

OS MUNICÍPIOS E A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Taciana Neto Leme*

As políticas públicas de meio ambiente são competência comum de todos os entes federados e devem envolver a sociedade, tal como prevê a Constituição Federal. O arranjo institucional previsto para a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) é o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), que enfrenta limitações na sua implementação, as quais serão discutidas no presente trabalho. Um dos gargalos do sistema é a fragilidade institucional dos fóruns destinados à pactuação de políticas entre entes federados e entre órgãos do governo federal, o que compromete a gestão ambiental compartilhada. O principal fator limitante abordado no presente trabalho está relacionado aos municípios, que são os atores mais frágeis do Sisnama, em virtude dos déficits de capacidade instalada. Contudo é possível perceber, por meio da análise de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que a capacidade dos municípios para lidar com a gestão ambiental local vem aumentando nos últimos anos. Assim, propõem-se iniciativas que visam melhorar o desempenho na implementação da PNMA.

Palavras-chave: Política Nacional de Meio Ambiente; Sisnama; Federalismo; Gestão Ambiental Compartilhada; Gestão Ambiental Local.

THE MUNICIPAL DISTRICTS AND THE NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY

Environmental public policies are a common responsibility of all federal entities and must comprehend the society, as set forth in the Federal Constitution. The institutional arrangement provided for in the *Política Nacional do Meio Ambiente* (PNMA – National Environmental Policy) is the *Sistema Nacional de Meio Ambiente* (Sisnama – National Environment System), which has restrictions in its implementation to be discussed herein. One of the problems in this system is the institutional fragility of fora destined to the pactuation of policies between federal entities and between federal government bodies, what compromises the shared environment management. But the major limiting factor discussed in this instrument concerns the municipal districts that are frailer agents of Sisnama, due to the deficits of installed capacity. Nonetheless, it is possible to notice, through the data analysis of *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE – Brazilian Institute of Geography and Statistics), an increasing capacity of municipal districts in dealing with the local environment management in the last years. Therefore, initiative aiming at improving the performance in the PNMA implementation is presented herein.

Keywords: National Environmental Policy [PNMA]; Sisnama; Federalism; Shared Environment Management; Local Environment Management.

* Do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Endereço eletrônico: taciana.neto.leme@gmail.com ou taciana.leme@ana.gov.br.

LOS MUNICIPIOS Y LA POLÍTICA NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

Las políticas públicas del medio ambiente son competencia común de todas las entidades federales y deben involucrar la sociedad, según previsto por la Constitución Federal. La composición institucional prevista para la Política Nacional del Medio Ambiente (PNMA) es el Sistema Nacional del Medio Ambiente (Sisnama), que afronta limitaciones en su implementación, las cuales serán discutidas en este trabajo. Una de las dificultades del Sistema es la fragilidad institucional de los foros destinados al pacto de políticas entre entidades federales y organismos del gobierno federal, lo que compromete la gestión ambiental compartida. Sin embargo, el principal factor limitante abordado en este trabajo tiene que ver con los municipios que son los actores más frágiles del Sisnama, por los déficits de capacidad instalada. Todavía es posible percibir, por medio del análisis de datos del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE) (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), que la capacidad de los municipios de manejar la gestión ambiental local ha aumentado en los últimos años. Así, son propuestas iniciativas que aspiran a la mejora del desempeño en la implementación de la PNMA.

Palabras clave: Política Nacional del Medio Ambiente; Sisnama; Federalismo; Gestión Ambiental Compartida; Gestión Ambiental Local.

MUNICIPALITÉS ET LA POLITIQUE NATIONALE DE L'ENVIRONNEMENT

Les politiques publiques d'environnement sont une compétence commune de toutes les entités fédérées et doivent impliquer la société, tel qu'il est prévu dans la Constitution Fédérale. L'agencement institutionnel prévu pour la Politique Nationale de l'Environnement (PNMA) est le Système National de l'Environnement (Sisnama), rencontre des limitations dans sa mise en place, celles-ci seront discutées dans le présent travail. Un des goulots d'étranglement du Système est la fragilité institutionnelle des forums destinés à l'établissement de politiques entre les entités fédérées et entre les organismes du Gouvernement Fédéral, ce qui compromet la gestion environnementale partagée. Mais le principal facteur limiteur abordé dans le présent travail est lié aux municipalités qui sont les acteurs les plus fragiles du Sisnama, en vertu des déficits de capacité installée. Néanmoins, il est possible de percevoir, au moyen de l'analyse de données de *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE) (l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique), que la capacité des municipalités à s'occuper de la gestion environnementale locale ne fait qu'augmenter ces dernières années. Ainsi, des initiatives sont proposées qui visent à améliorer la performance de la mise en place de la PNMA.

Mots-cléf: Politique Nationale de l'Environnement; Sisnama; Fédéralisme; Gestion Environnementale Partagée; Gestion Environnementale Locale.

1 MEIO AMBIENTE E POLÍTICA PÚBLICA

Como afirma a Constituição Federal de 1988, meio ambiente é um bem de uso comum do povo e direito de todos, ou seja, meio ambiente é elemento fundamental na interação entre os atores sociais. É esperado que, nesta interação, surjam

diferentes conflitos de interesse. Embora muitos reconheçam a importância dos recursos naturais, não há consenso de como gerenciá-los, pois nem todos estão dispostos a arcar com os custos de tal gestão e as possíveis restrições de uso. Assim, tratar de questões ambientais é lidar com conflitos e com política, na perspectiva do conceito de Schmitter (*apud* RUA, 1998) de que política é a resolução pacífica de conflitos. O poder público tem o dever de defender o meio ambiente tanto quanto a coletividade, como traz a Constituição Federal, o que pressupõe políticas públicas, construídas em conjunto com a sociedade, para cumprir com esse dever que se estende às presentes e às futuras gerações.

Existem diversas definições a respeito do que vem a ser política pública. Saravia (2006) afirma que se trata de um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Sua finalidade é a consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder e felicidade das pessoas. Para compreender políticas públicas, Klaus (2000) afirma que é fundamental perceber três dimensões, que na língua inglesa distinguem-se por diferentes palavras: *polity*, *politics* e *policy*. *Polity* para denominar as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e, por fim, *policy* para os conteúdos da política.

Se o meio ambiente é uma atribuição do poder público e da coletividade, será que as instituições políticas (*polity*) previstas para lidar com as políticas ambientais correspondem a esse pressuposto constitucional? Para tanto, neste texto, será discutido o arranjo institucional previsto na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), denominado de Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Além disso, é necessário discutir o tema do federalismo, visto que a questão ambiental é competência comum de todos os entes federados, como previsto no artigo 23 da Constituição Federal.

A partir do arranjo do Sisnama, tratar-se-á também da necessidade de coordenação entre as instituições para promover a gestão ambiental compartilhada, da contribuição e os limites para a atuação dos municípios, bem como dos entes mais recentes da federação brasileira. Assim, colocam-se as seguintes perguntas: qual a capacidade instalada nos municípios para lidar com a gestão ambiental compartilhada? Essa capacidade vem evoluindo ao longo dos anos?

Essas perguntas estão relacionadas à abordagem da *polity*, ou seja, às instituições envolvidas com as políticas ambientais. Parte-se de uma perspectiva macro para discutir o arranjo institucional em termos nacionais, os fóruns de coordenação e articulação e a capacidade instalada nos municípios. Para responder a tais questionamentos, serão tratados temas como: federalismo, Sisnama, coordenação de política, gestão ambiental compartilhada, papel dos municípios nas políticas ambientais e estruturação da gestão ambiental nos municípios. Será apresentada

uma discussão a partir de referências bibliográficas e serão analisados os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), comparando os resultados da pesquisa nos anos 2002 e 2008.

2 FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO

A Constituição de 1988 elevou os municípios a entes federados, que passam a ter autonomia para se auto-organizarem, elegerem seus representantes, elaborarem suas leis e arrecadarem tributos próprios. Os municípios passaram, então, a assumir uma série de competências com relação a diversas políticas públicas. Mesmo que de forma compartilhada com outros entes da federação, os municípios passaram a ser protagonistas para diversas políticas. O artigo 23 da Constituição Federal enumera uma série de competências comuns com os diferentes entes da federação. Além disso, o capítulo 30 reafirma que as questões de caráter local são de competência dos municípios. A questão ambiental aparece entre as competências descritas no artigo 23, incisos VI e VII: “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora”.

