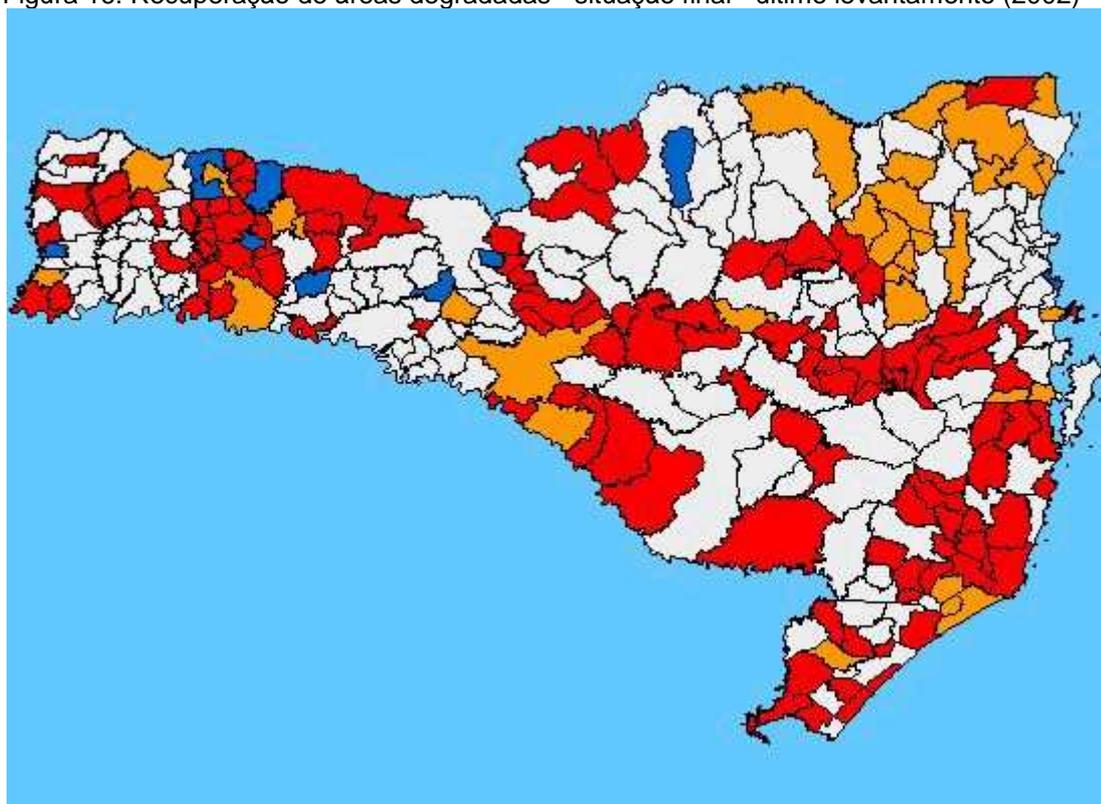
O CME, por fim, expediu Recomendações aos órgãos de proteção ambiental, entre esses, à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, à FATMA, à Polícia Militar do Estado, por meio da Companhia de Polícia de Proteção Ambiental e da Federação Catarinense dos Municípios (FECAM), a fim de que esses estimulassem os municípios e se engajassem no trabalho de conscientização deles para a coleta regular dos resíduos sólidos.

O Ministério Público também buscou auxiliar os municípios a buscarem recursos para financiamento no Fundo Nacional do Meio Ambiente.

5.6 SITUAÇÃO ATUAL - 2004

Em pouco mais de três anos e mais de duzentos Termos de Ajustamento de Conduta assinados, os resultados foram, realmente, surpreendentes. O número de municípios com áreas degradadas começou a cair, ao passo que os municípios com áreas em recuperação tiveram seu total, até o momento, aumentado, como se constata pela figura e tabela a seguir.

Figura 16: Recuperação de áreas degradadas - situação final - último levantamento (2002)



	Município sem área degradada ou com área degradada recuperada
	Município com área degradada em recuperação
	Município com área degradada a recuperar

Tabela 11: Recuperação de áreas degradadas - situação final - último levantamento (2002)

Situação Final	Quantidade	Municípios
Sem área degradada ou recuperada	9	BALNEÁRIO CAMBORIÚ, BELA VISTA DO TOLDO, BELMONTE, CATANDUVAS, MAREMA, SALTO VELOSO, SÃO DOMINGOS, SÃO LOURENÇO DO OESTE, XAVANTINA.
Em recuperação	33	ANITA GARIBALDI, APIÚNA, ARAQUARI, ASCURRA, BALNEÁRIO BARRA DO SUL, BENEDITO NOVO, BLUMENAU, BOM JESUS, CAMPO ALEGRE, CAMPO ERÊ, CAMPOS NOVOS, CHAPECÓ, CORUPÁ, DOUTOR PEDRINHO, GUARAMIRIM, IPUAÇU, ITAPOÁ, JAGUARUNA, JOAÇABA, JOINVILLE, MAFRA, MIRIM DOCE, NOVO HORIZONTE, PORTO BELO, RIO DOS CEDROS, RODEIO, SANGÃO, SÃO JOSÉ, SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA, TIMBÓ, TREZE DE MAIO, TUNÁPOLIS, TURVO.
A recuperar	116	ABDON BATISTA, ABELARDO LUZ, AGROLÂNDIA, ÁGUAS FRIAS, ÁGUAS MORNAS, ANCHIETA, ANTÔNIO CARLOS, ARMAZÉM, ARROIO TRINTA, ATALANTA, BALNEÁRIO ARROIO DO SILVA, BALNEÁRIO GAIVOTA, BANDEIRANTE, BARRA BONITA, BOCAINA DO SUL, BOM JESUS DO OESTE, BOMBINHAS, BOTUVERÁ, BRAÇO DO NORTE, BRUNÓPOLIS, CALMON, CAMPO BELO DO SUL, CANELINHA, CAPÃO ALTO, CAPIVARI DE BAIXO, CAXAMBU DO SUL, CELSO RAMOS, CERRO NEGRO, CHAPADÃO DO LAGEADO, COCAL DO SUL, CORDILHEIRA ALTA, CORONEL FREITAS, CORONEL MARTINS, CURITIBAÑOS, ENTRE RIOS, FAXINAL DOS GUEDES, FORMOSA DO SUL, FREI ROGÉRIO, GALVÃO, GAROPABA, GARUVA, GRÃO PARÁ, GRAVATAL, GUARACIABA, GUARUJÁ DO SUL, GUATAMBÚ, IBIAM, IBIRAMA, IÇARA, IMARUÍ, IMBUIA, IOMERÉ, IRATI, IRINEÓPOLIS, ITÁ, ITAPIRANGA, ITUPORANGA, JACINTO MACHADO, JARDINÓPOLIS, JOSÉ BOITEUX, JUPIÁ, LAGUNA, LAJEADO GRANDE, LAURENTINO, LAURO MULLER, LEOBERTO LEAL, MACIEIRA, MAJOR GERCINO, MARACAJÁ, MELEIRO, MONTE CARLO, MORRO GRANDE, NOVA ERECHIM, NOVA ITABERABA, NOVA TRENTO, OURO VERDE, PALHOÇA, PALMEIRA, PASSOS MAIA, PEDRAS GRANDES, PETROLÂNDIA, PINHEIRO PRETO, PLANALTO ALEGRE, PONTE ALTA DO NORTE, PORTO UNIÃO, POUSO REDONDO, PRAIA GRANDE, PRESIDENTE CASTELO BRANCO, QUILOMBO, RIO DO CAMPO, RIO FORTUNA, RIO RUFINO, ROMELÂNDIA, SALETE, SANTA ROSA DE LIMA, SANTA TEREZINHA DO PROGRESSO, SANTIAGO DO

		SUL, SANTO AMARO DA IMPERATRIZ, SÃO BONIFÁCIO, SÃO CRISTOVÃO DO SUL, SÃO JOÃO DO OESTE, SÃO JOÃO DO SUL, SÃO JOAQUIM, SÃO LUDGERO, SAUDADES, SOMBRIO, SUL BRASIL, TANGARÁ, TROMBUDO CENTRAL, TUBARÃO, UNIÃO DO OESTE, URUSSANGA, VIDAL RAMOS, VITOR MEIRELES, WITMARSUM, XAXIM.
--	--	---

O mesmo ocorreu para o número de licenças ambientais. Apenas 31 dos 293 municípios catarinenses ainda operam sem a licença ambiental, ao passo que 262, ou 89,41%, já possuem Licença Ambiental de Operação, como se vê a seguir.

Figura 17: Licença Ambiental para destinação dos resíduos sólidos - situação final

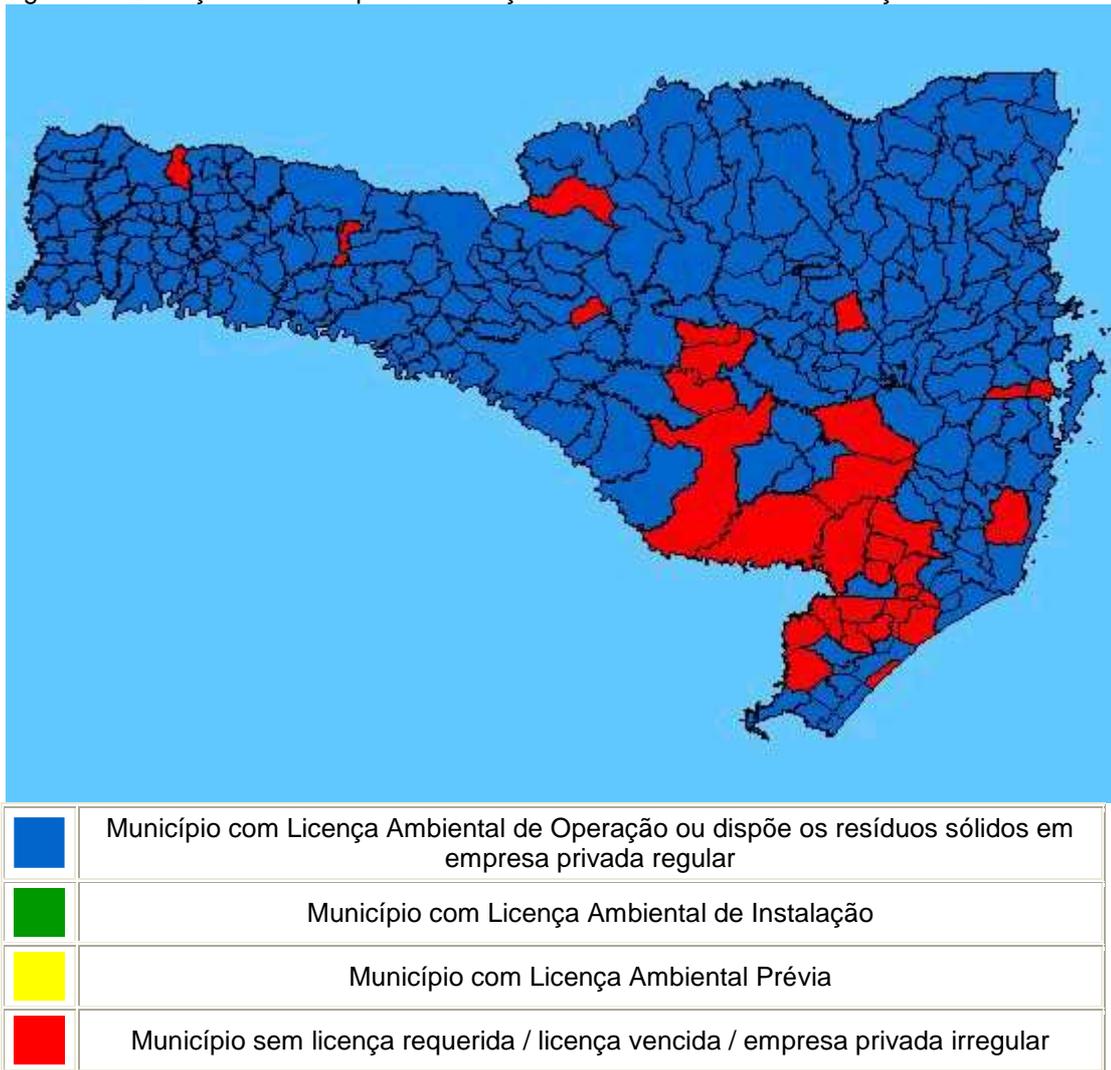


Tabela 12: Licença Ambiental para destinação dos resíduos sólidos - situação final

