

A EVOLUÇÃO DO MUNICÍPIO E DO MEIO AMBIENTE

Vagner BERTOLI*

RESUMO: Este artigo procura abordar o surgimento do Município e a interação dos que vivem nele com o meio ambiente, o qual passa a ser tratado conforme os costumes e as necessidades de determinadas épocas, surgindo assim uma nova consciência para com a preservação.

PALAVRAS-CHAVE: evolução; município; meio ambiente; Normas Legais.

Principais Conceitos

Origem e evolução do município

Introdução

A organização e a forma do município, tal qual hoje conhecemos, não encontra data certa na história, mas as idéias e as instituições do passado, principalmente as religiosas, dão uma noção do seu surgimento em Roma.

A religião da época não permitia que as famílias se unissem, ao menos que professassem a mesma religião. A reunião das famílias unidas pela mesma fé passou a ser chamada pelos gregos de fratria e pelos latinos de cúria, que tinham um chefe chamado de patriarca ou curião. Fustel de Coulanges ensina que com a reunião em nome da religião

“(D)iversas famílias formaram a fratria, diversas fratris a tribo, diversas tribos a cidade” (COULANGES, 1999: 109).

Face às anotações históricas, verifica-se que a cidade foi formada paulatinamente pelos povos que se reuniam em torno de sua religiosidade, havendo em cada uma das células o sumo sacerdote que também era o chefe político.

Os romanos não tinham como sinônimas as palavras cidade e urbe, como ocorre em nossos dias, diferenciavam eles:

“A cidade era associação religiosa e política das famílias e das tribos; a urbe era o local de reunião, o domicílio e, sobretudo, o santuário dessa associação” (COULANGES, 1999: 114).

A urbe era o santuário em que ocorriam as reuniões das cidades. Para a constituição de uma urbe era necessário um ritual de fundação, momento em que se delimitava o seu espaço que passava a ser sagrado e intransponível espiritualmente.

As cidades tinham independência política, culto aos seus deuses e código próprio, sendo as únicas forças da época, as quais se reuniam nos santuários que eram as urbes.

Segundo Íris Eliete Teixeira Neves de Pinto Tavares,

“(O) municipalismo foi conhecido a partir de Roma, durante a República, por volta do século 1 antes de Cristo. (...) Roma anexara territórios, e muitas das cidades conquistadas mantiveram sua organização originária, recebendo, ao longo do tempo, a influência dos conquistados. Tornou-se um Estado integrado de cidades. Atribui-se a Sua a instituição do regime municipal romano (80 a.C.) Já no Império, a Lex Júlia Municipalis (aproximadamente 40 a.C.) veio estabelecer as diretrizes da organização municipal para as cidades que viviam sob o raio de influência romana. Com o decorrer do Império, a estrutura se abalou para perder-se totalmente com as invasões bárbaras” (TAVARES, 1997: 169).

Evolutivamente, durante a Idade Média, os senhores feudais ofereciam segurança às cidades, e por isso, determinavam as regras a serem seguidas,

“... até que a Reforma na religião - o Renascimento — na arte — e a Revolução Francesa — na política — rompessem a estrutura e enlaçassem os dois extremos” (CHALITA, 1999: 31).

Brasil-Colônia

* Bacharel e Mestre em Direito pela Instituição Toledo de Ensino de Bauru —ITE. Docente da Faculdade Eduvale de Avaré.

“Com a insurreição da burguesia, começaram a aparecer as primeiras cidades livres na Europa. Na Inglaterra, desenvolveu-se o municipalismo desde 1450. Na Espanha, surgiram os ayuntamientos e, em Portugal, os Conselhos dos Homens Bons, assembleias eletivas que governavam as cidades. A instituição das municipalidades portuguesas aparece já nas Ordenações Afonsinas (anteriores a 1512) e nas Manuelinas (de 1512). Era regulada pelo Título LXVI do Livro 1 das Ordenações Filipinas quando foi transplantada para o Brasil” (TAVARES, 1997: 180).

Por mais de três séculos, o Brasil esteve submetido às Ordenações do Reino de Portugal (Ordenações Manuelinas, promulgadas por D. Manuel 1, em 1521, e às Ordenações Filipinas, promulgadas por D. Filipe III, em 1603). Trata-se de compilações de leis vigentes em território português, verdadeiras consolidações gerais que serviram de base para os futuros códigos brasileiros (Civil, Comercial, Penal, Processual). As Ordenações Afonsinas foram reformuladas no reinado de D. Manuel (1495-1521), originando as Ordenações Manuelinas, publicadas, primeiro, em 1514 e depois, em 1521, mantidas em vigor até 1603, quando passaram a vigor as Ordenações Filipinas.