A Constituição Federal abre a possibilidade de todos os entes federados tratarem da questão ambiental, contudo ela não aponta como isso deve ser feito. O parágrafo único do artigo 23 é que dá margem à legislação infraconstitucional, nele, há a previsão de que lei complementar venha a abordar como deve ser a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Embora a discussão da regulamentação do artigo 23 se arraste desde 2003 até o fim de 2009, não foi votada a lei para indicar as formas de cooperação, o que prejudica a coordenação da PNMA, entre outras políticas. Assim, compartilha-se do argumento de Cunha e Pinto (2008) de que, ao mesmo tempo em que a Constituição reforçou a descentralização e o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados, ela é omissa quanto aos mecanismos de coordenação interfederativa.

O federalismo é a base das relações políticas em nosso país. Para que de fato funcione, é preciso garantir a unidade na diversidade, resguardar a autonomia local e manter a integridade territorial em um país marcado pela heterogeneidade. Nesse sentido, um dos grandes desafios da federação é a coordenação intergovernamental, ou seja, como se dão as formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta (ABRUCIO, 2005). A maior parte dos programas de governo é implementada a partir das relações intergovernamentais e de parcerias com a sociedade civil (ARRETCHE, 2001). Entretanto, operar políticas públicas com uma diversidade de atores sem a devida pactuação é tarefa praticamente impossível.

O atual governo colocou esse tema em pauta por intermédio de duas dinâmicas: *i*) a concertação entre os atores sociais; e *ii*) a repactuação federativa. Entre outras ações, destaca-se a criação, em 2003, de um instrumento chamado

Comitê de Articulação e Pactuação Federativa (CAF). Esse comitê se propôs a garantir, ao mesmo tempo, o respeito à autonomia de cada esfera de governo, o reconhecimento de diferenças e contenciosos, a construção de agendas compartilhadas, a construção de consensos e a responsabilização diante de temas comuns entre a União e os municípios. Ele é composto por representantes do governo federal, coordenados pela Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República e pelas três entidades nacionais de representação de prefeitos: Frente Nacional de Prefeitos, Confederação Nacional de Municípios e Associação Brasileira de Municípios (TREVAS *et al.*, 2004, p. 6-11). Entre os temas discutidos no CAF estava, desde o princípio, o encaminhamento de um Projeto de Lei Complementar, fixando normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, nos termos do parágrafo único do art. 23 da Constituição de 1988. Apesar de inúmeros esforços, essa temática não logrou êxito. Tal regulamentação tem especial interesse para a questão ambiental, visto que as discussões acerca do artigo 23 vêm sendo provocadas pela agenda ambiental. Também vale destacar que, embora o CAF represente um avanço no diálogo federativo, ele não inclui os estados.

Federalismo e descentralização são mecanismos complementares para a implementação de diversas políticas públicas. Na área de meio ambiente, esses mecanismos também representam um grande potencial, muito embora seja preciso discutir e identificar seus limites. Que competências cabem ou não (des)centralizar? É preciso que se fortaleçam mecanismos de gestão compartilhada entre os diferentes entes e definam-se claramente as respectivas competências em uma perspectiva sistêmica.

3 ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

O arranjo institucional previsto para lidar com as questões ambientais é o Sisnama, instituído pela Lei nº 6.938/1981, que sofreu algumas alterações, particularmente no período pós-constituinte, evidenciando a lógica federativa especialmente por meio dos órgãos central, seccionais e locais. O órgão central é representado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), que tem como finalidade planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Os órgãos seccionais são os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos, bem como pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental. Por fim, os órgãos locais são os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização destas atividades nas suas respectivas jurisdições. O Sisnama também é composto por um órgão superior, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), além de órgãos executores da política federal como o Ibama e o ICMBio.

Na atual década, a criação de novos órgãos ambientais, vinculados ao Ministério do Meio Ambiente, aponta para uma tendência de especialização e setorização das agendas ambientais, como é o caso: *i*) da Agência Nacional de Águas (ANA), criada pela Lei nº 9.984/2000; *ii*) do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), criado pela Lei nº 11.284/2006; e *iii*) do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), criado pela Lei nº 11.516/2007. A criação desses órgãos não foi acompanhada do estabelecimento de um fórum institucionalizado no marco legal que propiciasse a coordenação entre as agendas específicas, mas que são permeadas de sobreposições. Desta maneira, a coordenação entre os órgãos é contingente, uma vez que fica a critério dos atores políticos, de modo que nem sempre os órgãos criados tornaram-se devidamente articulados, o que acarreta, frequentemente, sobreposições de competências, recursos, esforços e ainda demonstra déficit na coordenação das políticas ambientais.

A efetivação do Sisnama enquanto sistema que rege a política ambiental brasileira até hoje demonstra limitações. Todas as Unidades Federativas dispõem de pelo menos um órgão para tratar das questões ambientais, embora nem sempre estruturados com equipamentos, pessoal e orçamento para formular e implementar as políticas ambientais em suas esferas. Entretanto, o maior gargalo da institucionalização do Sisnama encontra-se nos municípios, apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, como pode ser observado nos dados do IBGE que serão tratados com detalhes mais adiante.

A agenda ambiental também carece de espaços de diálogos interfederativos, da mesma forma que outras políticas setoriais, como constatado por Cunha e Pinto (2008). Nesse sentido, foram criadas, a Comissão Tripartite Nacional, por meio da Portaria nº 189/2001, e as Comissões Técnicas Tripartites Estaduais, por meio da Portaria nº 473/2003, do Ministério do Meio Ambiente. Tais comissões foram instituídas como um espaço de diálogo entre os órgãos e entidades ambientais dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União com o objetivo de fortalecer o Sisnama e promover a gestão ambiental compartilhada. Entretanto, esses espaços de diálogo são frágeis. Instituídos por portaria, não compõem o arranjo institucional garantido na lei que cria o Sisnama, assim, podem, a qualquer tempo, ser desfeitos ou simplesmente desconsiderados. Além disso, outros fóruns de diálogos não propiciam a coordenação interfederativa. Exemplo disso é a constatação feita pela Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma), em levantamento informal dos representantes nos conselhos estaduais de meio ambiente, de que não há conselhos estaduais com assento de representação dos municípios.

Muitos programas implementados em âmbito nacional não passam por nenhuma das frágeis instâncias previstas para os diálogos federativos, o que pode ocasionar déficits de implementação. O diálogo entre os entes e a pactuação das

políticas poderiam ser mecanismos importantes para melhorar a eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas na área ambiental. O resultado dessa falta de diálogo interfederativo acarreta falta de coordenação, fragmentação das políticas públicas, desperdício de recursos, sobreposição de ações, além dos inúmeros conflitos de competência, especialmente quanto aos licenciamentos ambientais, levando a questionamentos do Ministério Público.

Assim, muitos dos desafios das políticas públicas ambientais são comuns aos das políticas sociais, tal como descritos por Arretche (2006): a responsabilização e a definição de competências de cada ente federado individualmente, a definição do que é comum a todos e, ainda, os mecanismos de integração e coordenação para a operacionalização do trabalho compartilhado.

A complexidade das políticas ambientais ultrapassa a necessidade de coordenação e cooperação entre os entes federados. As políticas ambientais devem ser concebidas de modo a dialogar, de forma horizontal, com as políticas setoriais a fim de incorporar critérios ambientais na concepção de todas as políticas públicas, especialmente as de desenvolvimento. Além disso, para promover esse diálogo setorial (horizontal) e federativo (vertical), o arranjo institucional previsto no Sisnama é precário, muito embora haja no governo federal possíveis espaços para estabelecer o diálogo, como o Comitê de Assuntos Federativos

4 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO AMBIENTAL

É fundamental discutir a temática ambiental em âmbito local. Nesse sentido, diversos temas serão discutidos, tais como: o papel dos municípios na Política Nacional do Meio Ambiente, os riscos e as oportunidades dos municípios assumirem protagonismos nas políticas públicas ambientais e a capacidade instalada para assumir as competências cabíveis. Com essa discussão e a análise de dados secundários é que se pretende responder às questões: qual a capacidade instalada nos municípios para lidar com a gestão ambiental compartilhada? Essa capacidade vem evoluindo ao longo dos anos?

