

Política e gestão ambiental no contexto municipal

ESTELA MARIA SOUZA COSTA NEVES

■ Ao longo das quatro últimas décadas, os municípios brasileiros têm vivenciado um intenso processo de transformação institucional, dentro do contexto de mudanças do próprio estado nacional: um leque inédito de responsabilidades lhes foi outorgado através na Constituição de 1988, sendo atualmente reconhecidos como importantes provedores de funções de bem-estar social.

Entre as responsabilidades municipais consagradas constitucionalmente, está a defesa ambiental, campo de políticas públicas ainda insuficientemente explorado na literatura acadêmica. Nos trabalhos que se dedicam ao tema, são encontradas visões controversas sobre a extensão, conteúdo e papel do município na defesa do meio ambiente. No campo institucional, é ainda incipientemente delineado o papel dos municípios no sistema de governança ambiental brasileiro. Não obstante, especialmente a partir do final de 2011, é acelerado o processo de municipalização de atribuições ambientais com a edição da Lei Complementar n. 140¹, designando aos municípios responsabilidades tais como a execução das políticas nacional e estadual de meio ambiente e o licenciamento ambiental das atividades potencialmente degradadoras definidas como de impacto local pelos Conselhos estaduais de meio ambiente².

O objetivo deste artigo é contribuir para o conhecimento das características do campo da ação municipal para defesa do meio ambiente, no que diz respeito a políticas públicas e gestão. A análise se apoia em abordagem institucionalista, dando relevo às instituições como as regras do jogo balizadoras do desenho e implementação de políticas públicas, distribuição de poder e formação de coalizões.

1 Lei complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011, estabelece as condições de cooperação entre União, Estados, Municípios e Distrito federal para o exercício da competência ambiental.

2 Lei Complementar n. 140/2011, art. 90.

A estrutura federativa é uma das referências institucionais mais importantes para o entendimento das políticas públicas no Brasil, que tem passado por importantes modificações desde a redemocratização do país (Abrucio, 2005). Nesta perspectiva, o federalismo é aqui considerado uma das importantes influências para o desenvolvimento da política ambiental, sistemas de gestão e de governança ambiental no âmbito municipal. Assume-se que política ambiental tem referências e arranjos institucionais próprios, com feições particulares em sistemas federativos.

O foco da análise deste artigo é a agenda ambiental dos municípios brasileiros. Argumenta-se que a agenda ambiental dos municípios tem aspectos singulares vis-à-vis as demais esferas governamentais, cujo reconhecimento é importante insumo tanto para a formulação e implementação de políticas públicas municipais, quanto para estratégias de capacitação e fortalecimento institucional dos municípios. O texto está organizado em cinco seções. Na primeira seção é delineada a moldura institucional para a ação do município no campo ambiental. Em seguida são analisados fatores que contribuem para definir a agenda ambiental dos municípios e a singularidade do papel dos governos locais no exercício do mandato ambiental. Na terceira seção são discutidas as linhas gerais do arranjo institucional adotado no Brasil para a governança ambiental, seguindo-se um exame exploratório do perfil da ação municipal na atualidade a partir de indicadores de gasto municipal em gestão ambiental. Na quinta seção são expostas as conclusões e sugestões de desdobramento para futuras pesquisas.

A MOLDURA JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA POLÍTICA AMBIENTAL MUNICIPAL

■ No Brasil, a responsabilidade dos governos locais na defesa ambiental é definida pela Constituição federal. No que diz respeito a referências explícitas, a Constituição federal define as competências ambientais dos entes federados e trata do meio ambiente como objeto de proteção do Estado e da sociedade.

Na condição de ente federado, o Município desfruta de poderes autônomos³ e responde por um conjunto de competências, entre as quais algumas exclusivas e outras compartilhadas, respaldado na arrecadação e na transferência de recursos. A atribuição ambiental dos municípios é constitucionalmente afirmada por três disposições: (i) a menção explícita à “proteção ao meio ambiente, o combate à

3 A autonomia dos entes federados é definida como o poder de gerir seus próprios assuntos dentro de um campo pré-fixado por instância superior – no caso a Constituição federal, nos planos organizativo, político, administrativo e financeiro (Silva, 2009).

poluição e a preservação de florestas, flora e fauna”, como uma atribuição a ser cumprida em conjunto com os demais entes federados⁴, (ii) a menção ao papel do poder público na defesa do meio ambiente e sua preservação para as gerações futuras⁵, e (iii) a prerrogativa de o município tratar de questões de natureza ambiental consideradas de interesse local⁶.

