



THALISSON CAIXETA DA SILVA PEREIRA

**GOVERNANÇA AMBIENTAL MUNICIPAL NA MICRORREGIÃO
DE LAVRAS - MG**

**LAVRAS – MG
2023**

THALISSON CAIXETA DA SILVA PEREIRA

**GOVERNANÇA AMBIENTAL MUNICIPAL NA MICRORREGIÃO
DE LAVRAS - MG**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Federal
de Lavras, como parte das exigências
da matriz curricular do curso de
Administração Pública.

Dr. Rafael Eduardo Chiodi
Orientador

LAVRAS – MG
2023

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Pereira, Thalisson Caixa da Silva.

Governança Ambiental Municipal na Microrregião de Lavras -
MG / Thalisson Caixa da Silva Pereira. - 2023.

48 p. : il.

Orientador(a): Rafael Eduardo Chiodi.

TCC (graduação) - Universidade Federal de Lavras, 2023.
Bibliografia.

1. Participação social. 2. gestão ambiental. 3. políticas públicas.
I. Chiodi, Rafael Eduardo. II. Título.

THALISSON CAIXETA DA SILVA PEREIRA

**GOVERNANÇA AMBIENTAL MUNICIPAL NA MICRORREGIÃO
DE LAVRAS - MG**

**MUNICIPAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN THE
MICRORREGION OF LAVRAS - MG**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Federal
de Lavras, como parte das exigências
da matriz curricular do curso de
Administração Pública.

APROVADO em 02 de outubro de 2023.

Dr. Rafael Eduardo Chiodi
Dr. Mark Pereira dos Anjos

Dr. Rafael Eduardo Chiodi
Orientador

**LAVRAS – MG
2023**

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente aos meus pais, Cristina e Luiz, que investiram imensamente em minha formação, desde o primeiro contato que tive com a universidade até nos momentos mais difíceis dessa trajetória. Minha gratidão eterna por me guiarem nesse caminho que agora findou-se sendo mais uma etapa concluída da minha vida. Esse trabalho é um presente que dedico totalmente a vocês, que desde sempre foram convictos de que eu seria a primeira pessoa da família a levantar um diploma de faculdade.

A Universidade Federal de Lavras, instituição de ensino que me acolheu durante tanto tempo e que por meio de diversos programas e atividades extracurriculares contribuiu para me tornar o profissional que sou hoje.

Ao meu orientador Rafael Eduardo Chiodi, que esteve comigo durante a elaboração deste trabalho, mas também no núcleo de pesquisa do Plano Conservador da Mantiqueira – UFLA. É com muita admiração e enorme respeito que gostaria de expressar meu agradecimento por ter me orientado nesse período e ter acreditado no meu potencial, sempre me incentivando a seguir em frente.

Agradeço a todo o corpo docente do curso de administração Pública que, ao longo dessa trajetória, pode me proporcionar conhecimentos não apenas racionais, mas também de caráter e empatia por meio de experiências de vida e didática inigualável. Ficam aqui meus eternos votos de agradecimentos a todos os mestres da educação que exercem sua profissão com tanto carinho e dedicação.

A Pró-Reitoria de Pós-graduação, agradeço a toda a equipe de profissionais que nos momentos finais de curso expandiu minha visão sobre a pós-graduação.

Aos meus irmãos Alysson e Danielle, por estarem comigo nos momentos mais difíceis, apoiando afetiva e emocionalmente, apoio que, em certos momentos foi essencial para que eu pudesse continuar firme no curso.

Agradeço ao meu namorado Henrique, que se tornou uma pessoa tão importante para mim. A pessoa que tenho tido o prazer de conhecer cada vez mais e dividir minha vida. Ao seu lado sinto que podemos conquistar o mundo, pois não há limites em nossos sonhos e na garra que empregamos para alcançá-los.

Aos diversos amigos, amigas e estimados colegas de curso que fiz durante todos esses anos e passagem por três cursos totalmente distintos e que contribuíram de alguma maneira para minha formação.

RESUMO

A governança ambiental se relaciona com a implantação de políticas públicas socialmente mais aceitas e se embasa em processos participativos, por envolver uma interconexão com diversos aspectos da sociedade como o Estado, instituições, ações governamentais e movimentos sociais, o direito e o mercado, em prol da qualidade de vida e bem estar comum, considerando como ponto central a saúde ambiental. Por meio da descentralização de competências, oriunda da Constituição de 1988, os municípios adquiriram novas atribuições na gestão ambiental local, contudo, verifica-se que, até o presente momento, nem todos os municípios brasileiros se adequaram às novas exigências da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e demais políticas governamentais. Assim, o presente trabalho teve como objetivo elaborar um diagnóstico por meio da identificação de critérios que se relacionam à governança ambiental municipal nos nove municípios (Carrancas, Ijaci, Ingaí, Itumirim, Itutinga, Lavras, Luminárias, Nepomuceno e Ribeirão Vermelho) que compõem a microrregião de Lavras – Minas Gerias e ranqueá-los em termos de critérios de governança atendidos. Foram utilizados dados da Pesquisa sobre o perfil dos municípios brasileiros - MUNIC do IBGE para os anos de 2013, 2017 e 2020, contudo devido à ausência de dados para o ano de 2023 foi elaborado e aplicado um questionário junto aos gestores ambientais de cada localidade, tendo como base a seção de meio ambiente da MUNIC. Logo, foram explorados como esses municípios se declaram por meio de cinco critérios de análise de governança que incluem a existência ou não de: órgão gestor, conselhos municipais, recursos humanos, fundo municipal de meio ambiente e legislação específica seguindo o método proposto por Leme (2016). Por meio do ranqueamento estabelecido, verificou-se que atualmente Lavras, o município polo da região, apresenta o maior nível de estruturação de governança ambiental, com Luminárias atingindo o mesmo patamar. Embora, os demais municípios estejam bem próximos, em termos de pontuação, Itumirim e Ingaí apresentaram resultados inferiores. Os dados revelam também que há certa predominância do interesse público por legislações específicas de saneamento básico nessa região, bem como baixo índice de fundos municipais para captação de recursos para gestão ambiental. Em síntese, embora os municípios da microrregião de Lavras apresentem certas especificidades em relação à governança ambiental pública é perceptível que o nível de estruturação da mesma evoluiu ou se manteve em relação aos anos anteriores, no entanto ainda carece de mais pesquisas para melhor entender o contexto em que se deram essas transformações e como futuros programas e iniciativas podem auxiliar esses municípios, a partir das estruturas de gestão ambiental que já possuem, a lidar de forma eficiente com a temática ambiental local.

Palavras-chave: Participação social; gestão ambiental; políticas públicas.