Carlo (2006) traz, a partir de diversos autores, alguns riscos no processo de descentralização de políticas públicas: captura do poder local por grupos que se beneficiam de práticas predatórias; corrupção de políticos e funcionários públicos; e exercício do poder oligárquico pelas elites locais, com prejuízo da qualidade dos serviços prestados.

A especificidade das políticas ambientais traz alguns agravantes, pois os interesses locais, muitas vezes –, apontam no sentido da promoção do crescimento econômico imediato e repudiam o cumprimento da legislação ambiental. Além disso, a escala para se promover a gestão dos recursos naturais é maior que a do município, portanto, a maioria das questões deve, no mínimo, ser tratada em escala que obedeça à lógica dos recursos naturais, como bacia hidrográfica ou bioma, por exemplo. Outro agravante é que, em geral, os municípios carecem de capaci-

dade técnica para lidar com problemas ambientais. Ademais, a autora aponta que a falta de participação social é uma das principais causas do fracasso de processos de descentralização das políticas públicas (CARLO, 2006).

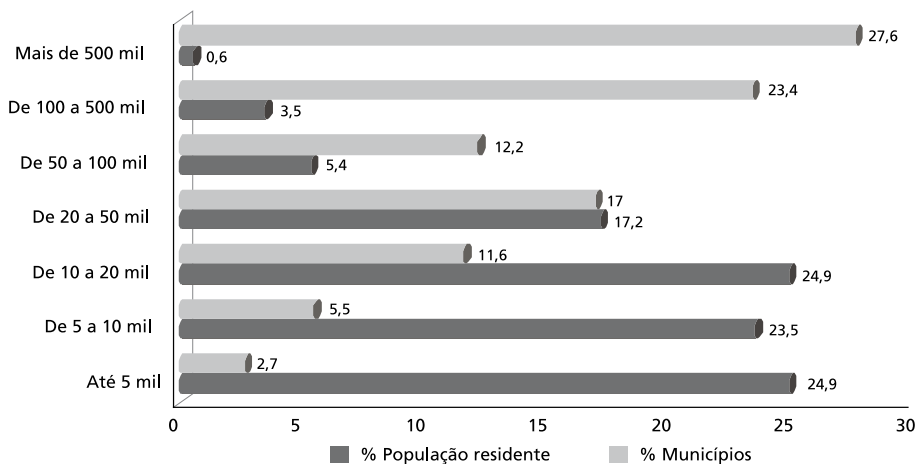
Porém são inúmeros os exemplos de iniciativas locais de recuperação, preservação e boa gestão dos recursos naturais. Além de soluções criativas locais, é no município que a população está mais próxima dos representantes políticos e interagem diretamente com as políticas públicas. Portanto é nesse espaço territorial que a organização da sociedade pode levar à construção de consensos e de outras lógicas de desenvolvimento que valorizem o local, as relações humanas, a justiça social. Nessa linha, é interessante a discussão que Farah (2006) traz acerca da importância das iniciativas locais em um processo embrionário de reconstrução do Estado brasileiro, estabelecendo uma nova relação entre Estado e sociedade, além da redefinição da esfera pública, orientada para a democratização da gestão das políticas públicas no país.

Contudo algumas características tornam esse processo mais difícil. O universo dos municípios é extremamente diversificado, a começar pela população e como ela está distribuída no território. A maior parte dos municípios brasileiros, que, juntos, representam mais de 70%, são pouco populosos, com até 20 mil habitantes (gráfico 1). Por sua vez, 4% dos municípios mais populosos (com acima de 100 mil habitantes) somam a metade da população brasileira.

GRÁFICO 1

Distribuição da população residente nos municípios brasileiros, por categorias, conforme o tamanho de sua população (2000)

(Em %)



Fonte: IBGE (2000).

Outra análise fundamental a ser feita para compreender a diversidade do universo dos municípios é o tipo de problema ou potencial ambiental.

Os municípios mais populosos e das regiões metropolitanas lidam com problemas de naturezas muito diferentes dos pouco populosos. Enquanto os municípios das regiões metropolitanas enfrentam problemas como a poluição do ar ou o excesso de impermeabilização, os pequenos lidam com pressões sobre os recursos naturais, seca ou salinização do solo, por exemplo. As características ambientais como o tipo de bioma, bacia, forma de ocupação do espaço e a localização acarretam pressões de naturezas distintas. A gestão ambiental de um município localizado em áreas prioritárias para conservação é distinta daquela em áreas destinadas à exploração mineral ou em áreas de expansão agropecuária. Além disso, a renda *per capita* da população, o grau de mobilização social, a diversidade populacional (comunidades tradicionais, industriais, população rural ou urbana) também interferem nas características socioambientais desses territórios. Por fim, a capacidade instalada dos municípios para lidar com a gestão ambiental – pessoal qualificado, recursos, marco legal e conselho de meio ambiente – influi no tipo de gestão ambiental que será promovida nos diferentes municípios.

Todos esses elementos devem ser considerados na reflexão e nas decisões acerca das competências municipais de gestão ambiental. Essa discussão estará presente na pauta dos colegiados ambientais estaduais tão logo seja aprovada a lei complementar que regulamenta o artigo 23 da constituição, como previsto no atual Projeto de Lei Complementar de dezembro de 2003.

É preciso desencadear uma discussão acerca do perfil dos municípios com o intuito de identificar categorias no que tange à gestão ambiental local levando em conta diversos critérios como os citados anteriormente. A partir de tais categorias, será necessário estabelecer as respectivas competências. Essa discussão certamente seria muito mais proveitosa se ocorresse não apenas nos conselhos estaduais ou nas comissões tripartites estaduais, como previsto no projeto de lei. O governo federal poderia assumir um papel fundamental na coordenação dessa discussão, identificando soluções e gargalos a partir da heterogeneidade das realidades nas regiões brasileiras e promovendo o intercâmbio entre os estados e municípios.

5 PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS (MUNIC) DO IBGE E A GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

A MUNIC tem por objetivo a consolidação de 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.

Realizada pelo IBGE desde 1999, inclui registros administrativos relativos às prefeituras de todos os municípios brasileiros. Segundo Carlo (2006), essa pesquisa é importante fonte de informações sobre o aparato institucional de planejamento público local, as finanças públicas, os programas sociais, a oferta de serviços e de infraestrutura.

No ano de 2002, a MUNIC, que estava em sua terceira edição, aplicou um suplemento específico de meio ambiente, e os dados foram publicados em 2005. Entre os temas abordados na pesquisa estão: a existência de estrutura administrativa, a disponibilidade de recursos financeiros, o andamento da implementação da Agenda 21 local, a existência de legislação ambiental, a articulação institucional municipal em meio ambiente, os programas e ações de preservação ambiental praticados, a existência de unidades municipais de conservação da natureza, entre outros (IBGE, 2005).

A última versão da MUNIC foi lançada no final de 2008. Nela, alguns temas ambientais foram novamente pesquisados, o que permite uma comparação de dados com a pesquisa de 2002. Entre os temas, estão estrutura organizacional, pessoal, atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, recursos específicos para a área, existência de articulação intermunicipal e principais ocorrências impactantes observadas com frequência no meio ambiente do município nos últimos 24 meses (IBGE, 2008).

As perguntas feitas nos dois anos foram, em alguns casos, formuladas de forma diferente. O quadro 1 apresenta uma breve comparação de perguntas que sofreram alterações.

