



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

POLÍTICA CEMITERIAL NO BRASIL:
Os impactos da preocupação ambiental na regulamentação atual

SILVANE FERREIRA DA COSTA

Foz do Iguaçu
2022



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

POLÍTICA CEMITERIAL NO BRASIL:

Os impactos da preocupação ambiental na regulamentação atual

SILVANE FERREIRA DA COSTA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Wellington Nunes

Foz do Iguaçu
2022

SILVANE FERREIRA DA COSTA

POLÍTICA CEMITERIAL NO BRASIL:

Os impactos da preocupação ambiental na regulamentação atual

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Wellington Nunes
(UNILA)

Prof. (Dra. Maria Alejandra Nicolás (UNILA)

Prof. Dr. Jamur Jhonas Marchi (UNILA)

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____.

TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor

(a): _____

Curso: _____

Tipo de Documento

(.....) graduação

(.....) artigo

(.....) especialização

(.....) trabalho de conclusão de curso

(.....) mestrado

(.....) monografia

(.....) doutorado

(.....) dissertação

(.....) tese

(.....) CD/DVD – obras audiovisuais

(.....) _____

Título do trabalho acadêmico:

Nome do orientador (a): _____

Data da Defesa: ____/____/____

Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor (a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons Licença 3.0 Unported*.

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____

Assinatura do Responsável

Dedico este trabalho primeiramente à Deus
que me manteve firme até aqui.
À minha família, em especial,
à minha mãe Geralda
e meu pai Airton.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ainda, aos meus irmãos e sobrinhos.

Aos meus amigos da universidade que sempre compartilharam comigo suas trajetórias, e apoiando as minhas durante esses cinco anos.

Ao meu orientador, Dr. Wellington Nunes que durante essa etapa do trabalho, me acompanhou pontualmente, dando todo auxílio necessário e acreditando no meu projeto.

À minha grande amiga, comadre e irmã de coração, Silvana, que sempre esteve ao meu lado, me apoiando, me fortalecendo e me encorajando para que chegasse até aqui.

E por fim, agradeço a todos aqueles que direta ou indiretamente, contribuíram para eu ter chegado até esse momento final.

“Devemos ser gratos à Deus pelos pequenos detalhes.

Nos detalhes descobrimos o valor de uma realidade.

Olhar as miudezas da vida faz a diferença.”

Padre Fábio de Melo

FERREIRA DA COSTA, Silvane. **REGULAMENTAÇÃO CEMITERIAL NO BRASIL. Do surgimento dos cemitérios até a regulamentação atual.** 2022. 44 páginas. Trabalho de Conclusão De Curso (Graduação em Administração Pública e Políticas Públicas) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Foz do Iguaçu, 2022.

POLÍTICA CEMITERIAL NO BRASIL:

Os impactos da preocupação ambiental na regulamentação atual

RESUMO

Políticas públicas são entendidas como propostas de solução, ou seja, caminhos trilhados para superar um problema público. A pesquisa teve por objetivo mostrar que a crescente preocupação ambiental, a partir da década de 1990, produziu impactos nas políticas públicas de sepultamento, tanto no nível federal quanto municipal, em Foz do Iguaçu. Para tanto, lançamos mão de um estudo de caso em dois níveis: primeiro, estabelecendo o ano de 2003 como ponto de virada da Legislação e, através de revisão bibliográfica e pesquisa documental, foi possível comparar os cenários legislativos federal e municipal, antes e depois desse marco temporal; em seguida, olhando especificamente para Foz do Iguaçu, lançando mão de nova pesquisa documental, foi possível comprovar os impactos das mudanças na legislação federal no nível municipal, no que diz respeito à preservação do meio ambiente. Em termos gerais, o estudo mostra que a crescente preocupação com a sustentabilidade das políticas públicas, observada especialmente a partir dos anos 2000, produziu efeitos concretos na legislação que regula as políticas de sepultamento no Brasil, tanto em nível federal quanto local. Novas pesquisas podem verificar a amplitude desses impactos em outras localidades, inclusive em perspectiva comparada.

Palavras chaves: política regulatória; política de sepultamento; meio ambiente; Foz do Iguaçu, CONAMA.

FERREIRA DA COSTA, Silvane. **CEMETERIAL REGULATION IN BRAZIL. From the appearance of cemeteries to the current one.** 2022. **44 pages.** Graduation in Public Administration and Public Policies – Federal University of Latin American Integration, Foz do Iguaçu. 2022.

ABSTRACT

Public policies are understood as solution proposals, that is, paths taken to overcome a public problem. The research aimed to show that the growing environmental concern, from the 1990s, produced impacts on public burial policies, both at the federal and municipal levels, in Foz do Iguaçu. To do so, we used a case study on two levels: first, establishing the year 2003 as a turning point for the Legislation and, through a bibliographical review and documental research, it was possible to compare the federal and municipal legislative scenarios, before and after of this time frame; then, looking specifically at Foz do Iguaçu, using new documentary research, it was possible to prove the impacts of changes in federal legislation at the municipal level, with regard to the preservation of the environment. In general terms, the study shows that the growing concern with the sustainability of public policies, observed especially from the 2000s onwards, produced concrete effects on the legislation that regulates burial policies in Brazil, both at the federal and local levels. New research can verify the extent of these impacts in other locations, including in a comparative perspective.

Keywords: regulatory policy; burial policy; environment; Foz do Iguaçu, CONAMA.

FERREIRA DA COSTA, Silvane. **REGLAMENTO CEMETERIAL EN BRASIL. Desde a aparição dos cemitérios até o atual.** 2022. 44 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública y Políticas Públicas) - Universidade Federal de la Integración Latinoamericana, Foz do Iguazu. 2022.

RESUMEN

Las políticas públicas se entienden como propuestas de solución, es decir, caminos recorridos para superar un problema público. La investigación tuvo como objetivo mostrar que la creciente preocupación ambiental, a partir de la década de 1990, produjo impactos en las políticas públicas de enterramiento, tanto a nivel federal como municipal, en Foz do Iguazu. Para ello, se utilizó un estudio de caso en dos niveles: primero, se estableció el año 2003 como un punto de inflexión para la Legislación y, a través de una revisión bibliográfica e investigación documental, fue posible comparar los escenarios legislativos federal y municipal, antes y después de este plazo; luego, mirando específicamente a Foz do Iguazu, utilizando nuevas investigaciones documentales, fue posible comprobar los impactos de los cambios en la legislación federal a nivel municipal, en lo que respecta a la preservación del medio ambiente. En términos generales, el estudio muestra que la creciente preocupación por la sostenibilidad de las políticas públicas, observada especialmente a partir de la década de 2000, produjo efectos concretos en la legislación que regula las políticas de sepelio en Brasil, tanto a nivel federal como local. Nuevas investigaciones pueden verificar el alcance de estos impactos en otros lugares, incluso en una perspectiva comparativa.

Palabras clave: política regulatória; política de enterro; meio ambiente; Foz do Iguazu, CONAMA.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA	16
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEPULTAMENTO	16
1.1.1 Tipos de políticas públicas e suas implicações	21
1.2.2 Materiais e Métodos	24
2. LEGISLAÇÃO FEDERAL E POLÍTICAS DE SEPULTAMENTO	27
2.2.1 - LEGISLAÇÃO FEDERAL E EFEITOS ANTERIORES A 2003	27
2.2.2 - Cenário Legislativo e Fiscalizador pós 2003	30
3. EFEITOS NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL	33
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

INTRODUÇÃO

A questão ambiental insere-se na agenda brasileira sobretudo na década de 1990, tendo em vista a proposta por parte da Assembleia Geral das Nações Unidas de realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, a também conhecida Rio-92. A preparação do País para participação na Conferência demandou a criação da Comissão Interministerial de Meio Ambiente (CIMA), em 1990, que através da reunião de representantes de vinte e três órgãos públicos resultou em uma declaração acerca do posicionamento do Brasil em relação às temáticas ambientais.

No contexto da década, os investimentos realizados pelo País têm como resultado principal a institucionalização da matéria ambiental através da criação do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA) em 1991. O programa - ainda vigente é de fundamental importância no direcionamento das políticas públicas ambientais para Estados e Municípios - desenvolveu a estruturação do Ministério do Meio Ambiente (em 1992), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), fundado em 1989, das Unidades de Conservação (UCs), em nível federal, e dos Projetos de Execução Descentralizada (PEDs). A participação dos estados da Federação nos PEDs dependia necessariamente da qualificação dos instrumentos de gestão ambiental adotados pelo território estadual, fazendo com que os estados desenvolvessem infraestrutura nesse sentido.

