

GOVERNANÇA AMBIENTAL NO NÍVEL MUNICIPAL

Taciana Neto Leme

1 INTRODUÇÃO

Passados mais de vinte anos da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio-92), é oportuna a realização de balanços na perspectiva de avaliar os avanços e os limites das políticas públicas de meio ambiente. Uma das análises possíveis diz respeito às estruturas responsáveis pelo desenvolvimento sustentável. Este capítulo traz como contribuição o estudo das estruturas nos governos locais no Brasil – ou seja, como se encontra o arcabouço institucional para a gestão ambiental no nível municipal.

Os órgãos de meio ambiente existentes nos municípios, em conjunto com órgãos estaduais e federais, compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Atualmente, a maior parte das prefeituras – de alguma forma – dispõe de algum tipo de arcabouço institucional para lidar com as atribuições ambientais, mas isto não foi sempre assim. Este cenário é fruto de processo histórico em que os municípios foram assumindo gradativamente novas atribuições a partir do processo de descentralização da política e da perspectiva de gestão ambiental compartilhada. A Lei Complementar (LC) nº 140/2011 (Brasil, 2011), que regulamenta o art. 23 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), tem o intuito de estabelecer mecanismos de cooperação entre os entes federados para a gestão ambiental. Embora esta lei venha sofrendo inúmeras críticas, representa passo importante para a gestão ambiental compartilhada entre os entes federados.

Conquanto se reconheça avanços no que diz respeito aos arranjos institucionais para a gestão ambiental nos municípios, ainda há muito o que ser feito para que estes entes cumpram suas atribuições quanto às políticas públicas de meio ambiente. É preciso aprimorar os processos e fortalecer as instituições por meio dos quais a sociedade toma decisões que afetam o meio ambiente – ou seja, é preciso estabelecer ou aprimorar as bases da governança ambiental (World Resources Institute, 2003).

Neste capítulo, será apresentada a evolução do arcabouço institucional para a gestão ambiental municipal, passando-se pelos aspectos da descentralização e da gestão ambiental compartilhada. Além disso, serão demonstrados os avanços e os limites do arcabouço institucional nos municípios brasileiros para a gestão ambiental a partir dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e de algumas experiências de apoio à gestão ambiental municipal por parte de estados brasileiros.

2 BREVE HISTÓRICO E ALGUNS CONCEITOS

O arcabouço institucional previsto para as políticas públicas de meio ambiente foi definido há mais de trinta anos, pela Lei nº 6.938/1981 (Brasil, 1981), que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e criou o Sisnama.

Criado em período político de ditadura do país, de forma inovadora, o Sisnama instituiu modelo de gestão que estimula a participação da sociedade civil. Incentiva, também, a cooperação e a interação dos organismos envolvidos com o controle e a promoção da melhoria ambiental. Este modelo prevê o estabelecimento de conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. O modelo também pressupõe a descentralização por meio do compartilhamento entre os entes federados (União, estados e municípios); trata-se da gestão ambiental compartilhada (Oliveira, Zanardi Junior e Spengler, 2008).

Assim, desde a criação do Sisnama, os municípios já se faziam presentes enquanto órgãos locais responsáveis pelo controle e pela fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições. Salvo poucas exceções, a questão ambiental ainda não estava na agenda dos governos locais; cenário que foi se modificando ao longo dos anos.

A criação, em 1986, da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA) – anteriormente à Constituição – demonstra a organização de força política favorável à descentralização das políticas ambientais. A entidade ganhou representatividade ao longo dos anos e atualmente é importante ator na representação dos órgãos municipais de meio ambiente.

Segundo Scardua (2003), somente com a Constituição de 1988 e após a realização da RIO-92 é que se encontrou ambiente político-institucional propício para a descentralização das ações do governo central para os estados. As experiências de compartilhamento da gestão ambiental com os municípios são ainda mais recentes, o estado pioneiro, neste sentido, é o do Rio Grande do Sul, que iniciou este processo na segunda metade da década de 1990 (Weschenfelder e Arend, 2010).

Com a promulgação da CF/1988, os municípios são reconhecidos enquanto entes federados e responsáveis por conjunto de competências para as mais diversas políticas públicas. O contexto político da época era de redemocratização do país e reconstrução da legitimidade do Estado. Assim, aproximar as decisões acerca das políticas públicas da população – ou seja, descentralizar as políticas públicas e abrir espaços para a participação cidadã – era uma forma de criar mecanismos para a reconstrução democrática do país. Desencadeiam-se assim na política ambiental dois movimentos: da descentralização das ações governamentais e da participação social.

2.1 Descentralização *versus* desconcentração

Scardua (2003) salienta em seu trabalho que a descentralização – como parte do processo da implementação da PNMA – tem ocorrido de forma fragmentada, descontínua e seletiva ao longo das últimas décadas, nas quais regiões e estados brasileiros experimentaram diferentes graus de implementação de ações nas variadas agendas ambientais (verde, marrom e azul).¹

As experiências de implementação das políticas públicas de meio ambiente indicam duas estratégias no que diz respeito à divisão de atribuições entre órgãos públicos: a descentralização e a desconcentração.

A *descentralização*, segundo Figueiredo (1995)² (*apud* Scardua, 2003) ocorre quando determinadas competências são transferidas a *outra pessoa jurídica*, seja da mesma esfera de governo, seja outro ente federado. Na mesma esfera de governo, por exemplo, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) transfere determinada competência ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Ou com outra esfera de governo, quando um órgão estadual de meio ambiente transfere competência a um órgão municipal de meio ambiente.

Já a *desconcentração*, por sua vez, ocorre quando não há criação ou transferência de competência para outra pessoa jurídica, a transferência ocorre para outra unidade no âmbito da *mesma pessoa jurídica*. Por exemplo, quando a sede do Ibama transfere competências para suas gerências regionais, ou um órgão estadual de meio ambiente cria unidades regionalizadas e transfere competências a estas unidades.

Embora ambas as estratégias tendam a oferecer o serviço para mais próximo da população, a descentralização é mais compatível com a gestão ambiental compartilhada, na qual há divisão das atribuições entre os entes federados. Além disso, a descentralização da gestão ambiental requer estruturação do arranjo institucional do ente que irá receber as atribuições, desenvolvendo inclusive mecanismos de controle social, de tal forma que representa estímulo para que outros entes públicos se estruturarem para a gestão ambiental.

2.2 Participação social: os conselhos de políticas públicas

O mecanismo de participação e controle social mais recorrente nas políticas públicas de meio ambiente são os conselhos gestores de políticas públicas. Segundo Tatagiba (2005), os conselhos são reconhecidos como uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, tratam de diversos temas, como saúde, educação, moradia, meio

1. Agenda verde diz respeito às políticas florestais, de preservação e de conservação da biodiversidade. Agenda marrom está relacionada aos temas relativos à qualidade ambiental, ao controle e à fiscalização das atividades potencialmente poluidoras. E a agenda azul está ligada ao tema de recursos hídricos.

2. FIGUEIREDO, L. V. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

ambiente, transporte, cultura, entre outros. Inovam no sentido de institucionalizar o diálogo entre governo e sociedade no intuito de alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos. Entretanto, os conselhos são também espelhos que refletem as dimensões contraditórias de que se revestem as experiências democráticas recentes.

No Brasil, devido a uma cultura patrimonialista arraigada, na qual por vezes se confundem os interesses públicos com os privados, são comuns, sobretudo nos governos locais, práticas de corrupção e cooptação dos agentes públicos pelos privados. E, para piorar, em muitos municípios, os representantes da sociedade civil – na maior parte das vezes – não representam um grupo social – ou seja, não há base social que legitime a representação. A falta desta base e a representação de interesses particulares nas instâncias de participação e controle social acabam por facilitar ou, no mínimo, induzir a omissão quanto a antigos vícios existentes na administração pública, como o patrimonialismo, o clientelismo, o coronelismo e o mandonismo.³

Essas características não são exclusividade no país, Castells (*apud* Azevedo, Pasquis e Bursztyjn, 2007) afirma que a experiência desmente a visão romântica do local como âmbito de democracia e participação. Em todo o mundo, os governos locais e estaduais são frequentemente os níveis mais corruptos da administração, entre outras razões, porque as redes pessoais se mantêm com mais força que no nível federal e assumem competências do urbanismo e da gestão do solo; setores de atividade mais suscetíveis à captura da administração por interesses privados. Entretanto, segundo o autor, evidências empíricas parecem demonstrar que a proximidade do governo e dos cidadãos no âmbito local permite controle social mais transparente e reforça as oportunidades de participação política e, no limite, de relegitimação do Estado.