QUADRO 1

Comparação entre perguntas da MUNIC (2002 e 2008)

Critérios	2002	2008
Órgão ambiental	1) Esta Prefeitura possui uma Secretaria de Meio Ambiente? Sim Não 2) A Secretaria trata unicamente de meio ambiente? Sim Não 3) Esta Prefeitura possui um departamento, assessoria, setor ou órgão similar para tratar da questão ambiental? Sim Não	1) O órgão responsável pelo meio ambiente no município caracteriza-se como: a) Secretaria municipal exclusiva; b) Secretaria municipal em conjunto com outros temas; c) Departamento, assessoria, setor ou órgão similar de meio ambiente; d) A prefeitura não possui órgão de meio ambiente.
Funcionários	Total de funcionários ativos na estrutura administrativa de meio ambiente (estatutários e CLT, contratado sem vínculo empregatício e prático) ¹	Registre a quantidade de pessoas ocupadas na área do meio ambiente conforme (estatutários, celetistas, comissionados, sem vínculo permanente) ²

(Continua)

(Continuação)

Critérios	2002	2008
Conselho	1) O município possui um Conselho Municipal de Meio Ambiente? Sim Não 2) Qual o caráter do Conselho de Meio Ambiente? a) Consultivo; b) Deliberativo. 3) Qual a proporção de representação da sociedade civil neste Conselho? a) Menos de 50%; b) Mais de 50%; c) Não há representação da sociedade civil. 4) Com que frequência o Conselho de Meio Ambiente se reuniu nos últimos 12 meses? a) Mensal ou menos; b) Bimestral/trimestral; c) Quadrimestral/semestral; d) Irregular; e) Realizou apenas uma reunião.	1) O município possui Conselho Municipal de Meio Ambiente ou similar? Sim Não 2) O Conselho Municipal de Meio Ambiente tem caráter: a) Consultivo; b) Deliberativo; c) Normativo; d) Fiscalizador. 3) O Conselho Municipal de Meio Ambiente: a) É paritário; b) Tem maior representação da sociedade civil; c) Tem maior representação governamental. 4) O Conselho Municipal de Meio Ambiente realizou reunião nos últimos 12 meses? Sim Não
Recursos	1) Em 2001 a Prefeitura recebeu recursos financeiros específicos para o meio ambiente? Sim Não 2) Em 2001 o município contou com o Fundo Municipal de Meio Ambiente? Sim Não	1) O município contou com recursos específicos para a área ambiental nos últimos 12 meses? Sim Não 2) O município possui Fundo Municipal de Meio Ambiente? Sim Não

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Prático é a pessoa que tem conhecimento local dos rios e matas, contratada para trabalhar por prestação de serviços para determinada ação ambiental em lugares remotos, sem vínculo empregatício.

² Sem vínculo são os cedidos por órgãos federais ou estaduais, os prestadores de serviços, os voluntários, entre outros.

São inúmeras as possibilidades de cotejamento e análises a partir da base de dados da MUNIC, mas o presente trabalho ficará limitado a estabelecer algumas comparações quanto aos seguintes temas:

- Presença de estruturas de meio ambiente: órgãos, secretaria, departamento, órgão;

- Pessoal que trabalha nos órgãos ambientais;
- Presença de Conselho de Meio Ambiente;
- Disponibilidade de recursos específicos para meio ambiente.

Tais temas foram eleitos, pois indicam a capacidade instalada para promover a gestão ambiental local: presença de órgão, pessoal trabalhando na área, instância de deliberação com participação social e recurso. A análise se dará a partir das planilhas produzidas pelo IBGE, disponíveis na página eletrônica do órgão. Estas tabelas reúnem as informações dos municípios agrupadas por estado, por região e por categorias de municípios conforme população residente. Os dados desses dois anos foram comparados e são apresentados em gráficos organizados por região e por categoria de município conforme população residente, bem como serão apresentados elementos que se destacam no conjunto de dados.

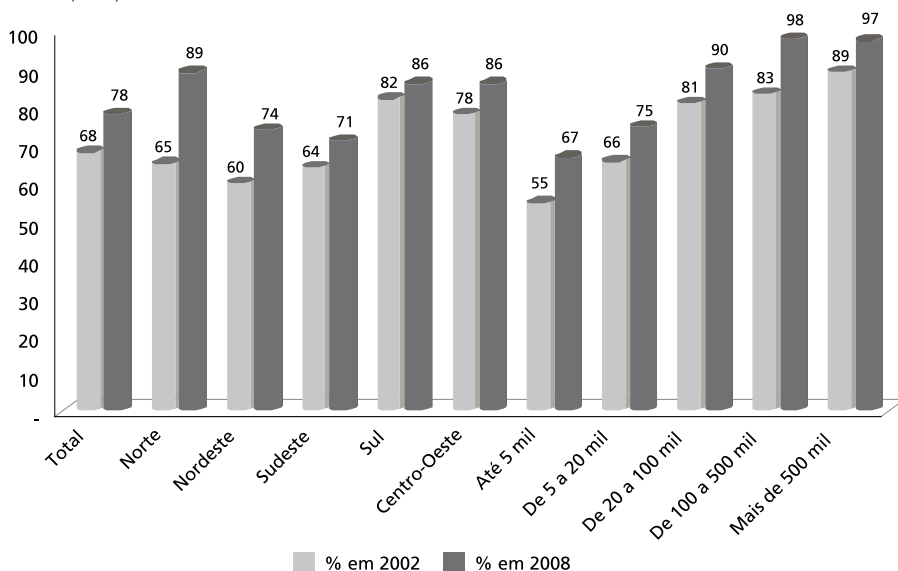
5.1 Estruturas de meio ambiente nos municípios

Dispor de algum tipo de órgão para tratar a questão ambiental é elemento básico para implementar as políticas ambientais no município. Em 2002, 68% dos municípios afirmavam dispor de órgão responsável pela gestão ambiental local. Este percentual cresceu 15% nos seis anos seguintes. Houve crescimento em todas as regiões brasileiras, como pode ser visto no gráfico 2, bem como em todas as categorias de municípios divididos por população residente.

Enquanto, no Brasil, o aumento percentual das estruturas de meio ambiente foi de 15%, a região Norte teve um acréscimo de 37%, alcançando um índice de 89% dos municípios nessa região que afirmam dispor de algum tipo de órgão ambiental. Possivelmente tal resultado seja um indicativo dos inúmeros programas e investimentos para o fortalecimento da gestão ambiental na região amazônica. Em contrapartida, a região Sul foi a de menor crescimento percentual, com apenas 5% nesse período, ou seja, passou de 82% para 86%. Este menor crescimento percentual é facilmente explicado, pois a região Sul já detinha o maior percentual de municípios com estruturas de meio ambiente. De forma surpreendente, a região Sudeste é a que detém o menor percentual de municípios com órgãos ambientais. É interessante destacar que o avanço percentual na região Norte superou todas as demais regiões do país. Os dados apontam que essa região é a que tem o maior percentual de municípios com algum tipo de estrutura na área ambiental.

GRÁFICO 2

Quantidade de municípios com órgãos de meio ambiente, comparação por região e por categorias, conforme o tamanho da população dos municípios (2002 e 2008)
(Em %)



Fonte: IBGE (2005 e 2008).

A maioria dos municípios com mais de 20 mil habitantes afirma ter algum tipo de órgão ambiental. Mesmo os municípios menores afirmam dispor de estruturas para lidar com a questão ambiental, o que corresponde a 75% dos municípios entre 5 e 20 mil habitantes e 67% dos municípios com até 5 mil habitantes (gráfico 2).

Tal resultado é bastante expressivo, pois representa que a maior parte da população brasileira reside em municípios que dispõem de órgãos ambientais locais. É bastante compreensivo que os pequenos municípios não tenham tal estrutura e tampouco acredita-se que a solução seja a criação de órgãos ambientais em todos os municípios brasileiros. Os municípios menores podem atuar na área ambiental por meio de parcerias com outras políticas e/ou com outros municípios, numa perspectiva regionalizada, por meio de iniciativas transversais e consorciadas.

É o caso da experiência na região do Vale do Ribeira, uma das regiões mais pobres do Estado de São Paulo, que formou, em 2004, o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad). Este consórcio reúne 25 municípios da região e é constituído em parceria com a sociedade civil, que representa dois terços do quórum. Diferentes políticas públicas em âmbito federal estão articuladas para a região; trabalham juntos Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Meio Ambiente, todos articulados para promover o desenvolvimento territorial sustentável. De forma

mais recente, a região foi eleita como Território da Cidadania;¹ em 2009, foram previstas 72 ações de dez ministérios que tratam dos seguintes temas: direitos e desenvolvimento social; organização sustentável da produção; saúde, saneamento e acesso à água; educação e cultura; infraestrutura; apoio à gestão territorial e ações fundiárias. Essa perspectiva territorial representa um novo arranjo de política pública, pois, além de fortalecer os municípios pequenos, que carecem de recursos e estrutura para a gestão ambiental local, trata da temática de forma transversal.