Com o passar dos anos, os avanços da agenda ambiental no País tornam-se estruturalmente mais robustos. O período compreendido entre a realização dos dois encontros subsequentes à Rio-92, quais sejam Rio+10 (2002) e Rio+20 (2012), foi marcado pela criação de diversos mecanismos institucionais direcionados à atenção ambiental – como por exemplo a Agência Nacional das Águas (ANA), fundada em 2000, e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), criado em 2007.

É nesse contexto que se insere o objeto da presente pesquisa, qual seja, os impactos da nascente agenda ambiental nas políticas públicas de sepultamento no Brasil. Os resultados da crescente discussão acerca dos impactos ambientais do sepultamento, como a contaminação do solo e água subterrânea através de metais pesados e diversos patógenos, comumente desaguam na ausência de estudos ambientais na área de escavação dos túmulos e em sua má preservação e

conservação. Sendo a legislação um instrumento de viabilização, desenvolvimento e aplicação das políticas públicas por parte do Executivo (em nível federal, estadual e municipal), a presente discussão se debruça sobre o caráter das disposições legais sobre o assunto, bem como sobre a relação de tais disposições com a execução prática das políticas públicas por parte dos estados e municípios.

O ponto de partida da pesquisa foi a seguinte questão: a crescente preocupação ambiental como parte da agenda política nacional a partir da década de 1990 produziu efeitos concretos nas políticas de sepultamento? Para respondê-la, estabeleceu-se o ano de 2003 como ponto de virada na legislação federal, que orienta a produção de políticas públicas nos níveis subnacionais, e do grande avanço e espaço que ganha a agenda ambiental no País desde a década de 1990.

Portanto, o objetivo geral da presente pesquisa é mostrar que a crescente preocupação ambiental, a partir da década de 1990, produziu impactos nas políticas públicas de sepultamento, a partir de 2003, tanto no nível federal quanto municipal de governo.

O questionamento norteador trabalhará com duas hipóteses distintas, mas complementares. A primeira considera que a mudança contextual (caráter progressivo da questão ambiental) produziu efeitos concretos nas diretrizes das políticas de sepultamento (legislação federal). A segunda, considera que as mudanças na legislação federal, por sua vez, produziram desdobramentos nas políticas de sepultamento no nível municipal, onde essas políticas de fato se concretizam.

A fim do cumprimento do objetivo geral do trabalho são adotados dois procedimentos metodológicos. Em primeiro lugar, foi estabelecido o ano de 2003 como ponto de virada na legislação federal e, a partir daí, foi comparada a legislação anterior com a posterior àquele ano, com o intuito de verificar se houve mudanças na legislação federal entre um período e outro. Em segundo lugar, foi escolhido o município de Foz do Iguaçu para verificar se as mudanças na legislação federal (diretrizes estratégicas da política pública) produziram desdobramentos na ponta, isto é, no nível municipal de governo.

Para cumprir seus objetivos este trabalho está organizado em três capítulos, além desta introdução e de uma seção conclusiva. No capítulo 1, explicitamos nosso referencial teórico, que permitirá tratar os sepultamentos como parte do processo de

produção de políticas públicas, e nossa metodologia da pesquisa, que vai nos permitir testar nossas hipóteses. O capítulo 2 tem duas partes: na primeira, tratamos da legislação federal que regulava as políticas de sepultamento antes do ano 2003; na segunda, nos debruçamos sobre as mudanças ocorridas a partir daquele ano para absorver preocupações ambientais. No capítulo 3, mostramos como essas mudanças na legislação federal produziram desdobramentos no nível municipal, a partir do caso de Foz do Iguaçu. A última seção, resume os principais achados do trabalho e aponta questões para pesquisas futuras.

1. REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA

Este capítulo trata das bases teórica e empírica da pesquisa e, para tanto, está dividido em duas partes. Na primeira delas, procura-se enquadrar a temática do sepultamento a partir da literatura básica de políticas públicas: mais especificamente procura-se mostrar que o sepultamento é um problema público, isto é, de relevância coletiva, cujos impactos ambientais bastante significativos podem e devem ser tratados a partir da ótica das políticas públicas; ou seja, de propostas de solução mais ou menos adequadas. Na segunda parte do capítulo, trata-se dos aspectos metodológicos envolvidos na pesquisa: questão, objetivos, hipóteses e metodologia.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEPULTAMENTO

Esta seção tem como objetivo tratar as políticas de sepultamento como políticas públicas a partir da matriz teórica apresentada a seguir, começando pelo conceito de políticas públicas.

Laswell (1936) aborda pela primeira vez a expressão *policy analysis* (análise de política pública), que tem por intuito apresentar a interdisciplinaridade entre a produção científica e a produção empírica governamental. Dessa maneira, o autor considera estrutural o diálogo entre os governos, cientistas sociais e quaisquer grupos de interesse. (SOUZA, 2006).

Para Peters (1986), política pública corresponde “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (SOUZA, 2006, p. 25). Nessa perspectiva, um dos principais pensadores acerca das políticas públicas coloca os governos no centro da formulação do conceito fazendo com que para que existam políticas públicas, seja indispensável a ação governamental.

De acordo com Secchi (2014), compreender o campo das políticas públicas passa necessariamente pela compreensão de dois conceitos distintos, quais sejam: problema público e política pública. Ainda de acordo com o autor, o primeiro se refere à percepção de uma situação real insatisfatória; por sua vez, o segundo conceito tem diz respeito a propostas de solução, ou seja, de caminhos para perseguir uma situação tida como ideal. Em outros termos, um problema público é a

defasagem entre uma situação observada (real) e outra idealizada (ideal); além disso, para ser público, um problema precisa ter relevância coletiva. Política pública, por sua vez, é uma diretriz, uma orientação à ação, com o objetivo de solucionar ou diminuir os efeitos negativos de um problema público.

Nesse contexto, é possível compreender que a existência do conceito das políticas públicas insere-se num campo epistemológico que pressupõe a realidade pública para que possa ser compreendido. Ao passo que é real a existência de determinado ponto que produza prejuízos a um grupo de pessoas, as políticas públicas tornam-se o instrumento de superação e melhoria da realidade do cenário em questão.

A construção acerca da definição de políticas públicas foi orientada por Secchi (2014) a partir de alguns questionamentos:

Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais, ou também por atores não estatais? Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência? Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas, ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2014, p.2).

Há que considerar duas abordagens em relação ao estudo da ciência das políticas públicas: abordagem estatista e multicêntrica, sendo a última aquela que admite o protagonismo de organizações privadas e não governamentais na construção das políticas em questão, enquanto a primeira admite apenas o ator estatal enquanto personagem dessa elaboração, elevando o Estado a um patamar soberano no processo decisório de construção das políticas públicas (SECCHI, 2014)

A abordagem multicêntrica, adotada por Secchi (2014) e definida como pilar do arcabouço teórico da presente pesquisa levará em conta a sua justificativa epistemológica supramencionada, ou seja, não levará em conta apenas o Estado enquanto protagonista do processo de produção de políticas públicas. Isso porque entende-se que, tendo em vista o objetivo de superar determinado problema público, a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas podem e devem se beneficiar da participação e do envolvimento de atores estatais e não estatais, como aqueles oriundos do mercado e/ou da sociedade civil organizada.

A partir desse escopo de definição das políticas públicas, a sua elaboração leva em consideração um ciclo composto por sete etapas: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; extinção. A primeira dessas etapas aborda a diferença entre a condição atual e uma situação ideal que seja possível, ou seja, trata-se de uma defasagem entre uma situação real e uma situação ideal da qual falamos há pouco. Já a formação da agenda é a elaboração ou organização de pontos, temas e problemas compreendidos publicamente como relevantes. Em outros termos, trata-se da organização e da formalização das questões reconhecidas como relevantes pela população: mais especificamente, podemos falar em um conjunto de problemas coletivamente relevantes que cidadãos e cidadãs entendem que deve ser tratado pelo poder público (SECCHI, 2014, p. 44-46).