Depreende-se que a ação do município pode abranger notável leque de assuntos que podem ser entendidos, para fins de defesa ambiental, como de interesse local, expressão-chave para o entendimento do campo de competências municipais, tanto as legislativas quanto as materiais: são considerados de *interesse local* os aspectos nos quais há predominância do interesse municipal sobre o estadual e o federal. A definição do interesse local em matéria ambiental é, pois, variável de município a município, segundo as trajetórias de ocupação e desenvolvimento, face à natureza e à finalidade da ação estatal.

O mandato do município para a defesa ambiental no plano institucional é pleno, estando tão empoderado como os demais entes federados para exercê-lo na sua esfera de competências. A tutela ambiental entre as atribuições dos municípios abre-lhes um vasto campo de atuação autônoma reforçada pela promoção da descentralização da maioria das políticas sociais e de bem-estar.

A atuação municipal no campo ambiental encontra mais balizas nas características do modelo federativo da organização do Estado. A ampla autonomia dos municípios brasileiros para estabelecer suas próprias prioridades e alocar seus recursos representa um grau de liberdade inédito e raro entre governos locais de todo o mundo. A detenção, pelos municípios, de atribuições que lhes são exclusivas, compreendendo nestas responsabilidades imediatamente interferentes com a qualidade ambiental, como é o caso por exemplo do transporte coletivo e o ordenamento territorial, dá ao município papel de protagonista nas políticas que dependem do exercício destas atribuições exclusivas. Em seguida, há que se destacar que a autonomia dos municípios para gerir seus assuntos não é absoluta, tal como ocorre nos demais sistemas federados. A outra “face” da autonomia dos municípios é a existência da relação de interdependência entre os municípios e as demais esferas governamentais. Além das competências comuns para cujo exercício as três esferas de poder têm que arquitetar ação cooperada, diversas situações exigem que o município conte com o apoio das demais esferas governamentais e de outros municípios – seja para enfrentar problemas comuns, seja para ganhar suporte para a

4 Constituição federal, art. 23

5 Constituição federal, art. 225

6 Constituição federal, art. 30, I.

construção das capacidades e recursos indispensáveis à ação governamental. Desde a ótica das demais esferas de governo, Estados e a União federal frequentemente necessitam ganhar a adesão dos governos locais para contribuir na implementação de suas políticas (Neves, 2012). No campo ambiental, esta interdependência é aguçada por características estruturais da política ambiental e pelas profundas disparidades socioeconômicas e extremada heterogeneidade de características ambientais, características dos municípios brasileiros. Isto leva ao reconhecimento da necessidade de ação em cooperação com múltiplos atores – entre governo municipal e atores extra-estatais (tais como organizações da sociedade civil, setor privado), entre governos municipais que compartilham os mesmos problemas e interesses, e cooperação vertical com as demais esferas governamentais.

A AGENDA AMBIENTAL CONSTITUCIONAL E O MUNICÍPIO BRASILEIRO

■ À primeira vista o conteúdo da ação estatal na tutela ambiental é impreciso – ou seja: não são claramente identificáveis os objetos e processos sob sua responsabilidade. Machado (2014, p. 59) comenta que é na lei de política nacional de meio ambiente a primeira definição de meio ambiente, como

“o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”
(lei n. 6938/1981, art. 3º, I).

Silva (2009, p.81) afirma a dimensão relacional do conceito jurídico de meio ambiente – o fator relações é qualificado como essencial na sua constituição. Para o autor, o objeto do direito ambiental é menos o ambiente em seus elementos constitutivos: “O que o direito visa proteger é a qualidade do ambiente em função da qualidade de vida [...]”, distinguindo dois objetos de tutela:

“[...] o imediato, a qualidade ambiental, e um mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêem sintetizando na expressão qualidade de vida”.

Milaré (2004, p. 77) converge no reconhecimento desta definição relacional de meio ambiente faz com que os campos do direito e da política ambiental sejam mais amplos no Brasil que em outros países. Estas análises abrem a via para a ado-

ção desta definição do objeto de tutela estatal, lato sensu, como as relações entre bens, atividades humanas, elementos e relações que determinam a qualidade do desenvolvimento da vida em todas as suas formas.