5.2 Pessoal atuando na gestão ambiental municipal

A maior parte dos estados aumentou o contingente de pessoal trabalhando na área ambiental. Apenas em cinco estados (Acre, Ceará, Pernambuco, Sergipe, Rio de Janeiro) o número foi reduzido. Porém é possível perceber que houve um aumento do pessoal em todas as regiões brasileiras, bem como em todas as categorias de municípios divididos pela população (gráfico 3). Hoje são mais de 41 mil pessoas trabalhando na gestão ambiental pública municipal e, nesse período de seis anos, houve um acréscimo de 32,7%, com destaque para o Rio Grande do Norte, que quase triplicou a quantidade de gestores ambientais municipais. Novamente, a região Norte foi a que teve o maior crescimento percentual em gestores atuando nos municípios, aumentando de 2.526 pessoas para 4.662, com destaque para o Tocantins, que passou de 174 para quase 600 pessoas. 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.

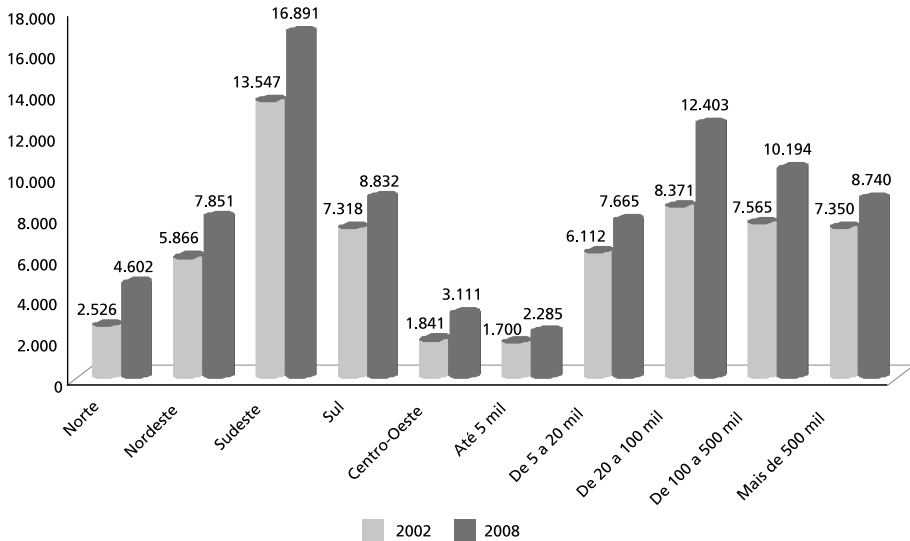
Além disso, o gráfico 3 demonstra que a maior concentração de pessoal trabalhando com gestão ambiental está nos municípios entre 20 e 100 mil habitantes. Vale destacar que a natureza do trabalho dos gestores nos municípios menores é muito distinta do trabalho nos municípios maiores. Nesse sentido, políticas e programas de capacitação de gestores municipais devem levar em conta tal diversidade, bem como devem considerar a identificação clara da natureza do trabalho, conforme as competências assumidas por esses municípios.

O número de trabalhadores é um dos elementos para verificar as capacidades instaladas para a gestão ambiental local; é indicativo da *polity*, entretanto não demonstra o impacto na *policy*, ou seja, não é suficiente para demonstrar o aumento das capacidades para a formulação e implementação das políticas públicas. Embora existam muitas pessoas trabalhando nos municípios, é muito comum que elas careçam de qualificação técnica para os desafios que lhe são postos, o que demonstra a importância de políticas continuadas de formação e qualificação de pessoal para assumir as competências adequadas para cada município.

1. Território da Cidadania é um programa do governo federal que tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre governo federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.

GRÁFICO 3

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



Fonte: IBGE (2005 e 2008).

Além das citadas, outras pessoas estão envolvidas com a gestão ambiental local: são os conselheiros da sociedade civil. Portanto esse número provavelmente deve ultrapassar 50 mil pessoas envolvidas com a elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas de meio ambiente na esfera local. O contingente de pessoal que atua na área de meio ambiente nos órgãos públicos no Brasil é ainda maior se considerarmos os servidores dos órgãos estaduais e nacionais. Nesse sentido, qualificar a atuação dessas pessoas é algo extremamente estratégico e que deveria ser feito de modo coordenado e continuado, na perspectiva de melhorar o desempenho das políticas públicas ambientais.

Esse contingente é merecedor de políticas públicas de qualificação, de desenvolvimento de capacidades, tais como o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros Municipais (PNC), o Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e muitas outras iniciativas desarticuladas de capacitação de servidores nas diferentes esferas e temáticas na área ambiental. O PNC, programa de maior representatividade junto aos gestores municipais, desde a sua criação, em 2005, até o final de 2008, envolveu cerca de sete mil pessoas em processos de capacitação; um percentual pequeno (14%) comparado ao volume total de pessoas envolvidas com a gestão ambiental local (MMA, 2008). Além do caráter continuado de capacitação, o que quer dizer que mesmo aqueles que já participaram deveriam continuamente passar por processos de qualificação, há outro motivo para investir em capacitação, que é a rotatividade de pessoal nos municípios,

especialmente em períodos eleitorais. Apesar dos esforços de alguns municípios na realização de concurso e contratação de servidores, um percentual significativo mantém uma relação trabalhista precária, não condizente com os desafios postos para políticas públicas ambientais. Daí a necessidade de se formular e implementar uma política nacional de capacitação de gestores públicos e conselheiros de meio ambiente no Brasil. Essa política deveria ser concebida e implementada de forma coordenada com todos os órgãos ambientais nacionais e as representações dos órgãos estaduais e municipais, além de outros órgãos públicos como as escolas de governo, universidades, escolas técnicas e demais atores de políticas correlatas, ou seja, deveria ser uma política interfederativa e intragovernamental, com o intuito de otimizar esforços e compatibilizar as demandas.

5.3 Conselhos municipais de meio ambiente

Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente são espaços privilegiados para a negociação das demandas e conflitos, bem como a mediação dos interesses locais. A simples criação de conselhos não representa que sua finalidade seja cumprida; a sua composição também não representa a real participação dos atores. A MUNIC traz um indicativo dos conselhos existentes e faz uma tentativa de buscar informações sobre seu funcionamento quando questiona sobre a periodicidade das reuniões nos últimos 12 meses, mas esses dados não são conclusivos sobre o real funcionamento e participação efetiva da sociedade, para tanto, seriam necessários outros mecanismos de avaliação. Contudo a comparação ao longo dos anos e com outras políticas setoriais pode trazer alguns indicativos.

Segundo o IGBE (2008, p. 64), há dados relativos à criação de conselhos municipais de meio ambiente desde 1975, quando o município de Cubatão (SP) criou o primeiro conselho municipal de meio ambiente do país. Esses dados apontam para um aumento do número de conselhos de meio ambiente com maior intensidade a partir de 1997, e de maneira mais evidente, nos anos imediatamente seguintes aos das eleições municipais (1997, 2001 e 2005), ou seja, no primeiro ano de governo dos prefeitos, o que pode indicar iniciativa proativa do prefeito e/ou pressão da sociedade.

Quando comparado com conselhos de outras políticas públicas, a área de meio ambiente apresenta um baixo desempenho. Por exemplo, em 2001, os conselhos de saúde estavam presentes em 98% dos municípios do país, os de assistência social, em 93%, os de direitos da criança e do adolescente, em 77%, e os de educação, em 73%. Por sua vez, na mesma época, os conselhos de meio ambiente estavam presentes em apenas 21,4% dos municípios. Essa diferença pode ser explicada pelo fato de que nas políticas de saúde e assistência social, diferentemente da área de meio ambiente, há transferência de recursos condicionados à existência de conselhos municipais. Na área ambiental, não há obrigatoriedade de transferências de recursos entre entes, as transferências são voluntárias por meio de convênios. Com esses dados e a partir

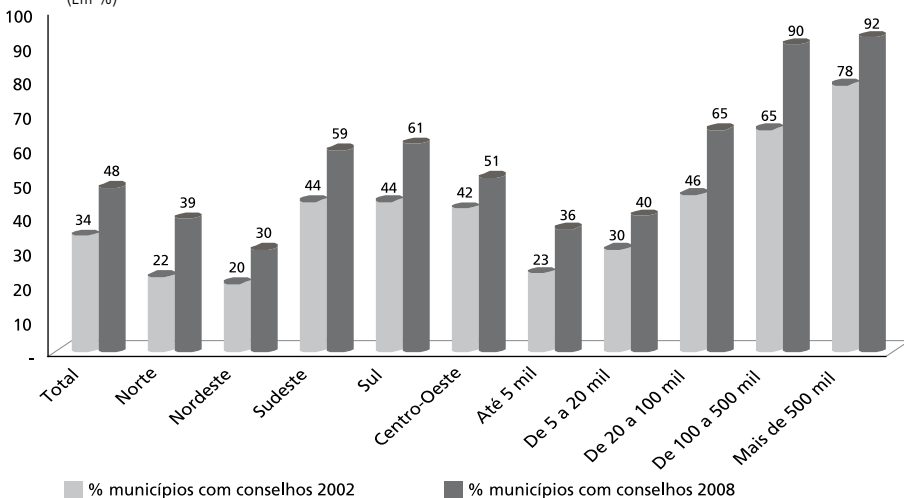
das análises de Arretche (2006, p. 105) é possível inferir que o fato de a União não assumir o papel de financiador da política ambiental acaba enfraquecendo seu potencial papel de coordenador, bem como reduzindo as possibilidades de alcançar resultados redistributivos.