A formulação de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. “Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos”. Já a tomada de decisão abrange o momento em que os interesses de determinado grupo são representados e os objetivos e métodos de enfrentamentos são explicitados. (SECCHI, 2014, p. 37).

Na fase de implementação das políticas públicas é fundamental estudar e revisar todo o processo através de instrumentos metodológicos estabelecidos para conhecer os pontos que são responsáveis por causar um problema de distanciamento entre o status quo e um melhor cenário social. Nessa etapa, como a fase em que são executadas as políticas públicas, dois modelos podem ser seguidos: top down e bottom-up. (SECCHI, 2014, p. 60).

A perspectiva *top-down* ou desenho prospectivo, apresenta uma perspectiva baseada em uma abordagem que se debruça sobre uma sequência de etapas, quais sejam, os elementos constituintes da política pública. A partir da ideia de que a política pública é uma sequência de etapas “distintas e guiadas por lógicas diferentes”, compreende também que o processo de formulação se insere em um campo de prática administrativa e por isso não seria embasado e caracterizado pela lógica da atividade política. Sendo assim, a implementação da política pública se traduz na “execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas”. O *top-down* se define e se encerra no

tecnicismo da implementação da política pública. (SILVA & MELO, 2000 *apud* LIMA e D'ASCENZI, 2013, p. 102, 103)

Dois elementos fazem parte de ambos os modelos de implementação, quais sejam: a figura do formulador e do implementador. Dessa forma, o *top-down*, entende o formulador como o administrador e ator principal do mecanismo:

Se a implementação é uma consequência, a explicação para sua trajetória está no processo que lhe deu origem. Com isso, o foco direciona-se para o processo de formulação. A análise é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas. As lacunas correspondem a mudanças que ocorrem na política durante sua execução. Tais “problemas” são responsabilidade dos formuladores, que devem evitá-los seguindo determinadas orientações para a elaboração das regras que estruturam a implementação. (LIMA e D'ASCENZI, 2013, p. 103)

A *perspectiva bottom-up* ou desenho retrospectivo, questiona a influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação apresentado pelo modelo *top-down*, bem como o tecnicismo e precisão da determinação administrativa. O *bottom-up* não acredita na ideia de que políticas públicas implementadas com êxito dependem apenas da definição exata dos resultados. (ELMORE, 1996 *apud* LIMA e D'ASCENZI, 2013):

As análises são centradas nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação. Considera-se que a política muda à medida que é executada, a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação. (MAZMANIAN & SABATIER, 1983 *apud* LIMA e D'ASCENZI, 2013, p. 104).

O modelo em questão, considera a discricionariedade dos implementadores como um dos fatores para o sucesso da implementação da política pública, uma vez que conhecem a realidade territorial a qual se destina e podem adaptar a proposta para melhor atender as demandas do território. Contudo, é fundamental ressaltar que o modelo entende que a política pública se limita a redirecionar a atenção dos indivíduos para o problema e oferecer estrutura para aplicação de suas habilidades, não sendo capaz de, por si só, resolver o problema.

Restam duas etapas do ciclo de políticas, após a da implementação. A penúltima etapa é a da avaliação, na qual se mobilizam diversos instrumentos para verificar se a política pública em questão está avançando na direção pretendida. Por fim, temos a etapa de extinção da política pública, que pode ter três causas: percepção da resolução do problema; ineficiência dos programas, leis e/ou ações

adotadas para a resolução; ou a perda de importância do problema inicialmente tratado. (SECCHI, 2014, p. 67; PALLARES *et al.*, 2014).

No presente estudo, a etapa de implementação é estrutural na análise das políticas públicas de sepultamento. O processo de produção das políticas de sepultamento envolve tanto um aspecto mais estratégico (legislação federal), que é definido a partir de uma perspectiva *top-down* (de cima para baixo), quanto mais operacional (no nível municipal), envolvendo um modelo *bottom up*, com a participação de atores do mercado e da sociedade civil e, eventualmente, burocratas no nível de rua. (LOTTA, 2021).

Na perspectiva dos burocratas no nível de rua, é necessário que haja grande clareza na redação da norma, uma vez que a incompletude do dispositivo, que por sua vez acarreta ambiguidade na interpretação da norma, faz com que seja acionado o poder discricionário dos agentes administrativos, burocratas no nível de rua. Aspecto que pode ser analisado não apenas a partir de efeitos negativos, como a transferência dos problemas que surgiram na fase de elaboração à fase de implementação, mas também pode ser percebida a partir de efeitos positivos: diante de posições conflitantes, justa e principalmente na fase de elaboração, há na execução, a possibilidade do acordo através da experimentação e aprendizagem de novas técnicas, metodologias e objetivos (LOTTA, 2021).

Dessa maneira, na fase de implementação, caberá a esses agentes o conhecimento de algumas habilidades não apenas técnicas em relação à administração, mas também relacionais para, munidos do melhor interesse do escopo da norma, seja possível lidar com os atores envolvidos nas incertezas e nas relações não programadas inicialmente na trajetória oficial da implementação (LOTTA, 2021).

Tendo tratado das diferentes etapas do processo de produção de políticas públicas, parece de fundamental importância compreender os diferentes tipos de políticas existentes e como isso pode impactar na análise que se faz de políticas específicas e seus efeitos. Nesse sentido, a tipologia de Lowi é fundamental para que se possa aplicar o conceito a determinadas políticas - como exemplo, a política de sepultamento - e a partir daí atribuí-las às demais características e fundamentos da questão.

Trazendo a análise da política de sepultamento enquanto política pública como fundamento para o presente estudo, é necessário inicialmente caracterizar as políticas públicas para que, a partir daí, observando as características da política de sepultamento possa-se realizar a subsunção entre as finalidades de ambas.

1.1.1 Tipos de políticas públicas e suas implicações

Como observado por Leonardo Secchi, a ciência política tradicional tratou, por muito tempo, as políticas públicas (*policies*) como resultado de conflitos de poder e da configuração de interesses (*politics*). Em termos metodológicos, a *politics* era considerada variável explicativa (independente) das políticas públicas em geral (variáveis dependentes). Dessa perspectiva, não havia razão para que pesquisadores se debruçaram sobre a produção de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) e seus resultados, pois esse processo seria dependente das disputas de poder (Secchi, 2014, p. 23).

O cientista político norte-americano Theodor Lowi é o principal precursor da inversão dos termos dessa equação. Isso porque foi ele quem defendeu de forma pioneira que a produção de políticas públicas específicas pode interferir na dinâmica política mais geral, isto é, nos conflitos de poder e na configuração de interesses. Para Lowi, “*policies determine politics*” (Lowi 1972). Como notou Secchi, isso representa uma verdadeira reviravolta na forma como enxergamos as relações de causalidade na área de políticas públicas. Isso porque aceitar a proposição fundamental de Lowi implica em aceitar também que a configuração de interesses e o equilíbrio de poder podem se alterar, dependendo do tipo de política pública que estiver em questão. (Secchi, 2014, p. 23).

Para orientar estudos de políticas públicas por essa perspectiva, Lowi criou um esquema analítico próprio, que ficou conhecido na literatura como tipologia de Lowi. Essa tipologia possui quatro categorias a partir das quais é possível analisar as políticas públicas: constitutivas, distributivas, redistributivas e regulatórias. É importante compreender que determinada política pública pode abranger um ou mais elementos de cada tipologia. (PALLARES *et al.*, 2014).

Políticas constitutivas são aquelas que abrangem determinados procedimentos, que de acordo com Lowi (1985, p.74) são “regras sobre os poderes e regras sobre as regras”. O que se percebe, portanto, na estrutura da formação das políticas constitutivas - a partir de sua finalidade, os impactos na sociedade - é a necessidade de formação de uma estrutura social regrada e regida por princípios e normas que vão reger o funcionamento geral da sociedade em questão. (SECCHI, 2014).

A constituição de regras é necessária para que a sociedade se resguarde na legalidade e tenha segurança de que todas as demais regras que dela derivarem sejam cumpridas, ou seja, estejam sob a envergadura dos mesmos princípios. Portanto, sendo aquelas que apresentam e definem as regras para os movimentos/movimentação sociais, as políticas constitutivas “provocam conflitos entre os entes e os atores diretamente interessados (por exemplo, partidos, os três poderes, os níveis de governo), pois têm a capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente” (SECCHI, 2014, p. 18).

