



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Gestão ambiental local e desenvolvimento sustentável no RJ

Paula Nazareth

[ARTIGO] GT 12 Gestão social, poder local e desenvolvimento territorial

Gestão ambiental local e desenvolvimento sustentável no RJ

Resumo:

O objetivo do trabalho é contribuir para o debate acerca do papel e das possibilidades de atuação dos governos municipais para a promoção do desenvolvimento sustentável no RJ. Discutem-se conceitos relacionados à governança com base em revisão bibliográfica, buscando compreender a complexidade da implementação de políticas públicas voltadas à preservação ambiental. E, seguindo pesquisa realizada para municípios brasileiros, buscou-se identificar estruturas de gestão ambiental existentes nos municípios do RJ utilizando dados do IBGE de 2020. A literatura ressaltou o papel crucial da governança, indicando que apesar de avanços, há grandes desafios - de ordem financeira e de capacidades estatais - para o efetivo funcionamento do arcabouço institucional existente. Destaca-se a importância da transversalidade da agenda ambiental e a articulação com as demais esferas para a gestão ambiental compartilhada. Em conclusão, sugere-se a continuidade da pesquisa visando contribuir para a transparência e o controle social.

Palavras-chave: Governança. Políticas Públicas Ambientais. Desenvolvimento Sustentável. Agenda 2030. Municípios do RJ.

Introdução:

Os compromissos com o desenvolvimento sustentável do planeta, com a paz e a prosperidade e o futuro da humanidade, assumidos pelo Brasil em 2015 quando se tornou um dos signatários da Agenda 2030, alcançam todas as esferas e níveis de governo e exigem a participação e engajamento de todas as pessoas e setores da sociedade. A importância da ação governamental é estratégica para coordenar e articular os esforços para o atingimento dos objetivos e metas estabelecidos para 2030. Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) constituem parâmetros capazes de orientar as ações dos governos ao redor do mundo, de forma alinhada, para a implementação de políticas públicas sustentáveis que conciliem a promoção do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. No contexto do arranjo federativo brasileiro, considerando o *status* de autonomia do município e a responsabilidade sobre a gestão urbana, os governos locais têm um papel fundamental na promoção do desenvolvimento sustentável e em ações para a superação de desafios locais concretos, buscando assegurar condições de vida mais justas para suas populações e para as gerações futuras. Papel que envolve tanto a elaboração de políticas públicas sustentáveis como a governança requerida para sua efetiva implementação e para as ações dos demais setores.

As distintas realidades dos 5.570 municípios brasileiros impõem a formulação e execução de políticas públicas que sejam aderentes às suas especificidades e que atendam de forma efetiva às necessidades de sua população, atuando para erradicar a pobreza, reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e adequar os territórios para o enfrentamento das consequências das mudanças climáticas, reduzir as profundas

desigualdades econômicas e sociais, entre outras. E os ODS fornecem um roteiro para orientar o planejamento estratégico requerido para o desenvolvimento sustentável. De fato, revisar e adequar os planos municipais já existentes e basear novos planos nos objetivos e metas da Agenda 2030 garante que as políticas e ações estejam alinhadas na direção do desenvolvimento justo, inclusivo e sustentável, com o qual o país se comprometeu também no âmbito do Acordo de Paris e da Nova Agenda Urbana (Nazareth, 2021). Sem informações atualizadas, confiáveis e abrangentes, por outro lado, a execução das políticas fica comprometida e desconectada daquilo que foi previsto nos instrumentos de planejamento, planos plurianuais (PPA) e as leis das diretrizes orçamentárias (LDO) e do orçamento (LOA).

O ODS 11, que trata de cidades e comunidades sustentáveis, é de grande relevância para os municípios, por envolver aspectos relacionados à habitação, mobilidade, segurança pública, resiliência, patrimônio cultural, planejamento. A importância do desenvolvimento urbano sustentável, por sua vez, é reconhecida não só neste, mas em vários outros – como o ODS 6 (água limpa e saneamento), ODS 7 (energia acessível e limpa), ODS 8 (emprego digno e crescimento econômico) e ODS 17 (parcerias) (Nazareth, 2018), uma vez que os objetivos são integrados e indivisíveis, inclusivos, mesclando as dimensões econômica, social e ambiental. E cabe ao governo municipal um papel de relevo, para mobilizar e articular todos os atores, estabelecendo condições de governança que possibilitem arranjos democráticos e processos pautados pelo diálogo, transparência e pela participação cidadã (Rodrigues, 2022).