Ou seja, uma ampla agenda institucional⁷ que, em todo o mundo, tem se expandido continuamente. Até meados do século passado, era comum o entendimento de que a agenda ambiental envolveria apenas a conservação, a proteção e a preservação dos recursos naturais, tais como terras e águas públicas, áreas naturais e fauna, incluindo também os temas de lazer, recreação e valores estéticos. A partir dos anos sessenta do século XX, a pauta foi ampliada para referir-se também à proteção contra a poluição do ar, da água e do solo, fundamentada na preocupação com a saúde humana. Ao longo da década seguinte a agenda ambiental passou a contemplar, em diversos países, inclusive o Brasil, o controle das atividades industriais e das atividades impactantes dos recursos naturais, assim como padrões de produção e consumo de energia. No início dos anos noventa, a realização da II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento consagrou os chamados problemas ambientais globais na agenda dos governos nacionais. Atualmente a agenda ambiental é mais ampla do que nunca, indissociável do conceito de sustentabilidade, compreendendo – muitas vezes mais implícita que explicitamente – ações governamentais relativas à saúde e à segurança, uso de energia, transporte, agricultura e produção de alimentos, crescimento demográfico e a proteção dos sistemas ecológicos, geoquímicos e geofísicos, padrões de produção e consumo, na perspectiva da sustentabilidade e das múltiplas conexões entre questões locais, nacionais e as chamadas questões globais, entre as quais estão as mudanças climáticas, a conservação da biodiversidade e a proteção ao patrimônio genético (VIG; KRAFT, 2009).

No que diz respeito à agenda ambiental dos municípios, há que se considerar, ao lado das disposições constitucionais, o legado histórico da trajetória de marcos regulatórios de bens ambientais. Coexistem no marco jurídico-institucional brasileiro do meio ambiente consagrado pela Constituição de 1988, regulações que designaram outros papéis para os municípios, em sua maioria baseadas em marcos políticos e filosóficos cujas raízes se encontram em décadas anteriores à emergência do tema ambiental. Em cada enquadramento setorial são distintas as atribuições dos municípios. É o caso da gestão de florestas e da gestão de águas, por exem-

7 Aqui esta expressão é entendida como “(...) o conjunto de assuntos explicitamente aceitos para consideração séria e ativa por parte dos encarregados de tomar decisões. Portanto, qualquer conjunto de assuntos aceitos por qualquer organismo governamental constituirá uma agenda institucional” (ELDER; COBB, apud VILLANUEVA, 2000, p. 32, tradução nossa).

plo. Estas regulações formam um legado histórico relevante, balizando políticas importantes tais como a gestão das florestas e das águas. Segundo Brañes (2001, p. 11, livre tradução nossa), esta é uma característica comum a sistemas de direito ambiental de muitos países. Esse autor considera três gerações de regulações:

[...] em todos os sistemas de direito ambiental é possível distinguir três tipos de normas jurídicas, cujas diferenças se explicam pelo seu processo de formação histórica. A “legislação comum de relevância ambiental” [...], integrada pelas normas jurídicas expedidas sem nenhum objetivo ambiental, mas que regulam condutas que incidem significativamente sobre a proteção do meio ambiente. Suas origens datam do século XIX.

A “legislação setorial de relevância ambiental”, integrada pelas normas jurídicas expedidas pela proteção de certos elementos ambientais ou para proteger o ambiente de efeitos de algumas atividades, que é própria das primeiras décadas do século XX.

A “legislação propriamente ambiental”, integrada pelas normas jurídicas que se reportam à moderna concepção que visualiza o meio ambiente organizado como um todo, como um sistema [...] identificadas usualmente com as leis gerais ou leis-marco promulgadas para proteção ambiental.

Nas regras “propriamente ambientais”, correspondentes ao enquadramento sistêmico, o objeto de tutela estatal e das políticas públicas a ela relacionadas é o meio ambiente em si mesmo, correspondendo à definição sistêmica discutida acima e enunciada na lei n. 6938/1981 – o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. Neste enquadramento a tutela pública está a cargo das três instâncias do Poder Público solidariamente responsáveis por ações inscritas na perspectiva de longo prazo, tendo em mira tanto o quadro atual quanto o das “gerações futuras” (Constituição Federal, art. 225, caput). Além da Constituição, são referências institucionais essenciais as disposições da Lei Complementar n. 140/2011, que trata de das formas de cooperação entre as esferas governamentais para o exercício do mandato ambiental, a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981, à qual se agrega um conjunto de normas sistematizadoras, tais como), a disciplina dos crimes ambientais (1998), a consolidação das categorias de Unidades de Conservação (2000), a regulamentação das atividades de biossegurança e a instituição da política nacional de educação ambiental. Aos demais enquadramentos citados por Brañes, correspondem regras referidas a gestão da

águas, florestas, flora e fauna, geração e transmissão de energia. Em consequência, o papel do município no campo ambiental toma feições extremamente diversas de acordo com o objeto de regulação, descortinando-se um amplo gradiente de envolvimento dos governos locais na tutela do meio ambiente.