As políticas distributivas, por sua vez, se referem àquelas que beneficiam determinados grupos (os ganhadores ou beneficiários), mas não identificam claramente os perdedores, ou seja, aqueles que arcarão com os custos da política pública. De acordo com Lowi, são caracterizadas pela facilidade com que podem ser “desagregadas e dispensadas em pequenas unidades, cada unidade mais ou menos em isolamento das outras unidades e de qualquer regra geral” (LOWI, 1964 apud SECCHI, 2014, p. 54).

Geralmente dados como exemplos, os benefícios tributários são políticas que, por terem suas especificidades bem definidas quanto aos benefícios, operam na lógica da não interferência mútua:

“Por serem facilmente divisíveis, diversos interesses podem ser satisfeitos ao mesmo tempo. Assim, as políticas distributivas tendem a não gerar muito conflito entre os interesses envolvidos, pois seus benefícios concentram-se em ganhadores facilmente identificáveis, ao passo que seus custos são pulverizados entre diversos perdedores – isto é, todos aqueles que, em última instância, financiarão a distribuição dos favores particulares e clientelistas”. (MANCUSO, 2003, p.7)

As políticas distributivas são, portanto, políticas direcionadas a determinado grupo de pessoas cuja condição social se enquadra em requisitos pré-estabelecidos e cujos custos estão disseminados por toda a sociedade: ou seja, os benefícios são

concentrados, mas os custos são difusos (MANCUSO, 2003; SECCHI, 2014; ALMEIDA, 2009).

As políticas redistributivas dizem respeito à destinação da propriedade, riqueza e renda em uma sociedade e por esse motivo suscita um grande debate acerca de conflito de interesse. Nesse contexto, as políticas redistributivas colocam em lados opostos àqueles que demandam os serviços e aqueles que os proverão, ou seja, detém os recursos financeiros para a realização dos projetos. São exemplos: cotas raciais para universidade, políticas de benefícios sociais para trabalhadores e programas de reforma agrária (SOUZA, 2006).

As políticas regulatórias, por sua vez, estabelecem padrões de comportamento e a oferta de produtos ou serviços para agentes públicos e atores privados. De acordo com Secchi (2010, p. 17) “desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade”.

Diferentemente das políticas distributivas, as políticas regulatórias estabelecem regras gerais, fazendo com que as vantagens ou desvantagens comerciais sejam um fator fundamental no posicionamento dos atores na corrida mercadológica:

“As políticas regulatórias deflagram conflito setorial intenso, colocando de um lado os setores potencialmente favorecidos (por exemplo: em caso de abertura comercial, os setores econômicos mais competitivos) e, de outro lado, os setores potencialmente prejudicados (no caso de abertura comercial, os setores econômicos mais atrasados). Em outras palavras, a política regulatória identifica com mais clareza tanto os ganhadores quanto os perdedores”. (MANCUSO, 2003, p. 8)

As políticas de sepultamento podem ser entendidas como políticas regulatórias, que são aquelas que estabelecem regras para o comportamento das pessoas, para prestação de serviços e para a oferta de produtos e serviços para e por atores públicos e privados (exemplos: legislação de trânsito e regulamentação para campanhas publicitárias).

Ao passo que as políticas de sepultamento estabelecem regras gerais e orientam quanto ao seu cumprimento também de maneira geral, cumprindo com os requisitos da matriz teórica da tipologia, serão definidas e tratadas na presente

pesquisa como políticas públicas regulatórias sendo codificadas por instrumentos como leis, orientações normativas, códigos de ética etc.

Em resumo, entendendo que uma política pública é uma diretriz para a ação, as políticas de sepultamento serão tratadas neste trabalho como uma política pública do tipo regulatória, protagonizada tanto por atores estatais quanto não estatais, e considerada tanto em seu nível mais estratégico (as diretrizes federais que a orientam) quanto mais operacional (sua implementação no âmbito municipal).

1.2.2 Materiais e Métodos

O objetivo geral da presente pesquisa é mostrar que a crescente preocupação ambiental, a partir da década de 1990, produziu impactos nas políticas públicas de sepultamento, a partir de 2003, tanto no nível federal quanto municipal de governo. Para cumpri-lo, primeiro tratou-se de caracterizar a política de sepultamento como política pública regulatória, isto é, que orienta para oferta de produtos e serviços. Este é, portanto, nosso objeto: as políticas de sepultamento enquanto política pública regulatória.

A questão que permeia o estudo portanto se traduz na seguinte pergunta: a questão ambiental como parte da agenda política nacional a partir da década de 1990 produziu efeitos concretos nas políticas de sepultamento?

Conforme apresentado na introdução, a pesquisa considera duas hipóteses: a primeira considera que a mudança contextual (caráter progressivo da questão ambiental) produziu efeitos concretos nas diretrizes das políticas de sepultamento (legislação federal); a segunda, que as mudanças na legislação federal, por sua vez, produziram desdobramentos nas políticas de sepultamento no nível municipal, onde essas políticas de fato se concretizam.

Para tentar comprová-las, são adotados dois procedimentos metodológicos. Em primeiro lugar, foi estabelecido o ano de 2003 como ponto de virada na legislação federal e a partir daí foi comparada a legislação anterior com a posterior àquele ano com o intuito de verificar se houve mudanças na legislação federal entre um período e outro. Em segundo lugar, foi escolhido o município de Foz do Iguaçu para verificar se as mudanças na legislação federal (diretrizes estratégicas da política pública) produziram desdobramentos na ponta, isto é, no nível municipal de governo.

O ano de 2003 foi escolhido como ano de virada da legislação por se tratar do ano de publicação da Resolução 335 do Conselho Ambiental do Meio Ambiente que busca orientar quanto às observações ambientais na prática do Sepultamento por parte dos Municípios. Diante do cenário legislativo federal e municipal anterior e posterior à 2003, será possível verificar a aplicação dessas mudanças tanto no nível estratégico, isto é, da legislação federal que regula a política pública, quanto no nível mais operacional e concreto, na prática dentro dos cemitérios de Foz do Iguaçu.

A escolha do município de Foz de Iguaçu se justifica pela presença de formações naturais fundamentais para a sustentabilidade do território da cidade em questão bem como de toda a região. Em 15 de outubro de 2004 foi publicada a Carta de Foz do Iguaçu sobre o aquífero guarani a partir do Seminário Internacional 'Aquífero Guarani, gestão e controle social', realizado no mesmo ano.

O Seminário reuniu membros da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, representantes dos Governos argentino, brasileiro, paraguaio e uruguaio (países impactados diretamente pela geografia do aquífero em questão), dos movimentos populares e organizações não-governamentais que lidam com a problemática do meio ambiente e da água, universidades e centros de pesquisa, e conclui que a reserva de água subterrânea estocada no Aquífero Guarani seja protegida pelos governos e populações de maneira estratégica e racional diante do seu papel indispensável para a sobrevivência futura. (BRASIL, 2004)

No mesmo sentido, podemos considerar a Mata Atlântica: Em 1939 é criado o Parque Nacional do Iguaçu, através do Decreto Federal Nº. 1.035 de 10 de janeiro de 1939, que preserva mais de 185 mil hectares de Mata Atlântica. O Parque se insere em um contexto geográfico que se conecta com outros fragmentos florestais semelhantes na Argentina, como o Parque Nacional Iguazú, o qual abriga uma rica biodiversidade, incluindo espécies raras e ameaçadas de extinção.

O Rio Iguaçu corta todo o Estado do Paraná e recebe as águas purificadas da Bacia do Rio Floriano e outros rios do Parque. Por consequência, a floresta contribui com a formação de chuvas que realimentam o sistema hídrico da região, viabilizando a existência de diversas espécies raras. (ICMBio, 2022).

Em termos metodológicos, o estudo utiliza uma abordagem qualitativa. Trata-se de uma modalidade de pesquisa cuja preocupação não é o resultado final da pesquisa, mas sim a análise dos dados e o processo para se chegar a tais resultados. Ao fundamentar teoricamente a pesquisa qualitativa, Gil (2002) afirma

que esta busca aprofundar o conhecimento acerca de um problema, com uma visão fenomenológica, a fim de estimular a compreensão, sugerir hipóteses e questões ou desenvolver a teoria relacionada ao mesmo. (GIL, 2002).