ABSTRACT

Environmental governance relates to the implementation of socially more accepted public policies and is based on participatory processes, as it involves an interconnection with various aspects of society such as the State, institutions, governmental actions, social movements, law, and the market, in favor of quality of life and common well-being, considering environmental health as a central point. Through the decentralization of competences, stemming from the Constitution of 1988, municipalities acquired new roles in local environmental management. However, it is observed that, up to now, not all Brazilian municipalities have adapted to the new requirements of the National Environmental Policy (PNMA) and other government policies. Thus, this study aimed to develop a diagnosis by identifying criteria related to municipal environmental governance in the nine municipalities (Carrancas, Ijaci, Ingaí, Itumirim, Itutinga, Lavras, Luminárias, Nepomuceno, and Ribeirão Vermelho) that make up the microregion of Lavras – Minas Gerais and rank them in terms of governance criteria met. Data from the Survey on the profile of Brazilian municipalities - MUNIC from IBGE for the years 2013, 2017, and 2020 were used, but due to the absence of data for 2023, a questionnaire was developed and applied to environmental managers from each locality, based on the MUNIC's environment section. Thus, these municipalities were explored based on five governance analysis criteria, including the existence or not of: a management body, municipal councils, human resources, a municipal environmental fund, and specific legislation, following the method proposed by Leme (2016). Through the established ranking, it was found that currently Lavras, the pole municipality of the region, presents the highest level of environmental governance structure, with Luminárias reaching the same level. Although the other municipalities are very close in terms of scores, Itumirim and Ingaí showed lower results. The data also reveals a certain predominance of public interest in specific sanitation legislation in this region, as well as a low index of municipal funds for raising resources for environmental management. In summary, although the municipalities of the Lavras microregion have certain specificities regarding public environmental governance, it is noticeable that the level of its structure has evolved or remained in relation to previous years. However, more research is still needed to better understand the context in which these transformations took place and how future programs and initiatives can help these municipalities, based on the environmental management structures they already have, to efficiently deal with local environmental issues.

Keywords: Social participation; environmental management; public policies.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 - Esquematização do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA).....	13
Figura 2 - Mapa da microrregião de Lavras	17
Gráfico 1 - Caracterização do órgão gestor de meio ambiente.....	24
Gráfico 2 - Evolução histórica da governança ambiental da microrregião de Lavras.....	29

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - SISNAMA e divisão de competências.....	11
Tabela 2 - Características geográficas dos municípios com base nos dados do IBGE..	18
Tabela 3 - Critérios de análise.....	20
Tabela 4 - Nível de governança ambiental dos municípios da microrregião de Lavras segundo Leme (2014).....	21

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. OBJETIVOS.....	4
2.1 Objetivo geral.....	4
2.2. Objetivos específicos.....	4
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	5
3.1. Governança ambiental.....	5
3.2. O papel dos municípios na gestão ambiental.....	7
3.2.1 A descentralização da gestão ambiental após a constituição federal de 1988.....	8
3.2.2 Critérios de análise da gestão ambiental municipal.....	14
3.3. Os municípios da microrregião de Lavras.....	16
4. METODOLOGIA.....	19
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	21
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	34
ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO APLICADO JUNTO AOS GESTORES MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE.....	37

1. INTRODUÇÃO

De acordo com Santos (2014), a governança ambiental em nível municipal no Brasil veio se delineando a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que trouxe nos Art. 18 e 23 a federalização dos municípios e o movimento de descentralização de competências e responsabilidades comuns e específicas entre os entes. Contudo, a regulamentação do referido Art. 23, referente a gestão compartilhada do meio ambiente só foi ocorrer por meio da Lei Complementar 140/2011, que fixou normas e ações para cooperação entre a União, os estados, o Distrito federal, e os municípios para a proteção do meio ambiente, combate à poluição em diversas formas e à preservação da fauna e da flora (BRASIL, 2011).

A ideia de governança ambiental municipal pode ser entendida como um conjunto de práticas, diretrizes, instrumentos e estruturas, descentralizadas entre os entes, para criação de políticas ambientais em nível local que, ao incluir a participação da sociedade na tomada de decisões e ações governamentais, visem o desenvolvimento sustentável, a proteção dos recursos naturais e meio ambiente, essenciais à vida e em prol dos interesses da coletividade (Scardua; Bursztyjn, 2013; Sanches *et al.*, 2017). Nesse sentido, Jacobi e Sinisgalli (2012) entendem que para além de uma teoria ideológica, a governança ambiental pode ser compreendida como um processo contínuo de desenvolvimento de práticas em que o foco analítico se dá pela noção de que o poder social atua como mediador entre as relações Estado, Sociedade Civil, mercados e o meio ambiente. Complementarmente, Sanches *et al.* (2017) enfatizam as contribuições da Agenda 21 adaptada ao contexto brasileiro, como forma de nortear boas práticas de governança.

Por meio dos dispostos nos Art. 29 ao 31 da CF/88, é possível perceber a estruturação dos municípios como entes indissolúveis da Federação, com atribuições e responsabilidades que os tornaram autônomos em suas próprias jurisdições, com poderes de auto-organização e legislação. Essas novas atribuições trouxeram aos cidadãos e as prefeituras a consolidação de uma série de direitos democráticos, como a representação a nível local e a construção de espaços de participação (SANTOS, 2014).

Nesse contexto, em nível macro é possível destacar dois grandes marcos para a área ambiental ainda nos anos 1980: primeiramente, a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) em 1981, que estruturou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), que tem como instância consultiva e deliberativa o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), composto por representantes da sociedade civil e do governo. Como destaca Santos (2014), mesmo nesse período os municípios já estavam situados como responsáveis pela

proteção ambiental a nível local, como órgãos do Sisnama. O segundo grande marco foi o advento da Constituição Federal de 1988, que dedicou o art. 225 inteiramente ao meio ambiente.

Sob outra perspectiva, a nível micro destaca-se a implantação do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA), como meio de articular e instrumentalizar a gestão pública local na busca pelo planejamento da sustentabilidade ambiental. Contudo, Avila e Malheiros (2012) e Leme (2010) evidenciam que a implantação do SISMUMA e seus demais órgãos e conselhos gestores podem encontrar severas dificuldades devido a fatores como falta de integração entre a estrutura de gestão, antigos vícios da administração pública como o patrimonialismo, a baixa importância e representatividade dada ao tema pela sociedade, além da baixa qualificação profissional do quadro de pessoas.

Ávila e Malheiros (2012) consideram que os municípios são o nível de governo em que há maior grau de efetivação de direitos ao cidadão e participação nas tomadas de decisão, pois eles estão situados com maior proximidade dos desafios e interesses cotidianos da população, o que facilita a participação da sociedade na solução dos problemas ambientais. É nesse contexto que a governança ambiental municipal se construiu nos últimos quarenta anos, a partir da descentralização de competências e responsabilidades, bem como a necessidade dos municípios de realizarem a gestão ambiental em seu território, adicionando em suas agendas atribuições que previamente pertenciam a outros entes, mas que agora de modo compartilhado.