A situação atual, de acordo com Isabelle Rodrigues (2022), revela que o Brasil não deve cumprir nenhuma das metas dos ODS até 2030. Contudo, ao integrar os ODS às suas estratégias locais “municípios têm a oportunidade de acessar diversos recursos e fontes de financiamento nacionais e internacionais, além de trazer caminhos para recorrer a fontes alternativas, como linhas de crédito, fundações, empresas (PPP’s), entre outras”, contribuindo para o financiamento, apontado como um dos principais desafios para a implementação de políticas e ampliação de serviços públicos pelos governos locais. Vale destacar a situação apurada pelo Relatório Luz 2022, única publicação nacional que apresenta um panorama da implementação da Agenda 2030 no Brasil, cobrindo as áreas sociais, econômicas e ambientais: o país não avançou em 80% das 168 metas e outras 14% tiveram progresso insuficiente (não há dados referentes a 5% das metas). Os resultados mostram o aprofundamento das desigualdades em todos os níveis, e indicam

que somente em uma das 169 metas analisadas o Brasil obteve progresso satisfatório.¹ É nesse contexto que se insere a discussão sobre a importância da governança, de arranjos institucionais que promovam a articulação e diálogo entre os diferentes atores envolvidos e respectivos interesses, muitas vezes conflitantes, possibilitando vencer desafios para o sucesso de políticas voltadas para a sustentabilidade.

Visando contribuir para o debate acerca do papel e das possibilidades de atuação dos governos municipais para a promoção do desenvolvimento sustentável no RJ, em linha com a Agenda 2030 e demais acordos dos quais o Brasil é signatário, este trabalho discute conceitos relacionados à governança com base em revisão bibliográfica para compreender a complexidade da implementação de políticas públicas voltadas à preservação ambiental (Lotta e Cortez, 2022; Lotta e Vaz, 2015; Moura e Bezerra, 2016; Gonçalves, Ferraz e Lorenzoni Neto, 2021). Utilizando dados da Pesquisa de Informações Municipais – Munic do IBGE, buscou-se traçar um retrato do arcabouço institucional existente nas cidades fluminenses, por meio da identificação das estruturas de gestão ambiental local e de algumas características das instituições formais consideradas relevantes, seguindo análise feita por Taciana Leme (2016) para os municípios brasileiros.

1. Importância da Governança para as Políticas Públicas Municipais

Em que pese a sua importância, não há uma definição precisa do conceito de governança, que tem sido usado muitas vezes de forma vaga no debate público ou acadêmico. Para Renata Bichir (2018), esta questão seria explicada, em parte, pelo caráter multidisciplinar do campo de políticas públicas, e pelo fato de que a formulação e implementação das políticas podem englobar uma diversidade de atores públicos e privados. A autora cita Lascoumes e Le Galès (2012) que afirmam que “governança remete a um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições”, e que “o processo cada vez mais complexo de produção das políticas tornou necessário ampliar o escopo das análises para além do Estado” (Bichir, 2018).

Para Gabriela Lotta e Ana Claudia Cortez (2022), as políticas públicas têm exigido arranjos cada vez mais complexos e incorporado novos atores em sua formulação e execução, o que tem sido denominado pela literatura de “governança”. Tanto em nível

¹ [VI Relatório Luz sobre a Agenda 2030 no Brasil terá lançamento internacional na quarta-feira \(6\) | Brasil: Diário de Pernambuco.](#)

nacional como internacional, há uma preocupação em compreender os novos modelos de governança, que incluem parcerias intra e intergovernamentais, com atores da sociedade e do mercado ou mesmo numa lógica multinível. No Brasil, apesar de existirem diversos estudos acerca das políticas em nível nacional, ou mesmo para uma dimensão específica dos novos arranjos institucionais voltados a aumentar ou fortalecer a coordenação entre o Estado e os novos atores que entraram no processo de construção de políticas no passado recente, restam lacunas analíticas para a compreensão de tais processos a partir da perspectiva subnacional (Lotta e Cortez, 2022). Os arranjos se tornam mais complexos a partir do processo histórico de descentralização das políticas públicas no Brasil, construindo-se novas relações entre entes federativos, com o governo federal atuando mais na regulação e repasse de recursos e os governos estaduais e municipais na implementação, e o envolvimento de novos atores não governamentais em todos os processos das políticas públicas; vale dizer, não apenas a participação da sociedade nos processos decisórios, mas também a atuação de organizações não governamentais na execução das políticas públicas (Lotta e Vaz, 2015).

Apesar da descentralização, em tese, aproximar o Estado dos cidadãos e possibilitar construir políticas públicas mais aderentes às necessidades sociais, pode promover desequilíbrio nos resultados das políticas, ao delegar responsabilidades a entes locais que nem sempre têm capacidades de gestão e recursos compatíveis para implementá-las (Arretche, 2012, 2010, *apud* Lotta e Vaz, 2015). Processo ainda mais complexo no Brasil, “onde coexistem políticas do Governo Federal, dos 27 governos estaduais e de mais de 5.560 municípios, num contexto de alta diversidade e desigualdade regional”. O envolvimento dos entes locais no processo decisório, na implementação e na avaliação das políticas públicas, aproveitando os potenciais da descentralização, pretende que essas possam gerar resultados satisfatórios em diferentes localidades. Assim, os chamados novos arranjos institucionais inovaram com desenhos que aprimoram a relação entre os entes federativos, articulam os setores das políticas públicas, criam novos espaços para participação da sociedade civil ou desenvolvem novas formas de relação com organizações do terceiro setor, com o objetivo maior de buscar resultados mais efetivos, democráticos e integrados de políticas públicas (Lotta e Vaz, 2015).