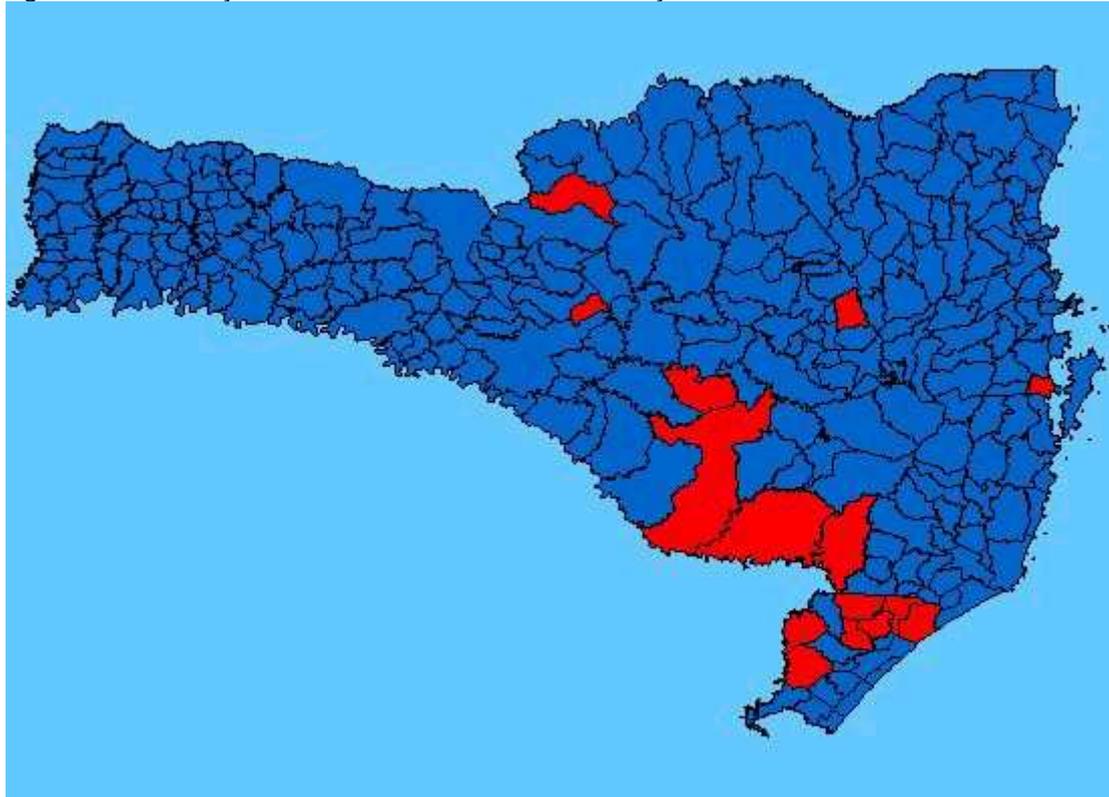
Situação Final	Quantidade	Municípios
L.A.O. / empresa particular	262	ABDON BATISTA, ABELARDO LUZ, AGROLÂNDIA, AGRONÔMICA, ÁGUA DOCE, ÁGUAS DE CHAPECÓ, ÁGUAS FRIAS, ÁGUAS MORNAS, ALFREDO WAGNER, ALTO BELA VISTA, ANCHIETA, ANGELINA, ANITA GARIBALDI, ANITÁPOLIS, ANTÔNIO CARLOS, APIÚNA, ARABUTÃ, ARAQUARI, ARARANGUÁ, ARMAZÉM, ARROIO TRINTA, ARVOREDO, ASCURRA, ATALANTA, AURORA, BALNEÁRIO BARRA DO SUL, BALNEÁRIO CAMBORIÚ, BALNEÁRIO GAIVOTA, BANDEIRANTE, BARRA BONITA, BARRA VELHA, BELA VISTA DO TOLDO, BELMONTE, BENEDITO NOVO, BIGUAÇU, BLUMENAU, BOCAINA DO SUL, BOM JESUS, BOM JESUS DO OESTE, BOMBINHAS, BOTUVERÁ, BRAÇO DO NORTE, BRAÇO DO TROMBUDO, BRUNÓPOLIS, BRUSQUE, CAÇADOR, CAIBI, CAMBORIÚ, CAMPO ALEGRE, CAMPO BELO DO SUL, CAMPO ERÉ, CAMPOS NOVOS, CANELINHA, CANOINHAS, CAPÃO ALTO, CAPINZAL, CAPIVARI DE BAIXO,

		CATANDUVAS, CAXAMBU DO SUL, CELSO RAMOS, CERRO NEGRO, CHAPADÃO DO LAGEADO, CHAPECÓ, CONCÓRDIA, CORDILHEIRA ALTA, CORONEL FREITAS, CORONEL MARTINS, CORUPÁ, CUNHA PORÁ, CUNHATAÍ, CURITIBANOS, DESCANSO, DIONÍSIO CERQUEIRA, DONA EMMA, DOUTOR PEDRINHO, ENTRE RIOS, ERMO, ERVAL VELHO, FAXINAL DOS GUEDES, FLOR DO SERTÃO, FLORIANÓPOLIS, FORMOSA DO SUL, FRAIBURGO, FREI ROGÉRIO, GALVÃO, GAROPABA, GARUVA, GASPAR, GOVERNADOR CELSO RAMOS, GRÃO PARÁ, GRAVATAL, GUABIRUBA, GUARACIABA, GUARAMIRIM, GUARUJÁ DO SUL, GUATAMBÚ, HERVAL DO OESTE, IBIAM, IBICARÉ, IBIRAMA, ILHOTA, IMBITUBA, IMBUÍ, INDAIAL, IOMERÉ, IPIRÁ, IPORÁ DO OESTE, IPUAÇU, IPUMIRIM, IRACEMINHA, IRANI, IRATI, IRINEÓPOLIS, ITÁ, ITAIÓPOLIS, ITAJAÍ, ITAPEMA, ITAPIRANGA, ITAPOÁ, ITUPORANGA, JABORÁ, JAGUARUNA, JARAGUÁ DO SUL, JARDINÓPOLIS, JOAÇABA, JOINVILLE, JOSÉ BOITEUX, JUPIÁ, LACERDÓPOLIS, LAGUNA, LAJEADO GRANDE, LAURENTINO, LEBON RÉGIS, LEOBERTO LEAL, LINDÓIA DO SUL, LONTRAS, LUIZ ALVES, LUZERNA, MACIEIRA, MAFRA, MAJOR GERCINO, MAJOR VIEIRA, MARACAJÁ, MARAVILHA, MAREMA, MASSARANDUBA, MATOS COSTA, MIRIM DOCE, MODELO, MONDAÍ, MONTE CASTELO, NAVEGANTES, NOVA ERECHIM, NOVA ITABERABA, NOVA TRENTO, NOVO HORIZONTE, OTACÍLIO COSTA, OURO, OURO VERDE, PAIAL, PAINEL, PALHOÇA, PALMA SOLA, PALMEIRA, PALMITOS, PAPANDUVA, PARAÍSO, PASSO DE TORRES, PASSOS MAIA, PAULO LOPES, PEDRAS GRANDES, PENHA, PERITIBA, PETROLÂNDIA, PIÇARRAS, PINHALZINHO, PINHEIRO PRETO, PIRATUBA, PLANALTO ALEGRE, POMERODE, PONTE ALTA DO NORTE, PONTE SERRADA, PORTO BELO, PORTO UNIÃO, POUISO REDONDO, PRAIA GRANDE, PRESIDENTE CASTELO BRANCO, PRESIDENTE GETÚLIO, PRESIDENTE NEREU, PRINCESA, QUILOMBO, RANCHO QUEIMADO, RIO DAS ANTAS, RIO DO CAMPO, RIO DO OESTE, RIO DOS CEDROS, RIO FORTUNA, RIO NEGRINHO, RIO RUFINO, RIQUEZA, RODEIO, ROMELÂNDIA, SALETE, SALTINHO, SALTO VELOSO, SANGÃO, SANTA CECÍLIA, SANTA HELENA, SANTA ROSA DE LIMA, SANTA ROSA DO SUL, SANTA TEREZINHA, SANTA TEREZINHA DO PROGRESSO, SANTIAGO DO SUL, SANTO AMARO DA IMPERATRIZ, SÃO BENTO DO SUL, SÃO BONIFÁCIO, SÃO CARLOS, SÃO DOMINGOS, SÃO FRANCISCO DO SUL, SÃO JOÃO BATISTA, SÃO JOÃO DO ITAPERIÚ, SÃO JOÃO DO OESTE, SÃO JOÃO DO SUL, SÃO JOSÉ DO CEDRO, SÃO JOSÉ DO CERRITO, SÃO LOURENÇO DO OESTE, SÃO LUDGERO, SÃO MARTINHO, SÃO MIGUEL DA BOA VISTA, SÃO MIGUEL DO OESTE, SAUDADES, SCHROEDER, SEARA, SERRA ALTA, SIDERÓPOLIS, SOMBRIO, SUL BRASIL, TAIÓ, TANGARÁ, TIGRINHOS, TIJUCAS TIMBÓ, TIMBÓ GRANDE, TRÊS BARRAS, TREZE DE MAIO, TREZE TÍLIAS, TROMBUDO CENTRAL, TUBARÃO, TUNÁPOLIS, TURVO, UNIÃO DO OESTE, URUPEMA, VARGEM, VARGEM BONITA, VIDAL RAMOS, VIDEIRA, VITOR MEIRELES, WITMARSUM, XANXERÊ, XAVANTINA, XAXIM, ZORTÉA.
L.A.I.	0	-
L.A.P.	0	-
Sem licença	31	BALNEÁRIO ARROIO DO SILVA, BOM JARDIM DA SERRA BOM RETIRO, CALMON, COCAL DO SUL, CORREIA PINTO, CRICIÚMA, FORQUILHINHA, IÇARA, IMARUÍ, JACINTO MACHADO, LAGES, LAURO MULLER, MELEIRO, MONTE CARLO, MORRO DA FUMAÇA, MORRO GRANDE, NOVA VENEZA, ORLEANS, PONTE ALTA, RIO DO SUL, SÃO BERNARDINO, SÃO CRISTOVÃO DO SUL, SÃO JOAQUIM, SÃO JOSÉ, SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA, TIMBÉ DO SUL, TREVISÓ, URUBICI, URUSSANGA, VARGEÃO.

Com relação à destinação final dos resíduos sólidos, o mais importante dos indicadores utilizados pelo programa, a situação foi correlata. Na metade de 2004, 279 municípios catarinenses (95,22%) estavam dando a destinação adequada ao lixo produzido em suas localidades, ao passo que restavam apenas 14 municípios, 4,78% do total com a destinação inadequada. O mapa constante na figura a seguir aponta ainda para o município de São José, mas esse, em vias do confronto judicial, contratou uma empresa privada para fazer a coleta e a destinação correta do lixo produzido em seu território.

Isso fica mais claro observando-se a figura e a tabela que vêm na seqüência.

Figura 18: Destinação final dos resíduos sólidos - situação final



	Município com destinação final adequada
	Município em adequação
	Município com destinação final inadequada

Tabela 13: Destinação final dos resíduos sólidos - situação final

Situação Final	Quantidade	Municípios
Destinação final adequada	279	ABDON BATISTA, ABELARDO LUZ, AGROLÂNDIA, AGRONÔMICA, ÁGUA DOCE, ÁGUAS DE CHAPECÓ, ÁGUAS FRIAS, ÁGUAS MORNAS, ALFREDO WAGNER, ALTO BELA VISTA, ANCHIETA, ANGELINA, ANITA GARIBALDI, ANITÁPOLIS, ANTÔNIO CARLOS, APIÚNA, ARABUTÃ, ARAQUARI, ARARANGUÁ, ARMAZÉM, ARROIO TRINTA, ARVOREDO, ASCURRA, ATALANTA, AURORA, BALNEÁRIO ARROIO DO SILVA, BALNEÁRIO BARRA DO SUL, BALNEÁRIO CAMBORIÚ, BALNEÁRIO GAIVOTA, BANDEIRANTE, BARRA BONITA, BARRA VELHA, BELA VISTA DO TOLDO, BELMONTE, BENEDITO NOVO, BIGUAÇU, BLUMENAU, BOCAINA DO SUL, BOM JESUS, BOM JESUS DO OESTE, BOM RETIRO, BOMBINHAS, BOTUVERÁ, BRAÇO DO NORTE, BRAÇO DO TROMBUDO, BRUNÓPOLIS, BRUSQUE, CAÇADOR, CAIBI, CAMBORIÚ, CAMPO ALEGRE, CAMPO BELO DO SUL, CAMPO ERÊ, CAMPOS NOVOS, CANELINHA, CANOINHAS, CAPÃO ALTO, CAPINZAL, CAPIVARI DE BAIXO, CATANDUVAS, CAXAMBU DO SUL, CELSO RAMOS, CERRO NEGRO, CHAPADÃO DO LAGEADO, CHAPECÓ, COCAL DO SUL, CONCÓRDIA, CORDILHEIRA ALTA, CORONEL FREITAS, CORONEL MARTINS, CORUPÁ, CUNHA PORÃ, CUNHATAÍ, CURITIBANOS, DESCANSO, DIONÍSIO CERQUEIRA, DONA EMMA, DOUTOR PEDRINHO, ENTRE RIOS, ERMO, ERVAL VELHO, FAXINAL DOS GUEDES, FLOR DO SERTÃO, FLORIANÓPOLIS, FORMOSA DO SUL, FRAIBURGO, FREI ROGÉRIO, GALVÃO, GAROPABA, GARUVA, GASPAR, GOVERNADOR CELSO RAMOS, GRÃO PARÁ, GRAVATAL, GUABIRUBA, GUARACIABA, GUARAMIRIM, GUARUJÁ DO SUL, GUATAMBÚ, HERVAL DO OESTE, IBIAM, IBICARÉ, IBIRAMA, ILHOTA, IMARUÍ, IMBITUBA, IMBUIA, INDAIAL, IOMERÊ, IPIRA, IPORÁ DO OESTE, IPUAÇU, IPUMIRIM, IRACEMINHA, IRANI, IRATI, IRINEÓPOLIS, ITÁ, ITAIÓPOLIS, ITAJAÍ, ITAPEMA, ITAPIRANGA, ITAPOÁ, ITUPORANGA, JABORÁ, JAGUARUNA, JARAGUÁ DO SUL, JARDINÓPOLIS, JOAÇABA, JOINVILLE, JOSÉ BOITEUX, JUPIÁ, LACERDÓPOLIS, LAGUNA, LAJEADO GRANDE, LAURENTINO, LAURO MULLER, LEBON RÉGIS, LEOBERTO LEAL, LINDÓIA DO SUL, LONTRAS, LUIZ ALVES, LUZERNA, MACIEIRA, MAFRA, MAJOR GERCINO, MAJOR VIEIRA, MARACAJÁ, MARAVILHA, MAREMA, MASSARANDUBA, MATOS COSTA, MIRIM DOCE, MODELO, MONDAÍ, MONTE CASTELO, MORRO DA FUMAÇA, MORRO GRANDE, NAVEGANTES, NOVA ERECHIM, NOVA, TABERABA, NOVA TRENTO, NOVO HORIZONTE, ORLEANS, OTACÍLIO COSTA, OURO,