Mais especificamente, trata-se de um estudo de caso, o das políticas de sepultamento, em dois níveis: primeiro, estabelecendo o ano de 2003 como ponto de virada na legislação e através de revisão bibliográfica e pesquisa documental, pretende-se comparar os cenários legislativos federal e municipal, antes e depois desse marco temporal; em seguida, olhando especificamente para Foz do Iguaçu, lançando mão de nova pesquisa documental, pretende-se comprovar os impactos das mudanças na legislação federal no nível municipal, no que diz respeito à preservação do meio ambiente; nesse nível de análise realizou-se também uma entrevista com um dos gestores (responsável por cinco cemitérios públicos do Município) que foi questionado em relação às mudanças percebidas por ele após 2003.

Em suma, ao analisar a prática de sepultamento a partir de uma perspectiva histórico-jurídica, a fim de compreender o cenário legislativo do tema antes e depois do ano de 2003, e dos procedimentos metodológicos elencados acima é que se pretende mostrar como a crescente preocupação com a preservação ambiental se reflete nas mudanças da legislação que regula a prática.

2. LEGISLAÇÃO FEDERAL E POLÍTICAS DE SEPULTAMENTO

Esse capítulo trata da abordagem normativa à nível Federal em relação à prática de Sepultamento no Brasil em período anterior e posterior à 2003. Para isso, a primeira seção aborda a Legislação Federal em período anterior ao referido ano, abordando também as implicações políticas e sociais no cenário legislativo. A segunda seção, abordará o cenário normativo e fiscalizador posterior a 2003 a partir dos efeitos das legislações observadas na seção anterior.

2.2.1 - LEGISLAÇÃO FEDERAL E EFEITOS ANTERIORES A 2003

A discussão acerca da legislação federal que regulava as políticas de sepultamento no Brasil antes do ano de 2003 passa também pelo entendimento sobre a competência territorial de legislar sobre o assunto. É necessário que tal análise seja abordada a partir da apresentação das matérias que compõem o Direito Funerário, para o entendimento sobre o caráter de política pública de sepultamento.

Inicialmente é necessário ressaltar o Direito Funerário como aquele ramo que tratará das consequências jurídicas advindas da morte, pensando questões como o respeito ao corpo, o direito à sepultura e a manutenção do local destinado ao cadáver (sepultura) e o respeito à história da pessoa falecida. Nessa seara, podem ser apresentadas diversas Leis Federais que abrangem tais questões como as leis 9.343/97 e 6.015/73 que dispõe, respectivamente, sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e sobre os aspectos dos registros públicos, condições e requisitos gerais de sepultamento e cremação do cadáver. (BARCELLOS, 2017).

Além das leis federais supramencionadas, existem dentro da sistematização do Direito Funerário diversas normas de caráter Municipal e Estadual que devem ser consideradas, por exemplo, a oferta pelos municípios de São Luís e Ribeirão Preto, a respeito da concessão do sepultamento gratuito aos doadores de órgãos e dos serviços gratuitos para os familiares de pessoas em estado de vulnerabilidade. (BARCELLOS, 2017).

Levando em consideração os impactos ambientais do sepultamento e entendendo que fazem parte do escopo do Direito Funerário as leis federais que

versam sobre diversos aspectos do direito frente ao nome, memória, condições gerais do sepultamento, e as suas especificidades municipais e estaduais, é possível inserir na presente análise a orientação da Constituição Federal quanto à concorrência entre os entes federativos no tocante à legislação acerca da responsabilidade com o Meio Ambiente (art. 24, CF).

A partir daí, é possível compreender a relação entre as diretrizes municipais e as leis federais quanto à definição do tema. Ao passo que a esfera federal produz matéria legislativa em relação aos direitos da pessoa morta no campo do indivíduo e frente à sociedade, e os municípios detêm a responsabilidade de legislar sobre os assuntos de interesse local (art. 30, CF) - ou seja, ao passo que uma cria condições gerais, outra determina as condições específicas e nesse sentido - não há que se falar no afastamento de um dos poderes, mas sim em preferência na determinação das normas.

Essa relação pode ser analisada a partir do chamado Princípio Constitucional da Autonomia Administrativa Municipal, que de acordo com Weber e Friderichs (2012), conferem aos municípios a competência de legislar sobre o território local e seus interesses, bem como desenvolver suas políticas públicas ao passo que compreende as necessidades, demandas e particularidades, em sentido amplo, de cada território. Sendo assim, ainda que a Federação oriente através de normas e conjuntos técnicos quanto a questão do sepultamento, caberá ao município definir as regras.

Ou seja, o cenário da responsabilidade ambiental quanto à prática do sepultamento é desenhado da seguinte maneira: a Constituição Federal define a competência dos três entes federativos quanto ao poder de legislar sobre o tema e, ao mesmo tempo, dispõe que é de responsabilidade dos municípios a legislação sobre assuntos de interesse local. Entende-se assuntos de interesse local em um sentido amplo considerando, nesse caso, especificamente, as características físicas e geográficas do solo da região.

Posto isso, a competência territorial municipal faz com que a esfera federal não possua obrigação específica acerca da legislação sobre o tema, mas devido à ausência de legislações específicas dos municípios quanto a questões ambientais envolvidas nas políticas de sepultamentos e, conseqüentemente, perpetuação dos

problemas ambientais, o Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) em 2003 edita a resolução 335, que mais tarde foi alterada pelas resoluções nº 368/2006 e nº 402/2008, necessariamente pelo mesmo órgão. Ou seja, até o ano de 2003 vigorou uma ausência de orientação federal específica que norteasse quanto ao licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos similares, visando a melhoria contínua e o aprimoramento da gestão ambiental. (CONAMA, 2003)

Compreendendo, de acordo com Secchi, as políticas públicas como uma proposta de solução para um problema público, fica evidenciado o caráter de política pública do sepultamento através do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e da Lei de Crimes Ambientais (Lei 6938/81). Tendo como fulcro da análise o caráter preventivo - e não reparativo - do Direito Ambiental, a primeira aponta para a necessidade das políticas urbanas em ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, enquanto a Lei de Crimes Ambientais estipula a obrigação de recuperar ou indenizar os danos causados ao meio ambiente.

Uma vez que a atenção ao meio ambiente, bem como a repressão à sua degradação, se confirma enquanto matéria legislativa, ficando demonstrado a demanda pública de preservação do meio ambiente, o sepultamento torna-se indiscutivelmente uma questão pública, ou matéria de política pública.

Nesse sentido, é fundamental delimitar a competência municipal amparada nos termos legais supramencionados. De acordo com Barcellos (2017):

[...] pode-se afirmar que, portanto, é dos Municípios a competência de legislar sobre o Direito Funerário, em cuja esfera de abrangência estão serviços de natureza pública, observando-se o critério da predominância do interesse local e que a produção legislativa deve respeitar as normas (regras e princípios) constitucionais, bem como as leis (sentido amplo) das esferas federais e estaduais. (BARCELLOS, 2017, p. 30).

Por sua vez, Costa e Custódia (2014, p. 18), nesse contexto de observação da não definição de uma política ambiental alertam sobre a obrigação de regramento em relação aos cemitérios. Eles são de competência municipal, mas vêm sendo construídos e mantidos de forma aleatória sem análise de seus possíveis impactos ou danos.”

Frente aos aspectos do Direito Funerário e da matéria ambiental, de acordo com as atribuições legislativas constitucionais - que delegam aos municípios à responsabilidade sobre a criação de políticas públicas de sepultamento, sob a justificativa de caber ao próprio município o conhecimento dos interesses locais da região e da preocupação com a ausência de regras sobre o licenciamento ambiental dos cemitérios pela maioria dos municípios, o Brasil não conheceu, até o ano de 2003, nenhuma orientação normativa nesse sentido.

Fato é que os aspectos gerais do sepultamento embora fossem abarcadas por algumas das leis federais que compõem o Direito Funerário, a questão ambiental do sepultamento não recebia atenção federal até as últimas duas décadas do século XX. E a partir daí, a função mitigadora dos prejuízos ambientais dos sepultamentos anteriores pode ser observada no texto da orientação normativa, que em seu artigo 1º diz que “os cemitérios horizontais e os cemitérios verticais, doravante denominados cemitérios, deverão ser submetidos ao processo de licenciamento ambiental, nos termos desta Resolução, sem prejuízo de outras normas aplicáveis à espécie”. A partir daí, passa-se a apresentação dos efeitos da publicação das resoluções e os seus efeitos na esfera municipal e estadual. (BRASIL, 2003)

2.2.2 - Cenário Legislativo e Fiscalizador pós 2003

Conforme visualizada a explanação anterior acerca da legislação federal a respeito do tema e suas características, sobretudo em período anterior a 2003 (data da publicação da Resolução 335 do Conama), passa-se agora a apresentação e análise do cenário legislativo a partir do referido ano.