QUADRO 1. Papel da ação municipal na defesa ambiental segundo dos objetos de tutela ambiental

Ação municipal	Tutela ambiental estatal: bens e atividades
Protagonista	Resíduos domésticos e urbanos (públicos) ¹ Saneamento básico (tais como limpeza urbana, coleta de resíduos domésticos, tratamento e destino final resíduos sólidos, coleta de esgotos sanitários, microdrenagem de águas pluviais urbanas) Território e desenvolvimento urbano ² Qualidade sonora Paisagem Flora e florestas em área urbana Controle ambiental sobre aspectos de interesse local
Subsidiária influente	Saneamento básico (tais como abastecimento de água potável, tratamento e destino final de esgotos, macro e mesodrenagem de águas pluviais urbanas) Flora e floresta em área rural Biodiversidade em área rural Gestão de recursos hídricos e controle da poluição hídrica Gestão do solo e controle da poluição do solo Qualidade e poluição sonora Qualidade do ar e controle da poluição do ar por fontes fixas e móveis Atividades potencialmente degradadoras
Subsidiária	Fauna, caça e pesca Patrimônio cultural Ecossistemas especiais Poluição industrial Agrotóxicos Recursos minerais e mineração
Interditada	Geração e transmissão de energia elétrica Energia nuclear

Fonte: elaboração própria.

1 Atribuição exclusiva municipal para coleta, tratamento e disposição final de lixo doméstico, público e hospitalar.

2 Tutela exclusiva da execução da política de desenvolvimento urbano exceto nas aglomerações metropolitanas, onde o Município reparte a responsabilidade com o Estado. Também sujeita a forte susceptibilidade às políticas locais de resíduos, abastecimento de água, esgotamento, microdrenagem e transporte.

É pressuposto na maioria das regulações setoriais que o município cumpre papel de implementador de iniciativas regionais e nacionais. Mas há diferenças importantes, que permitem a identificação, para fins exploratórios, de distintos tipos de intervenção do município. Uma vez que a descrição pormenorizada da regulação setorial escapa ao escopo do presente artigo, é apresentada no Quadro

1 uma síntese do exame do papel atribuído aos municípios em cada tema e atividade disciplinada por regulação setorial⁸ à guisa de exemplificação, sendo discernidas quatro categorias de papel do município segundo os objetos da política ambiental, exclusivamente para facilitar a construção de uma visão de conjunto.

O papel dos municípios é considerado *protagonista* nos temas e aspectos em que lhe cabe formalmente o poder de polícia ambiental primário (como por exemplo, a proteção a florestas em área urbana, o ordenamento territorial e desenvolvimento urbano), nos casos em que o objeto de política é de natureza intrinsecamente local (tais como a paisagem e a poluição sonora) e nas situações em que, ainda que a competência não esteja explicitada no plano constitucional, historicamente o município foi encarregado, detendo de facto o poder-dever, tais como a gestão de resíduos sólidos domésticos e públicos e o saneamento básico.

Na segunda categoria, *subsidiária influente*, estão compreendidos os temas e aspectos sobre os quais a responsabilidade do município pode ser entendida como formalmente suplementar – o caso da proteção dos recursos hídricos, do solo, da atmosfera, das florestas, da biodiversidade e dos ecossistemas especiais, ou efetivamente a cargo de outra esfera governamental (esgotamento sanitário em municípios de aglomerações metropolitanas). Entretanto, a ação municipal pode ser determinante por ser indispensável sua contribuição em ações no seu campo de responsabilidade exclusiva, como por exemplo disciplina do uso e ocupação do solo e prestação dos serviços básicos de habitabilidade.

Na terceira categoria estão os objetos de defesa para os quais o papel formalmente destinado ao Município é *subsidiário*, isto é, suplementar em relação aos demais entes, protagonista apenas se relacionado ao interesse local (caso do patrimônio cultural, ecossistemas especiais, disciplina de atividades potencialmente degradadoras, controle de agrotóxicos). Por último estão as atividades *interditadas*, nas quais é formalmente vedada a ação municipal – casos da geração de energia elétrica e da energia nuclear, constitucionalmente objeto da esfera federal, nos quais o município pode atuar apenas como consumidor, no campo da conservação.

Em suma, a sucinta revisão de aspectos constitutivos da institucionalidade ambiental exposta nesta seção mostra que a agenda ambiental institucional dos municípios é extensa, enquadrada pelo pleno mandato dos municípios no campo ambiental – e que o exercício do mandato ambiental municipal é condicionado por diversas trajetórias de regras setoriais. Descortina-se um universo no qual a

8 Esta análise foi feita em detalhe em Neves, 2006, e atualizada no presente texto.

importância da ação municipal varia desde uma posição insubstituível a aparente anulação de seu mandato ambiental.