Houve um crescente aumento do número de conselhos municipais de meio ambiente entre 2002 e 2008, foram criados 755 conselhos, totalizando 2.650 conselhos municipais, o que significa que os conselhos estavam presentes em quase 48% dos municípios brasileiros. Embora esse dado indique uma evolução nos espaços de participação, é possível perceber que mais da metade dos municípios no Brasil ainda carecem desse espaço (gráfico 4). Dos 1.895 municípios (34%) que tinham conselho municipal em 2002, 1.451 (26%) eram ativos, ou seja, reuniram-se pelo menos uma vez nos 12 meses anteriores à data da pesquisa. Em 2008, dos 2.650 municípios com conselho, 1.880 (33,8% dos municípios brasileiros) haviam se reunido nos últimos 12 meses. Embora ainda existam conselhos que não funcionem, podemos perceber que tais espaços de controle social estão se fortalecendo.

Nesses anos, a criação dos conselhos aconteceu na maior parte dos estados em todas as regiões do país (gráfico 4), das quais as regiões Sul e Norte tiveram os maiores índices de crescimento percentual. As regiões Sul e Sudeste são as que têm maior número de conselhos municipais de meio ambiente, 61% e 59%, respectivamente, seguidas pela região Centro-Oeste, com 51% dos municípios. Não obstante todas elas ainda carecem de espaços para a participação e controle social.

GRÁFICO 4

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



Fonte: IBGE (2005 e 2008).

Enquanto a média de crescimento foi de 14%, somente o Estado do Ceará teve um acréscimo de 47%, passando de apenas 28 municípios com conselho para 115. Este expressivo resultado pode ser explicado pelo estímulo dado à criação e ao fortalecimento de conselhos por programas como o Selo Verde, do órgão estadual de meio ambiente, e o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros Municipais, do MMA, em parceria com a Associação de Municípios e com o órgão estadual de meio ambiente. No Rio Grande do Sul, há uma tradicional política de fortalecimento da gestão ambiental municipal, isso se traduz no estado com o maior percentual de conselhos municipais do país (80%).

Em todas as categorias de municípios, desde os menos populosos até as megalópoles, houve um aumento do número de conselhos. Mais de 90% dos municípios com mais de 100 mil habitantes têm conselhos de meio ambiente. Esses espaços estão menos presentes nos municípios menores. Para municípios muito pequenos, a simples criação de diversos espaços de participação social pode, inclusive, levar ao esvaziamento e competição pela participação nos diferentes conselhos de políticas públicas. Nesses casos, dever-se-ia incentivar a criação de conselhos gerais que tratassem do conjunto das políticas públicas.

5.4 Recursos para a gestão ambiental municipal

Para implementar políticas públicas, é necessário ter estrutura administrativa, ter pessoal, ter espaço de negociação política e, sobretudo, ter recursos financeiros. A MUNIC traz resultados significativos com relação a esse quesito.

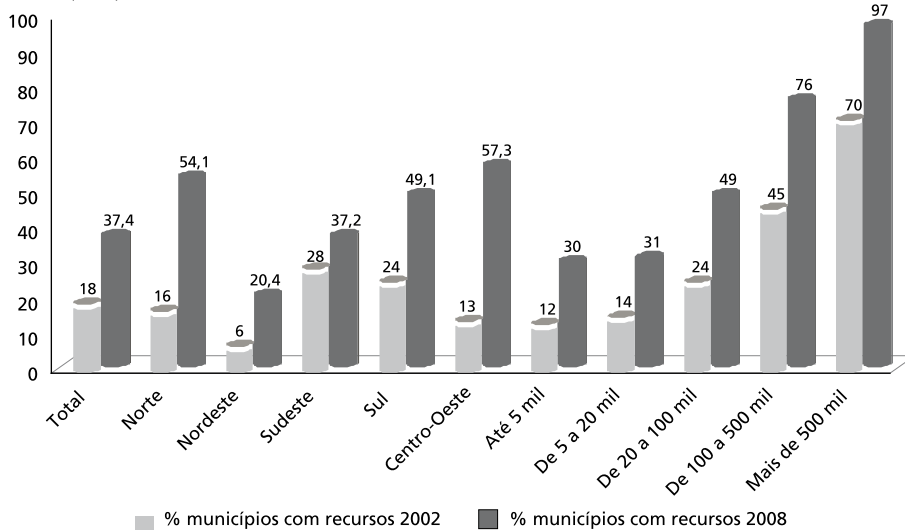
Em 2002, 18% dos municípios brasileiros afirmaram dispor de algum recurso para a área de meio ambiente, percentual extremamente baixo. A região com menor percentual era a Nordeste (apenas 6%), e a maior, a Sudeste (28%) (gráfico 5).

Em todas as regiões do país, houve um expressivo aumento de municípios com recursos específicos para meio ambiente. Em termos nacionais, mais do que duplicou, passando de 987 para 2.079 municípios. O gráfico 5 aponta que há uma 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 5

Municípios com recursos específicos para meio ambiente (2002 e 2008)

(Em %)



Fonte: IBGE – MUNIC (2005 e 2008).

O aumento percentual entre os dois anos foi mais expressivo na região Centro-Oeste, que passou de 13% para 57,3% dos municípios da região contando com recursos para essa área. Os Estados do Amazonas e Tocantins se destacam quanto ao percentual de municípios com recursos, são mais de 80% dos municípios nos dois casos.

Esse aumento é tão significativo que vale questionar a confiabilidade do dado, pois a questão do formulário teve pequena alteração entre um ano e outro, o que pode dar margem a diferentes entendimentos. As perguntas foram: “Em 2001 a Prefeitura recebeu recursos financeiros específicos para o meio ambiente?”, na pesquisa de 2002, e “O município contou com recursos específicos para a área ambiental nos últimos 12 meses?” na pesquisa de 2008. A forma com que a pergunta foi feita em 2002 pode dar margem a entendimento que excluiria possíveis recursos da própria prefeitura.

Outra pergunta relacionada aos recursos, que provavelmente teve diferentes entendimentos nos dois anos da pesquisa, foi a presença de Fundo Municipal de Meio Ambiente. Nesse caso, as perguntas nos formulários foram: “Em 2001 o município contou com o Fundo Municipal de Meio Ambiente?”, na pesquisa em 2002, e “O município possui Fundo Municipal de Meio Ambiente?” em 2008. Em 2002, apenas 81 municípios responderam que tinham Fundo Municipal de Meio Ambiente, enquanto, em 2008, 1.260 municípios afirmaram ter o fundo. Como a criação de um fundo público pressupõe a aprovação de uma lei, levanta-se a seguinte hipótese: os municípios desconheciam a existência de fundos e,

por conta de um grande esforço do MMA, por intermédio do Fundo Nacional do Meio Ambiente, em esclarecer o papel dos fundos públicos de meio ambiente e fortalecê-los, muitos fundos já criados foram (re)descobertos. É certo que diversos fundos foram criados por lei, mas essa pesquisa não dá a real dimensão de comparação entre esses dois anos.

De qualquer forma, esses dados relativos aos recursos específicos para meio ambiente indicam que essa temática está entrando na agenda dos governos municipais, e é provável que tenhamos mais recursos públicos aplicados em meio ambiente hoje do que há sete anos.