3 CONTEXTO ATUAL: REGULAMENTAÇÃO DO ART. 23 DA CF/1988

Um marco importante para a gestão ambiental compartilhada foi a regulamentação do art. 23 da CF/1988, por meio da LC nº 140/2011 (Brasil, 2011), a qual tem os objetivos, entre outros, de harmonizar as políticas e as ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente, bem como

3. Patrimonialismo: é a característica de um Estado que não possui distinções entre os limites do público e os do privado. Clientelismo: tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais e isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto.

Coronelismo: sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis.

Mandonismo: O mandão, o potentado, o chefe, ou até mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico – em geral, a posse da terra –, exerce sobre a população domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e mantém-se ainda na atualidade em regiões isoladas (Carvalho, 1997).

a uniformidade da política ambiental para todo o país, respeitadas as peculiaridades regionais e locais (art. 3º, incisos II, III e IV).

A lei descreve as ações administrativas de cada um dos entes, mas – para efetivar a implementação da gestão ambiental compartilhada – é preciso ir além da definição das competências. Segundo Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007), para promover a descentralização é preciso atrelar este processo à capacidade institucional e administrativa local, ao controle social e a mecanismos de flexibilização; sobretudo, é de suma importância que o processo ocorra de forma compartilhada com outras instâncias e esferas do governo. É necessário promover ação coordenada entre os entes; é preciso cooperação institucional e o estabelecimento de pactos e objetivos comuns para que a ação dos entes seja feita de forma complementar e coordenada.

A LC nº 140/2011 (Brasil, 2011) prevê alguns instrumentos de cooperação, a saber: consórcios públicos; convênios, acordos de cooperação técnica com órgãos e entidades do poder público; a Comissão Tripartite Nacional, as comissões tripartites estaduais e a Comissão Bipartite do Distrito Federal; fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; e delegação de atribuições de um ente federativo a outro e da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro.

A esperada regulamentação do art. 23 está aprovada e agora vêm as perguntas: será que os municípios brasileiros estão preparados para assumir as responsabilidades que lhes cabem com a gestão ambiental compartilhada? Nos últimos anos, assiste-se a um avanço da estrutura institucional governamental nos municípios para a gestão ambiental? As estruturas atuais são adequadas? Quais os avanços e os obstáculos que estes entes vivenciam para a estruturação da gestão ambiental local? E, por fim, quais as oportunidades de melhorias para promover gestão ambiental compartilhada de forma efetiva?

Para ajudar a responder a essas perguntas, serão apresentados os dados da Munic/IBGE relativos à estruturação da gestão ambiental nos municípios, que servirão de base para discutir o arcabouço institucional para este tipo de gestão existente nos municípios. Além disso, serão apresentadas experiências estaduais de apoio à estruturação da gestão ambiental dos municípios.

4 ESTRUTURAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS

O IBGE, desde 1999, realiza a Munic. Esta pesquisa tem por objetivo consolidar uma base municipal de informações, com dados estatísticos e cadastrais atualizados que proporcionam um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento do quadro institucional e administrativo das cidades brasileiras.

A pesquisa reúne informações da totalidade dos municípios brasileiros. As informações reunidas ao longo desses anos permitem fazer análises quanto aos avanços e limites do quadro institucional das prefeituras. No caso das informações

sobre meio ambiente, é possível estabelecer comparações – sobretudo nas edições de 2002, 2008 e 2009 (IBGE, 2005; 2008; 2009). Em 2002, a Munic aplicou suplemento específico de meio ambiente, e os dados foram publicados em 2005; por isto, ao longo do texto, as informações de 2002 são referenciadas com 2005. Os dados desta edição são fundamentais em termos comparativos para as versões mais recentes da pesquisa.

Entre os temas abordados no suplemento de meio ambiente, estão: a existência de estrutura administrativa e conselho de meio ambiente; pessoal atuando na área; a disponibilidade de recursos financeiros; o progresso da implementação da Agenda 21 local; a existência de legislação ambiental; a articulação institucional municipal; os programas e as ações de preservação ambiental praticados; a existência de unidades municipais de conservação da natureza; entre outros (IBGE, 2005).

Nas versões da Munic de 2008 e 2009 (IBGE, 2008; 2009), há informações que permitem ser comparadas com a situação de 2002 (IBGE, 2005), embora apresentem menos dados coletados em comparação com o suplemento de meio ambiente. A análise destes dados permite identificar os avanços e os limites do arranjo institucional para a gestão ambiental nos municípios brasileiros.

Há dados que podem ser comparados nas três versões e outros em apenas duas. As informações da Munic permitem estabelecer outros tipos de análise; entretanto, as reflexões que serão estabelecidas neste trabalho referem-se à identificação da capacidade instalada nas prefeituras para promover a gestão ambiental local. Assim, os itens que serão abordados são:

- estrutura de meio ambiente: órgãos, secretaria e departamento;
- pessoal que trabalha nos órgãos ambientais;
- conselho de meio ambiente;
- recursos específicos para meio ambiente; e
- legislação de meio ambiente.

4.1 Estrutura administrativa

É fundamental dispor de algum tipo de estrutura administrativa para tratar de determinada política pública. Definido o tipo de estrutura – em conjunto ou não com outras políticas –, aloca-se pessoal, recursos e processos relativos a esta política.

A estrutura responsável pelo meio ambiente no município pode lidar com agendas positivas, como ações de planejamento, educação ambiental e política tributária de incentivo às formas sustentáveis de produção. Outras ações que tal

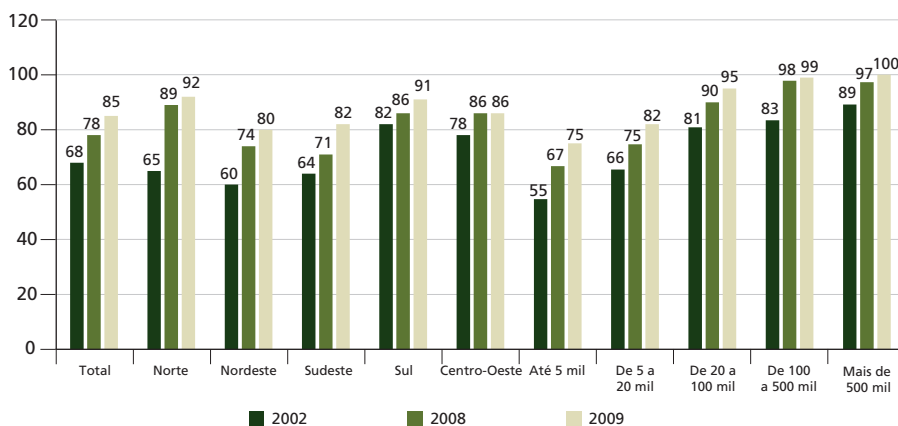
estrutura pode assumir são as do tipo comando e controle, no tocante às atividades que requerem licenciamento, monitoramento e fiscalização, para as quais se exerce o poder de polícia. Ainda podem ser responsáveis por conservação e recuperação de ecossistemas, unidades de conservação, parques, jardins e recuperação ambiental em áreas rurais. Por fim, lidam com as ações administrativas internas necessárias para propiciar as atribuições anteriores (Brasil, 2006).

A Munic indica avanço em termos de estruturas responsáveis pela gestão ambiental nas prefeituras. Comparando-se os dados de 2002, 2008 e 2009 (IBGE, 2005; 2008; 2009), no gráfico 1, é possível perceber tendência de aumento na quantidade destas estruturas. Este aumento ocorre em todas as regiões do país e categorias de municípios por população. A totalidade dos municípios com mais de 500 mil habitantes e a grande maioria dos com mais de 20 mil habitantes dispõem de algum tipo de estrutura. As estruturas são menos comuns nos municípios menos populosos; ainda assim, os percentuais são relativamente altos (75% dos municípios com até 5 mil habitantes e 82% dos com até 20 mil habitantes). Nestes municípios menos populosos, em que ocorreram os maiores crescimentos percentuais ao longo dos anos, é esperado resultado com maior margem de desenvolvimento.

As regiões que apresentam os menores percentuais de municípios com estruturas são o Nordeste (80%) e o Sudeste (82%); possível justificativa é pelo fato de tratarem-se das regiões com maior número de municípios.

GRÁFICO 1

Municípios com estrutura para lidar com meio ambiente nas prefeituras, em diferentes regiões do país e conforme tamanho da população nos municípios (2002, 2008 e 2009)
(Em %)



Fonte: IBGE (2005; 2008; 2009).