		OURO VERDE, PAIAL, PAINEL, PALHOÇA, PALMA SOLA, PALMEIRA, PALMITOS, PAPANDUVA, PARAÍSO, PASSO DE TORRES, PASSOS MAIA, PAULO LOPES, PEDRAS GRANDES, PENHA, PERITIBA, PETROLÂNDIA, PIÇARRAS, PINHALZINHO, PINHEIRO PRETO, PIRATUBA. PLANALTO ALEGRE, POMERODE, PONTE ALTA, PONTE ALTA DO NORTE, PONTE SERRADA, PORTO BELO, PORTO UNIÃO, POUÇO REDONDO, PRAIA GRANDE, PRESIDENTE CASTELO BRANCO, PRESIDENTE GETÚLIO, PRESIDENTE NEREU, PRINCESA, QUILOMBO, RANCHO QUEIMADO, RIO DAS ANTAS, RIO DO CAMPO, RIO DO OESTE, RIO DOS CEDROS, RIO FORTUNA, RIO NEGRINHO, RIO RUFINO, RIQUEZA, RODEIO, ROMELÂNDIA, SALETE, SALTINHO, SALTO VELOSO, SANGÃO, SANTA CECÍLIA, SANTA HELENA, SANTA ROSA DE LIMA, SANTA ROSA DO SUL, SANTA TEREZINHA, SANTA TEREZINHA DO PROGRESSO, SANTIAGO DO SUL, SANTO AMARO DA IMPERATRIZ, SÃO BENTO DO SUL, SÃO BERNARDINO, SÃO BONIFÁCIO, SÃO CARLOS, SÃO CRISTOVÃO DO SUL, SÃO DOMINGOS, SÃO FRANCISCO DO SUL, SÃO JOÃO BATISTA, SÃO JOÃO DO ITAPERIÚ, SÃO JOÃO DO OESTE, SÃO JOÃO DO SUL, SÃO JOSÉ, SÃO JOSÉ DO CEDRO, SÃO JOSÉ DO CERRITO, SÃO LOURENÇO DO OESTE, SÃO LUDGERO, SÃO MARTINHO, SÃO MIGUEL DA BOA VISTA, SÃO MIGUEL DO OESTE, SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA, SAUDADES, SCHROEDER, SEARA, SERRA ALTA, SIDERÓPOLIS, SOMBRIO, SUL BRASIL, TAIÓ, TANGARÁ, TIGRINHOS, TIJUCAS, TIMBÓ, TIMBÓ GRANDE, TRÊS BARRAS, TREVISÓ, TREZE DE MAIO, TREZE TÍLIAS, TROMBUDO CENTRAL, TUBARÃO, TUNÁPOLIS, TURVO, UNIÃO DO OESTE, URUBICI, URUPEMA, URUSSANGA, VARGEÃO, VARGEM, VARGEM BONITA, VIDAL RAMOS, VIDEIRA, VITOR MEIRELES, WITMARSUM, XANXERÊ, XAVANTINA, XAXIM, ZORTÉA.
Em adequação	0	-
Destinação final inadequada	14	BOM JARDIM DA SERRA, CALMON, CORREIA PINTO, CRICIÚMA, FORQUILHINHA, IÇARA, JACINTO MACHADO, LAGES, MELEIRO, MONTE CARLO, NOVA VENEZA, RIO DO SUL, SÃO JOAQUIM, TIMBÉ DO SUL.

Muitos dos municípios encontraram no consórcio uma forma de otimizar a coleta e adequar a sua destinação ao que prevê a legislação, permanecendo dentro da lei e ainda reduzindo os custos do serviço.

Em 2001, como se viu anteriormente, havia muito poucos municípios consorciados e apenas dois consórcios de municípios existentes. Atualmente, 73 municípios assim estabeleceram a parceria necessária para solucionar o problema de lixo sob sua responsabilidade. No início deste ano, 14 consórcios estavam estruturados ou em vias de estruturação:

- i. Consórcio AMOSC: Águas de Chapecó, Caxambu do Sul, Guatambu e Planalto Alegre;
- ii. Consórcio Bem-Te-Vi: Bela Vista do Toldo, Irienópolis, Itaiópolis, Major Vieira, Monte Castelo e Papanduva;
- iii. Consórcio Cipli: Braço do Norte, Grão Pará, Rio Fortuna, Santa Rosa de Lima e São Ludgero;
- iv. Consórcio Ciplu: Tubarão, Laguna, Gravatal e Capivari de Baixo;
- v. Consórcio Cirsures: Cocal do Sul, Lauro Muller, Morro da Fumaça, Orleans, Urussanga e Treviso;
- vi. Consórcio COINCO: Brunópolis, Curitibaanos, Frei Rogério, São Cristovão do Sul e Ponte Alta do Norte;

- vii. Consórcio Entre Rios: Agronômica, Agrolândia, Braço do Trombudo, Mirim Doce, Rio do Oeste, Laurentino, Trombudo Central e Pouso Redondo;
- viii. Consórcio Guarujá do Sul: Princesa, Guarujá do Sul e São Lourenço do Oeste;
- ix. Consórcio Quiriri: São Bento do Sul, Campo Alegre, Rio Negrinho e Corupá;
- x. Consórcio Nascente: Urubici, Bom Retiro, Bom Jardim da Serra, Rio Rufino, São Joaquim, Urupema e Alfredo Wagner;
- xi. Consórcio da Bacia do Rio Benedito: Timbó, Doutor Pedrinho, Rio dos Cedros, Benedito Novo, Rodeio, Apiúna e Ascurra;
- xii. Consórcio: Morro da Fumaça, Cocal do Sul, Urussanga, Orleans e Treviso;
- xiii. Consórcio Rio do Peixe: Erval Velho, Herval d'Oeste, Luzerna e Joaçaba; e
- xiv. Consórcio São Miguel: Ibirama, José Boiteux, Lontras e Presidente Nereu.

Na atual etapa do programa Lixo Nosso de cada Dia, pelo menos 4,5 milhões de habitantes deixaram de ficar expostos aos efeitos nocivos causados pelo depósito irregular do lixo doméstico. O objetivo do Ministério Público é atingir a totalidade dos municípios. O MPSC ainda firmou um compromisso permanente com os prefeitos, que devem repassar aos seus sucessores, de que os aterros sanitários vão continuar funcionando de maneira correta.

Os municípios catarinenses que hoje depositam seu lixo em aterros sanitários já cumpriram todas as etapas exigidas para o licenciamento ambiental de operação dos depósitos, concedido pela FATMA. Isso significa que, além de possuir um aterro ou de utilizar o espaço de um município vizinho ou de uma empresa, o local está funcionando de maneira regular, havendo o controle dos resíduos para que não ocorra contaminação do solo e da água e não provoquem mau cheiro.

5.7 ATUAÇÃO COMPLEMENTAR

Em maio de 2001, quando o programa foi lançado, o lixo urbano de 253 municípios era depositado irregularmente em lixões. Eram 86,34% do total dos 293 municípios de Santa Catarina. Atualmente, 14 municípios permanecem nessa situação (Bom Jardim da Serra, Calmon, Correia Pinto, Criciúma, Forquilha, Içara, Jacinto Machado, Lages, Meleiro, Monte Carlo, Nova Veneza, Rio do Sul, São Joaquim e Timbé do Sul), mas o número pode diminuir, pois alguns desses retardatários estão buscando colocar seus aterros sanitários licenciados em operação.

Esses 14 municípios que ainda não apresentaram solução para o lixo estão sendo acionados judicialmente nas esferas civil e criminal. O ajuizamento das ações está a cargo das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente de cada comarca.

O Ministério Público solicitou à FATMA para iniciar a fiscalização nos depósitos de lixo dos 14 municípios de Santa Catarina que ainda estão em situação inadequada. A medida busca regularizar, no ano de 2005, todos os municípios catarinenses, em cumprimento dos acordos extrajudiciais para a adequação dos locais firmados com as Prefeituras desde maio de 2001.

Os técnicos da FATMA estão sendo orientados a embargar os "lixões" que funcionam sem a devida autorização ambiental, expedir autos de infração e aplicar multa aos municípios com irregularidades.

Além disso, a FATMA vai remeter os relatórios de irregularidades, com os respectivos autos de infração à Promotoria de Justiça da Comarca e ao Procurador-Geral de Justiça, Pedro Sérgio Steil, para as deflagrações de ações de responsabilização civil e penal dos municípios e de seus prefeitos.

Além disso, como o programa é de caráter permanente, serão vistoriados também os aterros sanitários já implantados para verificar se estão funcionando adequadamente. O objetivo é averiguar também o encaminhamento dado pelas Prefeituras aos aterros e a projetos de compostagem e reciclagem.

Os acordos firmados com as administrações municipais têm força legal e prevêm multa variável de R\$500,00 a R\$5.000,00, por dia de descumprimento.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

“Este é certamente um momento para fazer o futuro - precisamente porque tudo está fluindo. Este é um momento para a ação”.

Peter Ferdinand Drucker

Na etapa derradeira desta dissertação, apresentam-se as conclusões da pesquisa, abordando as informações levantadas relativas ao tema proposto bem como a temas correlatos e subsidiários que se apresentaram sob duas formas, quanto aos objetivos propostos inicialmente e quanto à hipótese formulada, que norteou a condução de todas as atividades.

Na seqüência, algumas recomendações, para trabalhos acadêmicos futuros que podem vir a se desdobrar deste.

6.1 CONCLUSÕES DA PESQUISA

A ONU conduziu um estudo, que envolveu 1.360 especialistas de 95 países do mundo, e chegou à conclusão de que, nos últimos 50 anos, a expansão da população humana poluiu ou explorou em excesso dois terços dos sistemas ecológicos que fornecem ar limpo e água potável às pessoas.

De fato, as atividades humanas exercem pressões tão grandes sobre as funções naturais da Terra, que a desejada capacidade do planeta de sustentar as gerações futuras já pode estar em cheque.

Na busca do desenvolvimento sustentável, tem-se a percepção de que há muito discurso, muitos encontros políticos, porém de resultados pouco efetivos e em baixa escala. Não se escuta falar de subsídios governamentais para atividades menos poluidoras ou para processos de melhorias ambientais nas empresas, nem de políticas claras de educação ambiental, por exemplo. Mas há diversas formas de subsídio e financiamentos para a indústria bélica, aeronáutica, nuclear e para a agricultura e pecuária intensivas.

No Brasil, a legislação ambiental é bastante completa, mas, no campo da gestão ambiental, pública e privada, ela ainda não encontra receptividade. Em

especial no Estado - em esferas municipais, estaduais e federal - que é o responsável constitucional pela defesa do meio ambiente, as ações são poucas, e a omissão existe, ainda que passível de sanções.

O modelo de administração pública burocrático, em voga nas 'repartições' não auxilia em nada. Com foco auto-referente, a burocracia é aliada da degradação social e ambiental corrente. Burocratas trabalham disfuncionalmente para satisfazer a própria estrutura, não se importando muito com a missão de suas instituições, não dando a atenção devida ao seu público.

Na esfera do direito ambiental, a burocracia é ainda mais perversa do que nos órgãos ligados ao Poder Executivo, pois ela é aliada ao rito processual, que, na maior parte dos casos de conflitos ambientais, impossibilita, com a judicialização dos procedimentos, a recuperação do dano ambiental, em face do longo tempo que toma.

Baseando-se em práticas privadas de gestão, o modelo de administração pública gerencial surge, com o esgotamento do modelo burocrático, com um foco voltado ao resultado e pode se tornar um contraponto ao modelo vigente nos órgãos ambientais nas diversas esferas do Estado.

Uma das ferramentas que a administração pública gerencial propõe é a gestão por programas, iniciada a partir de 2000 no Brasil, e que, se colocada realmente em prática, pode gerar resultados úteis à sociedade, ao abandonar o binômio 'comando e controle' e adotar parcerias estratégicas para a consecução de resultados.

O Ministério Público catarinense, ao adotar a gestão por programas após o Planejamento Estratégico de 1999, vem buscando reduzir a burocratização de seus procedimentos, evitar, sempre que possível, a judicialização dos processos e otimizar a utilização de recursos públicos.

É importante lembrar que, segundo a Constituição Federal, coube ao Ministério Público a tutela do meio ambiente, logo, quanto maior for a agilidade da instituição, melhor, visto que tem de fiscalizar e propor ações corretivas, nos procedimentos da sociedade e do Estado, responsáveis por zelar pelo patrimônio ambiental.

Os três poderes do Estado, as instituições ligadas a eles e o Ministério Público precisam atentar para um aspecto, talvez o mais relevante, a ser

considerado, que é a necessidade premente de planejamento e coordenação dos esforços da administração pública na busca da promoção do desenvolvimento sustentável.

6.1.1 Quanto aos Objetivos Propostos

Quanto aos objetivos propostos, o trabalho os alcançou na totalidade. A gestão por programa na administração pública brasileira ainda pode ser considerada uma inovação, assim como a adoção do modelo de administração pública gerencial, ainda que já esteja em uso em diversos países a cerca de três décadas.

No caso específico do Ministério Público, avaliou-se a experiência dos anos compreendidos entre 1999 e 2004, com a adoção de diversos programas na área ambiental. Essa avaliação, que partiu da estrutura e dos procedimentos do Ministério Público catarinense, buscou utilizar linguagens confrontantes - a burocrática e a gerencial - para contextualizar o *parquet* e sua atuação na área ambiental.

Descritos sucintamente, os programas ativos no período, na área ambiental do Ministério Público, analisou-se, com maior profundidade, a gestão do programa Lixo Nosso de Cada Dia, que buscou adequar a destinação final dos resíduos sólidos urbanos nos municípios catarinenses.

Foi apresentado um levantamento da situação inicial (2001, para esse programa), que pode ser considerada bastante crítica, com mais de 85% dos municípios encontrados em situação irregular. Avaliou-se a atuação ministerial, que ocorreu por meio de parcerias e instrumentos administrativos, sobretudo, e apresentou-se a situação atual (2004), após a intervenção do Ministério Público de Santa Catarina.