Na contramão da importância já identificada da intersectorialidade que deve acompanhar o processo de implementação das políticas públicas, com a necessária articulação horizontal, para Alexandrina Moura e Maria do Carmo Bezerra “a visão

setorial que tem dominado o ambientalismo no Brasil levou a um apartamento e, às vezes, a um conflito entre a implementação das ações e dos instrumentos da política ambiental e as demais políticas públicas” (Moura e Bezerra, 2016:91). As autoras defendem que a “governança promotora do desenvolvimento sustentável deve ser vista como a capacidade de inserção da ideia de sustentabilidade no conjunto das políticas públicas e em suas inter-relações”, em contraposição à visão redutora apenas do arcabouço legal e institucional, à “setorialização e à falta de coordenação na tomada de decisão sobre a execução de planos e ações de promoção ao desenvolvimento”.

Os conflitos federativos no cerne da própria legislação, na ausência de transversalidade da política ambiental e no excessivo uso de instrumentos de comando e controle na gestão ambiental obstaculizam o processo de governança, comprometendo o desenvolvimento sustentável (Moura e Bezerra, 2016). A governança é, portanto, considerada por elas como ferramenta crítica para que o paradigma do desenvolvimento sustentável se instale como dominante em um determinado contexto social, tanto no plano das instituições globais e das relações entre elas, como internamente a cada nação. Considerando os avanços ocorridos no país nas últimas décadas, destacam que a concepção da política ambiental e muitos instrumentos atendem a práticas democráticas e de descentralização. Entre estes, os conselhos ambientais em todos os níveis de governo, nos quais a sociedade civil está representada; as organizações não governamentais que pressionam Legislativo e Executivo para avançar com a agenda ecológica; melhorias no acesso à informação e a estatísticas ambientais, destacando-se pesquisas desenvolvidas pelo IBGE, como o Relatório de Desenvolvimento Sustentável e as pesquisas municipais de meio ambiente; instrumentos para punir crimes ambientais; e instituições atentas a demais práticas ambientais ilegais (Moura e Bezerra, 2016:91). Apesar disso, o país ainda enfrenta graves problemas ambientais que afetam as diversas regiões – desmatamento, poluição dos recursos hídricos, do solo e do ar, desertificação e outras calamidades ecológicas – piorando a qualidade de vida, “sobretudo da população desfavorecida. De fato, este aspecto é bastante emblemático, pois associa a deterioração do meio ambiente reinante nas periferias das grandes cidades com a pobreza” (Moura e Bezerra, 2016:92).

Na mesma linha, Heloísa Gonçalves, Miriam Ferraz e Antonio Lorenzoni Neto (2021) defendem a necessidade de uma “abordagem interdisciplinar, interligada, e dependente uma da outra” para o alcance do desenvolvimento sustentável. Reconhecem avanços institucionais e legais, mas apontam dificuldades relacionadas à governança para

o desenvolvimento sustentável, como a inexistência de um processo de planejamento integrado de longo prazo que articule os órgãos federais, estaduais e municipais e que crie espaço de participação das diferentes organizações da sociedade na tomada de decisão. O conceito de desenvolvimento sustentável é aplicado nas políticas públicas brasileiras, na visão dos autores, de uma forma discursiva, sem um necessário reatamento em ações, como evidencia a degradação ambiental na região nas últimas três décadas, que seria resultante da ausência de coordenação horizontal, entre setores, e vertical, entre níveis de governo (Gonçalves, Ferraz e Lorenzoni Neto, 2021:905). É fundamental, na formulação de políticas públicas, levar em consideração as realidades regionais e locais, incluindo, a avaliação das probabilidades de eventos como enchentes, secas, ciclones, tempestades tropicais, entre outros riscos naturais e, quanto aos combustíveis fósseis, é preciso que sejam elaboradas políticas públicas que criem e desenvolvam opções alternativas para as fontes de energia doméstica, como geotermal, hidrelétrica, eólica, e solar, enfatizando sempre a eficiência energética. Os autores defendem a necessidade de um tratamento transversal das normas e políticas ambientais, que precisam passar de um caráter meramente corretivo e punitivo para serem promotoras de políticas do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, e seguindo Moura e Bezerra (2016), consideram que a participação social, a articulação interinstitucional e a qualificação do ciclo de formulação das políticas públicas são peças importantes nos fundamentos de governança ambiental. Esta pode ser entendida como um processo que envolve múltiplos atores sociais e seus respectivos valores e interesses na elaboração, tomada de decisão e implementação de ações que visam à conservação ambiental. Composta pela estrutura institucional formal (políticas públicas, conselhos gestores, áreas protegidas), e por arranjos institucionais informais (pactos, coalizões, movimentos sociais) envolve organizações governamentais, sociedade civil organizada e setor privado, atuando em diversos níveis de organização sociopolítica, local ao global. Portanto, é um termo amplo que pode englobar processos de gestão, gerenciamento e manejo (Seixas *et al.*, 2020:2). Os autores observam que os valores, princípios e objetivos da governança ambiental são negociados e, portanto, não são estáveis, variando de acordo com a participação relativa dos atores que entram e saem do processo e que pode focar tanto as ações de conservação e uso sustentável da biodiversidade e serviços ecossistêmicos (tais como água e regulação climática), como as de remediação dos impactos das atividades humanas sobre a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos (Seixas *et al.*, 2020).