Contudo, como destacam os estudos de Bursztyn e Santos (2003; 2014) é possível observar que a partir do movimento de descentralização, muitos municípios brasileiros não conseguiram se adaptar totalmente à nova gestão ambiental, devido as especificidades sociais, econômicas e ambientais de cada localidade. Desse modo, com a necessidade do desenvolvimento do novo arcabouço ambiental a nível local, que inclui desde a estrutura física, fundos específicos, recursos financeiros e humanos, conselhos de deliberação e até mesmo legislações, alguns municípios podem apresentar defasagem operacional ou inexistência em um ou mais desses instrumentos (BURSZTYN, 2003).

Assim, a pesquisa parte da problemática de verificar e descrever no contexto da microrregião do município de Lavras, em Minas Gerais, se houve avanço na estrutura de governança ambiental ao longo dos últimos anos. Ademais, a presente pesquisa se justifica pela necessidade de fornecer informações referentes aos municípios que possam ser utilizadas nas tomadas de decisões dos gestores públicos, mas também para a aproximação do Plano Conservador da Mantiqueira nessas localidades, visando futuros projetos. Neste sentido, o Plano Conservador da Mantiqueira (PCM), que é uma iniciativa coletiva, envolvendo diversas entidades governamentais e não governamentais é um programa que busca a restauração

florestal em hectares de terras pertencentes a Serra da Mantiqueira, contemplando diversos municípios da região. O PCM tem como finalidade, a implantação de medidas mais efetivas no processo de combate às mudanças climáticas, por meio da compensação de carbono e preservação da biodiversidade. De acordo com o site do plano, as principais ações do PCM ocorrem por meio de políticas públicas para o desenvolvimento da capacidade técnica dos gestores e governança ambiental em busca da economia verde e desenvolvimento sustentável, seja por meio de treinamentos e capacitações, seja pelo apoio aos municípios na elaboração de projetos de lei e regulamentação de programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), tendo em vista o incentivo à proprietários rurais e agricultores destacados como agentes de restauração e transformação ambiental nesse processo.

Desse modo, no primeiro momento o presente trabalho buscará entender o conceito de governança ambiental municipal e seu histórico no contexto brasileiro. Posteriormente buscará descrever de modo geral cada um dos municípios estudados. Ademais, investigará, tendo como base outros estudos (LEME (2016), SANTOS et. al (2020), DE CARLO (2006), PACHECO (2016)), os nove municípios dessa microrregião, no intuito de estabelecer correlações entre determinadas categorias, com a finalidade de identificar a evolução, ou não, da governança ambiental visando apresentar a realidade institucional desses municípios. Portanto, o presente trabalho busca realizar um diagnóstico do arcabouço da governança ambiental municipal, tendo como recorte geográfico a microrregião de Lavras.

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

O objetivo deste trabalho é realizar um diagnóstico do atual nível de estruturação da governança relacionada à gestão ambiental municipal das cidades da microrregião de Lavras, município polo localizado no sul de Minas Gerais.

2.2. Objetivos específicos

1. Identificar critérios relacionados à governança ambiental municipal na microrregião de Lavras;
2. Estabelecer um ranqueamento dos municípios em termos de critérios de governança atendidos.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão abordados assuntos que contribuirão para o conhecimento acerca do tema, expandindo também a compreensão durante a análise dos dados e, posteriormente nos resultados e discussão da presente pesquisa. Desse modo, esta seção será dividida nos seguintes tópicos: 1. Governança ambiental; 2. O papel dos municípios na gestão ambiental; 3. A microrregião de Lavras.

3.1. Governança ambiental

Para compreendermos o que é a governança ambiental primeiramente se faz necessário retomar brevemente os conceitos de governo, governança e governabilidade.

Em primeiro lugar, Governo é o modo concreto de uma governabilidade específica, ou seja, é o campo no qual certas formas de governo de si e dos outros tomam corpo, fornecendo sentido às relações e estabelecendo distinções e significações para todas as partes. Em outras palavras, apesar de inicialmente não estar vinculada à forma do Estado, governar é estruturar o campo de ação eventual dos outros, produzindo a verdade e as assimetrias sociais, das quais as "relações de poder" tem origem estruturando as ações do Governo (STIVAL, 2016).

Segundo Gonçalves (2005), a governança tem caráter amplo e pode ser entendida pelas formas como o governo exerce seu poder, incorporando também atores não estatais. De modo geral, é como o governo exerce sua autoridade, administração e controle sobre os recursos sociais e econômicos de determinada localidade, visando o desenvolvimento. Para esse autor, a governança implica também, a capacidade desses governos de realizarem planejamento e implementação de políticas públicas, bem como demais funções do setor público. De modo similar, Weiss (2016) destaca que a "governança é a capacidade de transformar o ato governamental em ação pública". A governança também pode ser entendida como um modo não hierárquico de governo, no qual atores não-estatais envolvidos, além de diversos segmentos, contribuem na formulação e implementação das políticas públicas. Do mesmo modo, a governança no nível municipal, se relaciona ao *accountability*, ou seja, transparência e prestação de contas, além da efetividade como elementos essenciais para o sucesso de uma política pública (JACOBI; SINISGALLI, 2012).

Assim, a governança pode ser entendida como a capacidade e as formas de gestão que um governo tem, considerando pessoas e instituições que o compõem, sejam elas públicas e privadas, de tratarem de assuntos em comum por meio de processos regulares e abarcando interesses conflitantes. O desenho da governança e seu nível de articulação, irá depender dos

atores, instituições formais, como os partidos políticos, bem como as demais redes sociais informais envolvidas nos processos decisórios, como as formas que sociedade se organiza para deliberar e participar desses processos através de conselhos, ONGs ou outras formas de organização da sociedade civil (GONÇALVES,2005).

Adiante, Weiss (2016) e Gonçalves (2005) definem a governabilidade como as condições sistêmicas e institucionais de exercício do poder pelo estado, que depende do equilíbrio entre as demandas da sociedade e a capacidade do próprio sistema institucional de processá-las. Nesse contexto, é possível citar como exemplo as formas de governo, a relação entre os três poderes, características do sistema político e etc. Assim, de modo geral, a governabilidade pode ser compreendida no plano estatal, representando um conjunto de atributos relacionados ao desempenho dos atores e sua capacidade de articulação política, sem os quais não é possível exercer nenhum tipo de poder.

Logo, a governança tem estrita relação com a governabilidade, pois a depender do setor da sociedade como um todo, se busca trabalhar com a governabilidade objetivando uma boa governança quanto aos objetivos de interesse dos tomadores de decisão e dos demais envolvidos do setor público e privado. Desse modo, o objetivo dos governos deve ser prezar por uma boa governança, que nesse contexto é aquela que, por meio de atos propositais, preza por resultados eficazes e pelo desenvolvimento sustentado, ao mesmo tempo que considera o crescimento econômico, a equidade social e os direitos humanos. (GONÇALVES, 2005).