6.1.2 Quanto à Hipótese Levantada

Esta pesquisa foi norteada por uma hipótese básica suscitada há praticamente três anos, que deveria ser confirmada ou então refutada. Essa hipótese, uma resposta não-confirmada, ou uma desconfiança gerada pelas pesquisas iniciais, por empirismo e pelas informações aleatoriamente divulgadas,

afirmava o seguinte: “Ao adotar **práticas de gestão alternativas ao modelo burocrático puro e à atuação judicial não-coordenada** dos agentes ministeriais envolvidos no processo, como a Gestão por Programas, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina consegue, ao mesmo tempo, imprimir **maior celeridade** na **solução efetiva de questões ambientais** ainda no **âmbito administrativo**, em detrimento do judicial, apoiado em uma atuação que o aproxima muito mais da mediação e da **gestão** participativa do que da **acusação** unilateral”.

Pode-se chegar à conclusão de que a hipótese formulada foi confirmada em todos os seus aspectos, a saber:

- i. encontrou-se a adoção de alternativas ao modelo burocrático no Ministério Público, ainda que não em todas as áreas;
- ii. na área ambiental, o modelo gerencial de administração pública se faz presente por meio da gestão por programas;
- iii. a atuação judicial era, e em outros casos ainda é, não-coordenada, diante de uma interpretação limitada do preceito constitucional da independência dos Promotores de Justiça;
- iv. na gestão por programas, a atuação é coordenada centralmente, mas descentralizada na atuação, que ocorre junto ao problema;
- v. a ênfase é dada à solução de problemas no âmbito administrativo, evitando-se a judicialização, ganhando-se assim uma maior celeridade na resolução de problemas e nas questões ambientais, tempo significa ecossistema protegido ou reparado;
- vi. é sabido que o Ministério Público assumiu outras funções sociais, além de a de acusador, desde a promulgação da Constituição em 1988, porém cabe a cada instituição estabelecer as estratégias para evitar a atuação judicial, com acusação unilateral, sempre que possível;
- vii. na área ambiental, o programa Lixo Nosso de Cada Dia comprovou, que, com uma atuação diferenciada, é possível gerar resultados efetivos e úteis à sociedade.

- viii. o problema do lixo existe há décadas, assim como a presença do Promotor de Justiça nas comarcas, além de outros órgãos ambientais, sem que, contudo, fosse solucionado.
- ix. com a adoção da gestão por programas, o problema foi equacionado em quase sua totalidade, 95,22% (solução efetiva) e em apenas três anos (celeridade);
- x. a forma de atuação (liderança, coordenação e parcerias) e os instrumentos utilizados, como as recomendações e o termo de ajustamento de conduta, em especial, são instrumentos característicos de gestão, logo, o papel do Ministério Público passa também a ser o de gestor ambiental, mais do que o de acusador; e
- xi. nesse ínterim, cabe ressaltar que, decorridos apenas 18 meses do início do programa, o processo de regularização dos municípios quanto à destinação do lixo somava 131 municípios em processo de regularização negociada (por meio do TAC) e mais dois em regularização espontânea, em detrimento de apenas 28 em processo de regularização judicial (por meio de Ação Civil Pública).

Importante é lembrar daquilo que MILARÉ (2000, p. 63-64) coloca, citando o jurista José Néri da Silveira, dizendo que “o ponto de partida da defesa e proteção jurisdicionais do meio ambiente, não é jurídico, provém da realidade, é amplo, multidisciplinar e resulta da conscientização”.

6.2 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Durante a condução da presente pesquisa, alguns fatores limitantes à plena atuação do Ministério Público puderam ser claramente observados. Esses fatores conduzem à necessidade de novas pesquisas e estudos, que, de cunho acadêmico, ainda assim podem ser aplicados à organização.

A primeira recomendação para trabalhos futuros diz respeito à modelagem dos programas no âmbito do Ministério Público. Ainda que haja uma coordenação e padronização nos procedimentos, visto que parte deles é,

efetivamente, baseada em lei, existe uma oportunidade para o desenvolvimento de um modelo de gestão de programas ambientais ou não, que uniformize os procedimentos, os documentos, as formas de abordagem, e o estabelecimento de parcerias e de coordenação.

A segunda recomendação decorrente deste trabalho, para o desenvolvimento de novos trabalhos, é que se realize uma ampla pesquisa no Estado de Santa Catarina, com relação ao lixo tóxico - comercial, industrial ou hospitalar -, que possa gerar algum tipo de contaminação, biológica, química ou radioativa às pessoas. Essa pesquisa pode servir de subsídio para o desenvolvimento de um novo programa no MPSC ou para ampliar o escopo do programa Lixo Nosso de Cada Dia.

Observou-se, também, uma maior necessidade de controle efetivo na gestão dos programas no MPSC. O Programa Lixo Nosso de Cada Dia é dos mais completos nesse sentido, e, ainda assim, não existe um mecanismo estabelecido formalmente para a aferição de resultados ao longo do tempo e a cobrança de responsabilidades das partes envolvidas, como os parceiros estratégicos ou e os responsáveis pelo meio ambiente nos municípios. Sendo um programa continuado, isso é necessário, porém está ocorrendo de forma casual.

Os demais programas são ainda mais carentes nesse sentido, portanto, uma terceira recomendação seria a de desenvolver um sistema de controle efetivo, multi-usuário, isto é, cada um dos partícipes tem de possuir responsabilidades quanto ao levantamento e à prestação de informações, dentro de cronogramas previstos, para que seja possível a verificação efetiva da consecução dos objetivos estratégicos e da existência de resultados reais para a sociedade. Uma das opções visualizadas seria o desenvolvimento de um sistema de gestão e controle, customizado, com as características do *Balanced Scorecard - BSC*.

A administração pública tem por princípios a transparência e a publicidade. Os gastos de recursos públicos precisam ser feitos buscando resultados concretos e claros para a sociedade que patrocina a estrutura do Estado. Um maior controle estatístico também faz-se necessário. Há um pouco de confusão no acompanhamento estatístico de procedimentos, e a impressão que resta é que a produção de informações em geral é realizada apenas para o público interno, dada a incompreensão de dados e terminologia existentes.

A última recomendação vislumbrada é que seja realizado um trabalho de modelagem da informação, quantitativa e qualitativa, tendo como público-alvo a sociedade, em detrimento de apenas o público interno, não somente para atender a princípios legais da administração pública, como a publicidade, mas também para que a sociedade tenha a percepção da dimensão do que se faz e de quanto lhe custa, de fato, tudo isso. Tem-se que ter em mente, que, à sociedade, números dizem pouco, resultados que alterem a realidade significam muito.

GLOSSÁRIO

Comarca - Circunscrição judiciária, que abarca municípios distintos, sob a jurisdição de um ou mais Juízes de Direito, e onde atuam um ou mais Promotores de Justiça, representando o Ministério Público.

Dano Ambiental - Também chamado de impacto ambiental negativo, é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sócias e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais.

Megafauna - Conjunto dos grandes animais pesando mais de dez quilos, como veados, grandes felinos, elefantes e avestruzes.

Nicho Ecológico - Os muitos intervalos de variação das condições e qualidades de recursos nos quais uma espécie convive, freqüentemente concebido como um espaço multidimensional.

Parquet - O Ministério Público.

Pensamento Sistêmico - Baseado na Teoria dos Sistemas, desenvolvida inicialmente pelo biólogo alemão Ludwig Von Bertalanffy, significou uma profunda revolução no pensamento científico ocidental, aplicando-se não só às ciências naturais, mas também às sociais. Oposto ao pensamento analítico, este reducionista, o pensamento sistêmico aborda o todo e dentro desse contexto, as interações e relações entre as partes.

Visão Holística - Preconiza o modo orgânico e sistêmico de observar as coisas, isto é, de priorizar o comportamento do todo integrado em detrimento das partes. Baseia-se na observação de que no universo a soma das partes não é igual ao todo. Opõe-se à visão mecanicista e cartesiana.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. H. **Ação Civil Pública ao alcance de todos**: lei 7.347/85, index da legislação ambiental e modelo. 1997. Monografia (Especialização em Ecologia). Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental, UNOESC, Chapecó.

ABRUCIO, L. F. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997.

ALMEIDA, F. **O bom negócio da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

ALVES, L. C. A. (Ed.). **Dicionário ilustrado de ecologia**: a natureza de A a Z. São Paulo: Azul, 1998.

ANDRADE, M. M. de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**: elaboração de trabalhos na graduação. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ARAÚJO JÚNIOR, O. **O que é meio ambiente?** Disponível em: <<http://www.ecoterrabrasil.com.br>> Acesso em: 20 dez. 2004.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos da metodologia científica**: um guia para a iniciação científica. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

BOUCAULT, C. E. de A. A responsabilidade jurídica dos municípios em face de fenômenos ambientais localizados: a resistência do órgão do Ministério Público. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, v. 3, n. 9, p. 97-101, jan/mar. 1998.

BRASIL. Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, n. ?, 15 fev. 1993. Seção 1, p. 1997.

_____. Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, n. ?, 30 out. 1998. Seção 1, p. 9.

_____. Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do parágrafo 1º, do art. 2º e parágrafo 2º, do art. 8º, ambos da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, n. ?, 15 abr. 1999. Seção ?, p. ?.

BRAUN, R. **Desenvolvimento ao ponto sustentável**: novos paradigmas ambientais. Petrópolis: Vozes, 2001.

BRETON, R. J. L. **Geografia das civilizações**. São Paulo: Ática, 1990.

BUSINESS Partners for Development. **Putting partnering to work**: 1998-2001 tri-sector partnership results and recommendations. Disponível em: <<http://www.bpdweb.com/index.htm>> Acesso em: 25 abr. 2002.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito público do ambiente**. Coimbra: Fac. De Direito, 1995.

CAPPELLETTI, M. Tutela dos interesses difusos. **Revista do Ministério Público**. Porto Alegre, v. 1, n. 18, 1985.

CAPRA, F. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARNEIRO, R. **Direito ambiental**: uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CARVALHO, C. G. de. **O que é direito ambiental**: dos descaminhos da casa à harmonia da nave. Florianópolis: Habitus, 2003.

CARVALHO FILHO, J. S. **Ação Civil Pública**: comentários por artigo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

CHATEAUBRIAND FILHO, H.; NARDY, A. Conflitos ambientais. **Folha de São Paulo**. São Paulo, v. ?, n. ?, p. 3-2, 02/12/1997.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

COHEN, D. **A empresa do novo milênio**. São Paulo: Abril, 2000.

CORAL, E. **Modelo de planejamento estratégico para a sustentabilidade empresarial**. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

CORE, F. G. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. **Texto para discussão**. Brasília: ENAP, 2001.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set/out. 2003.

COSTA, J. K. de O. Ministério Público e atuação ambiental. In: LEITE, J. R. M.; DANTAS, M. B. (Org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

D'ALMEIDA, M. L. O.; VILHENA, A. (coord.). **Lixo municipal**: manual de gerenciamento integrado. 2. ed. São Paulo: IPT/CEMPRE, 2000.

DONAIRE, D. **Gestão ambiental na empresa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DONHA, M. S. **Conhecimento e participação da comunidade do sistema de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos**: o caso de Marechal Cândido Rondon - PR. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

DRUCKER, P. F. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1999.

FARIA, H. M.; ALARCÓN, O. Q.; REYDON, B. P. **Sistema ambiental público e privado na gestão ambiental empresarial**. In: III Seminário de Economia do Meio Ambiente - Regulação Estatal e Auto-regulação Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável. Campinas, maio de 2003. UNICAMP.

FERGUSON, M. **A conspiração aquariana**: transformações pessoais e sociais nos anos 80. 12. ed. Rio de Janeiro: Record/ Nova Era, 2000.

FERREIRA, A.; REIS, A. C.; PEREIRA, M. I. **Gestão empresarial**: de Taylor aos nossos dias. São Paulo: Pioneira, 2000.

FIRJAN, Federação das Indústrias do Estado de Rio de Janeiro. **Manual de licenciamento ambiental**: guia de procedimento passo a passo. Rio de Janeiro: GMA, 2004.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 53, n. 4, p. 53-77, out/dez. 2002.

GARCIA, C. **Raciocínio sistêmico**: um estudo de caso no Ministério Público catarinense. 2001. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica do Serviço

Público). Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, UNISUL, Florianópolis.

GIANSANTI, R. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. 3. ed. São Paulo: Atual, 1998.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, C. W. P. **Os (des)caminhos do meio ambiente**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

HOLLIDAY JÚNIOR, C. O.; SCHMIDHEINY, S.; WATTS, P. **Cumprindo o prometido**: casos de sucesso de desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA L. C. B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.

KYNLAW, D. C. **Empresa competitiva e ecológica**: estratégias e ferramentas para uma empresa consciente, responsável e lucrativa. São Paulo: Makron Books, 1997.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LEITE, J. R. M.; DANTAS, M. B. (Org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

LERIPIO, A. A. **GAIA - Um método de gerenciamento de aspectos e impactos ambientais**. 2001. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

_____; LERIPIO, D. L. **Programa de formação e capacitação em gestão ambiental** (apostila). 2002. LGQA/PPGEP/UFSC, Florianópolis.

LIMA-E-SILVA, P. P.; GUERRA, A. J. T.; MOUSINHO, P. (Org.). **Dicionário brasileiro de ciências ambientais**. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

LOCATELLI, P. A. **A eficácia dos interesses metaindividuais e a tutela preventiva do Ministério Público**. 2000. Monografia (Especialização em Direito Público). Programa de Pós-Graduação em Direito, UNOESC, Chapecó.

LOPES, I. V. *et al.* (org). **Gestão ambiental no Brasil: experiências e sucessos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

LOUREIRO, C. F. B. Educação ambiental e gestão participativa na explicitação e resolução de conflitos. **Gest.Ação**, Salvador, v. 7, n. 1, p. 37-50, jan./abr. 2004.

MACHADO, M. P. Os recursos naturais como uma fonte - esgotável - de fator de produção. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, v. ?, n. ?, p. ?, 22/01/2002.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MARTINS, I. G. S. A defesa do meio ambiente. **Valor Econômico**. São Paulo, v. 4, n. 976, p. B2, 25/3/2004.