2. Os Municípios e a Gestão Ambiental no Brasil

No Brasil, o arcabouço institucional para as políticas públicas de meio ambiente foi definido no início dos anos 1980 pela lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama)². A lei instituiu modelo de gestão compartilhada, entre os entes federativos, que estimula a participação da sociedade civil, a cooperação e interação dos organismos envolvidos com o controle e a promoção da melhoria ambiental, além de prever o estabelecimento de conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (Taciana Leme, 2016: 148). Desde a criação do Sisnama, os municípios passam a órgãos locais responsáveis pelo controle e pela fiscalização das atividades, nas suas respectivas jurisdições. Analisando as estruturas responsáveis pelo desenvolvimento sustentável nos governos locais no Brasil, a autora apontou que a maior parte das prefeituras dispunha de algum tipo de arcabouço institucional para lidar com as atribuições ambientais, tendo assumido gradativamente novas atribuições a partir do processo de descentralização da política e da perspectiva de gestão ambiental compartilhada (Leme, 2016). Posteriormente, a lei complementar nº140/2011 regulamentou o art. 23 da Constituição federal, com intuito de estabelecer mecanismos de cooperação entre os entes federados para a gestão ambiental, passo importante para a gestão ambiental compartilhada entre os entes federados.

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro (Eco-92), a política ambiental brasileira vem sendo estruturada dentro de uma lógica de corresponsabilidade e parceria entre União, Estados, Municípios, organizações não governamentais e outras entidades públicas e privadas em seu planejamento e execução. A lei nº 140/2011 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. Segundo Leme (2016), embora aprovada a regulamentação do art. 23, permanecem dúvidas se os municípios brasileiros estão preparados para assumir as

² Os órgãos de meio ambiente existentes nos municípios, em conjunto com órgãos estaduais e federais, compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

responsabilidades que lhes cabem com a gestão ambiental compartilhada, se as estruturas atuais são adequadas e quais os avanços e os obstáculos que estes entes vivenciam para a estruturação da gestão ambiental local compartilhada, de forma efetiva. Reconhecendo avanços nos arranjos institucionais para a gestão ambiental nos municípios, considera que “ainda há muito o que ser feito para que estes entes cumpram suas atribuições quanto às políticas públicas de meio ambiente”, sendo necessário aprimorar processos e fortalecer as instituições envolvidas nas decisões que afetam o meio ambiente, aprimorando as bases da governança ambiental.

3. Governança Ambiental nos Municípios do RJ: uma breve análise

Para fins deste trabalho, foram utilizados dados da Pesquisa de Informações Municipais – Munic do IBGE, do ano de 2020, relativos à estruturação da gestão ambiental, com o intuito de identificar as estruturas de gestão ambiental existentes atualmente nos municípios do RJ, destacando-se algumas características consideradas relevantes. A análise desenvolvida replica em parte o que foi desenvolvido por Taciana Leme (2016), com base em dados da Pesquisa de Informações Municipais – Munic do IBGE, relativos à estruturação da gestão ambiental nos municípios brasileiros, com objetivo de avaliar o arcabouço institucional.

Como mencionado, desde 1981, a aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente incentivou a instituição de órgãos com atribuições específicas para lidar com a área ambiental em sua estrutura administrativa, tendo como objetivo a promoção da gestão compartilhada da política ambiental, nos Estados e Municípios. Como apontado em Leme (2016), é fundamental dispor de algum tipo de estrutura administrativa para tratar de determinada política pública e, uma vez definido o tipo de estrutura – em conjunto ou não com outras políticas –, aloca-se pessoal, recursos e processos relativos a esta política. A estrutura pode lidar com agendas positivas, como ações de planejamento, educação ambiental e política tributária de incentivo às formas sustentáveis de produção, e ações do tipo comando e controle, no tocante às atividades que requerem licenciamento, monitoramento e fiscalização, para as quais se exerce o poder de polícia, além de ações de conservação e recuperação de ecossistemas, unidades de conservação, parques, jardins e recuperação ambiental em áreas rurais e ações administrativas internas necessárias para propiciar as atribuições anteriores. Entre 2004 e 2020, o IBGE, em pesquisas realizadas, registrou um crescimento de 31% no número de municípios brasileiros que apresentavam estrutura organizacional na área de meio ambiente. Apurou-se que, em 2020, em 95% dos

municípios existia estrutura organizacional para o meio ambiente, com a predominância de secretarias municipais em conjunto com outras políticas que reuniam 52% do total das municipalidades com alguma estrutura (IBGE, 2021), ou seja, mais da metade dos municípios brasileiros tratam a questão ambiental com outras políticas públicas.