Aqui, insere-se fundamentalmente o papel do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão de caráter consultivo e deliberativo que orienta através de Resoluções, os estados e municípios. Em 2008, a última edição da resolução 335 de 2003, qual seja, a resolução 402, apresenta em seu artigo 11 que os órgãos ambientais dos estados e municípios terão até o último mês de 2010 para o estabelecimento de critérios para a adequação dos cemitérios existentes em abril de 2003.

Contudo, desde a publicação da resolução 335, passou a vigorar orientações normativas quanto ao licenciamento ambiental dos cemitérios. De acordo com

Ramos (2011, p.4) “Atender a resolução é imperativo para a construção de novos cemitérios desde a edição daquela, contudo não se exigiu a retirada de cemitérios anteriores à mesma, mas impondo-lhes prazo, ou seja, aos gestores das necrópoles, para adequação à resolução sob pena de fechamento”.

Dessa forma, o ano de 2003 foi fundamental para o surgimento da legislação federal acerca do tema. A partir daí, o cenário fático quanto às legislações ambientais frente à infraestrutura dos cemitérios passou a alterar o cenário legal e fiscalizador da questão: Com o advento da resolução supramencionada, os órgãos ambientais estaduais e municipais passaram a ter a obrigação de licenciar e fiscalizar a implantação de novos cemitérios. (COSTA e CUSTÓDIO, 2014).

Em seu artigo 1º, a resolução define que:

Os cemitérios horizontais e os cemitérios verticais, doravante denominados cemitérios, deverão ser submetidos ao processo de licenciamento ambiental, nos termos desta Resolução, sem prejuízo de outras normas aplicáveis à espécie. (BRASIL, 2003).

Diante das preocupações ambientais que surgem diante de um sepultamento sem qualquer avaliação técnica, a resolução busca mitigar tais impactos e incentivar atos e elementos ambientalmente corretos:

Art. 8º Os corpos sepultados poderão estar envoltos por mantas ou urnas constituídas de materiais biodegradáveis, não sendo recomendado o emprego de plásticos, tintas, vernizes, metais pesados ou qualquer material nocivo ao meio ambiente Parágrafo único. Fica vedado o emprego de material impermeável que impeça a troca gasosa do corpo sepultado com o meio que o envolve, exceto nos casos específicos previstos na legislação. (BRASIL, 2003).

A partir de 2003, a resolução sofreu algumas alterações, em 2006 e 2008, tendo como fruto das alterações as resoluções 368 e 402, respectivamente. A primeira alteração basicamente acrescentou uma proibição em relação à criação de cemitérios em áreas de proteção permanente. A proibição em questão vem no sentido de contemplar a proteção especial à mata atlântica e também aos mananciais de água. (COSTA e CUSTÓDIO, 2014).

Já a alteração nº 402, de 17 de novembro de 2008 altera o prazo para que os cemitérios se adequassem às regras da resolução 335/2003 de 180 dias para o ano

de 2010. A nova Resolução deu aos órgãos estaduais e municipais, que atuam na área do meio ambiente, prazo até dezembro de 2010 para estabelecer critérios para a adequação dos cemitérios existentes antes de 2003. O descumprimento dessas disposições implica em sanções penais e administrativas.

Dessa forma, a partir de 2003 houve uma alteração fundamental na legislação que tange os aspectos do sepultamento a partir da entrada em vigor da resolução 335, 368 e 402. As questões ambientais que antes não eram tratadas em nenhum dispositivo legal, agora passam a ser objeto de licenciamento e fiscalização por parte dos poderes estaduais e municipais.

Todos os dispositivos legais que compõe a resolução são orientações Federais aos entes Municipais, os quais são legalmente responsáveis por, de fato, direcionarem os aspectos das políticas públicas em seu território dado o conhecimento sobre as demandas do território e suas características, nesse caso, geológicas, físicas e ambientais de maneira geral.

Sendo assim, o próximo capítulo tem por objetivo tratar da legislação municipal que regula os sepultamentos na cidade de Foz do Iguaçu a fim de verificar a existência de mudanças concretas na legislação federal que regula os sepultamentos a partir de 2003, na direção de uma maior preocupação com o meio ambiente.

Analisando as políticas públicas de sepultamento em nível federal a partir da perspectiva do modelo top-down de implementação, é possível obter ferramentas que permitem visualizar a necessidade e substancialidade dos atos normativos que decorrem da caracterização da política de sepultamento como uma política pública.

Dessa maneira, compreendendo que a necessidade Constitucional e o caráter Estatal da demanda, caberá a estrutura de governo federal bem como todos as autarquias e fundações públicas federais a organização normativa e regulação do tema para que haja uma política pública para enfrentar um problema público.

3. EFEITOS NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Neste capítulo será possível abordar a partir de um olhar sob a legislação municipal de Foz de Iguaçu, quais os limites impostos pelo Município no tocante à relação pública com o processo de sepultamento bem como com relação à todas as diretrizes que devem ser seguidas e cumpridas pelos cemitérios. Nesse escopo, portanto, a partir do objetivo de se verificar a relação em questão, o capítulo conta com a análise e contribuição da visão do gestor do cemitério de Foz do Iguaçu.

Para a realização da presente análise, inicialmente, é necessário abordar o cenário legislativo do município de Foz de Iguaçu para que seja possível visualizar as mudanças dentro desse contexto a partir do marco delimitado pelo presente estudo, qual seja, o ano de 2003. Contudo, antes de tomar conhecimento do cenário legislativo municipal, é necessário abordar uma contextualização da estrutura de desenvolvimento das legislações do município sobre o assunto: o projeto de Lei 87 de 2006 posteriormente transformado na Lei Complementar nº 154, de 2010 proposto pelo vereador Neuso Rafain que cria normas para a instalação e funcionamento de Cemitérios Particulares:

A permissão administrativa será outorgada contanto sejam preenchidos os requisitos legais. E não se pode olvidar que são as Leis Municipais que especificam tais diretrizes ou condições. Um exemplo atual do importante papel das Câmaras Legislativas Municipais é o Projeto de Lei Municipal nº 87/2006 da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, no Paraná. Tal projeto cria normas para a instalação e funcionamento de Cemitérios Particulares. (MACHADO, 2006, p. 135)

A partir das características supramencionadas em relação à outorga da administração particular dos cemitérios nota-se que há certos requisitos a serem preenchidos que são estabelecidos justamente pela carta legislativa/projeto de lei em questão, o que fica evidenciado em seu artigo 1º que diz que:

A instalação e o funcionamento de cemitérios particulares no Município de Foz do Iguaçu obedecerão, além do disposto nesta Lei, as disposições constantes na Lei Municipal de Zoneamento de Uso e Ocupação de Solo, no “Estatuto da Cidade”, obedecida a legislação federal, estadual e municipal.

As considerações acerca da administração dos cemitérios encontram justificativa na recomendação da Carta Magna (especialmente em seu artigo 30, inciso V) explicitada nos capítulos anteriores que indica que compete aos Municípios

organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. No inciso VIII do mesmo artigo, a redação magna aponta que é competência dos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo”.

Conforme visualizado nos capítulos anteriores, a organização municipal da matéria está pautada no Princípio Constitucional da Autonomia Administrativa Municipal que tem como centro de sua figura o interesse específico de cada município. Aqui, então, insere-se a ideia de que não há que se falar em interesse municipal sem abordar os interesses estaduais e federais:

O serviço funerário é da competência municipal, por dizer respeito a atividades de precípua interesse local: a confecção de caixões, a organização de velório, o transporte de cadáveres e a administração de cemitérios. As três primeiras **podem ser delegadas pela Municipalidade**, com ou sem exclusividade, **a particulares que se proponham executá-las** mediante concessão ou permissão, como pode o município realizá-las por suas repartições, autarquias ou entidades paraestatais. (LOPES MEIRELLES, 1994, p. 330) (grifo meu).