Por conseguinte, Fonseca e Burstyn (2009) destacam que o conceito de governança envolve múltiplos atores, instituições, temas e inter-relações, cada um se arranjando para acomodar diferentes tipos de possibilidades de negociação e interesses envolvidos, porém quando o conceito é visto sob a luz do desenvolvimento sustentável e das práticas e políticas ambientais, o termo ganha a conotação de governança ambiental, de modo a delimitar a abordagem temática do conceito. Nesse contexto, a governança ambiental engloba todos esses aspectos quando relacionados à gestão ambiental. A governança ambiental, então, se relaciona com a implantação de políticas públicas socialmente mais aceitas e se embasa em processos participativos, por envolver uma interconexão com diversos aspectos, a sociedade, o Estado, instituições, ações governamentais, o direito e o mercado, em prol da qualidade de vida e bem estar comum, considerando como ponto central a saúde ambiental (JACOBI; SINISGALLI, 2012).

Do mesmo modo, a governança ambiental compreende diversos elementos de um governo, geralmente se referindo ao conjunto de processos regulatórios, ou arcabouço

institucional de regras e as formas e comportamentos que os atores políticos apresentam ao influenciar como os poderes são efetivados em ações e resultados envolvendo a questão ambiental. Assim, engloba a participação de múltiplos setores da sociedade, tais como as comunidades, empresas privadas, ONGs, sociedade civil organizada e as próprias instituições governamentais em ações em torno da temática ambiental (CÂMARA, 2013; SILVA; FRAXE, 2012;).

Para Jacobi e Sinisgalli (2012) quando vista no nível local, a governança ambiental vem se associando e articulando por meio de parcerias, alianças e coalizões entre diferentes atores, objetivando iniciativas coletivas, promovendo a interação entre o governo com outros atores, sejam eles governamentais ou não. Ademais, esses autores consideram que nenhum ator público ou privado detém todo conhecimento para resolução dos mais diversos tipos de problemas existentes, seja por falta de conhecimento técnico, de pessoal ou de recursos financeiros, o que irá demandar a interdependência, ou a criação de redes de cooperação, entre governos locais, o setor privado e as organizações da sociedade em busca do alcance de objetivos comuns.

3.2. O papel dos municípios na gestão ambiental

Essa seção abordará brevemente a questão da descentralização da política ambiental brasileira, a importância da Constituição Federal de 1988 para a autonomia local na gestão das questões ambientais e, em seguida o papel dos municípios ao desenvolver a governança ambiental em seu próprio território.

O entendimento de gestão ambiental aqui utilizado se embasa no conceito apresentado por Nunes et al. (2012). Para esses autores a gestão ambiental é aquela que preza pela formulação e implementação de políticas públicas, embasadas em diretrizes e normas eficientes e pré-definidas, orientadas à recuperação, manutenção e equilíbrio entre a natureza e a sociedade, por meio da gestão dos recursos naturais e sociais objetivando o desenvolvimento e pleno funcionamento das atividades humanas, bem como a qualidade ambiental (NUNES *et al.*, 2012).

Na subseção final serão apresentados e caracterizados os cinco conceitos parâmetros como compõem a análise da estruturação da governança ambiental municipal.

3.2.1 A descentralização da gestão ambiental após a constituição federal de 1988

Para Lobo (1990), a história do Brasil é marcada predominantemente por arranjos político-institucionais centralizadores, herança colonial que fez os modelos políticos econômicos posteriores se embasarem a centralização dos poderes e recursos como estratégia de ação, fato que influenciou a capacidade produtiva do país, que por meio de um Estado que legitimava e aprofundava a injustiça distributiva, não implementou de forma eficiente as benesses do crescimento econômico, sendo este vantajoso apenas para uma pequena parcela da população, deixando a outra parte socialmente carente de necessidades básicas. Para o autor a descentralização foi tida como uma das principais saídas para resolver a crise do Estado (LOBO, 1990).

Nesse contexto, Scardua e Bursztyrn (2003) destacam que as políticas públicas podem ser implementadas de diferentes formas, indo desde aquelas fortemente centralizadoras até mesmo aquelas instituídas por meio de ações descentralizadas para outros níveis de governo. Para esses autores, a descentralização se associa a mecanismos inovadores e a abertura de canais de participação para os atores sociais envolvidos. Assim a descentralização,

é um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos. Apesar de não haver uma concordância sobre este conceito, a perspectiva progressista aborda-o como uma estratégia para reestruturar o aparelho estatal, não para reduzi-lo, mas para tomá-lo mais ágil e eficaz, democratizando a gestão através da criação de novas instâncias de poder e redefinindo as relações Estado/sociedade (JUNQUEIRA, 1998, p.12).

A descentralização não deve ser confundida com a desconcentração que é entendida como o aumento da autonomia do governo central em esferas regionais. Nesse contexto, a desconcentração se difere da descentralização, por transferir apenas algumas ações do poder central, para o interior, de modo a preservar a relação hierárquica entre os governos. Em outras palavras, na desconcentração há apenas uma dispersão das agências governamentais que estavam localizadas física e territorialmente no governo central, para outras localidades. Por outro lado, a descentralização busca alterações profundas no cerne do poder decisório, que deixa de estar retido em poucas mãos e passa a ser distribuído às esferas subnacionais, instituições e atores políticos (LOBO, 1990; SCARDUA; BURSZTYN, 2003).

Scardua (2003) ao tratar da questão da descentralização das políticas públicas no Brasil, entende que existe uma relação entre o processo de formulação e transformação do estado brasileiro, bem como sua distribuição territorial, a estruturação política, financeira e organização institucional. Para esse autor, a expansão da descentralização das políticas públicas se deu mais por necessidade do que por planejamento, sendo necessário um novo pacto

federativo para que as unidades federativas pudessem, por meio de mais receitas e responsabilidades, adequarem suas políticas públicas. Nesse contexto, o Federalismo brasileiro passou por diversos momentos de centralização e descentralização política e financeira, tendo a promulgação da Constituição Federal de 1998(CF/88) o marco que trouxe diversos avanços legais em relação ao direito, como a elevação dos municípios a entes federados de modo que, a organização do estado brasileiro passou a ser a União representando a maior esfera da federação, os Estados, o Distrito Federal e os municípios (BRASIL,1988). Nesse contexto, o novo texto constitucional tem em seu bojo o compartilhamento de competências comuns e a previsão do direito do meio ambiente, anteriormente citado por meio da Política Nacional de Meio Ambiente (SCARDUA; BURSZTYN, 2003).

Para Bursztyn (2003), devido a diversidade de municípios existentes no país, cada um contendo uma gama de especificidades, existiam alguns riscos nos processos de descentralização. Desse modo, as transferências de poder e recursos deveriam ser tomadas tendo em vista a garantia de condições de equidade entre os novos entes federados. Outro ponto a ser destacado, é a questão da participação social, como meio de implantação da descentralização, sendo ela um elemento fundamental, não apenas como simples meio participação, mas de modo a permear todo o processo de decisão, tendo como foco a fiscalização das ações desenvolvidas pelos governos (BURSZTYN, 2003).