Taciana Leme chamou a atenção, em sua pesquisa, para o fato de 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. Assim é possível que a política de meio ambiente seja compartilhada com agricultura, turismo, saúde, planejamento, entre outros, estratégia institucional que pode ser “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 outro lado, há o risco de que a agenda ambiental seja cooptada por interesses ligados aos demais temas em que a estrutura está alocada. A conclusão é que não é a presença de um órgão exclusivo para meio ambiente que garante a autonomia de gestão para esta política pública (Leme, 2016)

Neste trabalho, analisando os dados da MUNIC 2020, focando a análise no RJ, constatou-se que 100% dos Municípios possuíam estrutura organizacional para o meio ambiente naquele ano. A maioria dos 92 municípios contava com secretaria municipal (98%), havendo uma secretaria exclusiva para o tema em 64 municípios (70%) e em conjunto com outras políticas em 26 municípios (28%); e em apenas 2, Angra dos Reis e Resende, o órgão gestor integrava a administração indireta.

Tabela 1 - Caracterização do órgão gestor do meio ambiente

Municípios do RJ - 2020

Órgão gestor do meio ambiente	Total de Municípios	% do total
Secretaria municipal exclusiva	64	70%
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	26	28%
Órgão da administração indireta	2	2%
Total	92	100%

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE, 2021.

Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama e sua implementação constitui parte do processo de

descentralização da política ambiental brasileira que teve como marco a mencionada lei nº 140 de 2011, estabelecendo mecanismos de cooperação entre os entes federados para a gestão ambiental. São instituições que atuam como instâncias de participação e controle social na implementação de políticas públicas de meio ambiente no âmbito municipal. A existência dos referidos Conselhos, embora não seja garantia de qualidade e eficiência na gestão local, é um bom instrumento de legitimação da atuação do Estado no sentido de promover o controle social das políticas ambientais, respeitando as peculiaridades locais. Constituem, de acordo com Leme (2016) *locus* privilegiado para estabelecer negociações a respeito de demandas e conflitos; arena para promover o controle social acerca das políticas. Os atores envolvidos, em geral, são representantes do governo, do setor produtivo e da sociedade civil organizada, geralmente na figura de ONGs. Ressalta, no entanto, que a criação de conselhos não significa que sua finalidade seja cumprida e a composição pode não representar a real participação. A Pesquisa MUNIC reúne informações sobre os conselhos municipais de meio ambiente existentes e seu funcionamento com base na periodicidade das reuniões nos últimos doze meses, além da composição e os tipos de atribuições dos conselhos. Desde 2002, segundo o IBGE, o número de municípios com Conselhos de Meio Ambiente cresceu significativamente: enquanto apenas 34% das municipalidades brasileiras contavam com essa instância de participação social naquele ano, o percentual atingiu 80% em 2020.

No RJ, 91 dos 92 municípios possuíam Conselho de Meio Ambiente em 2020 (somente São Francisco de Itabapoana respondeu não ter Conselho). Em 50 dos 91 municípios, as leis de criação dos respectivos Conselhos foram aprovadas entre 2000 e 2009, e em 22 municípios as leis são mais recentes, de 2010 a 2020, enquanto as leis de criação de 19 Conselhos são da década de 1990. Os respondentes afirmaram que a maioria dos 91 Conselhos estão ativos tendo realizado até 6 reuniões (64 municípios) e de 7 a 12 reuniões (21 municípios) nos 12 meses anteriores à coleta das informações da pesquisa (MUNIC 2020). Ou seja, em 92% dos municípios houve pelo menos uma reunião dos Conselhos de Meio Ambiente, evidenciando que a maior parte estava ativa à época. No período abrangido pela entrevista, apenas 6 municípios não realizaram reuniões – dentre estes, 2 informaram que o Conselho não fora instalado ou estava inativo (Iguaba Grande e Italva). Buscando identificar algumas características com o objetivo de qualificar melhor a gestão ambiental e a efetividade de sua existência, foram pesquisadas as atribuições dos Conselhos, cuja finalidade, segundo o IBGE, é “estabelecer negociações

a respeito de demandas e conflitos, promovendo o controle social sobre políticas de meio ambiente”. A maior parte dos municípios do RJ possuía, em 2020, Conselhos com atribuições consultivas – estudar e indicar ações ou políticas relativas ao meio ambiente – e deliberativas, envolvendo poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou administração de recursos relativos à área de meio ambiente, de competência municipal. Um terço dos Conselhos tinham atribuições normativas – podendo estabelecer normas e diretrizes para as políticas e/ou administração dos recursos relativos à política ambiental municipal – e fiscalizadoras (fiscalizar a implementação e funcionamento de políticas e/ou administração de recursos da área ambiental), como demonstra a Tabela 2.