MILARÉ, E. Tutela jurídico-civil do ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

_____. **Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21 brasileira: bases para discussão**. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional.

Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/agenda21bras/agendabras.htm>>.

Acesso em: 19 dez. 2002.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Ato n. 135/MP/00**. Regulamenta o inquérito civil, o procedimento administrativo preliminar e o compromisso de ajustamento de conduta no âmbito do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. **Diário da Justiça [do] Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, SC, n. 10.591, 28 nov. 2000. p. 72.

_____. **Ato n. 88/MP/03**: Plano Geral de Atuação 2003/2004. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2003. Disponível em: <http://www.mp.sc.gov.br/legisla/normas_institucionais/atos2003> Acesso em: 17 dez. 2004.

_____. **Ato n. 74/MP/04**: Plano Geral de Atuação 2004/2005. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2004. Disponível em: <http://www.mp.sc.gov.br/legisla/normas_institucionais/atos2004> Acesso em: 20 fev. 2005.

_____. **Atos normativos internos**. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2004.

_____. **Legislação básica e complementar**. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2004.

_____. **Relatório de atividades 1999-2003**. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2003.

_____. **Relatório de gestão institucional 2003-2004**. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2004.

MINTZBERG, H. **The rise and fall of strategic planning**: reconceiving roles for planning, plans, planners. New York : Free Press, 1994.

MONTIBELLER FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias.** Florianópolis: EDUFSC, 2001.

MOTTA, F. C. P.; PEREIRA, L. C. B. **Introdução à organização burocrática.** 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

MUKAI, T. A administração pública em face da responsabilidade ambiental. **Revista de direito administrativo.** Rio de Janeiro, v. 220, n. ?, p. 143-163, abr/jun. 2000.

NERI, M. Pense global, aja local. **Conjuntura Econômica.** São Paulo, v. 59, n. 03, mar. 2005.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo.** Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAZZAGLINI FILHO, M. Princípios constitucionais e improbidade administrativa ambiental. **Revista de direito ambiental.** São Paulo, v. 5, n. 17, p. 112-122, jan/mar. 2000.

PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA L. C. B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 4. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.

PIOVESAN, F. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988: diagnósticos e perspectivas. **Cadernos de direito constitucional e ciência política.** São Paulo, v. ?, n. ?, p. 75-97, jul/set. 1993.

RICHTER, R. A. Da necessidade de controle pelo Ministério Público dos Termos de Ajustamento de Conduta celebrados por outros legitimados à Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente. **Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense.** Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 181-184, set/dez. 2003.

ROBERTS, P. Wealth from waste: local and regional economic development and the environment. **The Geographical Journal**. London, v. 170, n. 2, p. 126-134, jun. 2004.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Nobel, 1993.

SACHS, W. **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

SALOMON, D. V. **Como fazer uma monografia**: elementos de metodologia do trabalho científico. 5. ed. Belo Horizonte: Interlivros, 1977.

SAMPAIO, H.; RODRIGUES, L. C. Construção e dinâmica da parceria nos processos do Conselho do Comunidade Solidária: alfabetização solidária, capacitação solidária e universidade solidária. **Programa Alfabetização Solidária**. Brasília: Programa Parcerias entre Estado e Sociedade, 1999.

SANTA CATARINA (Estado). Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente. **Agenda 21 catarinense**: o desenvolvimento sustentável em Santa Catarina. Florianópolis: Tempo Editorial: 2004.

_____. Decreto nº 1.047, de 10 de dezembro de 1987. Regulamenta o Fundo para Reconstituição de Bens Lesados de que trata a Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, SC, n. 13.350, 11 dez. 1987. p. 5.

_____. Decreto n. 534/91, de 02 de setembro de 1991. Altera o art. 4º, revoga os arts. 8º e 9º, do Decreto n. 1.047, de 10 de dezembro de 1987, que trata do Conselho Estadual Gestor do Fundo para Reconstituição de Bens Lesados, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, SC, n. 14.271, 4 set. 1991. p. 8.

_____. Lei Complementar n. 197, de 13 de julho de 2000. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, SC, n. 16.455, 14 jul. 2000. p. 1.

SANTOS, A. C. A.; FERRUGEM, I. V. Subsídios relativos à introdução da dimensão social da sustentabilidade nos projetos do componente Gestão Integrada de Ativos Ambientais. **Indicadores para a construção e gestão em parcerias**. Brasília: BIRD/MMA, 1999.

SHRIVASTAVA, P.; HART, S. Por uma gestão ambiental total. **HSM Management**. São Paulo, v. 1, n. 6, p. 92-96, jan/fev. 1998.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: LED/UFSC, 2001.

STEIGLEDER, A. M. Discricionariedade administrativa e dever de proteção do meio ambiente. **Revista Zênite**. São Paulo, v. 3, n. 26, p. 137-156, set. 2003.

TEICH, D. H. A Terra pede socorro. **Veja**, São Paulo, v. 35, n. 33, p. 80-87, 21/8/2002.

TOFFLER, A. **A terceira onda**: a morte do industrialismo e o nascimento de uma nova civilização. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 1980.

THOMPSON, A.; STRICKLAND, A. J., III. **Planejamento estratégico**: elaboração, implementação e execução. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VICCARI JÚNIOR, A. *et al.* **Comentários à Lei nº 4.320**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

WEBER, M. Burocracia. In: **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WILLIAMS, C. C.; MILLINGTON, A. C. The diverse and contested meanings of sustainable development. **The Geographical Journal**, London, v. 170, n. 2, p. 99-104, jun. 2004.

WILSON, E. O. **O futuro da vida**: um estudo da biosfera para a proteção de todas as espécies, inclusive a humana. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

WORLD Commission on Environment and Development (WCED). **Our common future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXOS

Anexo I: Levantamento da situação inicial da destinação do lixo nos municípios catarinenses

Município	Classificação de Atividade	Licenciamento	Usina de reciclagem	Fase de licenciamento
Abdon Batista	Lixão a céu aberto, com projeto de aterro sanitário;	Não mencionado	Não	
Abelardo Luz	Lixão a Céu Aberto	Sim	Não	
Agrolândia	Aterro sanitário	Não	Não	
Agronômica	Aterro Sanitário	Sim	Não	
Água Doce	Aterro Sanitário	Sim	Não	
Águas de Chapecó	Aterro Sanitário	Sim	Não	
Águas Frias	Lixão céu Aberto	Não	Não	Não
Águas Mornas	Lixão a céu aberto, com Usina de reciclagem; Rio Cubatão passa a mais ou menos 100 m do local	Não	Sim	
Alfredo Wagner	Lixão a céu aberto;	Não mencionado	Não	
Alto Bela Vista	Lixo transportado pelo Empresa particular do Município Piratuba			
Anchieta	Lixão a céu aberto	Não	Não	Projeto de aterro sanitário e usina de reciclagem em estudo com análise para liberação na FATMA
Angelina	Lixão a céu aberto	Não	N	
Anita Garibaldi	Aterro Sanitário, coleta de forma seletiva feita pela prefeitura municipal; lixo hospitalar depositado no local	Não	Não	
Anitápolis	Lixão industrial e Doméstico, com coleta seletiva; lixo hospitalar depositado no mesmo local	Não	Sim	
Antônio Carlos	Lixão a céu aberto	Não	Não	Projeto na FATMA
Apiúna	Aterro Sanitário	Não	Não	
Arabutã	Usina Reciclagem		Sim	
Araquari	Lixão a céu aberto	Não	não	Projeto de aterro sanitário junto aos

				órgãos ambientais.
Araranguá	Aterro Sanitário			
Armazém	Lixão a céu aberto; propriedade de João Sirineu Cardoso	Não	Sim	
Arroio Trinta	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Arvoredo	Lixão em área de APP	Não	Não	
Ascurra	Aterro Sanitário, com lixo hospitalar depositado no mesmo local	Não	Sim	
Atalanta	Usina de Reciclagem	Não	Sim	
Aurora	Aterro sanitário	Não	Não	
Baln. Arroio do Silva	Lixão a céu aberto	Não	Não	Possui apenas LAP
Baln. Barra do Sul	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Baln. Camboriú	O lixo recolhido por empresa privada e encaminhado a depósito de lixo em Itajaí			
Baln. Gaivotas	Lixão a céu aberto, localizado em área de APP	Não,	Não	Não
Bandeirante	Não há recolhimento de lixo no perímetro urbano			
Barra Bonita	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Barra Velha	Lixão a céu aberto	Não	Não	O município foi notificado pelo Ministério Público Federal, através da 2ª Vara Federal da Circunscrição Judiciária de Joinville
Bela Vista do Toldo	Lixão a céu aberto, coleta feita pela prefeitura do município e com presença de Bovinos na área do lixão	Não	Não	
Belmonte	Aterro Sanitário	Sim	Não	
Benedito Novo	Aterro Sanitário	Não mencionado	Não	
Biguaçu	Aterro sanitário, com depósito a céu aberto, serviço terceirizado.	Sim	Sim	
Blumenau	Aterro Industrial; serviço terceirizado	Não mencionado	Sim	
Bocaina do Sul	Lixão a céu aberto, coleta feita de forma seletiva; lixo hospitalar incinerado;	Não mencionado	Sim	
Bom Jardim da	Depósito a céu aberto;	Não		

Serra	recebe lixo de São Joaquim; coleta feita pela prefeitura; lixo hospitalar depositado no local	mencionado		
Bom Jesus	Lixão ao céu aberto	Sim	Não	
Bom Jesus do Oeste	Lixo é recolhido pela empresa particular depósito Aterro sanitário (CW Prestadora de Serviço)	Sim	Sim	
Bom Retiro	Depósito a céu aberto	Não mencionado	Não	
Bombinhas	Aterro sanitário, com depósito a céu aberto, serviço terceirizado.	Sim	Sim	
Botuverá	Lixão a céu aberto	Não mencionado	Não	
Braço do Norte	Lixão a céu aberto, propriedade de Iduilio Uliano, presença de catadores	Não	Sim - separação	
Braço do Trombudo	Aterro sanitário	Não	Não	
Brunópolis	Aterro sanitário; lixo hospitalar depositado no local; coleta feita regularmente	Não mencionado	Não	
Brusque	Aterro Sanitário	Não	Sim	
Caçador	Aterro Sanitário, com recolhimento terceirizado; com lixo hospitalar depositado no local; existe ainda, um curso d'água a 300m do local.	Sim		
Caibi	Resíduos Sólidos é recolhido por Empresa Particular sediada Mun. Palmitos	Sim	Não	
Calmon	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Camboriú	Aterro sanitário	Sim	Sim	
Campo Alegre	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Campo Belo do Sul	Depósito a céu aberto; coleta feita regularmente, parte de forma seletiva;	Não mencionado	Não	
Campo Erê	Lixão a céu aberto	Não	Não	Há projeto de implantação de um aterro sanitário, não apresentado ao Órgão Ambiental
Campos Novos	Depósito a céu aberto; com lixo hospitalar	Não mencionado	Não	

	depositado no local			
Canelinha	Lixão a céu aberto	Não	Não	Projeto na FATMA
Canoinhas	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Capão Alto	Depósito a céu aberto; lixo hospitalar depositado no local	Não mencionado	Não	
Capinzal	Lixo transportado pelo Empresa particular do Município Piratuba			
Capivari de Baixo	Depósito de lixo a céu aberto	Não	Sim	Providenciando a documentação
Catanduva	Usina de Compostagem	Não	Não	
Caxambú do Sul	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Celso Ramos	Depósito a céu aberto	Não mencionado	Não	
Cerro Negro	Depósito a céu aberto, com lixo hospitalar depositado no local	Não mencionado	Não	
Chapadão do Lageado	Aterro sanitário	Não	Não	
Chapecó	Aterro Sanitário	Sim		
Cocal do Sul	Aterro sanitário	Não	Não	Não
Concórdia	Lixão a céu aberto, com projeto para instalação aterro sanitário	Não	Não	A Prefeitura não apresentou em que fase de licenciamento para novo aterro sanitário
Cordilheira Alta	Lixo encaminhado ao Município de Xanxerê			
Coronel Freitas	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Coronel Martins	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Correia Pinto	Depósito a céu aberto; coleta em parte, feita de forma seletiva, lixo hospitalar é queimado e depositado no local	Não mencionado	Não	
Corupá	Aterro Sanitário	Sim	Não	Não
Criciúma	Aterro Sanitário	Sim	Sim	
Cunha Porã	Aterro Sanitário, lixo recolhido empresa privada (Translucas)	SIM	Não	
Cunhataí	Recolhimento empresa particular, com aterro sanitário em terreno próprio da referida empresa	Sim	Não	
Curitibanos	Depósito a céu aberto, lixo hospitalar queimado junto	Não mencionado	Não	

	aos estabelecimentos de saúde, e depositado no local			
Descanso	Aterro Sanitário	Sim	Sim	
Dionísio Cerqueira	Lixão a céu aberto	Não	Não	Projeto de instalação do novo aterro sanitário, para aprovação junto a FATMA (possui LAP)
Dona Emma	Aterro sanitário	Não	Não	Projeto de usina de reciclagem
Dr. Pedrinho	Aterro Sanitário	Não mencionado	Não	
Entre Rios	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Ermo	Aterro Sanitário, com bacia de sedimentação para filtrar resíduos provenientes do lixo.	Não	Não	
Erval Velho	Depósito a céu aberto em área de APP; parte do lixo acaba caindo no leito do Rio Erval Velho	Não mencionado	Não	
Faxinal dos Guedes	Lixão a céu aberto	Sim	Não	
Flor do Sertão	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Florianópolis	Aterro sanitário, com depósito a céu aberto coleta terceirizada	Sim	Sim	
Formosa do Sul	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Forquilha				
Fraiburgo	Aterro Sanitário, com coleta terceirizada; lixo hospitalar incinerado e enterrado no local.	Não	Não	
Frei Rogério	Depósito a céu aberto	Não	Não	
Galvão	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Garopaba	Lixão a céu aberto; com aterro sanitário; coleta terceirizada	Não	Não	
Garuva	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Gaspar	Aterro Sanitário	Não	Sim	
Gov. Celso Ramos	Aterro sanitário; com depósito a céu aberto	Sim	Sim	
Grão Pará	Lixão a céu aberto; encontrado restos de abate de suínos e lixo industrial.	Não	Não	
Gravatal	Depósito de lixo a céu aberto	Sim	Sim	