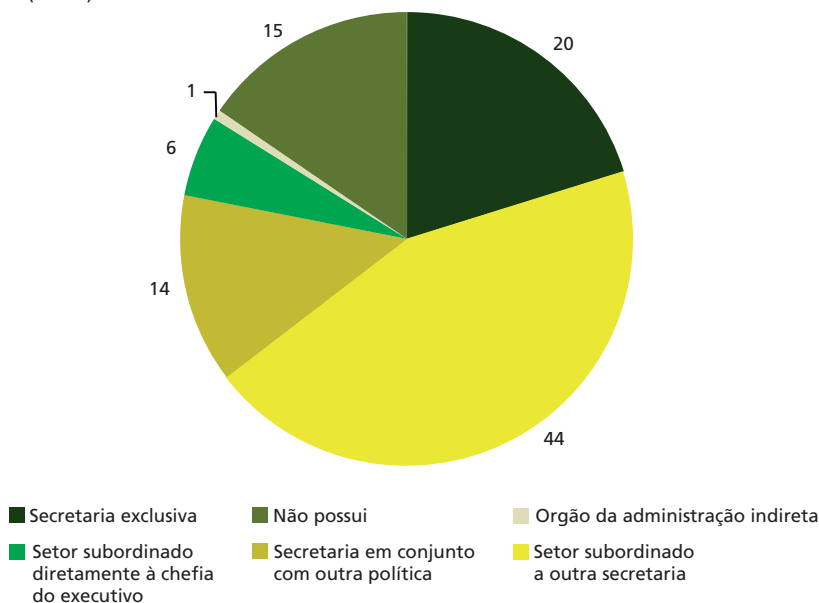
A pesquisa, em 2009 (IBGE, 2009), objetivou caracterizar o tipo de estrutura do órgão ambiental, com as seguintes categorias:

- secretaria em conjunto com outra política;
- setor subordinado a outra secretaria;
- secretaria exclusiva;
- setor subordinado diretamente à chefia do executivo; e
- órgão da administração indireta.

A distribuição percentual de municípios por tipo de estrutura pode ser observada no gráfico 2. A maioria (44%) promove a gestão ambiental em secretaria conjunta com outras políticas públicas; se se somar com os municípios em que a estrutura de meio ambiente é setor subordinado a outra secretaria, ter-se-á que mais da metade dos municípios brasileiros tratam a questão ambiental com outras políticas públicas.

GRÁFICO 2

Tipos de estruturas existentes nas prefeituras para lidar com gestão ambiental (2009)
(Em %)



Fonte: IBGE (2009).

Há os que defendem que o ideal seria, em qualquer situação, a existência de secretaria exclusiva de meio ambiente; entretanto, considera-se que a estrutura ideal é aquela compatível com a estrutura administrativa existente na prefeitura e que esteja em consonância com a realidade local; portanto, para as diferentes realidades dos municípios brasileiros, não há apenas um tipo ideal, mas sim diversos tipos, de acordo com as realidades existentes.

De acordo com a análise realizada pela Munic/IBGE, as secretarias municipais em conjunto com outras políticas setoriais são mais comuns nos municípios de menor porte, o que diminuiu a proporção nos municípios mais populosos. Isto também acontece com os municípios em que o setor de meio ambiente é subordinado a outra secretaria ou à chefia do executivo. Este tipo de organização parece ser adequado, visto que os municípios de menor porte dispõem de menos recursos e, portanto, suas estruturas administrativas tendem a ser mais reduzidas.

É comum que a política de meio ambiente seja compartilhada com temas como: agricultura, turismo, saúde, planejamento etc. O que pode representar estratégia institucional bastante interessante, na medida em que a questão ambiental é transversal e pode dialogar com diversos temas – sobretudo quando a política compartilhada está em consonância com os problemas/ativos ambientais locais; assim pode ter estrutura mais direcionada aos desafios locais. Por exemplo, municípios com atrativos naturais e turísticos podem ter uma secretaria de turismo e meio ambiente, ou um município que tenha forte caráter agrícola pode reunir esta pasta com as políticas ambientais. Por sua vez, a agenda ambiental pode ser cooptada pelos demais temas em que a estrutura de meio ambiente está alocada. Entretanto, não é a presença de um órgão exclusivo para meio ambiente que garante a autonomia de gestão para esta política pública; a prefeitura pode ter secretaria exclusiva de meio ambiente e, ainda assim, a agenda ambiental ser secundária e, inclusive, cooptada por outros interesses.

A análise realizada pelo IBGE identifica ainda outro padrão relacionado à incidência de secretaria exclusiva de meio ambiente, que são menos comuns nos municípios menos populosos e predominam nos acima de 500 mil habitantes. Nestes casos, acredita-se que seja este o tipo ideal de estrutura administrativa, uma vez que são municípios com mais recursos e maior população, de tal modo que requerem estruturas administrativas mais diversificadas e especializadas para lidar com as políticas públicas locais.

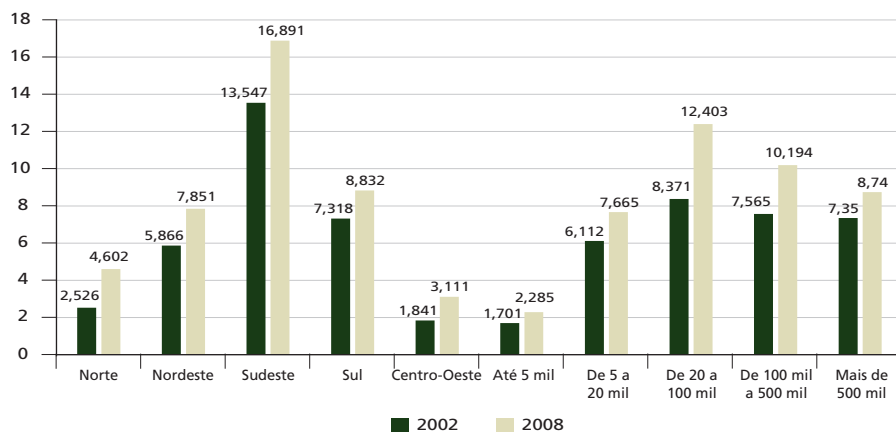
A análise dos dados quanto à estrutura administrativa para a gestão ambiental local permite perceber, de modo geral, que há compatibilidade entre os tipos de estrutura administrativa da prefeitura e a estrutura para a gestão ambiental local. E que a maior parte dos municípios tem o desafio de lidar com a gestão ambiental em conjunto com outras políticas públicas.

4.2 Pessoal

Os dados obtidos com relação ao pessoal trabalhando na área ambiental são das edições da Munic 2002 e 2008 (IBGE, 2005; 2008). É possível perceber, no gráfico 3, que há aumento do contingente em todas as regiões e categorias de municípios segundo a população. Este aumento também foi verificado na maior parte dos estados brasileiros.

GRÁFICO 3

Pessoal que trabalha na área ambiental nos municípios: comparação por região e categorias, conforme o tamanho da população dos municípios (2002-2008)



Fonte: IBGE (2005; 2008).

São mais de 41 mil pessoas trabalhando na gestão ambiental pública municipal, e – no intervalo de seis anos, entre as duas edições da pesquisa – houve acréscimo de 32,7%, com destaque para o Rio Grande do Norte, que quase triplicou a quantidade de gestores ambientais municipais. A região Norte foi a que teve o maior crescimento percentual (84%), saindo de 2.526 pessoas para 4.662, com destaque para o Tocantins, que passou de 174 para quase seiscentas pessoas atuando na gestão ambiental das prefeituras.

A região Sudeste tem o maior contingente; são mais de 16 mil pessoas – especialmente em São Paulo e Minas Gerais – que, juntos, reúnem mais de 30% do pessoal que trabalha com gestão ambiental nos municípios brasileiros. A maior concentração de pessoal trabalhando com gestão ambiental encontra-se nos municípios entre 20 e 100 mil habitantes, e é nos com até 100 mil habitantes que se encontram mais da metade do pessoal que trabalha com gestão ambiental nas prefeituras.

O número de trabalhadores é um dos elementos para verificar as capacidades instaladas para a gestão ambiental local; é indicativo da *polity*, que – segundo Klaus (2000) – se trata das instituições políticas. Entretanto, o aumento do contingente não demonstra o impacto na *policy*, que – segundo esse autor – se refere aos conteúdos da política. Ou seja, o número de trabalhadores não é suficiente para demonstrar o aumento das capacidades para a formulação e a implementação das políticas públicas. Embora existam muitas pessoas trabalhando nos municípios, é muito comum que elas careçam de qualificação técnica para os desafios que lhes são postos, o que demonstra a importância de políticas continuadas de formação e qualificação de pessoal para assumir as competências adequadas a cada município.

Informações relativas à *polity* – sobretudo a quantidade, a distribuição e o tipo de vínculo do pessoal que atua na gestão ambiental local – são fundamentais para a formulação e a implementação de programas que objetivam a capacitação dos gestores municipais e visam o aperfeiçoamento da *policy*. Os dados indicam que o maior esforço de capacitação deve ser destinado aos municípios com até 100 mil habitantes, nos quais se encontra o maior contingente de pessoal. Destaque-se que a natureza do trabalho dos gestores nos municípios menores é muito distinta do trabalho nos maiores e que nestes municípios a estrutura para lidar com a gestão ambiental, de modo geral, é em conjunto com outras políticas públicas.