Já em relação às necrópoles de domínio privado, o Poder Municipal não poderá vedar sua implantação devendo a Administração Pública taxar legalmente a sua ocorrência por meio de normas administrativas, haja vista a principiologia que aborda o interesse local e esse estabelecimento de normas taxativas estão ligadas à autorização do Poder Público Municipal.

A permissão enquanto ato negocial, discricionário e precário, viabiliza que o Poder Público faculte ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou o uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela administração. Não se confunde com a concessão, nem com a autorização: a concessão é contrato administrativo bilateral; a autorização é ato administrativo unilateral. Pela concessão contrata-se um serviço de utilidade pública; pela autorização consente-se numa atividade ou situação de interesse exclusivo ou predominante do particular; pela permissão faculta-se a realização de uma atividade de interesse concorrente do permissionário e do público. (MACHADO, 2006).

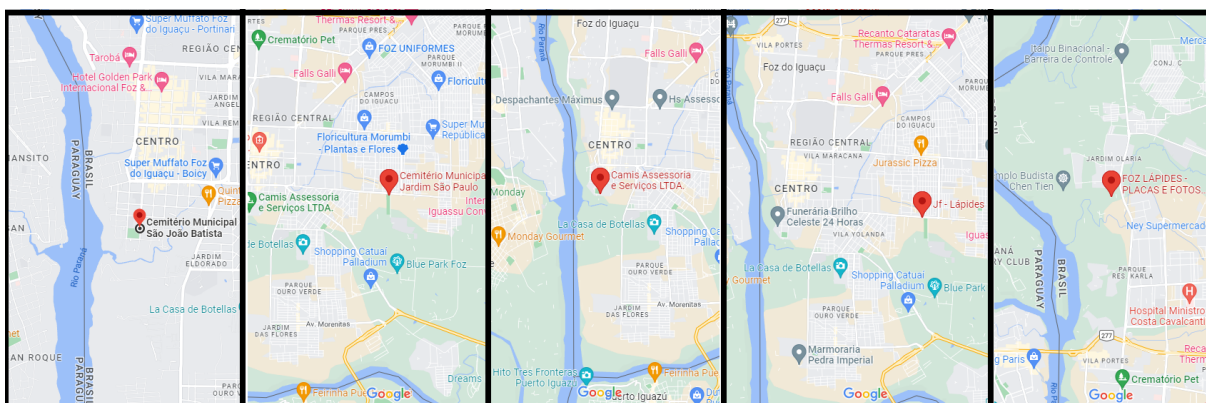
Abordando especificamente a disposição legal municipal quanto à abordagem de questões relativas à preservação e conservação do Meio Ambiente, tem-se precisamente a Lei nº 1780 do ano de 1980 revogada pela Lei Complementar nº7 de novembro de 1991 que trazia em seu capítulo III o título Dos Cemitérios. A Lei sofreu

alterações, especificamente no tocante a esse capítulo através da Lei Complementar nº 208, de 26 de julho de 2013 que de acordo com seu escopo tem como objetivo: dispor sobre a utilização dos logradouros públicos no município de Foz do Iguaçu, o bem-estar, a ordem, os costumes e a segurança pública, estabelece normas de proteção e conservação do meio ambiente, observadas as normas federais e estaduais relativas às matérias.

A Lei supracitada que altera os incisos dos capítulos supramencionados apresenta em seu artigo 1º que o artigo 170 da lei anterior que antes ditava que “os cemitérios do Município são públicos, competindo a sua fundação, polícia e administração, à Municipalidade” passa a vigorar com a seguinte disposição: “que os cemitérios do Município são públicos e particulares, competindo o exercício de poder de polícia à Municipalidade, sendo de competência do Município a fundação e a administração dos cemitérios públicos ou por meio de concessão na forma legal”.

Posto isso, é possível analisar o cenário de permissão e concessão da administração cemiterial de Foz do Iguaçu de acordo com análise e entrevista fornecida pelo gestor da empresa Camis Assessoria e Serviços LTDA, que gere atualmente os cinco cemitérios do Município (figura 1) e responsável pela administração dos locais desde 2008. A entrevista com o gestor foi realizada mediante contato prévio com a assessoria da empresa onde foi previamente apresentado o assunto da presente pesquisa e a importância da contribuição do ponto de vista da gestão sob o tema bem como dos dados a serem compartilhados com a pesquisa. Após o referido contato inicial, a gestão prontamente se dispôs a participar do projeto com atenção, zelo e respeito pelo produto pretendido e caminho metodológico traçado.

Figura 1 - Cemitérios de Foz do Iguaçu



Fonte: Elaborado pela autora

De acordo com o gestor, em período anterior a 1988 a gestão cemiterial ocorria por parte do próprio município, quando foi realizada a primeira concessão que durou 20 anos. A gestão era realizada pela empresa Techagau. De acordo com Campos, não é possível conhecer detalhes acerca da empresa que administrava anteriormente os cemitérios. Em 2008, foi realizada uma nova concessão que passou a administração à Camis Assessoria e Serviços LTDA até o ano de 2028, data que será realizada nova concessão.

Em questionamento ao gestor em relação às alterações procedimentais de sepultamento em período posterior a 2003, analisa que diante do desconhecimento das práticas da empresa de gestão anterior (Techagau) não poderia informar sobre as práticas realizadas pela administração passada. Contudo, foi taxativo em afirmar que há a obrigatoriedade da emissão da Licença Ambiental por parte da empresa atual sob a sua gestão. De acordo com o gestor, essa foi uma das principais mudanças municipais a partir da publicação da resolução do CONAMA em 2003.

De acordo com o gestor entrevistado, "a principal mudança foi em relação ao ambiente onde se encontram os cemitérios e isso fez que todas as licenças ambientais passassem a ser emitidas obrigatoriamente". A fala do entrevistado denota uma preocupação que outrora não ocupavam o papel que hoje ocupa uma premissa fundamental nas atividades de sepultamento no Município.

Diante desse cenário, é possível analisar o cenário legal e prático das ações de sepultamento após resolução publicada em 2003 pelo órgão supracitado e que aqui é fundamental ressaltar que foi alterada em 2006. A Lei Complementar nº 154/10 retrata sobretudo uma grande e valiosa preocupação em relação à administração dos cemitérios e guarda as devidas proporções de administração dos entes particulares. As alterações trazidas pela Lei Complementar 208/13 caminham no mesmo sentido.

De acordo com Machado (2006, p. 136):

A Resolução 335/2003 do CONAMA que, aliás, foi alterada pela resolução 368/2006 foi um dos principais fatores que impulsionaram o citado projeto de Lei. A tendência, agora, é a proliferação de Leis nesse sentido, haja vista o caráter obrigatório do Licenciamento Ambiental de Cemitérios. A propósito, foi possível observar que em

Juiz de Fora (MG), a adequação ambiental dos cemitérios também é motivo de preocupação da administração municipal.

A proliferação citada pelo autor e a obrigatoriedade apresentada pelo gestor em relação à emissão da Licença Ambiental caminham em um sentido de diálogo com os interesses federais sobre o tema que passaram a ser expressos sobretudo a partir do ano de 2003 (tabela 1).

No Município de Foz do Iguaçu essa expansão legislativa sobre o tema se caracteriza pela criação da Lei Ordinária 3296/2006 que “autoriza o chefe do poder executivo municipal a realizar procedimento licitatório, visando à exploração dos serviços de administração dos cemitérios do município de Foz do Iguaçu”, do Decreto 19338/2009 que “fixa taxas de utilização de serviços e administração dos cemitérios municipais”, Lei Complementar 154/2010 que “cria normas para a instalação e funcionamento de cemitérios particulares”, Lei Ordinária 4122/2013 que altera leis nºs 1.347, de 31 de julho de 1987, que “disciplina a implantação, funcionamento e reforma de cemitérios municipais e dá outras providências”, e 4.034, de 22 de outubro de 2012, “que dispõe sobre o procedimento para a cobrança da taxa anual de manutenção de cemitério.”

Tabela 1 - Cenário Legislativo Federal e Municipal posterior à 2003.