Guabiruba	Depósito a céu aberto	Não	Não	
Guaraciaba	Lixão a céu aberto	Não	Não	Projeto de um nova área para implantação do Aterro Sanitário
Guaramirim	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Guaruja do Sul	Lixão a céu aberto	Não	Não	Projeto de licenciamento junto a FATMA
Guatambú	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Herval do Oeste	Usina de Compostagem	Não	Não	Projeto para implantação de Aterro Sanitário em análise na FATMA
Ibian	Lixão a céu aberto, efetuado pela prefeitura	Não	Não	
Ibicaré	Aterro sanitário	Sim	Não	
Ibirama	Aterro sanitário	Não	Não	Possui projeto para instalação de usina de lixo
Içara	Lixão a céu aberto, localizado em área de APP	Não	Não	Não, informo-vos que o referido município foi atuado pela PPPA em 27/03/00 AI nº 259542-D
Ilhota	Não informado			
Imaruí	Lixão a céu aberto, constatado a presença de animais (cães e bovinos), na área do lixão; local	Não	Não	Existe projeto em andamento para o tratamento do lixo
Imbituba	Lixão a céu aberto, com reciclagem;	Não	Não	
Imbuía	Aterro sanitário	Não	Não	
Indaial	Aterro Sanitário, com lixo hospitalar depositado no mesmo local	Não	Não	
Iomerê	Não informado			
Ipira	Lixo transportado pelo Empresa particular do Município Piratuba			
Iporã do Oeste	Lixão a céu aberto	Não	Não	Projeto de Terceirização, para recolhimento do lixo
Ipuacú	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Ipumirim	Usina de Reciclagem e Compostagem	Não	Sim	Não
Iraceminha	Lixão a céu aberto, em propriedade de particular	Não	Não	Não
Irani	Lixo transportado para usina de Reciclagem e Compostagem do Mun. De Ipumirim			
Irati	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não

Irienópolis	Lixão a céu aberto, coleta feita pela prefeitura	Não	Não	
Itá	Aterro Sanitário	Não	Não	Não
Itaiópolis	Aterro Sanitário, coleta feita pela prefeitura	Sim	Não	
Itajaí	Lixão a céu aberto	Sim	Não	
Itapema	Aterro sanitário, com depósito céu aberto	Sim	Sim	
Itapiranga	Lixão a céu aberto	Não	SIM	Não
Itapoá	Aterro Sanitário (o município não possui depósito de Lixo, sendo que o mesmo mantém um convênio com o município de Guaratuba - PR.).	Não	Não	Não
Ituporanga	Aterro sanitário	Não	Não	
Jaborá	Usina de Compostagem	Não	Não	Não
Jacinto Machado	Lixão a céu aberto, em área de APP	Não	Não	
Jaguaruna	Lixão a céu aberto	Não	Sim - separação	
Jaraguá do Sul	Lixão a céu aberto	Sim	Não	O referido aterro é proveniente de acerto com Ministério Público Federal, FATMA, IBAMA e Prefeitura através Termo de Ajustamento de Conduta, bem como elaboração Centro de Reciclagem
Jardinópolis	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Joaçaba	Usina de Compostagem, com projeto para instalação de aterro Sanitário	Não	Não	Projeto encaminhado para análise da FATMA
Joinville	Aterro sanitário	SIM, com processo de renovação	Não	
José Boiteux	Aterro sanitário	Não	Não	
Jupiá	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Lacerdópolis	Lixo transportado pelo Empresa particular do Município Piratuba			
Lages	Depósito a céu aberto; parte do lixo hospitalar é queimado junto aos próprios estabelecimentos de saúde e depositado no lixão	Não	Não	
Laguna	Depósito a céu aberto; lixo	Não	Não	

	reciclado em parte			
Lageado Grande	Usina de Compostagem	Não	Não	Não
Laurentino	Aterro sanitário	Não	Não	
Lauro Muller	Lixo céu aberto	Não localizado em área de APP	Não	Não
Lebon Regis	Lixão a céu aberto, com lixo hospitalar depositado no local, coleta feita pela prefeitura	Não		
Leoberto Leal	Aterro sanitário	Não	Não	
Lindóia do Sul	Usina de Reciclagem	Não	Sim	Não
Lontras	Aterro sanitário	Não	Não	
Luiz Alves	Não informado			
Luzerna	Usina de Compostagem	Não	Não	Existe estudo para implantação de aterro sanitário entre o Mun. E Ministério Público
Macieira	Lixão a céu aberto, com curso d'água a aproximadamente 100m do local, coleta feita pela prefeitura	não	Não	
Mafra	Lixão a céu aberto, com lixo hospitalar incinerado e lançado no mesmo local	Não	Não	
Major Gercino	Lixão a céu aberto onde o lixo é depositado e queimado	Não	Não	Projeto em andamento na FATMA
Major Vieira	Lixão a céu aberto, sendo depositados em pontos esporádicos, sendo queimados e soterrados, coleta feita pela prefeitura	Não	Não	
Maracajá	Aterro sanitário	Não	Não	Possui apenas LAI (licença instalação)
Maravilha	Recolhimento empresa particular, com aterro sanitário em terreno próprio da referida empresa	Sim	Não	
Marema	Lixão a céu aberto, aterro sanitário em fase de implantação	Vencida	Não	
Massaranduba	Lixão a céu aberto, em área particular	Não	Não	Não
Matos Costa	Lixão a céu aberto, com curso d'água a aproximadamente 2 m do local, originária de uma	Não	Não	

	nascente intermitente; coleta feita pela prefeitura			
Meleiro	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Mirim Doce	Aterro sanitário	Não	Não	
Modelo	Lixão a céu aberto, com recolhimento de materiais para reciclagem	Vencida	Sim	
Mondaí	Resíduos Sólidos é recolhido por Empresa Particular sediada Mun. Palmitos	Sim	Não	
Monte Carlo	Não informado			
Monte Castelo	Lixão a céu aberto; coleta feita pela prefeitura; o lixo é queimado e posteriormente empurrado com um trator barranco abaixo em meio à vegetação; lixo hospitalar incinerado no local	Não	Não	
Morro da Fumaça	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Morro Grande	Lixão a céu aberto, com depósito para reciclagem em conjunto com outros órgãos governamentais e não governamentais.	Não	Não (c/depósito para reciclagem)	
Navegantes	Não informado			
Nova Erechim	Lixão a céu aberto, sendo que a parti do dia 01/03/00, coleta passou a ser feita por empresa particular sediada Mun. Maravilha (Emp. Tucano)	Sim	Não	
Nova Itaberaba	Lixão a céu aberto, existe projeto para destinação lixo orgânico	Não	Não	
Nova Trento	Lixão a céu aberto	Não	Não	Projeto para instalação de usina de reciclagem e aterro sanitário
Nova Veneza	Aterro sanitário	Sim	Sim	O aterro está sobre ajustamento de conduta através do ministério público de Santa Catarina
Novo Horizonte	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Orleans	Lixão a céu aberto já existe ajuste de conduta para recuperação da área. Deposita seu lixo hoje em Urussanga. FATMA	Não	Não	

	realizou vistoria na área.			
Otacílio Costa	Depósito a céu aberto	Não mencionado		
Ouro	Usina de Reciclagem	Sim	Sim	
Ouro Verde	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Paial	Lixão com vala de depósito	Não	Não	
Painel	Lixão a céu aberto, depositado juntamente com o lixo do município de Lages	Não mencionado	Não	
Palhoça	Lixão a céu aberto; com aterro sanitário; córrego á aproximadamente 40m do local;	Não	Não	
Palma Sola	Lixão a céu aberto	Não	Não	Projeto para montagem da usina de reciclagem
Palmeira	Depósito a céu aberto, com lixo hospitalar depositado no próprio local	Não mencionado	Não	
Palmitos	Resíduos Sólidos é recolhido por Empresa Particular sediada Mun. Palmitos, depositado aterro sanitário	Sim	Sim	
Papanduva	Lixão a céu aberto, coleta feita pela prefeitura	Não	Não	
Paraíso	Lixão a céu aberto	Não	Não	Projeto aprovado pelo FATMA, para instalação do aterro sanitário
Passo de Torres	Lixão a céu aberto, em área de APP	Não	Não	
Passos Maia	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Paulo Lopes	Lixão a céu aberto, com aterro sanitário, depositado no mesmo lixão do município de Palhoça	Não	Não	
Pedras Grandes	Lixão a céu aberto.	Não possui licença de operação.	Sim e separação	Possui licença de instalação
Penha	Lixão a céu aberto	Não	Não	Existe projeto de implantação de uma Usina de reciclagem através de convênio com MMA
Peritiba	Usina de Reciclagem, Transportado pela prefeitura para Piratuba		Não	
Petrolândia	Aterro sanitário	Não	Não	

Piçarras	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Pinhalzinho	Resíduos Sólidos é recolhido por Empresa Particular sediada Mun. Maravilha	Sim	Não	
Pinheiro Preto	Não informado			
Piratuba	Lixo recolhido por empresa particular		Não	
Planalto Alegre	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Pomerode	Aterro Sanitário controlado	Não mencionado	Sim	
Ponte Alta	Não informado			
Ponte Alta Do Norte	Depósito a céu aberto; lixo de São Cristóvão do Sul, também é depositado no local	Não mencionado	Não	
Ponte Serrada	Usina de compostagem	Não	Sim	
Porto Belo	Aterro sanitário, com depósito a céu aberto, serviço Terceirizado	Sim	Sim	
Porto União	Aterro Sanitário, com nascente d'água à aproximadamente 30 m do local; lixo hospitalar depositado no local; serviço terceirizado.	Não	Não	
Pouso Redondo	Aterro sanitário	Não	Não	
Praia Grande	Lixão a céu aberto, em área de APP e a 1650 metros do Parque Nacional da Serra Geral	Não		
Pres. Castelo Branco	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Pres. Getúlio	Aterro sanitário	Não	Não	Possui projeto para instalação de usina de lixo.
Pres. Nereu	Aterro sanitário	Não	Não	
Princesa	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Quilombo	Lixão a céu aberto, com projeto de Aterro Sanitário	Não	Não	
Rancho Queimado	Lixão reciclável, com coleta terceirizada	Não mencionado	Sim	
Rio Das Antas	Lixão a céu aberto, coleta feita pela prefeitura; lixo hospitalar incinerado e enterrado no local	Não	Não	
Rio Do Campo	Aterro sanitário	Não	Não	

Rio do Oeste	Aterro sanitário	Não	Não	
Rio do Sul	Aterro sanitário	Não	Não	A prefeitura está elaborando um projeto de uma usina de reciclagem
Rio dos Cedros	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Rio Fortuna	Depósito a céu aberto; lixo reciclado no local	Não	Não	
Rio Negrinho	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Rio Rufino	Aterro Sanitário	Não mencionado	Não	
Riqueza	Resíduos Sólidos é recolhido por Empresa Particular sediada Mun. Palmitos	Sim	Não	
Rodeio	Aterro Sanitário, com lixo hospitalar depositado no local	Não	Não	
Romelândia	Lixão a céu aberto	Não	Não	Possui um aterro sanitário em fase de implantação sem licença ambiental
Salete	Aterro sanitário	Não	Não	
Saltinho	Aterro Sanitário	Sim	Não	
Salto Veloso	Lixão a céu aberto; lixo hospitalar depositado no local; coleta feita pela prefeitura	Não	Não	
Sangão	Lixão a céu aberto, propriedade de Nilo Rocha; existem catadores de lixo.	Não	Sim	
Santa Cecília	Lixão a céu aberto; lixo hospitalar depositado no local; coleta feita pela prefeitura	Não	Não	
Santa Helena	Depósito a céu aberto	Não	Não	
Santa Rosa de Lima	Lixão a céu aberto; propriedade de Jorge Ferreira.	Não	Sim	
Santa Rosa do Sul	Aterro Sanitário, em área de APP	Não	Não	
Santa Terezinha	Lixão a céu aberto; com coleta feita pela prefeitura	Não	Não	
Sta Terezinha do Prog.	Não existe coleta	Não	Não	
Santiago do Sul	Não existe coleta	Não	Não	

Sto Amaro da Imp.	Lixão a céu aberto com aterro sanitário; depositado juntamente com o lixão de Palhoça	Não menciona	Não	
São Bento do Sul	Aterro Sanitário	Sim	Não	
São Bernardino	Transportado para o Município de Campo Erê	Não	Não	
São Bonifácio	Lixão a céu aberto	Não informado	Não	
São Carlos	Aterro Sanitário	Sim	Sim	
São Cristovão do Sul	Lixão a céu aberto; lixo de Ponte Alta do Norte também depositado no local	Não mencionado	Não	
São Domingos	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
São Francisco do Sul	Lixão a Céu Aberto	Não	Não	Possui um projeto de implantação de aterro sanitário.
São João Batista	Lixão a céu aberto	Não	Não	
São João do Itaperiú	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
São João do Oeste	Recolhido por empresa particular	Não	Não	
São João do Sul	Não informado			
São Joaquim	Lixão a céu aberto	Não	Não	Existe projeto para implantação de um aterro mais adequado.
São José	Lixão com aterro sanitário e coleta seletiva feita pela Orionópolis	Não	Não	
São José do Cedro	Aterro Sanitário	Sim	Não	
São José do Cerrito	Depósito a céu aberto, parte do lixo hospitalar é queimada e depositada no local	Não mencionado	Não	
São Lourenço do Oeste	Lixão a céu aberto, com projeto de aterro sanitário	Sim	Não	
São Ludgero	Lixão a céu aberto, propriedade de Martinho Weber, prática de fogo no lixo. Já autuado pela FATMA.	Não	Sim - separação	
São Martinho	Lixão a céu aberto propriedade da Sra Balbina Kock May, não há reciclagem e não foi encontrado lixo hospitalar	Não	Não	