Políticas e programas de capacitação de gestores municipais devem levar em conta não apenas o porte dos municípios e seus respectivos desafios para a gestão ambiental, como também devem considerar a identificação clara da natureza do trabalho – conforme as competências assumidas por estes municípios, sobretudo a partir da regulamentação do art. 23 da CF/1988. Por exemplo, no que tange ao licenciamento de impacto local, os conselhos estaduais elaborarão a tipificação de atividades de impacto ambiental local em cada estado. A partir desta, é fundamental que os técnicos locais estejam qualificados para fazer as análises necessárias para o licenciamento destas atividades.

Outra análise feita na pesquisa indica o tipo de vínculo funcional que continua precário. Embora o contingente na área de meio ambiente tenha tido acréscimo superior a 30%, o aumento percentual de pessoas com vínculo empregatício (celetista ou estatutário) foi de apenas 7%. Isto traz como consequência algumas dificuldades para o fortalecimento das capacidades locais, uma vez que vínculos precários acarretam maior rotatividade de pessoal, e diversos esforços de qualificação de pessoal são perdidos com a saída dos funcionários das prefeituras.

4.3 Conselhos municipais de meio ambiente

Os conselhos de políticas públicas são espaços de diálogos e decisões acerca de temas de interesse público, trata-se de lócus privilegiado para estabelecer negociações a respeito de demandas e conflitos, bem como representam arena para promover o controle social acerca das políticas. No caso dos conselhos municipais de meio ambiente, os atores envolvidos, em geral, são representantes do governo, do setor produtivo e da sociedade civil organizada, geralmente na figura de organizações não governamentais (ONGs).

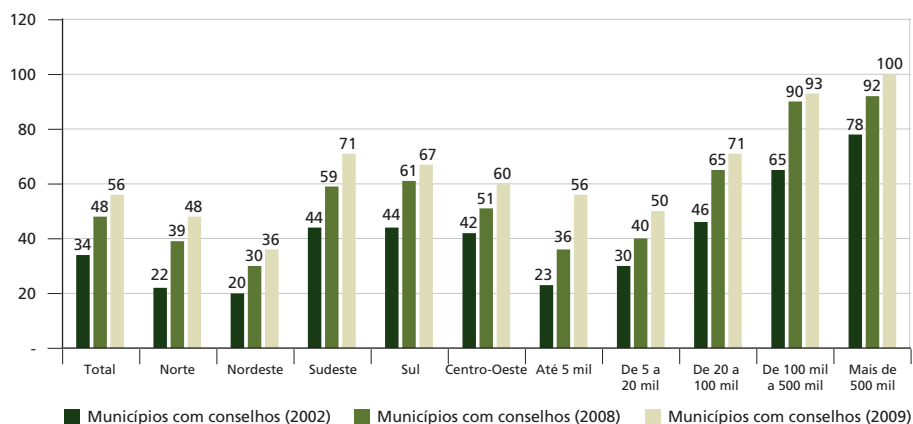
A simples criação de conselhos não representa que sua finalidade seja cumprida; sua composição também não representa a real participação dos atores. A Munic traz um indicativo dos conselhos existentes e realiza tentativa de buscar informações sobre seu funcionamento quando questiona sobre a periodicidade das reuniões nos últimos doze meses. A pesquisa também apresenta dados sobre a composição e os tipos de atribuições dos conselhos municipais de meio ambiente.

A comparação de dados em diferentes edições da pesquisa, bem como a comparação com conselhos de outras políticas, contribuiu para a análise do cenário desses espaços para as políticas públicas locais de meio ambiente.

O gráfico 4 indica tendência de crescimento do número de municípios com conselhos de meio ambiente. Esta tendência pode ser observada em todas as regiões do país e as categorias de municípios segundo a população.

GRÁFICO 4

Municípios com conselhos de meio ambiente: comparação por região e categorias, conforme o tamanho da população dos municípios (2002, 2008 e 2009)
(Em %)



Fonte: IBGE (2005; 2008; 2009).

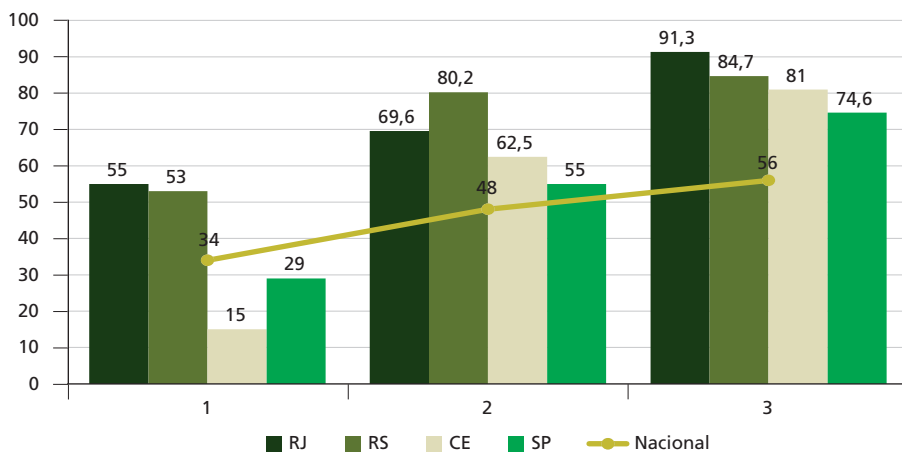
Mais da metade dos municípios brasileiros dispõem de conselho de meio ambiente, e estes estão presentes em todos os municípios acima de 500 mil habitantes. Houve aumento significativo de conselhos municipais de meio ambiente, que passaram de 23% para 56%, nos municípios com menos de 5 mil habitantes.

As regiões Sudeste e Sul são as que apresentam os maiores percentuais de municípios com conselhos de meio ambiente, 71% e 67,2%, respectivamente. De 2008 a 2009, houve importante aumento na quantidade de municípios que informaram a existência deste fórum; acréscimo este influenciado especialmente pelo estado de São Paulo, no qual ocorreu a criação, em 2009, de 127 novos conselhos municipais de meio ambiente. A região Nordeste é a que apresenta o menor percentual de municípios com este tipo de conselho (36,8%), bem abaixo do resultado obtido para o Brasil (56,3%), sobretudo os estados de Sergipe (30,7%), do Maranhão (26,3%), de Alagoas (25,5%), da Paraíba (15,2%) e, por fim, do Piauí (9,4%).

Os estados que se destacaram pela evolução do percentual de municípios com conselhos de meio ambiente são Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Ceará e São Paulo (gráfico 5). Estes resultados são decorrentes de políticas públicas de incentivo à gestão ambiental compartilhada entre entes federados, que, entre outras ações, estimulam a criação de conselhos municipais de meio ambiente. A experiência de algumas unidades federativas (UFs) acerca do incentivo à estruturação da gestão ambiental municipal será tratada mais adiante neste texto.

GRÁFICO 5

Evolução dos conselhos de meio ambiente ao longo dos anos nos estados que se destacaram neste quesito e comparação com dados nacionais
(Em %)



Fonte IBGE (2005; 2008; 2009).

A Munic coletou informações quanto à representação existente nos conselhos. Os dados obtidos revelam que a maioria (87,6%) dos conselhos municipais de meio ambiente é paritária. E, em 2009 (IBGE, 2009), 71% dos conselhos foram considerados ativos pelo IBGE pelo fato de terem declarado que realizaram reunião no período considerado pela pesquisa.

Embora os dados indiquem evolução no número de conselhos municipais de meio ambiente, a presença destes é bem menos expressiva quando comparada com outros tipos de conselhos, como os de assistência social (99,3% dos municípios), saúde (97,3%), direitos da criança e do adolescente (91,4%) e educação (79,1%), conforme informações obtidas pela Munic 2009 (IBGE, 2009). Para estas políticas públicas, o conselho municipal tem a atribuição – entre outras – de deliberar sobre recursos, o que contribuiu para a criação destes espaços (Leme e Sotero, 2008).

A Munic não consegue mapear aspectos qualitativos do funcionamento dos conselhos; assim, embora os dados indiquem a evolução tais espaços de governança, não é possível identificar se estes estão de fato aperfeiçoando o controle social das políticas públicas de meio ambiente nos municípios, levando-se em conta as dimensões contraditórias, nas quais os interesses públicos e privados são confundidos – como destaca Tataçiba (2005) em análise acerca do funcionamento de conselhos de políticas públicas.