Nesse sentido, a partir do momento que o município passa a ter um novo status como ente da federação, esta passa a ofertar serviços locais para suas populações com mais eficiência, por meio da auto regulação e moderação das desigualdades, de fácil percepção devido à proximidade com a população, tendo então o estado como ente de apoio. Nesse contexto, a associação entre os entes federados garante o desenvolvimento de ações intergovernamentais e intersetoriais que tem como fim a qualidade de vida da população, devendo as prefeituras, agora com um novo formato organizacional, se estruturar setorialmente para atender as demandas da população (JUNQUEIRA, 1990).

Como já mencionado anteriormente, além de consolidar o papel dos municípios, a CF/88 previu a questão da proteção ambiental como essencial para a qualidade de vida, compartilhando sua competência entre os entes da federação e a coletividade em seu Art. 23. Nesse contexto, ao discorrer sobre as competências legislativas a CF/88 em seu Art.24 atribuiu à União e aos estados, a competência de legislar concorrentemente em matéria ambiental, contudo, apesar de os municípios também legislarem sobre a matéria, estes ficaram limitados ao caráter suplementar, devendo se enquadrarem à legislação dos demais entes (AGNES et al, 2009).

Do mesmo modo, a CF/88 serviu como meio de fortalecer a Lei Federal n. 6938/81, texto que estrutura a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), que como destaque trouxe diretrizes para formulação de políticas ambientais e a obrigatoriedade, em âmbito nacional, de licenciamento ambiental para atividades que se utilizem dos recursos naturais com potencial de poluição, degradação ou alteração da paisagem natural (CÂMARA, 2013; SANCHES *et al.*, 2017).

Assim, um dos objetivos da PNMA é prezar pela melhoria, recuperação e preservação dos aspectos e da qualidade ambiental propícia à vida e dignidade humana, assegurando sobretudo, condições para o desenvolvimento socioeconômico. Por meio da PNMA, são apresentados instrumentos de gestão comum para os entes federados, como a avaliação de impactos ambientais e o zoneamento ambiental. Ainda, prevê a criação de um Sistema Nacional do Meio Ambiente, (SISNAMA), para executar a PNMA e que em seu âmago objetiva equalizar ações governamentais na temática ambiental, bem como implementar e descentralizar suas ações em todos os níveis de governo, por meio da organização das competências entre as arenas políticas, executiva e a judiciária de cada ente federativo (como é possível observar na tabela 1). (AZEVEDO, 2007; SANCHES *et al.*, 2017)

Além disso, como forma de avaliar e acompanhar a implementação da política ambiental, bem como as ações dos órgãos vinculados ao SISNAMA, foi criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que detém no âmbito de suas competências a finalidade de assessorar, pesquisar e propor aos demais órgãos ambientais e ao Conselho de Governo, diretrizes e políticas governamentais, além de poder deliberar sobre normas e padrões para a área ambiental (IPEA, 2011; SANCHES *et al.*, 2017). Nesse sentido, para Azevedo et al. (2007), uma inovação advinda com o novo arcabouço ambiental, foi a criação de conselhos de caráter consultivo e deliberativo em todas as esferas que democratizaram uma área até então carente de representação social.

TABELA 1: SISNAMA e divisão de competências

	Esfera municipal	Esfera estadual	Esfera federal
Elaboração de políticas	Secretarias municipais do meio ambiente	Secretarias estaduais de meio ambiente	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)
Participação da sociedade	Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (Codema)	Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema)	Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)
Execução de políticas	Agências municipais de meio ambiente	Órgão Estadual do Meio Ambiente (OEMA)	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)
Arena jurídica	Juizado volante ambiental; Ministério Público	Procuradoria Estadual e Ministério Público Federal	Procuradoria Federal e Ministério Público Federal

Fonte: Adaptado de Azevedo (2009) *apud* Bursztyn (2000).

Para Moura (2016), pelo fato de permear todos os níveis de governo, as políticas ambientais são dependentes da adesão de todos os entes da Federação, requerendo sua participação nos processos de formulação, uma vez que são os entes subnacionais que as executam localmente. Dessa forma, a autora considera que é necessário que haja uma harmonização de interesses e compromissos entre esses diversos níveis e instâncias do governo, que ela chama de "corresponsabilidade" ou interdependência negociada. Logo, só por meio da articulação definitiva dos estados e municípios para executar as políticas federais é que se alcança a efetividade nas ações, além de que, cada instância de governo só poderá exercer sua autonomia em compatibilidade com as demais (MOURA, 2016).

Neste íterim, é importante destacar a Lei Complementar 140/2011(LC 140/11), que foi elaborada para

disciplinar o Artigo 23, fixando normas para a cooperação entre os entes federados, no intuito de harmonizar e uniformizar a atuação entre eles, evitar sobreposições e tornar a gestão ambiental mais eficiente (MOURA, 2016).

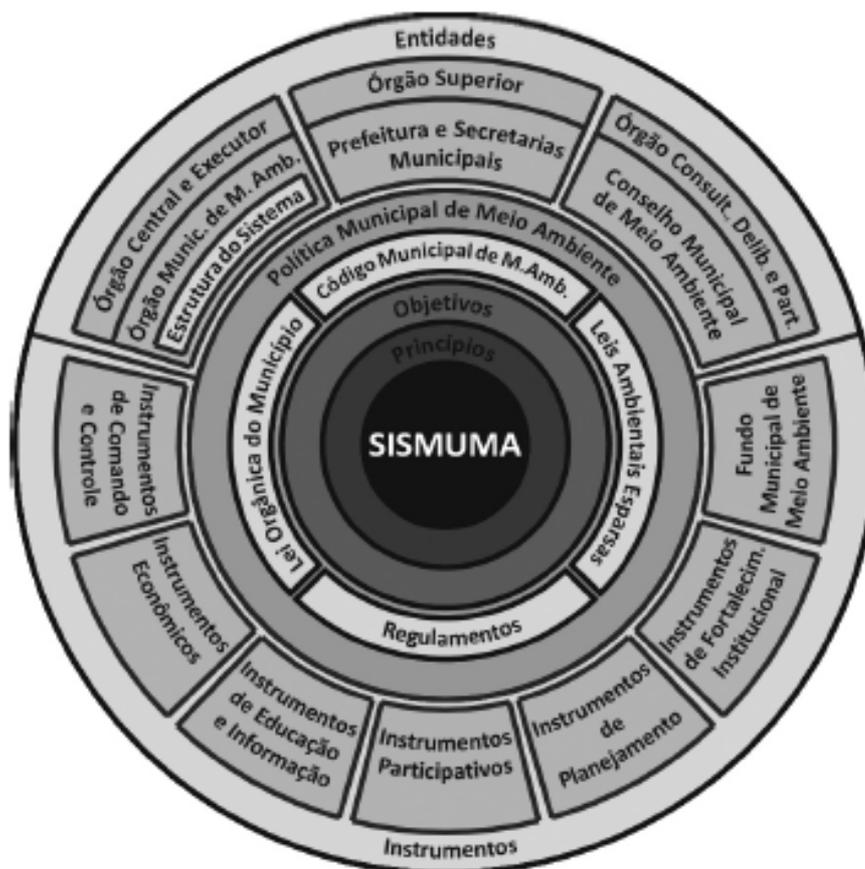
Para Moura (2016), antes da LC 140/11, as ações ambientais apresentavam diversos conflitos de competência e sobreposições entre os entes da federação, citando como exemplo acumulação de multas do Ibama, juntamente com órgãos ambientais estaduais e municipais, além de múltiplas sanções administrativas aplicadas a um mesmo empreendimento, oriundas da mesma infração ambiental. Para a autora, outro ponto marcante da LC 140/11, foi o estabelecimento do conceito de licenciamento ambiental, elencando expressamente que empreendimentos e atividades com potencial de impacto ambiental passariam a ser submetidas a uma única prova, enquanto que os demais órgãos do SISNAMA ainda poderiam continuar se manifestando sobre a concessão da licença ou autorização.