São Miguel da Boa Vista	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
São Miguel do Oeste	Resíduos Sólidos é recolhido por Empresa Particular sediada Mun. Maravilha	Sim	Não	
São Pedro de Alcântara	Lixo depositado juntamente com o lixo de São José; com projeto da UFSC para tratamento	Não mencionado	Não	
Saudades	Lixo é depositado em dois locais, sendo um pela Prefeitura sem licença e outra parte empresa particular com licença		Sim (Particular)	Não
Schoreder	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Seara	Aterro Sanitário, particular Empresa Translimpo	Sim	Não	
Serra Alta	Lixo é recolhido pela empresa particular depósito Aterro sanitário (CW Prestadora de Serviço)	Sim	Sim	
Siderópolis	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Sombrio	Lixão a céu aberto	Não	Reciclagem Comunitária	
Sul Brasil	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Taió	Aterro sanitário	Sim	Não	
Tangará	Lixão a céu aberto, depositado no Município de Pinheiro Preto	Sim	Não	
Tigrinhos	Não possui lixão	Não	Não	
Tijucas	Aterro sanitário, com depósito a céu aberto, serviço terceirizado	Sim	Sim	
Timbé do Sul	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Timbó	Aterro Sanitário	Não mencionado	Não	
Timbó Grande	Lixão a céu aberto	Não	Não	Viabilizando terreno para aterro sanitário
Três Barras	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Treviso	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Treze de Maio	Lixão a céu aberto, o local é alugado para a prefeitura	Não	Não	
Treze Tílias	Usina de Compostagem	Não	Não	
Trombudo Central	Aterro sanitário	Não	Não	
Tubarão	Lixão a céu aberto	Não	Sim	Estão providenciando documentação

Tunápolis	Coleta pela prefeitura, depositado em terreno particular a céu aberto	Não	Não	
Turvo	Lixão a céu aberto, em área de APP	Não	Não	
União do Oeste	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Urubici	Depósito a céu aberto, com curso d'água a 100m do local	Não mencionado	Não	
Urupema	Depósito a céu aberto, com lixo hospitalar depositado no local	Não mencionado	Não	
Urussanga	Lixão a céu aberto	Não	Não	Não
Vargeão	Usina de reciclagem, particular do Município Ipumirim ç CRI LTDA, Coleta, reciclagem e Incineração	Não	Sim	
Vargem	Depositado em buraco no chão, visando somente enterrar o lixo	Não mencionado	Não	
Vargem Bonita	Usina de Compostagem	Não	Não	
Vidal Ramos	Aterro sanitário	Não	Não	
Videira	Aterro sanitário, com coleta feita pela prefeitura municipal	Não	Não	
Victor Meirelles	Aterro sanitário	Não	Não	
Witmarsum	Lixão a céu aberto	Não	Sim	
Xanxerê	Lixão a céu aberto, com projeto de aterro para resíduos sólidos.	Sim	Não	
Xavantina	Usina de reciclagem, particular do Município Ipumirim ç CRI LTDA, Coleta, Reciclagem e Incineração	Não	Sim	
Xaxim	Lixão a céu aberto	Não	Não	
Zortéia	Usina de Compostagem e incineração; coleta feita por empresa particular	Não mencionado	Não	
Obs.: Pelo que foi observado nenhum município está realizando trabalhos de recuperação das áreas acima mencionadas.				

Anexo II: Recomendação do Ministério Público à Secretaria de Estado do Meio Ambiente

Recomendação N° 001/2001/CPC/CME

Considerando o teor do diagnóstico da destinação de resíduos sólidos em Santa Catarina realizado pela Companhia de Polícia de Proteção Ambiental "Dr. Fritz Müller", dando conta de que dos 278 (duzentos e setenta e oito) municípios catarinenses: 56% possuem lixão a céu aberto; 0,5% usina de compostagem; 27% aterro sanitário; 7% recolhimento privado; 4% usinas de reciclagem; 1% lixão industrial; e, 2% não possuem nenhum tipo de coleta;

Considerando que, a prática descrita atinge direitos difusos e coletivos da população catarinense;

Considerando que, o acondicionamento, a coleta, o transporte, o tratamento e o destino final dos resíduos sólidos urbanos, portadores de agentes patogênicos, devem ser processados em condições que não tragam malefícios ou inconvenientes à saúde, ao bem estar público e ao meio ambiente;

Considerando que, a legislação vigente (art. 225, IV, da CF, o art. 60, da Lei n° 9.605/98, a Lei Estadual n° 5.793/80 e a Resolução CONAMA n° 001/86), exige o licenciamento ambiental pelo órgão competente para instalação de unidade de tratamento e destino final de resíduos sólidos;

Considerando que, o não cumprimento da legislação ambiental, bem como a falta de adequado gerenciamento municipal dos resíduos sólidos urbanos, provocam poluição, causando risco ao meio ambiente e à saúde pública;

Considerando que, no dia 30 de janeiro de 2001 foi dado publicidade ao PROGRAMA "LIXO NOSSO DE CADA DIA", pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina, em que visa propiciar a articulação necessária entre este e os órgãos responsáveis pela proteção ambiental, com vistas a uma efetiva implementação de aterros sanitários, usinas de reciclagem ou outras formas devidamente licenciadas, bem como a fiscalização, proteção e recuperação das áreas já degradadas;

Considerando que esta Secretaria não deverá quedar-se inerte à vista desse importante programa;

Considerando que a Constituição Federal garante a todos "o 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" (art. 225, caput, da CF/88);

Considerando, afinal, as funções institucionais do Ministério Público, dentre as quais se destaca a legitimação ativa para a defesa judicial e extrajudicial dos interesses relacionados à preservação do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, prevista no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal;

O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com base no inciso IV, parágrafo único do artigo 27 da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) vem

RECOMENDAR

Ao EXCELENTÍSSIMO SENHOR SECRETÁRIO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE, Dep. João Omar Macagnan, a apoiar e estimular os municípios no desenvolvimento de programas de educação e conscientização da população em geral, contra o desperdício (redução da geração de lixo) e do seu aproveitamento, através da reutilização e reciclagem; bem como de programa sustentável de coleta de lixo.

À luz de todo o exposto, ficou demonstrada a necessidade de participação desta Secretaria no efetivo combate a degradação ambiental proveniente da irregular coleta de resíduos sólidos promovida por municípios do Estado de Santa Catarina e, assim o fazendo, estará Vossa Excelência, como sempre, contribuindo para o bem estar da sociedade catarinense.

Respeitosamente,

ALEXANDRE HERCULANO ABREU

Promotor de Justiça

Coordenador de Defesa do Meio Ambiente

Anexo III: Recomendação do Ministério Público aos Prefeitos Municipais

Modelo de Ofício Conjunto Ministério Público e FATMA

Ofício Interinstitucional Nº _____ /01 Florianópolis/SC, 24 de janeiro de 2001.

Senhor Prefeito:

Cumprimentando-o cordialmente, estamos trazendo ao conhecimento de V. Ex^a. as obrigações legais e informações que seguem, bem como notificando-o quanto à necessidade de utilização por vosso município, de instalações regulares para disposição de resíduos sólidos urbanos.

Informamos que a legislação ambiental, notadamente o Decreto Estadual n.º 14.250/81, artigos 20 a 24, estabelece a obrigatoriedade de instalação de tratamento adequado para o lixo urbano, devidamente licenciado pelo órgão ambiental, nos termos da Portaria Intersetorial SDM/FATMA 01/92, item 34.41.11 e da Resolução nº 001/86, art. 2º, inciso X, do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Diante do exposto, solicitamos a Vossa Excelência que, no prazo de 90 dias a contar do recebimento desta, dê início, junto à FATMA, ao processo de licenciamento de aterro sanitário e de recuperação ambiental da área atualmente utilizada para disposição irregular de resíduos.

Anotamos quanto à possibilidade de instalação em consórcio de municípios, a exemplo do "Consórcio Quiriri", composto pelos municípios de São Bento do Sul, Rio Negrinho, Corupá e Campo Alegre, como medida econômica e eficaz, no sentido de buscar soluções regionais para a defesa ambiental e conseqüente combate à poluição.

Excelentíssimo Senhor

XXXX

Prefeito Municipal de XXXXX

XXXX/SC

(Fl. 02 do ofício interinstitucional n.º _____, de 24.01.01)

Finalmente informamos, por dever de ofício, que o desatendimento a presente nos obrigará a providências de ordem administrativa e judicial.

Contando com as imediatas providências por parte de V. Ex^a., elevamos protestos de distinta consideração e subscrevemo-nos, ficando ao dispor para esclarecimentos e orientações.

Anotando que se trata de procedimento uniforme dirigido a todos os municípios de Santa Catarina, pedimos que V. Ex^a. desconsidere seus termos se acaso vosso município já contar com instalações adequadas para disposição final dos resíduos sólidos.

Atenciosamente,

SUZANA MARIA CORDEIRO TREBIEN

DIRETORA GERAL FATMA

ALEXANDRE HERCULANO ABREU

PROMOTOR DE JUSTIÇA

COORDENADOR DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Anexo IV: Modelo de Portaria de Abertura de Procedimento Administrativo Preliminar

Portaria Nº000/2001

Tendo em vista que o município de XXXX não possui local adequado para destinação final dos resíduos sólidos, resultando em grave comprometimento ambiental das áreas atualmente utilizadas, e ainda CONSIDERANDO:

- a) que o acondicionamento, a coleta, o transporte, o tratamento e o destino final dos resíduos sólidos urbanos, portadores de agentes patogênicos, devem ser processados em condições que não tragam malefícios ou inconvenientes à saúde, ao bem estar público e ao meio ambiente;
- b) que a legislação vigente (art. 225, IV da Constituição Federal de 1988, art. 60 da Lei nº 9.605/98, a Lei Estadual nº 5.793/80 e a Resolução CONAMA nº 001/86), exige o licenciamento ambiental pelo órgão competente para a instalação de unidade de tratamento e destino final de resíduos sólidos;
- c) que o não cumprimento da legislação ambiental, bem como a falta de adequado gerenciamento municipal dos resíduos sólidos urbanos, provocam poluição causando risco ao meio ambiente e à saúde pública;
- d) o teor do relatório encaminhado à Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente, pela Fundação do Meio Ambiente (FATMA), dando conta de que o município XXXXX deposita o lixo XXXX, na localidade de XX, e não dispõe do devido licenciamento ambiental;
- e) que a prática descrita, se constatada, atinge direitos difusos da população, afetos às atribuições institucionais desta Promotoria de Justiça;

Instauro o presente PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRELIMINAR, com fulcro no preceituado no inciso III do artigo 129 da Constituição Federal, c/c o art. 8º, §1º da Lei 7.347/85 e o disposto no Ato nº 135/00/MP/SC, para a cabal apuração dos fatos, determinando, inicialmente, que:

- a) Autue-se a presente portaria, e documentos anexos, registrando-se no livro próprio;
- b) Oficie-se à Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente -, remetendo cópia da presente portaria;

c) Oficie-se ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal de XXXXX, para que proceda a análise e assinatura de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, no prazo de 10 (dez) dias, visando à solução pacífica da questão, evitando com isso a deflagração de ações que visem à responsabilização administrativa, civil e penal.

Formalizados os procedimentos, façam conclusos os autos para ulteriores deliberações.

XXXXX, de janeiro de 2001.

Promotor de Justiça

Comarca de XXXXXXXXXXXXX

Anexo V: Modelo de Termo de Ajustamento de Conduta

Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, representado, neste ato, pela Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de XXXX/SC, através de seu Promotor de Justiça, XXXX, a FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - FATMA, representada, neste ato, pelo Coordenador Regional de Meio Ambiente do XXXXX, Sr. XXXX, e o MUNICÍPIO DE XXXX/SC, pessoa jurídica de Direito Público Interno, representado, neste ato, pelo Prefeito Municipal, Sr. XXXXX, doravante denominado COMPROMISSÁRIO, nos autos do Procedimento Administrativo Preliminar nº XXX, instaurado pela Portaria nº 000/01, autorizados pelo §6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/85 e artigo 89 da Lei Complementar Estadual nº 197/2000, e:

Considerando ser o Ministério Público, face o disposto no art. 129, inciso III da Constituição Federal, o órgão público encarregado de promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção do Meio Ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Considerando o Programa Lixo Nosso de Cada Dia lançado pelo Ministério Público Estadual, através da Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente, que visa à implantação de aterros sanitários e recuperação das áreas degradadas pelo depósito irregular de resíduos sólidos, nos municípios Catarinenses;

Considerando que tramita nesta Promotoria de Justiça Procedimento Administrativo Preliminar instaurado sob nº XXX/01, versando sobre a prática de degradação ambiental, conforme o teor dos inclusos documentos e peças informativas, gerada pela inserção irregular de resíduos sólidos no município de XXXXXXXXX;

Considerando que o acondicionamento, a coleta, o transporte, o tratamento e o destino final dos resíduos sólidos domésticos, devem ser processados em condições que não tragam malefícios ou inconvenientes à saúde, ao bem estar público e ao meio ambiente;

Considerando que a legislação vigente (art. 225, IV da Constituição Federal de 1988, art. 60 da Lei nº 9.605/98, art. 10 da Lei nº 6.938/81, Lei Estadual nº 5.793/80 e Resolução CONAMA nº 001/86), exige o licenciamento ambiental pelo órgão competente para a instalação de unidade de tratamento e destino final de resíduos;

Considerando que o não cumprimento da legislação ambiental, bem como a falta de adequado gerenciamento municipal dos resíduos sólidos urbanos provocam poluição, causando risco ao meio ambiente e à saúde pública;

Considerando, especialmente, o teor do relatório encaminhado à Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente, pela Fundação do Meio Ambiente - FATMA, dando conta de que o município de XXXXXXXX deposita o lixo em local inadequado, e não dispõe do devido Licenciamento Ambiental;

Considerando que o município de XXXX se propõe à resolução da questão, mas para tanto necessita de prazo e previsão orçamentária;

Considerando, afinal, as funções institucionais do Ministério Público, dentre as quais destaca-se, a legitimação ativa para a defesa judicial e extrajudicial dos interesses relacionados à preservação do meio ambiente, para lavrar com os interessados termo de compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, prevista nos artigos 127 e 129, inciso III ambos da Constituição Federal, no artigo 25, inciso IV, alínea "a", da Lei nº 8.625, artigo 8º, §1º da Lei nº 7.347/85, artigo 89 da Lei Complementar Estadual nº 197/2000 e, ainda, artigos 20, 21 e 22 do Ato nº 135/00/MP;

RESOLVEM

Formalizar neste instrumento, Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, tendo como partes, de um lado o representante do MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, por seu órgão de execução, XXXXX, Promotor(a) de Justiça da Comarca de XXXX, e a FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE-FATMA, representada, neste ato, pelo Coordenador Regional de Meio Ambiente do XXXX, Sr. XXXXX e de outro o representante do MUNICÍPIO DE XXXXX, Sr. XXXXXXXX, Prefeito Municipal, com fulcro no artigo 5º, § 6º, da Lei 7.347/85, mediante as seguintes cláusulas:

CLÁUSULA 1ª - O Compromissário deverá apresentar na Fundação do Meio Ambiente - FATMA - projeto de recuperação ambiental da área degradada pelo depósito irregular de resíduos sólidos, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

CLÁUSULA 2ª - O Compromissário deverá apresentar na Fundação do Meio Ambiente - FATMA - projeto de implantação de aterro sanitário, (ou optar pela instalação de consórcio de municípios com a finalidade de implantação de aterro sanitário ou, ainda, a contratação de empresa privada especializada e devidamente

licenciada para a destinação dos resíduos sólidos do Município), no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

CLÁUSULA 3ª - O Compromissário deverá definir a área a ser ocupada pelo aterro sanitário, inclusive através de legislação municipal, sendo que, se o aterro sanitário for viabilizado através de consórcio poderá localizar-se em outro município, desde que haja anuência expressa deste.