6 POTENCIAIS E LIMITES DA ATUAÇÃO MUNICIPAL

A análise comparativa dos dados da MUNIC aponta para um processo de fortalecimento da gestão ambiental nos municípios brasileiros, que estão gradativamente assumindo atribuições no que diz respeito à gestão ambiental local. Todos os critérios analisados – estrutura, pessoal, conselho e recursos – demonstram evoluções nas estruturas municipais entre os anos 2002 e 2008, tanto na análise por regiões quanto por categorias de municípios por população residente.

Um destaque pode ser dado para os municípios da região Norte, que demonstraram os maiores percentuais de fortalecimento, entre eles, os do Estado do Tocantins, com desempenhos sempre superiores à média em todos os critérios analisados.

Os estados com iniciativas de gestão ambiental compartilhada e programas de fortalecimento da gestão ambiental municipal sinalizam para processos catalisados de fortalecimento das capacidades locais, como é o caso do Rio Grande do Sul, Ceará e Rio Grande do Norte.

Carlo (2006), ao analisar os dados relativos à gestão ambiental municipal, em 2002 e 2004, dessa mesma pesquisa do IBGE, conclui que a heterogeneidade presente nas estruturas de gestão ambiental dos municípios reflete, de maneira geral, as mesmas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa dos governos municipais. A análise aqui apresentada não abordou todos os dados com a mesma profundidade, mas há indícios de outras conclusões, visto que os estados que tiveram melhores desempenhos não são necessariamente aqueles que dispõem dos melhores índices econômicos, como é o caso do Tocantins, Rio Grande do Norte e Ceará. Seria necessária uma avaliação mais aprofundada para investigar os motivos dos melhores desempenhos.

Carlo (2006) também defende o importante papel dos municípios na implementação da gestão ambiental, tendo em vista que, somente no âmbito local, é possível obter uma imagem precisa dos principais problemas ambientais bem como das reais necessidades da população. Ela indica a falta de *empoderamento*

dos municípios como interlocutores do Sisnama, apesar de um aparente esforço para gerar novas estruturas administrativas e articulações institucionais.

Os dados obtidos em 2008 apontam para um processo de fortalecimento muito significativo da gestão ambiental municipal. Trata-se de mais de 4.300 municípios com órgãos de meio ambiente, mais de 40 mil pessoas trabalhando nas prefeituras, mais de 1.800 conselhos que se reuniram nos 12 meses anteriores à pesquisa, mais de dois mil municípios com recursos específicos para meio ambiente. Apesar disso, é certo que esse volume de recursos, pessoas e instituições estejam atuando de forma fragmentada e subutilizada, pois as iniciativas de diálogos interfederativos são precárias e, como consequência, temos subaproveitamento de recursos públicos, sejam eles financeiros ou humanos.

Aumentar as responsabilidades locais por meio da gestão ambiental compartilhada pode representar um dilema, tal como apontado por Castells (1998 *apud* AZEVEDO, PASQUIS e BURSZTYN, 2007), de acordo com o qual, os governos locais são mais propícios para estabelecer o controle e participação social, mas, em contrapartida, são também os governos locais os mais suscetíveis à captura da administração por interesses privados.

Nesse sentido, é preciso otimizar a aplicação dos potenciais e administrar os limites, o que parece ser uma maneira racional para melhorar o desempenho da implementação da Política Nacional de Meio Ambiente. Não obstante outras iniciativas, apresentam-se algumas propostas que devem contribuir nesse processo:

- 1) Aprimoramento e fortalecimento dos espaços de diálogos e articulações interfederativas;
- 2) Definição conjunta das competências municipais, levando em conta múltiplos critérios;
- 3) Criação de espaços de diálogo, comunicação e cooperação técnica entre os gestores;
- 4) Fortalecimento e articulação regional de forma consorciada;
- 5) Ação consorciada para pequenos municípios;
- 6) Integração das ações com base no território;
- 7) Capacitação de gestores e conselheiros de meio ambiente;
- 8) Ações específicas em locais com maiores pressões sobre os recursos naturais;
- 9) Inspiração em outras políticas públicas;
- 10) Mecanismos financeiros sistêmicos.

Ou seja:

- 1) Aprimorar e fortalecer os espaços de diálogos e articulações interfederativas, tais como Comissões Técnicas Tripartites e Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, decorre de que as Comissões Técnicas Tripartites carecem de maior institucionalização no marco legal, bem como priorização pelos membros participantes. É preciso que esses fóruns sejam efetivamente utilizados para resolver questões relativas à gestão ambiental compartilhada. É fundamental que os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente possam rever suas composições, incluindo as representações municipais. Nesses espaços de diálogos interfederativos, o governo federal tem papel crucial na coordenação das discussões, na busca de minimizar a fragmentação das políticas públicas e construir consensos e papéis diferenciados.
- 2) Os fóruns de diálogo são locais privilegiados para a construção e pactuação das atribuições dos municípios. É preciso incluir nessa discussão múltiplos critérios a fim de identificar perfis de municípios a partir dos quais devem ser estabelecidas as competências municipais. Alguns dos critérios sugeridos são: a capacidade instalada nos municípios, o tamanho da população, os impactos sobre os recursos naturais, as categorias de problemas e potenciais ambientais, a diversidade e o grau de conflito entre os atores locais. Além disso, é preciso repensar o papel dos governos federal e estaduais para a “importância de acompanhar o processo de redistribuição de competências e recursos por meio de mecanismos de coordenação entre os distintos níveis institucionais em que se desenvolvem as ações dos agentes políticos”, como aponta Castells (1998 *apud* AZEVEDO, PASQUIS e BURSZTYN, 2007).
- 3) Além das instâncias políticas, é preciso criar mecanismos de diálogo, comunicação e cooperação técnica entre os gestores que atuam nos órgãos ambientais. Isso permitirá não apenas a busca de soluções, mas, especialmente, garantir apoio mútuo, maior transparência e disseminação de informações de natureza técnica. Essas trocas permitem aumentar as capacidades locais no que tange à formulação e implementação das políticas públicas. Hoje, as tecnologias de comunicação de informação, especialmente por meio da internet, propiciam abrir canais de diálogos os mais diversos, que poderiam ajudar na qualificação dos técnicos, gestores municipais e conselheiros de meio ambiente.
- 4) Também é fundamental estimular a lógica de fortalecimento regional, de modo que os gestores municipais possam participar e se articular em comitês de bacias, entorno de unidades de conservação, territórios da cidadania ou em outras lógicas regionais. A perspectiva regional

é fundamental para as questões ambientais, pois o planejamento ambiental requer escalas maiores do que o território municipal, como é o caso de políticas de recursos hídricos, conservação da biodiversidade, gestão florestal, desenvolvimento territorial sustentável, entre outras. A articulação regional também facilita na implementação de diversas políticas por economia de escala, como gestão de resíduos sólidos, tratamento de água e esgoto. Existem iniciativas de ações consorciadas especialmente para políticas de saneamento ambiental e que, a partir da nova Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), podem ser ainda mais incentivadas. Essa lei traz muitas inovações no que tange ao arranjo regional, que, por ser recente no marco jurídico brasileiro, acaba suscitando dúvidas e posturas de precaução. O esclarecimento das dúvidas e a construção de alternativas vai acontecer à medida que as práticas consorciadas forem desenvolvidas, e, para isso, alguns gargalos precisam ser superados, sobretudo questões político-partidárias.