Com a colonização do Brasil, os donatários receberam glebas de terras através das cartas régias, jurisdição civil e criminal, tendo como compromisso o povoamento das terras e a faculdade de criar vilas onde foi

“... a capitania de São Vicente, a primeira colônia regular. AíJitndou Martim Afonso, em 1531, (antes mesmo de lhe ser passada a sua carta) a vila de São Vicente, que foi a mais antiga de todas. Em 1546, criou-se a de Santos; em 1560, a de São Paulo, que substituiu a de Santo André, já elevada em 1553; e, em 1561, a de Itanhaém, que não chegou a prosperar” (MAIA, 1962: 68).

Note-se que o município no Brasil nasceu por meio das cartas régias dadas aos donatários, que povoaram a área e, com isso, fundaram as vilas que originaram os primeiros municípios.

Brasil Império

A nossa primeira Constituição, conhecida como Constituição Política do Império do Brasil, jurada em 25 de março de 1824, grafou no Art. 2º:

“O seu território é dividido em Províncias na forma em que atualmente se acha, que poderão ser subdivididas como pedir o bem do Estado”.

É a primeira referência constitucional, implícita, ao que hoje se conhece por município.

A Constituição de 1824, em nome da Santíssima Trindade, no Título VII - Da Administração e Economia das Províncias, Capítulo II - Das Câmaras, artigos 167, 168 e 169, tratava da criação das câmaras, eletividade, competência, composição, remetendo para lei posterior sua regulamentação.

A Lei nº 01-1828, que regulamentou a Constituição em questão, cuidou da eleição de juízes de paz, das atribuições das Câmaras, silenciando quanto à tão sonhada autonomia para os municípios.

Brasil República

Por meio do Dec. 01 de 15/11/1889, publicado no DOFC de 16.11.1889, foi proclamado provisoriamente e decretado como forma de governo da nação brasileira a República Federativa, estabelecendo-se as normas que regeriam os Estados Federais.

A Constituição de 1891, em seu Art. 68, dispunha que fosse respeitado o peculiar interesse de cada município buscando, assim, garantir a cada um deles a autonomia tão desejada. Entretanto, a norma constitucional não foi respeitada, graças aos desmandos políticos dos coronéis da época que determinavam as regras a serem seguidas, conforme seu interesse eleitoral em detrimento dos interesses da municipalidade.

Durante o período revolucionário de 1930, o Decreto nº 19.938 de 11 de novembro de 1930 determinou que os Estados fossem governados por interventores e os municípios por prefeitos nomeados, que teriam funções executivas e legislativas, mas seus atos seriam revistos pelo interventor, os quais poderiam ser exonerados a qualquer tempo.

A Constituição Federal de 16 de julho de 1934, ao contrário de sua antecessora, apresentou tendências municipalistas. Disciplinou a organização municipal, eleição de prefeitos e vereadores, discriminando no art. 13, § 2º, 1 a V as rendas pertencentes ao município.

Os comandos normativos da Constituição de 1934, que desenhavam um novo município, não foram plenamente concretizados face à sua curta vigência, já que, em 10.11.1937, houve o golpe de estado ditatorial.

O Estado Novo instalado no país concentrou os poderes nas mãos do Poder Executivo, cassando a eletividade dos prefeitos, mantendo, no entanto, a dos vereadores. Os prefeitos passaram a ser nomeados pelos interventores, havendo total submissão do prefeito nomeado ao interventor. Ambos se apartavam dos interesses municipais para se manterem no cargo.

A Constituição de 18.09.1946 concebeu o município como nenhuma anterior. Restaurou a autonomia municipal em relação às rendas oriundas dos tributos arrecadados pelo Tesouro Federal — o regramento anterior estipulava 7% da quantia arrecadada. A nova Carta Constitucional concedeu-lhes o montante total do Imposto de Indústria e Profissões (antes tinham 50%); uma quota em partes iguais, no rateio de 10% do Imposto de Renda; e quando a arrecadação estadual de imposto, salvo de exportação, excedesse, em Município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-ia anualmente 30% do excesso arrecadado. Bem por isso este momento ficou conhecido como revolução municipalista.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, fortaleceu o município e, de uma vez por todas, inseriu-o na Federação. A Constituição previu em seu art. 1º o município como entidade federativa, reafirmou sua autonomia, conferiu-lhe competência (art.30) e discriminou as rendas (art.156), equiparando-o aos demais entes federados (v. supra, capítulo 1.4).