4.4 Recursos para a gestão ambiental municipal e fundo de meio ambiente

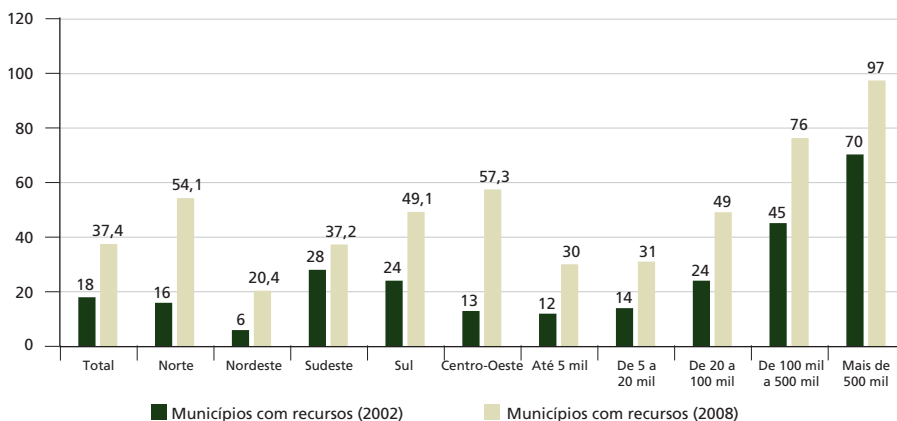
Promover a gestão ambiental no município requer estrutura administrativa, pessoal, espaço de negociação política, legislação e, sobretudo, recursos financeiros.

Os dados da Munic trazem diferentes informações a esse respeito. Nas edições de 2002 e 2008 (IBGE, 2005; 2008), foi perguntado se as prefeituras dispunham de algum recurso para a área de meio ambiente. Em 2002, apenas 18% dos municípios brasileiros afirmaram dispor de algum recurso. A região com menor percentual era o Nordeste (apenas 6%) e a maior, o Sudeste (28%) (gráfico 6).

Os dados da Munic 2008 (IBGE, 2008) demonstram que, em todas as regiões do país, houve expressivo aumento de municípios com recursos específicos para meio ambiente. Em termos nacionais, o número mais que dobrou, passando de 987 para 2.079 municípios. Há relação direta entre municípios maiores e a destinação de recursos específicos para meio ambiente e uma limitação dos municípios menores para disporem de tais recursos.

GRÁFICO 6

Municípios que afirmam dispor de recursos para meio ambiente, distribuídos por região do país e categorias de municípios conforme população (2002 e 2008)
(Em %)



Fonte: IBGE (2005; 2008).

Quanto aos fundos de meio ambiente, tratam-se de instrumentos de gestão que podem propiciar melhoria no desempenho e na transparência na aplicação dos recursos, devido à presença de mecanismos de controle social, além dos tradicionais controles na aplicação de recursos públicos. Uma forma de propiciar maior *accountability*⁴ na gestão dos recursos é garantir que os conselhos municipais de meio ambiente deliberem sobre a aplicação destes e, ainda, que estes conselhos funcionem como espaços de controle social.

Deliberar sobre a aplicação dos recursos públicos representa uma das mais importantes atribuições para estabelecer o controle social, como também a atividade mais suscetível à cooptação pelos interesses privados. Assim, para garantir a governança, é preciso qualificar os gestores públicos e os atores sociais para promover deliberações transparentes e que visam ao interesse público e à melhoria da qualidade ambiental.

Além disso, a padronização dos procedimentos e a divulgação de critérios e mecanismos de distribuição e aplicação dos recursos contribuem para tornar o financiamento das políticas públicas de meio ambiente mais transparente (Sotero e Leme, 2009).

A Munic identificou os municípios que dispõem de fundos de meio ambiente e se estes estavam ativos; entretanto, não coletou informações acerca da deliberação sobre os recursos, tampouco sobre procedimentos de operação deste instrumento de gestão.

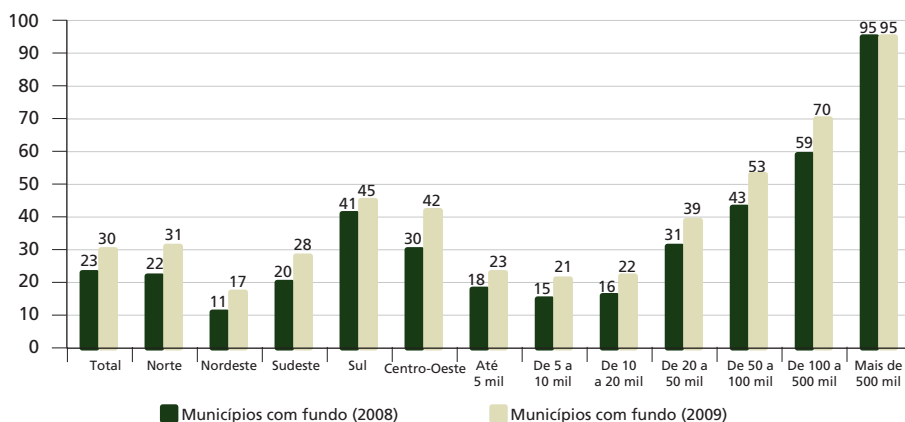
Esse instrumento vem se tornando mais comum nos municípios; apenas no período 2008-2009, houve crescimento superior a 30%. Em 2009, os fundos de meio ambiente estavam presentes em 1.645 municípios (gráfico 7). Sobretudo nos com mais de 50 mil habitantes, chegando a atingir a marca de 95% naqueles com mais de 500 mil habitantes. Quanto às regiões brasileiras, por ordem decrescente de incidência, têm-se as regiões Sul (45,3%), Centro-Oeste (41,6%), Norte (31,0%), Sudeste (28,5%) e Nordeste (16,7%).

A pesquisa procurou identificar o quanto esse instrumento se encontra ativo nos municípios. Das prefeituras que dispõem de Fundo de Meio Ambiente, apenas 571 municípios – o que representa 35,4% – financiaram ações e projetos na área ambiental nos últimos doze meses e, portanto, podem ser considerados ativos. Segundo a Munic, este percentual é ligeiramente abaixo do pesquisado em 2008 (36,6%) (IBGE, 2008); isto demonstra que, neste quesito, não houve melhorias quanto à gestão, diferentemente dos demais quesitos analisados neste trabalho.

4. *Accountability* pressupõe o acompanhamento sistemático das ações, a transparência e a prestação de contas à sociedade.

GRÁFICO 7

Municípios com fundo de meio ambiente distribuídos segundo o tamanho da população e da região do país (2008-2009)
(Em %)



Fonte: IBGE (2008; 2009).

É preciso evoluir em termos de gestão, pois, embora seja comum ter fundo de meio ambiente, a maior parte destes ainda não funciona. O diagnóstico feito pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) acerca dos fundos públicos socioambientais, em 2004, indicou que a inatividade da maior parte dos fundos se deve à falta de capacidade técnica de fazer operar este instrumento (Tatagiba, 2007).

Portanto, iniciativas de capacitação de gestores para a estruturação e o funcionamento dos fundos públicos de meio ambiente são estratégicas para promover a gestão ambiental local. Ações de gestão ambiental compartilhada promovidas pelos entes federados deveriam investir em capacitação técnica neste sentido – a exemplo da capacitação desenvolvida pelo FNMA decorrente do Edital nº 4/2005, de apoio à criação e ao fortalecimento de fundos socioambientais. Além disso, como é o caso de outras políticas setoriais, a política ambiental deveria criar mecanismos sistêmicos para o financiamento das políticas de meio ambiente – por exemplo, as transferências fundo a fundo –, o que certamente serviria de estímulo à estruturação da gestão dos fundos de meio ambiente.

4.5 Legislação

Diferentemente do cidadão comum, que pode fazer tudo que a lei não proíbe, a administração pública somente pode fazer aquilo que a lei autoriza. Nesse sentido, é importante que o município legisle sobre as políticas ambientais locais para orientar o poder público sobre a forma de atuação para tratar das questões ambientais no município.

A CF/1988, em seu art. 30, afirma que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Muitos temas ambientais ultrapassam os limites territoriais do município, como é o caso dos recursos hídricos; entretanto, há diversos aspectos e temas ambientais que podem ser tratados em âmbito local, desde que não contrarie a legislação do estado e da União.

A Munic nas edições de 2002 e 2009 (IBGE, 2005; 2009) questionou a respeito de legislações específicas sobre meio ambiente e identificou que, em 2009, 46,8% dos municípios brasileiros tinham algum tipo de legislação ambiental; percentual um pouco maior que o obtido em 2002 (42,5%).