A nível local, Nunes *et al.* (2012) defendem que a municipalização dos Sistemas do Meio Ambiente deve viabilizar a formulação de políticas públicas ambientais que considerem as especificidades ecológicas, culturais, sociais e econômicas de cada região. Nesse sentido, além de se organizarem para legislar através de uma Lei Orgânica, autores como Agnes *et al.* (2009) ressaltam que para desenvolver uma gestão ambiental municipal efetiva é necessário um conjunto de estruturas organizacionais e de uma política ambiental que se relacionem com as diretrizes normativas e operacionais das esferas federal através do SISNAMA e estadual com o Sistema Estadual de meio Ambiente (SISEMA), constituindo assim um Sistema Municipal do Meio Ambiente (SISMUMA).

É através do SISMUMA que os municípios passam a desenvolver uma estrutura institucional e organizacional para lidar com as questões ambientais em nível local. Nesse contexto, para que haja uma estruturação institucional da política ambiental dentro do SISMUMA, o município deve apresentar, além de um órgão executivo e de um Conselho Municipal do Meio Ambiente, um fundo e legislação específicos, recursos financeiros, bem como pessoas para viabilizar a gestão das ações ambientais. (PHILIPPI JR et al., 2012). Agnes *et al.* (2009) evidenciam como o Brasil vem se esforçando para aplicar os pontos da Agenda 21 da ONU, ressaltando a importância de os municípios atuarem na gestão ambiental, principalmente do que tange o licenciamento ambiental, contudo, observam que ainda há uma certa ineficiência do sistema, devido a fatores financeiros e a baixa priorização dos problemas ambientais locais.

Ávila e Malheiros (2012) apontam como o SISMUMA se torna uma peça fundamental na estruturação do desenvolvimento e capacidade de governança local. Nesse contexto, a dimensão ambiental deve estar presente de maneira transversal em todos os setores da administração municipal, articulando o setor com o restante da administração de modo a desenvolver em conjunto políticas, programas, planos e projetos municipais orientados à sustentabilidade. A Figura 2 traz uma representação gráfica dos elementos que estruturam o SISMUMA, elencando instrumentos que vão desde o próprio Fundo Municipal de Meio Ambiente, até instrumentos que se relacionam com o mercado.

FIGURA 1: Esquemática do SISMUMA



Fonte: Ávila e Malheiros (2012).

Ávila e Malheiros (2012) refletem que não há efetividade e, até mesmo falhas na gestão, quando os instrumentos de gestão mencionados na política ambiental municipal são aplicados isoladamente, ou quando não são apropriados as características locais. Desse modo, é necessário que os instrumentos previstos no aparato legal sejam implementados e executados de forma articulada entre si, bem como em sintonia com as demais esferas federativas. Além disso, é importante que haja monitoramento constante das condições ambientais locais, pois a qualidade delas serão reflexo da capacidade de gestão ambiental realizada nos municípios e sua própria intencionalidade de se atentar aos problemas. Nesse sentido, processos de formulação e implementação de políticas ambientais devem contar com o suporte de indicadores, não apenas ambientais, mas também sociais e econômicos, pois eles atuam como guias no processo decisório (ÁVILA; MALHEIROS, 2012; VAN BELLEN, 2005).

3.2.2 Critérios de análise da gestão ambiental municipal

Autores como Carvalho et al (2004), De Carlo (2006), Leme (2016) e Pacheco (2016), ao analisarem o nível de estruturação ou capacidade da gestão ambiental presente nos municípios brasileiros se utilizam de cinco critérios com base no suplemento de meio ambiente disponibilizado pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) que foi realizada com gestores municipais pelo IBGE no ano de 2002. Para esses autores, elaborar o diagnóstico desses municípios com base nesses critérios torna possível verificar o nível de engajamento do arranjo institucional municipal na promoção de elementos estratégicos para gestão e governança ambiental, observando a relação do setor público com a sociedade e a evolução quanto a avanços ou retrocessos na pauta ambiental.

Desse modo, os cinco critérios de análise serão apresentados a seguir:

- Estrutura administrativa para gestão ambiental, ou órgão municipal de meio ambiente (OMMA): Leme (2016) aponta que é essencial que o município apresente algum tipo de estrutura administrativa para lidar com políticas públicas, sejam elas órgãos da administração direta ou indireta em conjunto com outros órgãos ou exclusiva para a temática, (ex. secretarias, fundações, autarquias) (DE CARLO 2006). Nesse contexto, a autora destaca a existência de diversas estruturas que podem existir nos municípios, partindo das que atuam em ações de comando e controle, licenciamento ambiental e fiscalização, indo até aquelas com foco em ações de planejamento e até outras aptas a desenvolver políticas tributárias de incentivos e regulação a uma economia sustentável (PACHECO *et al*, 2016).
- Recursos humanos ou pessoas: se refere ao número de trabalhadores voltados para a gestão ambiental, atuando no planejamento, controle e implementação de ações ambientais dentro dos OMMAs. Para Leme (2016) e De Carlo (2006), apesar de servir como um indicador para verificação da capacidade da estrutura de gestão ambiental, um número elevado de pessoal não é suficiente para concluir que a gestão local avançou em sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas devido a fatores como a falta de especialização e de estabilidade nas funções.
- Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMA): de acordo com Tatagiba (2005), os conselhos gestores de políticas públicas são experiências exitosas de institucionalização da democracia participativa entre governo e sociedade, articulados desde o nível federal e abarcando temas diversos como saúde, educação, meio

ambiente, cultura e afins. Os conselhos atuam como meio para alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos, ao propiciarem um canal plural e público de diálogo com a sociedade (TATAGIBA, 2005). Nesse contexto, Leme (2010) destaca que os CMA são espaços propícios para lidar com as demandas e conflitos dos atores locais, bem como servir de espaço para mediação de seus interesses. Contudo, a autora destaca que sua simples criação e composição não garantem cumprimento de suas finalidades e tampouco a participação efetiva dos atores. Nesse sentido é interessante analisar a atividade do conselho, através de seu número de reuniões, bem como a evolução desses espaços de participação (LEME, 2010).