Origem e evolução do meio ambiente

Infrodução

A criação das cidades provocou, quase imperceptivelmente, modificações na natureza e degradação ambiental,

“... existem dados históricos acerca de agressões ao meio ambiente datados de 3.700 anos, informando sobre salinizações, alagamentos, desmatamentos, erosão do solo e outros acontecimentos” (MATOS, 1998: 36).

Constata-se que a destruição ambiental acontece desde os primeiros tempos, quando os homens primitivos devastavam o meio ambiente para sua subsistência através do uso do fogo, caça, pesca. Claro que não com a intensidade de nossos dias, se consideradas as circunstâncias da época.

A historiadora e escritora Maria Bernadete Ramos Flores relata que

no Mediterrâneo fazia parte da cultura na Idade Média a prática de brincadeiras e festas com animais. Caças a animais eram frequentes entre a nobreza...” (RAMOS: 2001: 03).

Verifica-se que a cultura de uma determinada época está acima das preocupações ambientais, em que as tradições ditam as regras, como ocorre, ainda hoje, em relação à farra do boi, em cidades do sul do Brasil.

1. Brasil Colônia

As ordenações e a legislação portuguesa já protegiam o meio ambiente, tendo as Ordenações Afonsinas, no Livro V, título LVIII, proibido o corte de árvore; no título LXXXIII, imposto pena àqueles que ateavam fogo sem os cuidados devidos; no título LXXXIV, proibido a caça de perdizes, lebres e coelhos com redes, fios, bois ou outros meios e instrumentos capazes de causar dor e sofrimento na morte desses animais, proibição que foi ratificada no Livro V, título LXXXIII, das Ordenações Manuelinas. Ainda, nas Ordenações Afonsinas, o título XCVII do mesmo Livro, proibía a compra de colméias para a retirada de cera, caso matassem as abelhas; no título C, proibía o corte das árvores frutíferas.

No reinado de D. Manuel, não houve mudanças significativas na proteção ambiental com as Ordenações Manuelinas, que mantiveram a mesma preocupação com a proteção dada às árvores e à caça.

As Ordenações Filipinas, além de outras normas, no Livro LXXV, título LXXX VIII, proibiam a pesca com rede e assemelhados nos meses de março, abril e maio, sendo permitido tão somente a pesca com anzol.

Com efeito, o instinto de preservação demonstrado pelos nossos colonizadores continuou na nova colônia, variando de época, conforme o poder central que governava o país.

É controvertido entre os urbanistas, o desleixo dos portugueses no tocante à fundação de cidades no Brasil. Segundo muitos deles, os colonizadores não estariam preocupados com a aruação e o planejamento; o que é contestado por Maurício de Almeida Abreu:

“... ao contrário do que sustentam certas explicações consagradas, o que vem aflorando dessas análises é que o Estado Português teve um papel muito mais importante na organização territorial e urbana da colônia do que aquele que é geralmente admitido” (ABREU, 1996: 150).

O interesse pelo planejamento da cidade não estava somente no embelezamento, mas também no meio ambiente, trazendo o pensamento higienista da Europa para o Brasil, que se preocupava com o local das construções e com as

“causas sociais da insalubridade, que se evidenciavam na superlotação, na insuficiência de ventilação e pouca insolação das habitações...” (ABREU, 1996: 161),

demonstrando, assim, a necessidade do acompanhamento médico nas construções de então, conhecido como geografias e topografias médicas.

2. Brasil República

No Brasil-Colônia houve a edição de várias normas que protegiam o meio ambiente, além daquelas já citadas nas Ordenações. A família Real, visando aclimatar as especiarias vindas das Índias Orientais, criou em 13 de junho de 1808 o Jardim de Aclimação, aberto à visitação pública após 1822. O Jardim de Aclimação atualmente é conhecido como Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

Em 1830, no período do Império, publicou-se o Código Criminal que impunha em seus artigos 178 e 257 penas para o corte ilegal de madeira. A Lei nº 601, de 18.09.1850, conhecida como a “Lei das Terras”, iniciava a teoria da reparação do dano ecológico, disciplinando que na derrubada de matas e queimadas, responsabilizar-se-ia o infrator pelo dano civil, além do criminal.

Na vigência da Constituição de 1891, houve vários avanços no campo do meio ambiente, como o Código Civil de 1916 que previa o uso nocivo da propriedade (arts. 554 e 555); no art. 582 disciplinava que

“O dono de um prédio ameaçado pela construção de chaminés, fogões, ou fornos, contíguo, ainda que a parede seja comum, pode embargar a obra e exigir caução contra os prejuízos possíveis”.

Na década de 30 surgem os primeiros diplomas específicos de proteção ao meio ambiente, dentre eles: proteção aos animais, código das águas, exploração da caça e pesca.