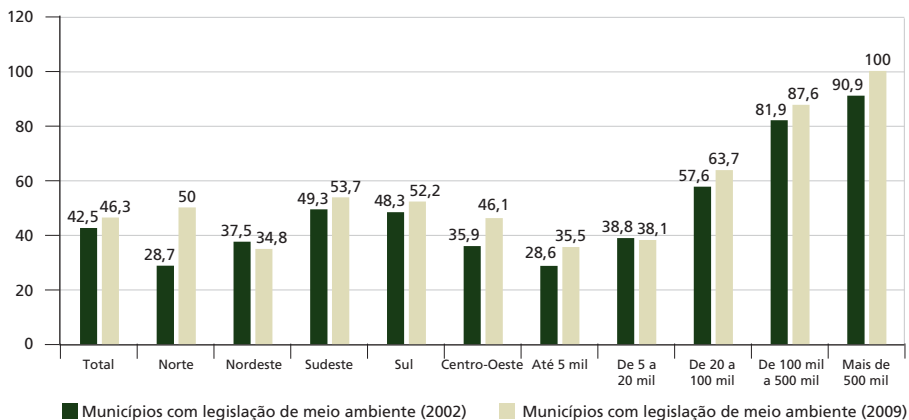
A maior quantidade de municípios com legislação sobre meio ambiente está nas regiões Sudeste (53,7%) e Sul (52,2%); em seguida, vem a região Norte (49,9%). Os menores percentuais foram registrados nas regiões Centro-Oeste (46,1%) e Nordeste (36,1%) (gráfico 8).

A incidência de municípios com legislação específica de meio ambiente é mais comum nos municípios populosos. Enquanto nos menos populosos o percentual é de 35,6%, nos municípios com mais de 500 mil habitantes todos dispõem de legislação específica de meio ambiente.

A categoria mais comum de legislação ambiental é que esta se apresente sob a forma de capítulo ou artigo da Lei Orgânica Municipal, representando 37,4% deste universo.

GRÁFICO 8

Municípios com legislação específica de meio ambiente: comparação por regiões do país e nos municípios conforme tamanho da população (2002 e 2009)
(Em %)



Fonte: IBGE (2005; 2009).

Os dados obtidos quanto às legislações específicas de meio ambiente indicam que se trata de quesito que ainda requer muitos avanços, pois está presente em percentual reduzido de municípios.

4.6 E, no conjunto, como fica a gestão ambiental local?

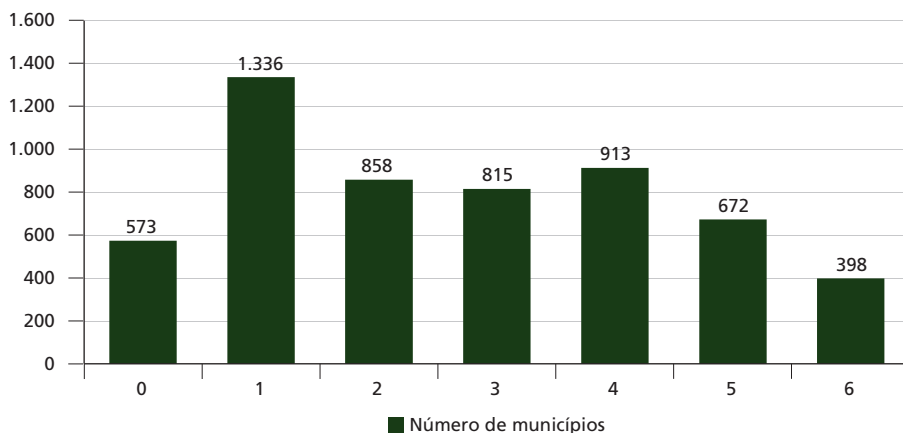
Ao associar diversos desses dados, pode-se identificar municípios que dispõem de mais ou menos estrutura para lidar com a gestão ambiental local. Para tanto, reuniu-se seis dos critérios já apresentados, a saber:

- existência de estrutura de meio ambiente;
- existência de conselho municipal de meio ambiente;
- atividade de conselho municipal de meio ambiente – o conselho realizou reunião nos últimos doze meses;
- existência de fundo municipal de meio ambiente;
- atividade de fundo municipal de meio ambiente – o fundo tem financiado ações e projetos para questões ambientais nos últimos doze meses; e
- existência de legislação específica para tratar de questão ambiental.

Para cada critério, atribuiu-se a nota 0 quando a resposta era não e a nota 1 para respostas sim. Assim, os municípios poderiam obter notas de 0 a 6, de acordo com o arranjo institucional para a gestão ambiental local; quanto maior a nota, mais estruturado encontra-se o município para lidar com a gestão ambiental local. A distribuição de municípios quanto à estruturação da gestão ambiental local pode ser observada no gráfico 9.

GRÁFICO 9

Distribuição dos municípios quanto à estruturação da gestão ambiental local (2009)

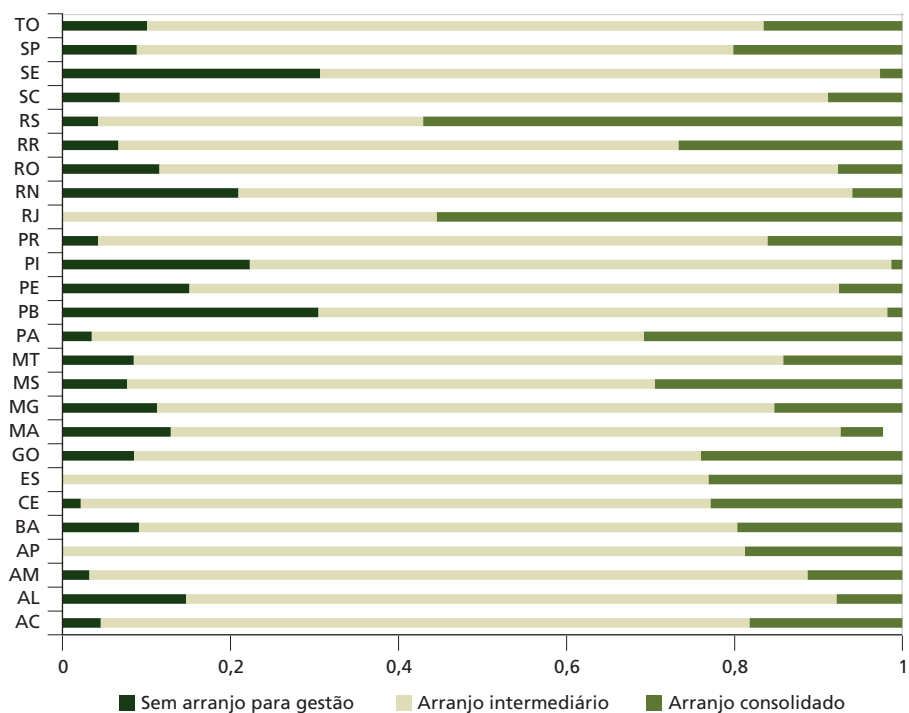


Posteriormente, fez-se classificação dos municípios em três categorias quanto ao nível de organização da gestão ambiental local: sem arranjo para a gestão (nota 0), arranjo intermediário (notas de 1 a 4) e arranjo consolidado (notas 5 e 6). Como a gestão ambiental compartilhada passa pelos aspectos federativos, é fundamental realizar a análise da estruturação da gestão ambiental nos municípios a partir das UFs. Os resultados podem ser observados no gráfico 10.

GRÁFICO 10

Classificação dos municípios quanto à estruturação para a gestão ambiental local – UFs (2009)

(Em %)



Fonte: IBGE (2009).

É possível identificar no gráfico que todos os municípios do Espírito Santo, do Amapá e do Rio de Janeiro dispõem de algum grau de organização para a gestão ambiental local. Os estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul apresentam o maior percentual de municípios com estruturação para a gestão ambiental consolidada.

No outro extremo, têm-se os estados de Sergipe, do Piauí e da Paraíba, que têm os maiores percentuais de municípios sem nenhum tipo de organização local para a gestão ambiental. Mas na maior parte das UFs, os municípios dispõem de arranjos intermediários para lidar com a gestão ambiental local.

Por fim, os dados da Munic permitem concluir que – de modo geral – há avanços gradativos, obtidos ao longo dos anos quanto à estruturação da gestão ambiental local. Alguns dos elementos da gestão são mais frequentes nos municípios que outros, provavelmente pela facilidade de criação. Por exemplo, embora 85% dos municípios brasileiros disponham de algum tipo de estrutura de meio ambiente, os conselhos estão presentes em percentual menor (56%). Dispor de legislação específica para a área é ainda menos comum, e é o caso de 46,3% dos municípios, e o instrumento de menor incidência são os fundos de meio ambiente, participantes em apenas 30% dos municípios.

Os municípios de maior porte estão mais estruturados para a gestão ambiental local, e algumas UFs – sobretudo Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul – se destacam no incentivo da estruturação da gestão ambiental nos municípios. No quesito a respeito dos conselhos municipais de meio ambiente, destacam-se também os estados do Ceará e de São Paulo.

5 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS NO INCENTIVO À ESTRUTURAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

Muitos dos resultados obtidos nas análises anteriores são frutos de políticas e programas de incentivo à estruturação da gestão ambiental municipal, promovidos pelo governo federal e por governos estaduais.