CLÁUSULA 4ª - O Compromissário deverá contratar empresa habilitada, para apresentação de projeto de recuperação da área e implantação do aterro, devidamente assinado pelo técnico, visando à implantação de aterro sanitário para disposição e tratamento de resíduos sólidos, se for o caso, prevendo providências para problemas de ordem sanitária (como presença de fogo, fumaça, odores e vetores de doenças), de ordem ambiental (poluição de ar, águas e solo) e de cunho operacional (ex.: cercas e defensas, para impedir a circulação de pessoas e animais, bem como o arraste de lixo, por ação do vento; vias de acesso interno e externo ao aterro).

CLÁUSULA 5ª - O Compromissário deverá, após a aprovação do projeto de implantação de aterro sanitário, se for o caso, deixar em pleno e adequado funcionamento até MARÇO DE 2003.

CLÁUSULA 6ª - O Compromissário não poderá reciclar ou depositar os resíduos perigosos ou prejudiciais à estabilidade do aterro sanitário, devendo esses serem destinados para tratamento em local adequado.

CLÁUSULA 7ª - O Compromissário deverá desenvolver e implantar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, programas de educação e conscientização da população contra o desperdício (redução da geração de lixo) e de seu aproveitamento, através de reutilização e reciclagem, bem como de programa sustentável de coleta seletiva de lixo.

CLÁUSULA 8ª - A inexecução do compromisso previsto nas cláusulas anteriores, facultará ao Ministério Público, após decorridos os prazos pactuados, a imediata execução judicial do presente título, sem prejuízos das penas administrativas a serem aplicadas pela Fundação do Meio Ambiente e FATMA.

CLÁUSULA 9ª - A celebração deste Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, ou de outro pactuado com qualquer órgão da Administração Pública, não impede que um novo termo de compromisso seja firmado entre o Ministério Público

e os demais órgãos envolvidos, desde que mais vantajoso para o meio ambiente e à saúde pública.

CLÁUSULA 10ª - O Ministério Público poderá, a qualquer tempo, com a devida anuência dos signatários, diante de novas informações ou se assim as circunstâncias o exigirem, a retificar ou complementar este Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, determinando outras providências que se fizerem necessárias, ficando autorizado, nesse caso, a dar prosseguimento ao Procedimento Administrativo Preliminar eventualmente arquivado pelo Conselho Superior do Ministério Público, em decorrência deste instrumento.

CLÁUSULA 11ª - Caso o Compromissário não cumpra o ajustado acima e no prazo especificado, incorrerá em multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), a ser recolhida ao Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados do Estado de Santa Catarina - Banco BESC - Agência 068-0, Conta Corrente 058-109-0.

Assim, justos e acertados, firmam as partes o presente termo de compromisso em 03(três) vias de igual teor, que terá eficácia de título executivo extrajudicial, ad referendum do egrégio Conselho Superior do Ministério Público, colegiado que receberá os autos para análise de seu arquivamento, nos termos do artigo 21 do Ato nº 135/00/MP.

Comarca, de junho de 2001

FULANO

Promotor de Justiça da Comarca de XXX

FULANO

Coordenador Regional de Meio Ambiente do XXXX

FULANO

Prefeito Municipal de XXX

Testemunhas:

- 1.
- 2.

Anexo VI: Modelo de Ação Civil Pública

Excelentíssimo SENHOR JUIZ DE DIREITO DA COMARCA DE XXXXX

O presente Órgão do Ministério Público, no uso de suas atribuições institucionais e com base no art. 129, III, da CR; art. 25, IV, letra "a", da Lei nº 8.625/93; e arts. 2º e 5º da Lei nº 7.347/85; vem, perante V. Exª, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

contra:

O MUNICÍPIO DE XXXXXX, pessoa jurídica de direito público interno, representada por seu Prefeito Municipal, com sede administrativa na xxxxxxx nº xx, neste município; pelas razões de fato e de direito que a seguir serão expostas:

A) DOS FATOS

1. No dia 25 de junho de 1998, uma guarnição do xº Pelotão da Companhia de Proteção Ambiental da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, a pedido desta Promotoria, esteve realizando uma vistoria no aterro sanitário (melhor seria designar de depósito de lixo) da cidade de xxxx, localizado no bairro xxxxx. Realizado o trabalho, constataram os policiais militares as seguintes irregularidades:

a) o aterro sanitário está funcionando em uma área considerada de preservação permanente (art. 2º, letra "a", item "1", da Lei nº 4.771/65);

b) quando da instalação do aterro a Prefeitura Municipal não respeitou o disposto no art. 225, § 1º, IV, da CR, e nem observou o disposto nas Resoluções do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) nº 001/86 (art. 2º, inciso X) e nº 237/97 (art. 3º); e

c) o aterro sanitário está funcionando sem as necessárias licenças ambientais, respectivamente: licença ambiental prévia, licença ambiental de instalação e licença ambiental de operação (art. 10 da Lei nº 6.938/81).

2. Constataram os senhores policiais, ainda, que no local haviam animais mortos, já em estado de decomposição, e uma grande quantidade de lixo hospitalar e de produtos tóxicos. Situação alarmante, considerando-se que o depósito de lixo não é cercado e as pessoas (na maioria crianças) moradoras do bairro xxxxxxx são vista, diariamente, remexendo e catando objetos no lixo ali depositado.

3. A Prefeitura Municipal de xxxxx reconhece que está operando o aterro sanitário sem as necessárias licenças ambientais (Ofício anexo).

4. A destinação final dos resíduos sólidos urbanos (Lixo) é a responsável pela degradação ambiental da região onde está localizado "Lixão". Não há qualquer tipo de tratamento do solo ou dos resíduos que ali são depositados. O lixo é simplesmente depositado a céu aberto. Ao lado do depósito, existe um pequeno riacho (fotos) para o qual correm os resíduos líquidos resultantes da decomposição do lixo orgânico, poluindo, conseqüentemente, os mananciais de água da região. O solo, sem tratamento, absorve os resíduos líquidos que acabam contaminando o lençol de água subterrâneo. A decomposição a céu aberto dos resíduos orgânicos exala mau cheiro, poluindo o ar, além de ser um foco potencialmente transmissor de doenças. Fato agravado pela presença constante de crianças no local, o que já resultou em inúmeras reclamações ao Conselho Tutelar.

5. O direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é garantido pela Constituição da República (art. 196), impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Ao invés de preservar e defender o meio ambiente, está o Poder Público de xxxxx a degradá-lo, sendo o responsável direto pelo maior foco de poluição ambiental existente na área do município.

6. Não bastassem os danos causados pelo "Lixão" ao meio ambiente e a saúde das pessoas que residem próximo ao local, o depósito de lixo vem causando um dano direto ao patrimônio paisagístico e turístico do município. Próximo e em altitude superior ao local onde está instalado o depósito, existe um mirante do qual se pode observar toda a cidade de xxxxxx. A paisagem é linda e o local é diariamente visitado por turistas. Ocorre que, olhando-se à esquerda do mirante, vê-se, claramente, a cena deprimente propiciada pelo depósito de lixo a céu aberto (geralmente sobrevoado por urubus). O turismo é uma vocação do município e a paisagem privilegiada de nossas terras a todos causa admiração. No entanto, diariamente, esse patrimônio vem sendo agredido pela presença do depósito, causando uma má impressão a todos que nos visitam.

7. Os fatos descritos estão a exigir a pronta intervenção do Poder Judiciário, eis que ao Poder Público Municipal compete a missão constitucional de zelar pelo equilíbrio ambiental, essencial à qualidade de vida do povo. Portanto, deve o Município ser

compelido a licenciar outra área e instalar um aterro sanitário dentro das normas ambientais vigentes, além de recuperar a área atualmente degradada (reconhecida como de preservação permanente).

B) DO DIREITO

1. O dever do Município de defender e preservar o meio ambiente tem sede constitucional (art. 225, caput, da CR); sendo que o § 1º, inciso IV, do mesmo artigo, exige o estudo prévio de impacto ambiental como requisito para instalação de atividade potencialmente poluidora, in verbis:

"Art. 225. Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

"IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;"

2. Os mesmos deveres e obrigações estão previstos nos arts. 181 e 182, V, da Constituição Estadual:

"Art. 181. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

Art. 182. Incumbe ao Estado, na forma da lei:

(...)

"V - exigir, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudos prévios de impacto ambiental, a que se dará publicidade;"

3. Digna de nota, a preocupação com a saúde pública estampada no art. 153 da Constituição Estadual:

"Art. 153. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

Parágrafo único - O direito à saúde implica os seguintes princípios fundamentais:

"I - trabalho digno, educação, alimentação, saneamento, moradia, meio ambiente saudável, transporte e lazer."

4. Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de xxxxxx (arts. xx e xx, xxx) assim estabelece a responsabilidade do Município com relação ao meio ambiente:

"Art. xx -.

Art. xx -."

5. A Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus mecanismos de formulação e aplicação, hospeda o seguinte texto exigindo licenciamento prévio das atividades potencialmente poluidoras junto aos órgãos estaduais e federais competentes:

"Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem com os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente $\frac{3}{4}$ SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais $\frac{3}{4}$ IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis."

6. Por sua vez, o art. 2º, X, da Resolução CONAMA nº 001/86, relaciona os aterros sanitários entre as atividades que necessitam da elaboração prévia de um estudo de impacto ambiental, in verbis:

"Art. 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental-RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

(...)

X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;"

7. O licenciamento ambiental é regulado pela Resolução nº 237/97 do CONAMA. No Estado de Santa Catarina, a Portaria Intersectorial nº 01/92 relaciona as atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental, encontrando-se, entre elas, a coleta, tratamento e depósito final dos resíduos urbanos.

8. Chamando a atenção para o fenômeno turístico, sua importância econômica e a necessidade de preparação urbanísticas daqueles locais com vocação turística, os seguintes ensinamentos do professor José Afonso da Silva, em sua obra Direito Urbanístico Brasileiro, 2ª edição, 1995, Malheiros, pág. 352:

"O fenômeno turístico se manifesta pelo deslocamento de pessoas para lugares que lhes proporcionem especial atração de beleza, lazer, divertimento, comodidades e repouso. A imposição econômica do fenômeno gera a necessidade de estabelecer uma política nacional de turismo, entendendo-se como tal o conjunto de diretrizes e normas integradas em um planejamento de todos os aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional. Dentre os aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo, destaca-se a preparação urbanística daqueles lugares de vocação turística, porque dotados de atrativos especiais, culturais ou naturais, que despertem interesse dos turistas. É precisamente aí que urbanismo e turismo se entrelaçam, porquanto pela atuação daquele condicionam-se bens, áreas e locais, adequando-o ao desenvolvimento do segundo."

C) DO PEDIDO

Diante do exposto, e na busca de preservar o meio ambiente e a saúde da população de XXXXX, requer o presente Órgão do Ministério Público o seguinte:

- 1) seja a Municipalidade de XXXXX compelida, liminarmente (art. 12, caput, da Lei nº 7.347/85), a formalizar, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da sua citação, pedido de licenciamento ambiental junto à Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente (FATMA), tendo por objeto a destinação final dos resíduos sólidos urbanos do município, fixando-se a multa de diária de vinte salários-mínimos no caso de descumprimento;
- 2) que, afinal, seja julgada procedente a presente ação civil pública para compelir o Município a instalar um aterro sanitário que atenda às normas ambientais vigentes; além de obrigá-lo a remover, totalmente, os resíduos sólidos urbanos atualmente depositados no "Lixão" do bairro xxxxxx, pois o mesmo está localizado em área de preservação permanente; tudo, mediante supervisão e indicações técnicas da FATMA;
- 3) a citação do Município de XXXXX na pessoa do senhor Prefeito Municipal, para, querendo, contestar os termos desta ação civil pública.

Protesta, por fim, pela produção de todas os meios de prova admitidos em direito.

Dá-se à causa, para fins processuais e fiscais, valor inestimável.

Neste Termos

Espera Deferimento.

XXXXXX, xx de xxxx de 2001.

XXXX XX XXXXXXXX XXXXXX

Promotor de Justiça