Durante a vigência da Constituição Federal de 1937, foi editado o decreto-lei nº 25, de 30.11.1937, que organizava a proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional, tornando passível de tombamento móveis ou imóveis pertencentes a qualquer das unidades da federação.

Em relação à legislação florestal, merece destaque o Decreto Lei nº 2014/40 que autorizava os Governos estaduais a guardar e a fiscalizar as florestas. Em 29.9.1944, através do Decreto-lei nº 6.192, foi reorganizado o serviço florestal.

A Constituição que colocou fim ao Estado Novo, restabelecendo a democracia no Brasil, dispôs em seu art. 175 a competência para o município legislar conjuntamente com a União e Estados no que concerne ao tombamento.

Interessante anotar que em 29.6.1965 foi instituída a ação popular, através da Lei nº 4717, que concedia poder ao cidadão para em nome da coletividade proteger o meio ambiente, podendo obter do Poder Judiciário decisões que anulassem atos do poder público que atentassem contra o meio ambiente.

O regime autoritário não trouxe muitas mudanças ao cenário nacional em relação à legislação ambiental, destacando-se o Código Brasileiro do Ar, Código da Pesca, a VIII Reunião Internacional dos Magistrados ocorrida em 1971 na cidade do Rio de Janeiro.

A Assembléia Nacional Constituinte de 1988 foi acompanhada por movimentos populares e entidades que defenderam a inserção da proteção ao meio ambiente. Como resultado destes fatores de pressão social, foi disciplinada exemplarmente a matéria em questão, estando nossa Constituição Federal dentre as melhores do mundo na proteção ao meio ambiente.

Como pudemos ver, a reunião de famílias que comungavam a mesma crença religiosa originou os primeiros povoados - os quais tratavam dos interesses comuns - que, no decorrer do tempo, evoluíram para cidades — cuidando dos interesses próprios. Crescidos os povoados, agruparam-se as cidades, formando uma urbe que através das guerras era anexada a um território único e administrada nos moldes do Estado conquistador.

Evolutivamente, os municípios sofreram influência do modelo de Estado adotado no país. Isto porque, em determinados momentos, gozavam de independência e, em outros, perdiam-na, pela simples mudança do governante ou das normas que lhe davam sustentação. No histórico das Constituições Brasileiras, o município passou por diversas transformações, sendo reestruturado pela Carta Constitucional de 1988 que o reconheceu definitivamente como integrante da federação.

Como não poderia ser diferente, face ao crescimento populacional bem como às atividades de lazer - festas com animais - e, principalmente, a sobrevivência dos povos através da caça, pesca e corte de árvores, houve as primeiras modificações na natureza. Bem por isso, os problemas ambientais foram objeto de preocupação pelo poder central que governava o país, desde o Império. Ressalte-se que, atualmente, a Carta de 1988 traça exemplarmente diretrizes a serem cumpridas no âmbito do meio-ambiente.

Conclusão

Como pudemos constatar, a entidade federada está intimamente ligada ao desenvolvimento do meio ambiente, devendo, assim, as políticas serem criadas e aperfeiçoadas nos locais em que a população tiver o primeiro contato com os problemas que afetam suas vidas, ou seja, onde vivem.

Atualmente, não restam dúvidas quanto à importância do Município como entidade federativa. Dessa forma, demonstra-se o interesse local pelos problemas causados em detrimento do meio ambiente, cabendo ao Município legislar em relação a este no que estiver efetivamente demonstrado como sua peculiaridade.

BERTOLI, Vagner.
THE DEVELOPMENT OF THE COUNTY AND ITS ENVIRONMENT.

ABSTRACT: This issue tries to focus on the birth of the county and the interaction of the ones who live in it with the environment. Which starts to be treated according to the habits and needs of certain occasions, so as a new conscience for preservation stands up.

KEYWORDS: development; county; environment; regulations.

Referências bibliográficas

ABREU, Maurício de Almeida. Pensando a Cidade no Brasil do Passado. In: CASTRO, Má

Elias de, GOMES, Paulo Cesar da Costa & CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). Brasil:

Questões Atuais da Reorganização do Território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

CHALITA, Gabriel. Ética dos governantes e dos governados. São Paulo: Max Limonad, 1999.

COULANGES, Fustel de. A cidade antiga, 2. ed. Trad. Edson Bini. Bauru: Edipro, 1999.

FLORES, Maria Bernadete Ramos (26.09.01) A farra do boi não vai acabar tão cedo. <http://www.na.com.br/2001/abr/08/lger.htm>.

MAIA, João de Azevedo Carneiro, O município. Rio de Janeiro: Patrimônio, 1962. TAVARES, Íris Eliete Texeira Neves de Pinho. O Município Brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 209, 169-187, 1997.