Na esfera federal, o programa de maior destaque nesse sentido é o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais Municipais (PNC); desde 2005, vem desenvolvendo ações em parcerias com governos estaduais e associações de municípios no sentido de qualificar gestores públicos e representantes da sociedade civil para a gestão ambiental municipal. Uma característica importante deste programa é a construção de projetos de capacitação em âmbito estadual envolvendo os atores responsáveis pela gestão ambiental compartilhada em cada estado. Assim, os projetos deveriam ser aprovados pelas comissões técnicas tripartites das UFs, em que tinham assento órgãos federais como o Ibama, órgãos estaduais de meio ambiente e representações dos municípios como a Anamma ou outras entidades. Esta aprovação foi importante no sentido de construir compromissos de apoio aos municípios para a promoção de gestão ambiental compartilhada entre os entes federados.

A primeira etapa do programa foi a implementação de ações de capacitação acerca da estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente, que envolveu conceitos básicos da gestão ambiental municipal e aconteceu em quinze Unidades da Federação.⁵ A segunda etapa – que se iniciou em paralelo à anterior – foi a promoção de ações de

5. A saber: Acre, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Pará, Pernambuco, Paraná, Paraíba, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo.

capacitação, semipresenciais, para temas específicos da gestão ambiental municipal, tais como: gestão de resíduos sólidos, licenciamento ambiental, licenciamento para estações de tratamento de esgotos, regularização ambiental rural, entre outros. Para esta etapa, foram envolvidos quase que a totalidade das UFs.

Segundo dados do MMA, foram mais de 1.100 municípios capacitados pelos projetos estaduais, com mais de 4 mil pessoas capacitadas. Nas ações de capacitação semipresenciais, envolveram-se mais de 7 mil pessoas.

Além dos resultados de capacitação de gestores e de criação de órgãos, conselhos e fundos de meio ambiente criados, este programa também serviu como incentivo a outras iniciativas – algumas inclusive anteriores ao próprio PNC –, promovidas por órgãos estaduais no sentido de divulgar a estruturação da gestão ambiental municipal.

É o caso do governo do Ceará, que – em 2003, por meio de Lei nº 13.304/2003 – instituiu o Programa Selo Município Verde, com o objetivo de incentivar as municipalidades a implementarem suas políticas públicas socioambientais, as quais têm gerado resultados quanto à estruturação da gestão ambiental local. O estado – que, em 2002, tinha percentual de municípios muito inferior (15%) à média nacional (34%) – conseguiu reverter este quadro e atualmente mais de 80% dos municípios cearenses dispõem de conselhos municipais de meio ambiente. Os indicadores deste programa são utilizados como critérios na distribuição dos recursos do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) socioambiental do estado; portanto, a estruturação da gestão ambiental local repercute em mais recursos para a prefeitura.

O Rio Grande do Sul tem longa tradição no incentivo aos municípios para estruturarem a gestão ambiental local. O processo de descentralização da gestão ambiental do estado começou em 1995 – por meio de convênios entre municípios e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam) –, e, ao longo dos anos, diversos regulamentos foram aprimorando o processo de descentralização (Weschenfelde e Arend, 2010). Segundo Escobar e Werle (2009), mais de duzentos municípios realizam gestão ambiental local, que inclui licenciamento ambiental. No Rio Grande do Sul, estes municípios representam mais de 70% da população, e este número vem aumentando com o tempo. Entre os requisitos para que o município passe a realizar o licenciamento ambiental de impacto local estão: constituir fundo municipal de meio ambiente; criar e implantar conselho municipal de meio ambiente; aprovar legislação ambiental no âmbito local (licenciamento, sanções administrativas e taxas ambientais); dispor de equipe de profissionais para a realização do licenciamento e fiscalização; e possuir plano diretor ou lei de diretrizes urbanas e plano ambiental.

É o estado que apresenta melhores resultados quanto à organização dos municípios para lidar com a gestão ambiental local.

O governo do estado do Rio de Janeiro, desde 2007, vem incentivando a descentralização do licenciamento para os municípios. Para assumirem tal função, as prefeituras precisam ter corpo técnico especializado, integrante do quadro funcional próprio, para a realização da fiscalização e do licenciamento ambiental; implantar e fazer funcionar o conselho municipal de meio ambiente; possuir legislação própria que discipline o licenciamento ambiental municipal, plano diretor – se a população for superior a 20 mil habitantes – ou lei de diretrizes urbanas – se a população for igual ou inferior a 20 mil habitantes; e ter implantado o fundo municipal de meio ambiente. O Instituto Estadual de Meio Ambiente (Inea, 2010) vem realizando cursos de capacitação das equipes técnicas municipais, com vistas a formar os quadros dedicados ao licenciamento ambiental e à fiscalização.

A Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Seama) do Espírito Santo, desde 2004, vem apoiando o fortalecimento institucional dos municípios para a prática da gestão ambiental local (licenciamento, fiscalização e normatização); atribuição que contribui para a implementação e o funcionamento do Sisnama. A Seama vem desenvolvendo ações para regulamentação de – e incentivo aos – municípios, para que estes assumam as questões de licenciamento ambiental; principalmente aquelas tidas como sendo de impacto local, que podem ter seu licenciamento administrado pela própria municipalidade. Criou uma equipe de analistas e técnicos ambientais voltada diretamente para apoiar e orientar os municípios; além disso, promove diversas ações de capacitação e vem fornecendo *kits* (computador, impressora, *global positioning system* – GPS e máquina fotográfica digital) para os municípios empenhados em assumir tais competências.

Na Bahia, é o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada (GAC) que apoia os órgãos municipais de meio ambiente para o exercício de sua competência no tocante à gestão ambiental. Entre as ações propostas pelo GAC, estão: capacitar os técnicos dos municípios, tendo-se em vista a organização dos sistemas municipais de meio ambiente; apoiar o planejamento integrado das ações de meio ambiente no âmbito local e com as instâncias de gestão e planejamento regionais; repassar o licenciamento aos municípios das atividades de impacto local; apoiar o desenvolvimento de consórcios intermunicipais de gestão ambiental para o compartilhamento de técnicos, para viabilizar a gestão, o licenciamento e o monitoramento ambiental local também para os municípios de menor porte e com maior dificuldade econômica; e adquirir equipamentos de informática e programas para a estruturação dos organismos municipais de meio ambiente, bem como distribuir estes àqueles municípios que se estruturarem para o licenciamento ambiental local.

Por fim, o Programa Município VerdeAzul, da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, que tem como objetivo estimular os municípios a participarem da política ambiental, com adesão ao Protocolo Verde de Gestão Ambiental Compartilhada, ao certificar os municípios ambientalmente corretos, que passam a ter prioridade no acesso aos recursos públicos. Este protocolo representa compromisso do município de executar gestão compartilhada com o governo do estado e compreende diversos temas e ações, por exemplo: ampliar e recuperar as matas ciliares existentes; estabelecer programa de educação ambiental na rede de ensino municipal; e constituir o conselho de meio ambiente paritário e deliberativo, que envolva a comunidade local. Com três anos de programa, obteve-se aumento significativo de conselhos municipais de meio ambiente, elevação do número de estruturas criadas nos municípios para trabalhar a gestão ambiental, além de outros resultados relativos a programas de proteção e recuperação de mata ciliar e de proteção de nascentes.

Os esforços desencadeados pelo MMA, por instituições vinculadas, por órgãos estaduais, por associações de município e pela sociedade estão dando resultados. De modo geral, há correlação entre os estados em que os programas de apoio aos municípios estão operando há mais tempo e resultados mais significativos de estruturação da gestão ambiental nos municípios. Como é o caso do Rio Grande do Sul, do Espírito Santo e do Ceará.

6 POTENCIAIS E LIMITES DA ATUAÇÃO MUNICIPAL PARA A GESTÃO AMBIENTAL

A LC nº 140/2011 (Brasil, 2011), que regulamenta o art. 23 da Constituição, descreve as ações administrativas de responsabilidade dos municípios. Destacam-se algumas destas ações:

- executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as políticas nacional e estadual de meio ambiente e as demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;
- exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;
- formular, executar e fazer cumprir a política municipal de meio ambiente;
- promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental e divulgar os resultados obtidos;
- prestar informações aos estados e à União para a formação e a atualização dos sistemas estaduais de informação sobre meio ambiente e do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;
- elaborar o plano diretor e observar os zoneamentos ambientais;

- promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;
- controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;
- exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao município;
- promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos de âmbito local;⁶
- aprovar a supressão e o manejo de vegetação, florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em áreas de proteção ambiental (APAs); e
- estabelecer a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo município.

Ao menos parte dessas atividades já é assumida por muitos municípios, como ações de educação ambiental, elaboração de plano diretor, definição de áreas especialmente protegidas nos municípios, entre outras. Mas, de modo geral, a expectativa dos programas de apoio à estruturação da gestão ambiental local é voltada para que os municípios assumam as responsabilidades referentes ao licenciamento e à fiscalização, pois este é um dos principais gargalos nos órgãos estaduais de meio ambiente. Porém, são estas as atribuições que podem comprometer a qualidade ambiental e são as mais factíveis de cooptação por interesses privados.