Há a comentar ainda mais um aspecto que confere singularidade à ação ambiental dos municípios: a familiaridade dos governos municipais com o mandato ambiental. Muitas tarefas inerentes à tutela ambiental representam para os municípios novidades adicionais às suas tarefas históricas, cujas estratégias e instrumentos são desconhecidos dos gestores municipais: por exemplo, o controle da poluição industrial e das atividades potencialmente impactantes do meio ambiente, proteção de florestas, conservação da biodiversidade e do licenciamento ambiental. Entretanto, uma parte das atribuições ambientais dos municípios diz respeito a responsabilidades historicamente por eles desempenhadas, sobre as quais há, mais que familiaridade, conhecimento acumulado ao longo de décadas. Estas atividades são realizadas por setores tradicionais da administração municipal, em grande medida abordadas sob uma ótica estritamente setorial. Praticamente todas têm sido objeto do que se pode chamar provisoriamente de processo de “ambientalização”, entendido como processo de incorporação de referências e de paradigmas pertencentes ao campo da defesa ambiental. Isso significa na prática o reconhecimento de sua pertinência à defesa ambiental e o redesenho da execução dos serviços públicos de modo a agregar a dimensão ambiental do serviço. Um exemplo deste processo é dado pelos marcos regulatórios nacionais para o saneamento básico e de gestão de resíduos sólidos⁹. As principais tarefas indissociáveis do campo ambiental, já a cargo dos municípios, são (i) a prestação de serviços básicos da habitabilidade e qualidade de vida: limpeza pública, coleta, tratamento e destino final de resíduos domésticos, as demais atividades atualmente consagradas como integrantes do saneamento básico (resíduos sólidos, abastecimento de água, esgotamento sanitário e microdrenagem urbana); (ii) a gestão das áreas públicas, parques e jardins, (iii) atividades de controle de vetores e vigilância sanitária e (iv) controle da ocupação territorial.

O ARRANJO INSTITUCIONAL PARA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL E OS MUNICÍPIOS

■ O modelo de política ambiental brasileiro instituído em 1981¹⁰ se apoia no Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, formado pelas organiza-

9 Respectivamente leis n. 11.445/2007 e n.12.305/2010.

10 Lei n. 6938 de 31/08/1981.

ções estatais com responsabilidade ambiental da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e por Fundações instituídas pelo Poder Público para responder pela defesa do meio ambiente. Sua estrutura é matricial e descentralizada, desprovida de personalidade jurídica, composta por um órgão superior, um órgão consultivo e deliberativo, um órgão central, um órgão executor, órgãos seccionais e órgãos locais. O órgão superior, formalmente atribuído ao Conselho de Governo, tem sido ocupado na prática pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, o órgão consultivo e deliberativo. O CONAMA é considerado o órgão maior do sistema¹¹. Ao Ministério do Meio Ambiente, órgão central, cabem as funções de planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes para o meio ambiente¹². Os órgãos seccionais são da administração pública federal e estadual responsáveis pela proteção ambiental. São órgãos locais do SISNAMA os órgãos e entidades municipais de defesa ambiental, criados por lei.

Além das organizações diretamente integrantes do SISNAMA, há que se mencionar mais uma instituição, essencial para a compreensão do marco institucional de defesa ambiental no Brasil: o Ministério Público da União / MP, instituído nas esferas federal e estadual. O MP é uma instituição pública autônoma, encarregada do dever de defesa da ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Seus membros (promotores de Justiça e procuradores de Justiça) têm as mesmas garantias asseguradas aos integrantes do Poder Judiciário, embora não tenham qualquer vinculação com esse poder, nem com Poder Executivo nem com o Poder Legislativo. Atualmente o Ministério Público é um dos protagonistas na defesa ambiental: exerce as funções de induzir o cumprimento do marco regulatório, impor a implementação de normas ambientais, representar a sociedade na defesa de seus interesses e promover ações para punição de comportamentos dolosos, omissos e ímprobos na administração pública. Nesta perspectiva, evidencia-se que o MP é uma instância independente verificadora do cumprimento das normas ambientais.

O desenho da matriz ambiental brasileira define um federalismo ambiental trino, formalmente cooperativo, ao qual o SISNAMA está em princípio integral-

11 O CONAMA é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente, formado por representantes de Ministérios, órgãos setoriais e representantes da sociedade civil organizada, além representante do Ministério Público Federal, representante dos Ministérios Públicos estaduais e da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

12 Estão excluídos de sua área de atuação os recursos naturais não renováveis, em parte sob a responsabilidade do Ministério de Minas e Energia, a quem cabem os temas do petróleo, gás natural e combustíveis renováveis.

mente adequado. Esta arquitetura é incompleta, carecendo de elementos que lhe garantam operabilidade e efetividade.