- 5) As ações consorciadas também representam uma escolha apropriada para aqueles municípios que não dispõem de recursos e estrutura que comporte órgão, conselho e pessoal específico para meio ambiente. Os municípios pequenos, atuando de forma conjunta e coordenada, fortalecem-se e conseguem dialogar com outros entes de forma prioritária quando comparados com municípios isolados. A parceria de diversos municípios pequenos com um município polo pode ser uma forma de equacionar problemas regionais e uma oportunidade para estabelecer novos arranjos de políticas públicas, em parceria com a sociedade e outros entes governamentais.
- 6) No âmbito do município, há muitas oportunidades para a transversalização das ações com base no território. A partir do território, envolvendo um ou diversos municípios, é possível integrar políticas de saúde, saneamento, educação, agricultura, turismo, meio ambiente, desenvolvimento local sustentável etc. Esta é uma oportunidade de superar o gargalo da fragmentação das políticas. Os órgãos estaduais e nacionais de meio ambiente poderiam fomentar esse tipo de iniciativa, como as experiências do Consad e territórios da cidadania, além de dialogar com as representações municipais de modo a buscar boas práticas de integração de políticas para que inspirem outros municípios em suas políticas locais de meio ambiente.
- 7) A integração de ações também poderia ocorrer por meio de iniciativas de qualificação da sociedade, especialmente os conselheiros, para uma boa participação nas instâncias de deliberação das políticas. Esse processo

certamente levaria a políticas não apenas mais democráticas, mas, especialmente, mais compatíveis com as demandas sociais. Este processo de qualificação da sociedade pode parecer constrangedor para alguns políticos, na medida em que a sociedade terá mais acesso à informação e mais qualificação para discuti-las, o que aumentará o controle sobre as ações do governo. Porém ao contrário do que possam pensar muitos políticos, esse controle traz muitos benefícios. Pesquisas (STARK e BRUSTZ, 1998 *apud* ABRUCIO, 2004) comprovam situações em que o Executivo, quando foi mais constrangido a prestar contas de suas decisões, aumentou sua capacidade de elaborar e implementar as políticas. Estes resultados devem ser disseminados para o convencimento acerca da importância dos conselhos municipais de meio ambiente. Tais espaços, quando bem utilizados, aumentam as capacidades para a implementação das políticas, o que pode trazer retornos positivos aos atores políticos.

- 8) Se os municípios estão mais fortalecidos para lidar com as questões ambientais locais, é certo que as pressões sobre os recursos naturais também aumentaram nos últimos anos. A questão é: em que velocidade cada um desses processos acontecem? Por exemplo, os dados indicam fortalecimento da gestão ambiental municipal na região amazônica, em contrapartida, as pressões aumentaram muito significativamente, especialmente nos municípios do arco do desmatamento. Para obter resultados efetivos sobre esses territórios que mais sofrem com as pressões sobre os recursos naturais, é fundamental estabelecer políticas específicas e compartilhadas, que busquem as causas dos impactos e construam, em conjunto com os gestores e atores municipais, as soluções de desenvolvimento que valorizem os potenciais locais.
- 9) O contato com outras políticas públicas pode ser inspirador, como na área de assistência social. O programa Bolsa-Família envolve os entes federados de diversas maneiras, tais como: implantação de instrumentos mais permanentes de negociação (como fórum intersetorial e intergovernamental), pactuação de programa em Comissões Intergestores Tripartites (CIT), desenvolvimento de sistemas de informação e gestão, construção de fluxos e rotinas que materializem a responsabilidade de cada esfera de governo, capacitação e informação continuada à gestão descentralizada, mecanismos de comunicação como boletins semanais com informações dos gestores municipais, processos de capacitação à distância, construção de indicadores de monitoramento e de apoio financeiro à gestão descentralizada e Prêmio de Gestão Inovadora do Programa (CUNHA e PINTO, 2008).

- 10) Por fim, para promover efetivamente uma gestão sistêmica da política ambiental, assim como preconizado pela PNMA, é necessário dispor de mecanismos financeiros que olhem para o Sisnama e incorporem a lógica federativa e intersetorial. É preciso repensar a forma de arrecadação e distribuição de recursos para financiar as políticas ambientais. Não é coerente pensar em uma perspectiva sistêmica e federalista para as políticas ambientais sem ter, em paralelo, um mecanismo sistêmico de financiamento. Para isso, outras políticas públicas podem inspirar a ambiental, como é o caso da Assistência Social, da Saúde e da Ciência e Tecnologia. Além disso, é fundamental o desenvolvimento e aprimoramento de instrumentos econômicos para a gestão ambiental, que, embora a lei da PNMA previsse, em seu artigo 4º –, inciso VII, a “imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”, isso não se traduzia no artigo referente aos instrumentos da política. Em 2006, a Lei nº 11.284, que trata da gestão de florestas públicas, modificou o artigo 9º da Lei nº 6.938/1981 incluindo entre os instrumentos da política “instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros”, o que representa um estímulo ao desenvolvimento de tais instrumentos para a implementação da PNMA (LEME e SOTERO, 2008).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A capacidade instalada nos municípios para lidar com a gestão ambiental compartilhada pode ser mensurada, ao menos em parte, pelos mais de 4.300 municípios com órgãos de meio ambiente, mais de 40 mil pessoas nos governos locais, mais de 1.800 conselhos ativos, mais de 2 mil municípios com recursos específicos para meio ambiente. Todos esses indicadores apontam para avanços na gestão ambiental municipal, porém, ainda há muito o que ser feito, tanto no que diz respeito ao fortalecimento das capacidades locais quanto ao diálogo interfederativo, que ainda é precário. Tal afirmação se fundamenta na fragilidade institucional dos fóruns destinados à pactuação de políticas, como as comissões tripartites e os conselhos estaduais, que não disponibilizam assento aos municípios.

Os dados e as reflexões deste trabalho apontam que a gestão ambiental pública no Brasil ainda precisa ser aperfeiçoada e deve ser feita em conjunto com a sociedade. Relembrando que os processos de envolvimento social aumentam as capacidades de elaboração e implementação de políticas, além de ser uma previsão constitucional em que todos têm o direito ao meio ambiente equilibrado e o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A MUNIC é um importante instrumento para a formulação de políticas públicas ambientais baseadas na gestão ambiental compartilhada entre os entes federativos. Contudo, para potencializar esse instrumento, é necessário que aumente a frequência da pesquisa e que as perguntas sejam mantidas nos formulários nos diferentes anos, permitindo comparações sucessivas. O MMA poderia, a exemplo do que foi feito em 2002, priorizar esse importante instrumento para que as decisões sejam tomadas levando em conta os potenciais e limites dos municípios, que podem ser diagnosticados a partir de pesquisas desta natureza.

Enfim, é fundamental contar com os municípios no protagonismo de políticas públicas ambientais, pois eles reúnem consideráveis potenciais, como pessoas, recursos e controle social. Contudo, é preciso amadurecimento no diálogo com esses atores, reconhecendo sua diversidade e suas capacidades, e, a partir delas, estabelecer as possíveis competências. Nos municípios, o envolvimento da população é algo factível, considerando a proximidade desta com os gestores. É a partir da esfera local que podem advir diversas alternativas de soluções, não apenas para os problemas locais, mas também para a reconstrução da relação Estado, natureza e sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. São Paulo: Elsevier, p. 75-102, 2004.

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

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, v. 2, p. 91-110, 2006.

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 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 9 de jun. 2009a.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 9 de jun. 2009b.

_____. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984.htm>. Acesso em: 9 de jun. 2009c.

_____. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm>. Acesso em: 9 de jun. 2009d.

_____. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm> Acesso em: 9 de jun. 2009f.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 12/2003. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no que se refere às competências comuns previstas nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/114375.pdf>>. Acesso em: 9 de jun. 2009g.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Relatório do PNC - histórico e resultados obtidos**. 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/dai_pnc/_arquivos/relatorio_final_pnc_nov_2008.pdf>. Acesso em: 18 de jun. 2009h.

CARLO, S. **Gestão ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidade**. Tese (Doutorado), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. 329 p.

CUNHA, R. E.; PINTO, B. H. B. C. O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e da desigualdade no Brasil e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental na sua implementação. *In: XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov., 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/cunha.pdf>>. Acesso em: 9 de jun. 2009.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, v. 2, p. 187-216, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2008**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/munic2008.pdf>>. Acesso em: 4 de maio 2009.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente, 2002**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/meio_ambiente_2002/meio_ambiente2002.pdf>. Acesso em: 4 de maio 2009.

KLAUS, F. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>>. Acesso em: 4 de maio 2009.

LEME, T. N.; SOTERO, J. P. Reflexões sobre o sistema de financiamento ambiental no Brasil. *In: TATAGIBA, F. C. P.; LEME, T. N. 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, p 10-20, 2008.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: RUA, M. G.; CARVALHO, I. V. **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo, cap. 11, p. 231-260, 1998.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, E. FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, v. 1, p. 21-42, 2006.

TREVAS, V. C. P. *et al.* O governo Lula e a estratégia de fortalecimento da federação: o caso do Comitê de Articulação Federativa. **Anais IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Madrid, España, 2004.

.