Muitos são os desafios postos para a gestão ambiental local, ademais da falta de estrutura, pessoal e recursos; é neste âmbito que as pressões são mais evidentes. As pressões ocorrem nas esferas técnica, política, econômica e ambiental.

As carências de capacidade técnica e situações de fragilidade trabalhista, como a temporalidade dos cargos e os baixos salários, tornam os técnicos das prefeituras suscetíveis à cooptação por interesses privados.

As pressões políticas podem ocorrer tanto no âmbito do aparato público quanto fora deste. Muitos ocupantes de cargos público ou representantes nomeados por prefeitos nos conselhos de meio ambiente são pessoas que não prezam por aquilo que é público, de modo que a gestão dos recursos naturais permanece à mercê

6. As atividades que possam causar impacto ambiental de âmbito local e que serão objeto de licenciamento pelos municípios serão definidas conforme tipologia pelos respectivos conselhos estaduais de meio ambiente.

de interesses privados. Até mesmo em casos em que haja lisura dos ocupantes dos cargos, a pressão dos interesses econômicos pode ser superior à capacidade do governo local de impor restrições que valorizem a qualidade ambiental. Para Scardua (2003), as práticas clientelistas e coronelistas – ligadas a questões políticas locais – poderão influenciar a forma de atuação dos órgãos locais, o que possibilita maior desagregação e gera externalidades negativas para a área ambiental. Para o autor, uma possível forma de superação é que o processo de descentralização da política ambiental seja feito de forma articulada com a participação ativa da população e de órgãos de controle social, como o Ministério Público (MP).

Além disso, em cenário de crescimento econômico vivenciado nos últimos anos no país, os impactos sobre os recursos naturais são cada vez maiores, podendo o governo local não dispor de mecanismos suficiente para promover política de promoção da qualidade ambiental, bem como de proteção e adequada gestão dos recursos naturais, até mesmo porque muitos problemas e desafios ultrapassam os limites territoriais dos municípios.

Não obstante a outras iniciativas, sugerem-se algumas medidas no intuito de superar as dificuldades enfrentadas pelos municípios para a promoção da gestão ambiental local:

- atuação coordenada do governo federal no sentido de dar sinergias às políticas estaduais e municipais de meio ambiente;
- incentivo à criação ou à continuidade de programas federal e estaduais de fortalecimento da gestão ambiental local, envolvendo-se capacitação, assistência técnica, apoio para a estruturação física e suporte financeiro para os municípios que estruturarem a gestão ambiental local;
- capacitação dos técnicos das prefeituras, dos agentes políticos e da sociedade civil, levando-se em conta as atribuições que os municípios devem exercer e as realidades e os desafios locais;
- fortalecimento das instâncias de articulação política entre entes federados, como as comissões técnicas tripartites;
- criação de fóruns de articulação e intercâmbio de ordem técnica entre as prefeituras e os demais órgãos públicos de meio ambiente;
- incentivo aos consórcios públicos como estratégia para os pequenos municípios e para lidar com questões regionais; e
- fortalecimento das capacidades de gestão dos fundos públicos de meio ambiente, inclusive criando-se mecanismos de financiamento das políticas públicas de forma conjunta entre fundos nacionais, estaduais e municipais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, há nítido avanço quanto às estruturas governamentais responsáveis pela gestão ambiental municipal, bem como há aumento nas instâncias de controle social, e os indícios são que o funcionamento destas também vem se aprimorando. Entretanto, há muito o que ser feito, não apenas para a estruturação de órgãos, conselhos, legislações e fundos, mas sobretudo para o real funcionamento destes elementos.

Os municípios estão, de modo geral, assumindo gradativamente suas atribuições quanto à gestão ambiental local. Os dados nacionais indicam que especialmente os municípios menos populosos precisam de apoio para estruturarem-se no tocante à gestão ambiental local; nestes casos, os consórcios destacam-se uma boa alternativa de gestão. Como a maior parte dos municípios trata a gestão ambiental em conjunto com outras políticas setoriais, é fundamental que as iniciativas de capacitação e articulação busquem a transversalidade da agenda ambiental.

Há potencial de recursos e pessoal alocados nos municípios para a gestão ambiental, que – se tratados de forma coordenada e para o interesse público – representam importante ativo para as políticas públicas de meio ambiente.

Entretanto, um dos maiores desafios postos para a gestão ambiental local é a superação de práticas inadequadas na administração pública – como o clientelismo, o patrimonialismo e o coronelismo. Parte da superação destes entraves passa pelo fortalecimento da administração pública local e pelo controle social. Se, por um lado, são os municípios os locais mais suscetíveis aos vícios desta administração, por outro lado, é também na instância local que a sociedade pode exercer o maior controle social, quando ciente, qualificada e empoderada dos seus direitos e deveres. Dessa forma, os municípios gradativamente fortalecem os processos e as instituições – por meio dos quais a sociedade toma decisões que afetam o meio ambiente – e estabelecem, assim, as bases para a governança ambiental na esfera municipal.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do serviço público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 37-55, jan./mar., 2007.

BRASIL. Lei no 6.938, 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMB), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 31 ago. 1981. Disponível em: <<http://goo.gl/kMrEY5>>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais Municipais. **Cadernos de formação**: Como estruturar o sistema municipal de meio ambiente, Brasília, v. 2, 2006.

_____. Lei Complementar no 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do Art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938. Brasília: Presidência da República, 8 dez. 2011.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40 n. 2, p. 229-250, 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/CyJBiC>>. Acesso em: 3 mar. 2012.

ESCOBAR, M. L.; WERLE, H. J. S. A gestão ambiental municipalizada: análise da organização para licenciamento ambiental no Rio Grande do Sul e em Mato Grosso. *In*: SBGFA – SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA FÍSICA APLICADA, 23., 2009, Viçosa, Minas Gerais. **Anais...** Viçosa: UFV, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/2svWZb>> Acesso em: 5 abr. 2012.

INEA – INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. **Descentralização do licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Inea, 2010, 45 p. Disponível em: <www.inea.rj.gov.br>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** – Perfil dos Municípios Brasileiros 2002: meio ambiente. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/TfPDcN>>. Acesso em: 4 maio 2009.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** – Perfil dos Municípios Brasileiros 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/2VEdYu>>. Acesso em: 4 maio 2009.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** – Perfil dos Municípios Brasileiros 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/2VEdYu>>. Acesso em: 4 dez. 2011.

KLAUS, F. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/IpVKvK>>. Acesso em: 4 jun. 2009.

LEME, T. N.; SOTERO, J. P. Reflexões sobre o sistema de financiamento ambiental no Brasil. *In*: TATAGIBA, F. C. P.; LEME, T. N. (Coords.). **Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública**: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais. Brasília: Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, 2008. p. 10-20.

OLIVEIRA, L. R. M.; ZANARDI JUNIOR, V.; SPENGLER, E. Gestão ambiental compartilhada: licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com características de impacto local e os critérios para os municípios exercerem a gestão ambiental. *In*: TATAGIBA, F. C. P.; LEME, T. N. (Coords.). **Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública**: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais. Brasília: Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, 2008. v. 2, p. 22-36.

SCARDUA, F. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**: 2003. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SOTERO, J. P.; LEME, T. N. Articulação dos atores para o financiamento da política ambiental no Brasil. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, Brasília, n. 22, p. 13-20, set./dez. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/c7PLtY>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

TATAGIBA, F. P. O fortalecimento de fundos socioambientais públicos: contextualização e histórico. *In*: LEME, T. N.; TATAGIBA, F. P. (Org.). **Fortalecimento de fundos socioambientais**. Brasília: MMA, 2007. v. 1, p. 11-16. Disponível em: <www.mma.gov.br/fnma>.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de sociologia política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/FCVxHI>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

WESCHENFELDER, W. J.; AREND, S. C. O licenciamento ambiental e a proteção ambiental: o caso dos municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Vera Cruz, estado do Rio Grande do Sul, nos anos de 2003 a 2005. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, 20., 2010, Bauru, São Paulo. **Anais...** Bauru: Ibeas, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/C48iRG>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. **World resources 2002–2004**: decisions for the earth – balance, voice, and power. Washington: WRI, July 2003. 328 p.

SITES

<<http://www.meioambiente.ba.gov.br>>

<<http://www.conpam.ce.gov.br/categoria1/seloverde>>

<<http://www.meioambiente.es.gov.br/default.asp>>

<<http://www.inea.rj.gov.br/fma/licenciamento-convenio-municipios.asp>>

<<http://www.ambiente.sp.gov.br/projetos9.php>>