**Tabela 2 - Caráter dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente
Municípios do RJ – 2020**

Caráter do Conselho Municipal de Meio Ambiente 2020 (*)	Total de Municípios RJ	% dos 92 municípios
Consultivo	76	83%
Deliberativo	75	82%
Normativo	34	37%
Fiscalizador	30	33%

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE, 2021.

(*) O município de São Francisco de Itabapoana informou não possuir Conselho.

Em relação à qualificação de seus membros, o que pode ser considerado segundo a pesquisa “mais um indício da importância dada a esses Conselhos e de seu efetivo funcionamento”, 38% dos municípios afirmaram realizar capacitação dos conselheiros – titulares e suplentes – principalmente de forma ocasional, e, em apenas 4, de forma periódica, como indicado na última coluna da Tabela 3.

**Tabela 3 – Capacitação de Conselheiros Municipais de Meio Ambiente
Municípios do RJ – 2020**

Realiza capacitação dos Conselheiros (titulares e suplentes)	Total de Municípios RJ
Periodicamente	4
Ocasionalmente	31
Não realiza	54
Conselho não instalado ou inativo	2
Não possui Conselho	1

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE, 2021.

Questionados quanto às áreas temáticas dessas capacitações, os municípios indicaram: Participação social em fóruns e colegiados de meio ambiente, Estruturação da gestão municipal de meio ambiente, Educação ambiental e Resíduos Sólidos. Ainda, cabe ressaltar que para 75 Conselhos do RJ foi disponibilizado pelo município algum item de

infraestrutura, contribuindo para seu funcionamento (como sala, computador, impressora, acesso à internet, veículo, telefone, diárias ou dotação orçamentária própria).

A pesquisa também buscou investigar a existência e algumas características dos Fundos Municipais de Meio Ambiente, importante ferramenta de captação de recursos de diversas fontes para financiamento das políticas públicas que visem a preservação e a melhoria do meio ambiente. Estes fundos são criados pelo poder executivo, que determina por lei e/ou decreto sua finalidade, vinculação institucional, órgão gestor do fundo, formas de captação de recursos e sua aplicação em âmbito municipal. O levantamento indicou que 60% dos municípios brasileiros afirmaram possuir, em 2020, este instrumento de gestão na área de meio ambiente, o que é um expressivo aumento quando comparado com o percentual de 2% apurado em 2002, ano da primeira edição da pesquisa que tratava do tema, ressaltando que, a exemplo do verificado nos demais indicadores de estrutura organizacional, cidades de maior porte populacional dispunham de uma melhor estrutura e, conseqüentemente, tinham à disposição determinados instrumentos de gestão que permitiam uma melhor execução da política pública (IBGE, 2021). De acordo com a MUNIC, 90 dos 92 municípios do RJ possuíam Fundo Municipal de Meio Ambiente em 2020, e somente Paraíba do Sul e São Francisco de Itabapoana responderam não ter. Em 58 municípios (64% dos que possuem fundos), os Conselhos Municipais atuavam como gestor do Fundo Municipal, o que seria uma forma de proporcionar maior transparência e prestação de contas na aplicação de recursos, enquanto 12 fundos possuíam conselho gestor próprio. Apesar da existência dessa estrutura, apenas 50% dos municípios utilizaram recursos dos fundos para ações ambientais em 2019. Por outro lado, 68 municípios responderam que a área responsável pelo tema meio ambiente dispunha de recursos financeiros específicos para serem utilizados no desenvolvimento de suas ações.

Outra dimensão importante é a da legislação ambiental, que orienta o poder público sobre a forma de atuação para tratar das questões ambientais. A Constituição federal atribuiu competência aos municípios para 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 contrariem a legislação do estado e da União. Assim, foi investigada pelo IBGE, a existência e respectivo ano de criação, de legislação ou instrumento de gestão ambiental existente nos municípios em 2020, mesmo que inseridos na Lei Orgânica, Plano Diretor, Código Ambiental, entre outros. Os

resultados para os municípios do RJ estão demonstrados na Tabela 4, que apresenta os dados pelo número de municípios que possuem legislação do tema indicado, de forma decrescente. Apenas 1 município – Bom Jesus de Itabapoana – revelou não possuir nenhuma legislação citada. Com relação ao Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, 45 das 92 cidades informaram possuir, sendo que 3 responderam que o plano não abrangia apenas o próprio município - Iguaba Grande, Italva e Tanguá.