Ano	Legislação	Objetivo	Competência
2003	Resolução 335 - CONAMA	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios.	Federal
2006	Resolução 368 - CONAMA	Altera dispositivos da Resolução nº 335.	Federal
2006	Lei Ordinária 3296	Autoriza o chefe do poder executivo municipal a realizar procedimento licitatório, visando à exploração dos serviços de administração dos cemitérios do município de Foz do Iguaçu.	Municipal
2008	Resolução 402 - CONAMA	Altera dispositivos da Resolução nº 335.	Federal

2009	Decreto 19338	Fixa taxas de utilização de serviços e administração dos cemitérios municipais.	Municipal
2010	Lei Complementar nº 154	Cria normas para a instalação e funcionamento de Cemitérios Particulares.	Municipal
2012	Lei Ordinária nº 4.034	Dispõe sobre o procedimento para a cobrança da taxa anual de manutenção de cemitério.	Municipal
2013	Lei Ordinária nº 4122	Disciplina a implantação, funcionamento e reforma de cemitérios municipais e dá outras providências.	Municipal
2013	Lei Complementar nº 208	Dispõe sobre a utilização dos logradouros públicos no município de Foz do Iguaçu. Estabelecer normas de proteção e conservação do meio ambiente, observadas as normas federais e estaduais relativas às matérias.	Municipal

Fonte: Elaborado pela autora

Diante das variadas propostas legislativas municipais que se preocupam com o funcionamento dos cemitérios de Foz do Iguaçu e de acordo com a entrevista com o gestor dos cemitérios que revela uma mudança no cenário de licenciamento ambiental a partir do ano que possui como referência (2008), é possível perceber uma grande preocupação do município em garantir através do processo licitatório a observância às recomendações federais em relação ao processo de sepultamento.

O modelo de implementação de políticas públicas bottom up permite que a implementação das políticas públicas de sepultamento seja analisada a partir da necessidade municipal de se cumprir com a proteção às cidades e ao meio ambiente. Dessa maneira, cada cidade a partir da visão sobretudo dos burocratas a

nível de rua, podem determinar especificidades na aplicação da legislação diante do conhecimento geográfico de sua localidade.

Sendo assim, é possível perceber que o início da regulação federal sob o tema se dá a partir da necessidade de se fazer cumprir com os deveres em relação ao procedimento, dentro dos municípios. É dentro dos municípios que as políticas públicas se concretizam e é, portanto, a partir dessa demanda que há mobilização legislativa sobre o tema.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo mostrar que a crescente preocupação com a sustentabilidade ambiental a partir dos anos noventa produziu efeitos concretos nas políticas públicas de sepultamento utilizadas no Brasil, considerando dois níveis de governo, o federal e o municipal.

Para isso, foi necessário lançar mão de um procedimento metodológico realizado em duas etapas. A primeira tratou-se do estabelecimento do ano de 2003 como ponto de virada da análise. Essa delimitação do referido ano se dá por ser um ano que marca o início da regulação federal sob o tema. Em período anterior às resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente, não foi possível localizar legislação específica sobre o tema. Na segunda etapa, foram selecionados os cemitérios do município de Foz do Iguaçu para que fosse possível observar a ocorrência ou não dos efeitos da legislação federal no nível municipal.

Dessa maneira, a partir da publicação da resolução CONAMA 335 em 2003 que teve por objetivo orientar quanto às observações ambientais na prática do Sepultamento por parte dos Municípios foi possível perceber a criação de diversos dispositivos legais nos anos subsequentes no âmbito Estadual e Municipais os quais abrigam a legalidade da aplicação das normas baseadas na recomendação federal diante ao fundamental fator do reconhecimento e propriedade territorial.

Tendo como referência o município de Foz do Iguaçu, foi possível observar através de entrevista com o gestor da atual responsável pela gestão de 5 cemitérios municipais, a Camis Assessoria e Serviços LTDA, que as políticas de sepultamento também sofreram transformações, incorporando preocupações ambientais como, além da criação de diversos novos regulamentos Municipais sobre as atuações dos cemitérios, públicos e privados, a necessidade, obrigatoriedade e rigidez administrativa no cumprimento do procedimento licitatório ambiental para o sepultamento.

A pesquisa trabalhou com algumas limitações, quais sejam, a impossibilidade de realização de uma observação *in loco* dos procedimentos administrativos e o não acesso aos arquivos padrão de procedimento da empresa entrevistada, no ato do sepultamento. Posto isso, é possível propor, enquanto planejamento futuro do presente estudo, a realização de um trabalho de campo que detalhe os fundamentos administrativos dos atos que compõem o procedimento de sepultamento.

De maneira geral, o trabalho contribuiu com a apresentação do cenário atual tanto da legislação sobre o tema em questão, quanto do cenário administrativo da gestão dos cemitérios de Foz de Iguaçu. Por fim, sugere-se que pesquisas futuras se dediquem a verificar se os efeitos aqui abordados exercidos pela pauta do meio ambiente nas sociedades sob a legislação, também podem ser observados em outros municípios, inclusive de forma comparativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Patrícia Sene de. **Políticas públicas distributivas: a literatura brasileira em análise**, 2009.

BARCELLOS, Carlos Alberto Kastein. Direito Funerário: Conceito, Competência e Breves Considerações sobre seus Princípios Informadores. Acta Científica. Ciências Humanas, v. 26, n. 2, p. 21-39, 2017.

BRASIL. Lei Federal Nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm.

BRASIL. Carta de Foz do Iguaçu sobre o Aquífero Guarani, 2004. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/index_old.html/seminarioguarani.html/carta.html.

CONAMA (BRASIL). Dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios. 2003. RESOLUÇÃO CONAMA nº 335 , DOU, ano 1, v. 1, n. 1, 2003.

COSTA, Beatriz Souza; CUSTÓDIO, Maraluce Maria. A cultura da morte no Brasil: os impactos ambientais causados pelo cemitério ao meio ambiente e aos seres humanos. In: XXIII Congresso Nacional do Conpedi, Florianópolis. 2014.

DA CUNHA KEMERICH, Pedro Daniel et al. A questão ambiental envolvendo os cemitérios no Brasil. Revista Monografias Ambientais, v. 13, n. 4, p. 3777-3785, 2014.

DE SOUZA, Maria Roberta Rodrigues; CAVALCANTE, Kellison Lima. Estudo do cumprimento da legislação ambiental em um cemitério da cidade de Senhor do Bonfim-BA/Study of compliance with environmental legislation in a cemetery in the city of Senhor do Bonfim-Bahia (Brasil). ID on line. Revista de psicologia, v. 14, n. 50, p. 1-13, 2020.

GIL, Antonio Carlos et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). **Parque Nacional do Iguaçu**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaiguacu/>. Acesso em dezembro de 2022.

LASWELLLaswell, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How** Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LOTTA, Gabriela. Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades. 2021.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul.-ago. 1972

MANCUSO, Wagner Pralon; MOREIRA, Davi Cordeiro. **Benefícios tributários valem a pena?: um estudo de formulação de políticas públicas**. Revista de Sociologia e Política, v. 21, p. 107-121, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (BRASIL). Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Altera os artigos 11 e 12 da Resolução nº 335, de 3 de abril de 2003. 2008. RESOLUÇÃO CONAMA nº 402 , DOU, 17 nov. 2008.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. 2016.

PALLARES, Ulisses. Fernando Martin Jaime, Gustavo Dufour, Martin Alessandro, Paula Amaya. Introducción al Análisis de Políticas Públicas. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, v. 3, n. 6, p. 227-229, 2014.

RAMOS, Luiz Gustavo de Oliveira. **A questão do necrochorume em Sergipe**. 2011.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2020.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de administração pública, v. 43, p. 347-369, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, p. 20-45, 2006.

ANEXO I

Questionário utilizado na entrevista ao gestor da empresa Camis Assessoria e Serviços LTDA.

- 1) Em período anterior a 2003, como era realizado os procedimentos de sepultamento nos municípios do ponto de vista administrativo?
- 2) Em período anterior a 2003, a preocupação ambiental se manifestava no procedimento prático do sepultamento?
- 3) Posterior a 2003, houve mudança em relação às diretrizes administrativas e ambientais de sepultamento nos cemitérios?
- 4) Qual a principal mudança percebida na prática do sepultamento a partir do ano de 2003?
- 5) Atualmente, em sua opinião, há uma maior preocupação em relação às questões ambientais dentro do procedimento de sepultamento?