- Recursos financeiros para gestão municipal do meio ambiente e os Fundos Municipais de Meio ambiente: como destaca Leme (2010), ao trabalhar com políticas públicas, além dos elementos acima citados se fazem necessários recursos financeiros para financiar as políticas públicas ambientais. De acordo com Sotero e Leme (2009), nos últimos anos houve um avanço nos mecanismos de financiamento das políticas ambientais no Brasil bem como nas estruturas ambientais para sua operacionalização. Nesse contexto, os autores evidenciam que os fundos públicos são instrumentos que proporcionam maior transparência e controle na gestão e aplicação dos recursos públicos, por permitirem maior participação e controle social por meio dos CMA e padronização de procedimentos. Contudo, destaca que é necessária uma articulação e coordenação inter-federativa de atores e políticas públicas, por meio do diálogo, incluindo órgãos federais, estaduais e municipais, para evitar problemas como sobreposição de ações, políticas públicas fragmentadas, conflitos de competência e aplicação ineficaz dos recursos públicos (SOTERO; LEME, 2009). Ainda nesse contexto, é importante destacar que os fundos municipais de meio ambiente podem ser beneficiados com recursos oriundos de variadas fontes como listado por exemplo multas, taxas, tarifas, ICMS e IPTU ecológicos, compensação ambiental, dentre outras (WEISS, 2016 apud TATAGIBA, 2008). Além disso, Sotero e Leme (2009) concordam que o financiamento das políticas públicas ambientais necessita de um sistema que possa articular recursos aplicados pelos inúmeros atores públicos e privados em ações ambientais, mas para isso é necessário que haja um amplo debate entre a sociedade e o setor público.
- Legislação: de acordo com Tácito (1996), a Administração Pública, atua com uma margem de discricionariedade em benefício do interesse geral, encontrando na regra de competência, ou seja, na lei que a empossa no exercício de autoridade, toda a extensão

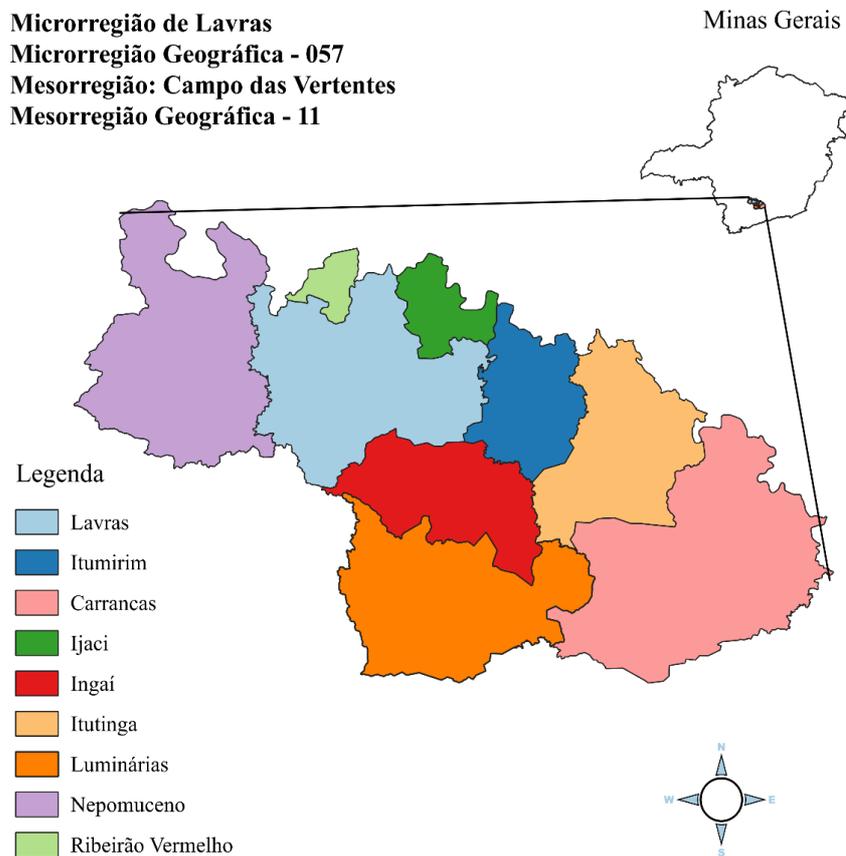
do poder de agir. Nesse sentido, num estado regido por leis “*não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito*” (TÁCITO,1996). O mesmo autor evidencia o princípio da legalidade da administração pública que diz que, enquanto uma pessoa pode fazer tudo que a lei não proíbe, o gestor público tem discricionariedade apenas naquilo que a lei o autoriza expressamente. Nesse sentido, Leme (2016), ao destacar o art.30 da CF/88, ressalta a importância de os municípios legislarem sobre políticas públicas de interesse local, como o caso da área ambiental municipal, objetivando orientar o próprio poder público na condução dessas políticas em conformidade com a legislação estadual e federal. Nesse quesito, Nunes *et al.* (2012) destacam que legislações específicas para o meio ambiente – citando como a exemplo as políticas de saneamento básico, de fauna e flora, as de combate à poluição, pagamento por serviços ambientais, dentre outras – quando articuladas e implementadas de maneira transversal a outras políticas introduzindo a dimensão ambiental em outras temáticas pode apresentar avanços significativos na melhoria ambiental e na qualidade de vida da população. Ainda que seja uma responsabilidade dos municípios, Ávila e Malheiros (2012) concluem que desenvolver uma política municipal de meio ambiente comprometida com os princípios da sustentabilidade, além de potencializar a defesa e a preservação do meio ambiente, impulsiona um desenvolvimento com base na preservação ambiental, inclusão social e crescimento econômico, mas para isso são necessárias legislações específicas desenvolvidas junto à comunidade para atender às necessidades e especificidades locais (NUNES et al., 2012). Nesse sentido, Santos et al. (2020) afirmam que nem todos os municípios brasileiros possuem a mesma habilidade e facilidade de implementar instrumentos de gestão ambiental dispostos em legislação, bem como concretizar o SISMUMA em sua totalidade, porém, apontam que até o ano de 2020 houve um avanço na elaboração de legislação própria.

3.3. Os municípios da microrregião de Lavras

Como já mencionado a região em foco é a microrregião de Lavras, localizada no sul do estado de Minas Gerais e composta por nove municípios, sendo que a maioria destes estão inseridos no bioma da Mata Atlântica e em parte no Cerrado, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. A mesorregião geográfica é denominada Campo das Vertentes e possui código 11 no banco de dados de estruturas territoriais do IBGE. Já a microrregião em questão é composta pelos municípios listados na Figura 1, sendo Lavras o

município polo e com maior densidade demográfica, apresentando índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,782 pontos que é considerado alto. Para além disso, é possível destacar que dentro os rios que banham os municípios o maior é o chamado Rio Grande.