**Tabela 4 – Legislação ou instrumento de gestão ambiental (*)
Municípios do RJ - 2020**

Legislação ou instrumento existente no município	92 Municípios RJ	% dos 92 municípios
Sobre saneamento básico	75	82%
Sobre área e/ou zona de proteção ou controle ambiental	78	85%
Sobre coleta seletiva de resíduos sólidos domésticos	64	70%
Sobre fauna silvestre	61	66%
Sobre proteção à biodiversidade	63	68%
Sobre poluição do ar	61	66%
Sobre florestas	61	66%
Sobre permissão de atividades extrativas minerais	51	55%
Sobre gestão de bacias hidrográficas	39	42%
Sobre destino das embalagens utilizadas em produtos agrotóxicos	38	41%
Sobre adaptação e mitigação de mudança do clima	15	16%
Nenhuma legislação citada	1	1%

(*) Legislação ou instrumento de gestão ambiental existente no município, mesmo que inserida na Lei Orgânica, Plano Diretor, Código Ambiental, etc

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE, 2021.

Considerações finais

Este trabalho propôs uma reflexão acerca do conceito de governança para a sustentabilidade, buscando contribuir para o debate acerca da situação atual dos municípios do RJ no que diz respeito à capacidade de implementação e gestão de políticas públicas voltadas para a gestão ambiental e a promoção do desenvolvimento sustentável. O estudo possibilitou compreender que a elaboração e implementação de políticas públicas se tornou um processo mais complexo, constituindo-se arranjos institucionais caracterizados por processos e regras formais e informais e pressupondo uma governança capaz de coordenar atores, grupos sociais e instituições com interesses específicos, para transformar atos em ações públicas efetivas. Com base nos autores pesquisados, observou-se que, apesar da importância, não há uma definição precisa do conceito de governança; que, apesar de existirem diversos estudos em nível nacional, restam lacunas analíticas para a compreensão a partir da perspectiva subnacional; e que o envolvimento

dos entes locais no processo decisório, na implementação e na avaliação das políticas públicas, aproveitando os potenciais da descentralização, pretende que essas possam gerar resultados satisfatórios mais efetivos, democráticos e integrados, em diferentes localidades. Apesar disso, a descentralização pode promover desequilíbrios, ao delegar responsabilidades a entes locais que nem sempre têm capacidades de gestão e recursos compatíveis para implementar as políticas, processo que se revela particularmente complexo no Brasil, em virtude das desigualdades entre os entes federativos. No que tange às políticas ambientais, a governança é considerada ferramenta crítica para que o paradigma do desenvolvimento sustentável se instale como dominante em um determinado contexto social. No Brasil, embora a concepção da política ambiental e muitos instrumentos atendam a práticas democráticas e de descentralização, com reconhecidos avanços legais e institucionais, o país ainda enfrenta graves problemas ambientais, com piora da qualidade de vida, sobretudo da população mais pobre.

Para avançar na identificação das estruturas governamentais responsáveis pela gestão ambiental nos municípios do RJ, foram selecionadas informações constantes da Pesquisa MUNIC, do IBGE, relativas a instituições formais, destacando-se alguns aspectos do seu funcionamento e características, bem como identificando instrumentos legais instituídos. A literatura indica que ainda persistem desafios não apenas para a estruturação de órgãos, conselhos, legislações e fundos, ausentes em alguns casos, mas para o real funcionamento destes elementos nos municípios brasileiros, o que também se verifica no RJ. Embora venham assumindo gradativamente atribuições quanto à gestão ambiental local, muitos municípios precisam de apoio, apontando-se os consórcios como boa alternativa de gestão. Como muitos tratam a gestão ambiental junto com outras políticas setoriais, também é fundamental que as iniciativas de capacitação e articulação busquem reforçar a transversalidade da agenda ambiental. Leme (2016) sugeriu medidas para a promoção da gestão ambiental local, relevantes também para os municípios do RJ: atuação coordenada do governo federal para dar sinergias às políticas estaduais e municipais; incentivo à criação ou à continuidade de programas federal e estaduais de fortalecimento da gestão ambiental local, envolvendo capacitação, assistência técnica, apoio para estruturação física e suporte financeiro; capacitação de técnicos, agentes políticos e sociedade civil, levando em conta atribuições e realidades e desafios locais; fortalecimento das instâncias de articulação política entre entes federados; criação de fóruns de articulação e intercâmbio de ordem técnica entre prefeituras e 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 de forma conjunta com fundos nacionais, estaduais e municipais. A situação atual das estruturas governamentais e dos arranjos institucionais responsáveis pela gestão ambiental nos municípios do RJ (assim como no restante do país) revela que ainda há muito a fazer para que estes entes cumpram suas atribuições quanto às políticas públicas de meio ambiente. Apesar de avanços, persistem desafios não apenas financeiros, mas para a estruturação e efetivo funcionamento de órgãos, conselhos, legislações e fundos, evidenciando que as cidades precisam de apoio e que as iniciativas devem buscar o fortalecimento da governança, respeitar a transversalidade da agenda ambiental e a articulação com as demais esferas para a gestão ambiental compartilhada.