Tal como para os demais temas de competência comum mencionados na seção anterior, é disposição constitucional que as normas de seu compartilhamento devem ser definidas através de edição de lei complementar¹³. Ainda que a área ambiental disponha, desde o final de 2011, de lei complementar editada para estabelecer as normas de cooperação para o campo ambiental, há decisivas lacunas a obstaculizar seu funcionamento. A lei complementar editada para estabelecer as normas para o campo ambiental é voltada essencialmente para a distribuição de atribuições referentes ao controle ambiental e deixa sem esclarecimento questões cruciais tais como as fontes de financiamento do SISNAMA, mecanismos de coordenação horizontal na esfera federal, mecanismos de cooperação intergovernamental, sistemas de compensação de desigualdades de capacidades e sistemas de freios e contrapesos.

Até hoje, o SISNAMA é desprovido de fonte de financiamento regular e estável para o exercício do mandato ambiental. As principais fontes de receita para as políticas ambientais são os Tesouros (nacional, estaduais e municipais), receitas advindas de taxas cobradas para a prestação de serviços (licenças e autorizações), sanções pecuniárias (multas) e recursos captados em fundos públicos e privados através da submissão de projetos para fins específicos, que não cobrem despesas cruciais como custeio. Inexistem mecanismos para a coordenação de estratégias nacionais, nem para a compensação das disparidades econômicas, institucionais e técnicas, tampouco há normas do compartilhamento da responsabilidade ambiental que deem conta de toda a agenda constitucional, nem sistemas de controles e contrapesos. Tampouco existem sistemas permanentes para controle mútuo e prestação de contas (*accountability*).

Até os dias atuais, o federalismo ambiental trino brasileiro persiste restrito apenas a seu enunciado formal. A estreiteza das regras adotadas para estruturar as relações federativas no campo ambiental debilita o pleno exercício do mandato municipal e alimenta permanente tensão entre a dimensão do poder-dever das atribuições ambientais dos municípios e o abandono a que estão relegados para exercê-las. As atividades que exigem cooperação intergovernamental têm sido desenhadas casuisticamente, programa a programa. A corresponsabilidade em matéria ambiental traz consigo necessidade de regras e mecanismos efetivos para o

13 Ver Constituição Federal, art. 23, # único. Os aspectos normativos deste tema são rapidamente comentados em Machado (1998, p. 45) e em Silva (1995, p. 45), comparando o Brasil a outros países com sistema similar tais como EUA, Alemanha e Suíça.

exercício da cooperação. Inexistindo condições operacionais para o exercício da competência comum, os Municípios brasileiros se encontram estão no desamparo para cumprir com seu mandato ambiental – se não dispõem dos recursos e capacidades requeridos por seus próprios meios, a tendência é a inércia e a abdicação do exercício de seu mandato ambiental.

A CAPACIDADE DE GASTO DOS MUNICÍPIOS EM GESTÃO AMBIENTAL

■ O panorama descortinado pelos municípios brasileiros é extraordinariamente diferenciado no que diz respeito a aspectos econômicos, sociais, demográficos, fiscais e ambientais: a heterogeneidade é a característica que desde logo salta aos olhos do observador, em intensidade tal que Affonso (2000) comenta que o termo “município” agasalha realidades com “escassíssimo conteúdo comum”¹⁴. Não seria surpreendente, pois, encontrar situações heterogêneas no que diz respeito ao desempenho de suas responsabilidades ambientais. Entendendo que o exercício das responsabilidades estatais depende da construção de capacidades e disponibilidade recursos, financeiros e não-financeiros, apresenta-se a seguir indicadores sobre a capacidade de gasto dos municípios em gestão ambiental que permitem uma primeira exploração sobre o perfil do seu desempenho em gestão ambiental¹⁵.

TABELA I. Despesas governamentais em gestão ambiental, 2004-2011 (R\$1.000 reais correntes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Municípios	975,77	761,01	1161,87	1478,15	1867,73	1972,74	2606,02	2698,55
Estados	1658,06	1927,73	1846,85	1770,93	2,02,41	2513,71	3170,03	2952,86
União	1193,44	1992,00	1497,92	3145,94	3639,08	3697,45	3550,29	3574,12
Total	3827,28	4680,74	4,06,64	6395,03	7609,23	8183,91	9326,34	9225,53

Fonte: Brasil, Ministério da Fazenda (2005, 1006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2014).

14 O tema da heterogeneidade do universo municipal é tratado por vários autores além de Affonso, entre eles Arretche (2012), Castro (2004), Farah e Jacobi (2001) e Souza (1996)
 15 Os indicadores a seguir apresentados são divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, sendo os mais recentes referidos ao ano de 2011, coletados em uma mostra equivalente a 96% do total de municípios.

No conjunto das despesas governamentais na função gestão ambiental, os municípios vêm ampliando continuamente sua participação, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos, tendo alcançado em 2011 uma participação, surpreendente, da ordem de 29% do total de gastos governamentais das três esferas em gestão ambiental (Tabela 1).

Esta capacidade de gasto está distribuída de forma extremamente desigual entre os municípios da mostra, como mostra a diferença entre a média de gastos ambientais do total da mostra (R\$573 mil) e a mediana (R\$7 mil reais). O agrupamento dos gastos municipais em decis revela que 40% do total dos municípios não realizaram nenhum gasto com gestão ambiental e apenas entre 20% dos municípios a média de gastos em gestão ambiental supera R\$160 mil reais (Quadro 1). Verifica-se que em um contingente majoritário de municípios, da ordem de 70%, a capacidade de gasto em gestão ambiental tende a ser tão-somente simbólica, ainda que se considere que um gasto pequeno em termos absolutos pode vir a ser adequado em condições de escassa demanda.

QUADRO 1. Municípios, Gastos na Função Gestão Ambiental, 2011 (reais correntes)

Municípios válidos		5.384
Média		573.665,65
Mediana		7.207,50
Soma		3.088.615.861,34
Percentis	10	0,00
	20	0,00
	30	0,00
	40	0,00
	50	7.207,50
	60	30.192,80
	70	74.933,16
	80	167.439,43
	90	525.871,99

Fonte: Brasil, Ministério da Fazenda, 2014, elaboração própria.

Examinando o gasto em gestão ambiental através do recorte do tamanho populacional (Tabela 2), nas situações extremas estão associados o porte populacional à capacidade de gasto em meio ambiente: são mais frequentes os municípios de menor porte populacional (até 20 mil hab.) nas faixas mais baixas de gasto

ambiental, assim como são mais frequentes os municípios de porte médio-grande (acima de 100 mil habitantes) nas faixas mais altas de gasto. Entretanto, a distribuição dos municípios das faixas intermediárias (de 20 a 100 mil habitantes) ao longo das classes de gasto em gestão ambiental mostra uma situação diversa, heterogênea, que merece exame mais aprofundado.

TABELA 2. Municípios segundo a classe de tamanho da população e classe de gastos em gestão ambiental, 2011

Municípios (habitantes)	Classe gasto ambiental (reais correntes)							Total
	até 10 mil	10 a 120 mil	120 a 240 mil	240 a 480 mil	480 a 960 mil	960 mil a 2 milhões	2 milhões	
Até 10 mil	1519	666	136	61	34	8	3	2427
10 a 20 mil	732	346	115	81	47	22	6	1349
20 a 50 mil	416	215	118	98	73	52	38	1010
50 a 100 mil	93	46	33	41	37	27	40	317
100 a 500 mil	34	11	24	18	33	38	86	244
500 mil a 1 M	1	0	0	1	1	2	17	22
Mais de 1 M	0	1	0	0	1	0	12	14
Total	2795	1285	426	300	226	149	202	5383

Fonte: Brasil, Ministério da Fazenda, 2014.

Ao se analisar o comportamento dos municípios que exercem o papel de capital estadual¹⁶, constata-se que em sua esmagadora maioria estão situados na mais alta faixa de gasto considerada (acima de R\$2 milhões), o que indica haver nelas capacidade e recursos instalados para atuação significativa no campo da gestão ambiental.

TABELA 3. Municípios, segundo condição de capital, por classe de gasto em gestão ambiental, 2011

Municípios	Classe de gasto em gestão ambiental (reais correntes)							Total
	Ate 10 mil	10 a 120 mil	120 a 240 mil	240 a 480 mil	480 a 960 mil	960 mil a 2M	2M+	
Capital	0	1	0	2	0	0	22	25
Capital	2795	1284	426	298	226	149	180	5358
Não capital	2795	1285	426	300	226	149	202	5383

Fonte: Brasil, Ministério da Fazenda, 2014.

16 Apenas um município que tem a função capitalina não pertence à mostra (Palmas, TO).

CONCLUSÃO

■ No Brasil, a responsabilidade municipal de defesa do meio ambiente é integral. As atribuições ambientais municipais não são idênticas nem simétricas às da União e às dos Estados, vão muito além da simples implementação no âmbito local de políticas definidas pelos outros níveis de governo e são exercidas de maneira necessariamente diferenciada das do Estado e da União. Ou seja, a conjugação destas distintas fontes constrói um campo singular de ação estatal, dotado de atribuições e instrumentos próprios.