Referências:

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural. Dezembro 2021, nº 136. SDP/ANP. Disponível em: [12-2021-boletim.pdf \(www.gov.br\)](#). Acesso em: 20/07/2022.

BICHIR, Renata. Governança Multinível. **In:** IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional: Governança Pública, n. 19, dezembro 2018, p. 49-55. Disponível em: [181206_bapi_19.pdf \(ipea.gov.br\)](#). Acesso em: 19/07/2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos municípios brasileiros: 2020 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 118 p. Disponível em: [IBGE | Biblioteca | Detalhes | Perfil dos municípios brasileiros : 2020 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais](#). Acesso em: 19/07/2022.

GONÇALVES, Heloísa A. C.; FERRAZ, Miriam O. K.; LORENZONI NETO, Antonio. Políticas Públicas de Boa Governança para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável. RJLB - REVISTA JURÍDICA LUSO-BRASILEIRA, v. 2, p. 881-917, 2021. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5677023/mod_resource/content/1/Governan%C3%A7a%20ambiental.pdf

LEME, Taciana Neto. Governança Ambiental No Nível Municipal. **In:** MOURA,

A.M.M. (org.). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA. p. 147-174. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 03/07/2022.

LOTTA, Gabriela S.; CORTEZ, Ana Claudia S. Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais em Nível Subnacional: A Política de Educação em Direitos Humanos de São Paulo. **In:** FGV EAESP. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. CGPC, vol. 27, n. 86, Jan-Abr, 2022. e83709 ISSN 2179-135X2.

LOTTA, Gabriela S.; Vaz, José C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: Aprendizados a partir de casos do Brasil. Revista do Serviço Público, 66, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. p. 171-194. 2015. doi: 10.21874/rsp.v66i2.409. Disponível em: [Vista do Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil \(enap.gov.br\)](http://Vista%20do%20Arranjos%20Institucionais%20de%20Políticas%20Públicas%20aprendizados%20a%20partir%20de%20casos%20do%20Brasil%20(enap.gov.br)). Acesso em: 20/07/2022.

MOURA, Adriana M. M. (org.) Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. 352 p. Brasília, DF. Disponível em: [Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas \(ipea.gov.br\)](http://Governança%20Ambiental%20no%20Brasil%20instituições,%20atores%20e%20políticas%20públicas%20(ipea.gov.br)). Acesso em: 03/07/2022.

_____. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. **In:** MOURA, A.M.M. (org.). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA. p. 13-44. Disponível em: [160719_governanca_ambiental_cap01.pdf \(ipea.gov.br\)](http://160719_governanca_ambiental_cap01.pdf). Acesso em: 03/07/2022.

MOURA, Alexandrina S.; BEZERRA, Maria C. Governança e Sustentabilidade das Políticas Públicas no Brasil. **In:** MOURA, Adriana M. M. (org.). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA. p. 91-110. Disponível em: [Repositório do Conhecimento do Ipea: Governança ambiental no Brasil : instituições, atores e políticas públicas](http://Repositório%20do%20Conhecimento%20do%20Ipea%20Governança%20ambiental%20no%20Brasil%20instituições,%20atores%20e%20políticas%20públicas). Acesso em: 03/07/2022.

NAZARETH, Paula A. Governança para o financiamento do desenvolvimento nos municípios do RJ. **In:** XXVI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2021, Bogotá, Colombia. Anais do XXVI Encontro Anual del CLAD. Caracas: Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo, 2021.

_____. Governos locais e os desafios da Agenda 2030 no Brasil. **In:** XXIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2018, Guadalajara. Anais do XXIII Encontro Anual del CLAD.

Caracas: Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo, 2018.

RODRIGUES, Isabelle. O papel dos municípios no desenvolvimento sustentável. 28/06/2022. Disponível em: [O papel dos municípios no desenvolvimento sustentável \(gazetadopovo.com.br\)](http://gazetadopovo.com.br). Acesso em: 28/07/2022.

SEIXAS, Cristiana S.; PRADO, Deborah S.; JOLY, Carlos A.; MAY, Peter H.; NEVES, Estela. M. S.; TEIXEIRA, Leonardo R. Governança ambiental no Brasil: rumo aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável? Cadernos De Gestão Pública, v. 25, p. 1-21, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/81404/77712>. Acesso em: 27/07/2022.

WEISS, Joseph S. O papel da sociedade na efetividade da governança ambiental. **In:** MOURA, Adriana M. M. (org.). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA. p. 91-110. Disponível em: [160719_governanca_ambiental_cap13.pdf \(ipea.gov.br\)](http://ipea.gov.br/160719_governanca_ambiental_cap13.pdf) Acesso em: 03/07/2022.