A matização do exercício das responsabilidades municipais conforme os temas da agenda ambiental é um dos elementos caracterizadores da singularidade da ação municipal no campo ambiental e ilumina a dimensão da ação municipal como parte de um sistema de governança. A consideração das determinações da estrutura federativa é de fundamental importância para o entendimento da governança ambiental: a ampla autonomia dos municípios para estabelecer suas prioridades, a existência de ações ambientais cuja realização depende tão-somente dos municípios, pois correspondem a atribuições que lhes são exclusivas, tem uma outra face: a interdependência entre as esferas governamentais para o exercício do mandato ambiental. O reconhecimento desta relação de mão dupla abre mais uma via para novas estratégias de consolidação do sistema de governança no qual o município não é um ente menor mas ator de primeira grandeza, tanto na defesa do ambiente na dimensão do interesse local quanto em estratégias regionais e nacional.

A política e governança ambiental não são assuntos totalmente “novos” para os municípios: atividades tradicionalmente a cargo dos municípios são na verdade indissociadas de sua atribuição ambiental. Estas atribuições já lhe pertencem há muito e são por eles exercidas com distintos graus de qualidade. Está em curso processo de transformação dessas políticas públicas, através da substituição dos paradigmas tradicionais por regulações que integram paradigmas da defesa ambiental, como ocorrido no setor de saneamento, resíduos sólidos e ordenamento urbano. Há um potencial importante a ser explorado para a construção do sistema de governança ambiental de modo a tirar partido deste acervo de recursos e capacidades, assim como das lições aprendidas.

O arranjo institucional adotado para a governança ambiental tem lacunas que incluem ausência de suporte federativo para a ação dos municípios e na inexistência de um sistema de relações federativas imprescindíveis à defesa do meio ambiente. Este quadro se reflete no desempenho ambiental dos municípios, im-

portante no contexto das três esferas de governo, mas desigualmente distribuído no universo municipal, concentrado em cerca de 10% do total dos municípios. No que diz respeito à arquitetura institucional, evidencia-se a urgência do enfrentamento das lacunas que tolhem a ação estatal na defesa ambiental e o aperfeiçoamento do arranjo institucional adotado, tendo em vista a importância do pleno engajamento dos municípios na defesa ambiental. A diversidade de situações que caracterizam o universo municipal demanda o aprofundamento da análise da capacidade já instalada nos municípios para defesa ambiental e os caminhos para seu fortalecimento.

ESTELA MARIA SOUZA COSTA NEVES · Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento / PPED, Universidade Federal do Rio de Janeiro / UFRJ. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Pesquisas Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento / INCT-PPED.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.

AFFONSO, R de B. A. *Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000.

BRANES, R. *Manual de derecho ambiental mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil. Dados contábeis dos Municípios, 2004. Vol. L. Brasília, DF, 2005

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil. Dados contábeis dos Municípios, 2005. Vol. LI. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. (2008) .Finanças do Brasil. Dados contábeis dos Municípios, 2006. Vol. LII. Brasília, DF.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil. Dados contábeis dos Municípios, 2007. Vol. LIII. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil. Dados contábeis dos Municípios, 2008. Vol. LIV. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil. Dados contábeis dos Municípios, ano 2009. Vol. LV. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil. Dados contábeis dos Municípios, ano 2010. Vol. LVI. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. (). Finanças do Brasil. Dados contábeis dos Municípios, ano 2011. Vol. LVII. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos Estados, 1995-2011. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n. 458, de 29 de junho de 2005. Divulga a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2004.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n. 492, de 27 de junho de 2006. Divulga a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2005

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n. 402, de 29 de junho de 2007. Divulga a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n. 336, de 26 de junho de 2008. Divulga a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n. 371, de 29 de junho de 2009. Divulga a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2008.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n. 365, de 29 de junho de 2010. Divulga a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Balanço do Setor Público Nacional- 2010. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Balanço do Setor Público Nacional- 2011. Brasília, DF, 2012.

ELDER, C. D.; COBB, R. Formación de agenda: el caso de la política de los ancianos. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Ed). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. 3 ed. México, DF: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial,, 2000.

MACHADO, P. A. L. Direito Ambiental Brasileiro. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014

MEIRELLES, H. L. (Dallari, A. B., coord). *Direito Municipal Brasileiro*. 17ª edição (Atualizada por Celia Marisa Prendes e Marcio Schneider Reis). São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, L.E. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014.

MILARÉ, E. *Direito do meio ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista Editora dos Tribunais, 3. ed. ,2004.

NEVES, E.M.S.C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Revista do Instituto de Estudos Avançados USP* n. 74, 2012.

NEVES, E.M.S.C. A política ambiental e os municípios brasileiros. Rio de Janeiro, 2006. Tese (Doutorado em ciências sociais). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2006.

SILVA, J. A. Direito ambiental constitucional. Rio de Janeiro: Malheiros, 2009.

VIG, N.; KRAFT, M. *Environmental policy: new directions for the twenty-first century*. 7. ed. Washington, DC: CQ Press, 2009.