FIGURA 2: Mapa da microrregião de Lavras.



Fonte: Do Autor (2023).

De acordo com informações do IBGE atualizadas com dados do Censo demográfico para o ano de 2022, do portal da transparência do Tesouro Nacional e com informações complementares dos *websites* das próprias prefeituras foi possível obter os seguintes dados que caracterizam (Tabela 2) os nove municípios citados na figura 1.

TABELA 2: Características geográficas dos municípios com base nos dados do IBGE

Município	Características						
	População	Território (km ²)	Densidade demográfica (hab/km ²)	PIB per capita (2020)	Valor do FPM em milhões (2022)	Área urbanizada (km ²)	Esgotamento sanitário adequado (%)
Carrancas	4.049	234,802	5,56	27.711,13	12,61	1,13	77,4
Ijaci	7.003	105,246	66,54	60.274,43	12,61	3,2	80,7
Ingai	2.580	305,591	8,44	33.915,54	12,61	0,44	70,1
Itumirim	6.635	234,802	28,26	13.159,96	12,61	2,09	57,8
Itutinga	4.217	372,018	11,34	38.742,41	12,61	1,5	49,2
Lavras	104.761	564,744	185,5	25.560,18	67,23	24,15	94,6
Luminárias	5.586	500,143	11,7	20.058,07	12,61	1,08	73,6
Nepomuceno	25.018	582,553	42,95	20.088,22	29,41	4,42	80,1
Ribeirão Vermelho	4.080	49,251	82,84	27.918,18	12,61	97,2	95,2

PIB = Produto Interno Bruto, FPM = Fundo de participação municipal.

Fonte: Do Autor (2023).

4. METODOLOGIA

O trabalho foi parte de uma pesquisa integrada ao *Núcleo de Estudos e Apoio ao Plano Conservador da Mantiqueira (PCM)*, compreendido no âmbito da Universidade Federal de Lavras, sendo o polo irradiador do plano na região. Inicialmente se faz importante destacar que o trabalho possui uma abordagem de pesquisa descritiva, pois busca identificar e descrever características acerca de um fenômeno e um determinado grupo de pessoas ou instituições, nesse caso descrevendo como a gestão pública municipal estrutura seus processos, políticas e mecanismos de gestão ambiental (GIL,2008). Nesse sentido, a pesquisa descritiva pode ser utilizada também para perceber a associação entre variáveis ou categorias, verificando correlações entre determinadas características, como a existência de políticas públicas ambientais, estruturas físicas específicas e suas implicações para a localidade (GIL,2008).

Assim, buscou-se utilizar dados disponíveis na base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa, IBGE, mais especificamente o módulo MUNIC, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – que busca estabelecer o Perfil dos Municípios Brasileiros. De acordo com De Carlo (2006), a MUNIC é realizada pelo IBGE desde 1999, coletando e disponibilizando dados referentes às prefeituras de todos os municípios do país e, foi apenas com a versão de 2002, que a pesquisa passou a apresentar dados relativos ao meio ambiente local. Ademais, a mesma autora destaca que a MUNIC consiste em uma pesquisa de cunho qualitativo com respostas “sim” ou “não” ou 0 e 1. Desse modo, a pesquisa teve o esforço de relacionar o empenho dos municípios na gestão ambiental relacionando e agrupando essas variáveis qualitativas objetivando descrever sua capacidade instalada de governança ambiental.

Nesse sentido, a série histórica analisada se deu através dos anos de 2013, 2017 e 2020, pois constituem os dados para área ambiental mais recentes disponibilizados pela MUNIC, além de dados primários mais recentes. A metodologia utilizada neste trabalho se baseou principalmente nos estudos de Leme (2016), que analisou a evolução do arcabouço institucional ambiental da capacidade de governança ambiental instalada nos municípios, desde o movimento de descentralização das competências ambientais, entre os entes da federação, por meio da gestão ambiental compartilhada, até os avanços atuais do arranjo institucional ambiental a nível local. No entanto, para esse estudo, o objeto de pesquisa foi adaptado para o contexto dos nove municípios que compõem a microrregião de Lavras, a listar: Carrancas, Ijaci, Ingaí, Itumirim, Itutinga, Lavras, Luminárias, Nepomuceno e Ribeirão Vermelho.

Como mencionado previamente, de modo complementar foi elaborado um formulário com base nos indicadores disponibilizados pela MUNIC com o objetivo de captar dados

atualizados e claros a respeito da realidade dos municípios investigados referentes ao ano de 2023. Nesse sentido, em posse do formulário, foram pesquisados no Google o contato das nove prefeituras visando encontrar os responsáveis pela área ambiental de cada um desses municípios e foi solicitado tais informações. Assim, os dados coletados através do formulário foram complementares e embasaram os dados inexistentes da MUNIC. Cabe salientar que a coleta de dados se deu até o momento de finalização desta pesquisa que abrangeu o período de junho a setembro de 2023.

Assim, para realização do diagnóstico foram utilizados seis critérios para analisar o nível da gestão ambiental verificando sua existência ou não:

TABELA 3: Critérios de análise

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

Fonte: Leme (2016).

Posteriormente, os nove municípios foram ranqueados de acordo com uma pontuação de 0 ou 1 para cada um dos critérios citados anteriormente, sendo “0” para inexistência e “1” para existência dos elementos, objetivando verificar e comparar o nível da estrutura para gestão existente, descrevendo a realidade dos municípios, bem como sua evolução ao longo dos três períodos de coleta disponibilizados pela MUNIC/IBGE e as respostas dos gestores atuais de meio ambiente.

Portanto, após a coleta e descrição dos dados foi possível descrever a situação desses nove municípios em termos de gestão ambiental, investigando como se dá essa estrutura em termos de participação e controle social, fundos específicos, estrutura física, pessoal capacitado e legislação ambiental. Desse modo, espera-se que as informações apresentadas sobre as especificidades desses municípios possam servir de material para futuras pesquisas, projetos e ações que busquem implementar novas políticas e modelos de governança de cunho ambiental junto a gestores públicos municipais.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com base nos dados coletados nesta seção, serão apresentados os principais resultados encontrados durante a pesquisa, bem como as discussões pertinentes em relação a esses achados. Desse modo, na Tabela 4 estarão descritas informações referentes ao diagnóstico dos nove municípios e logo em seguida o detalhamento dos municípios e as especificidades encontradas em cada um.

TABELA 4: Nível de governança ambiental dos municípios da microrregião de Lavras segundo Leme (2016)

Cidade	Ano	Critério						TOTAL
		OG	CM	ACM	FM	AFM	LE	
Carrancas	2013	1	1	1	0	NC	0	3
	2017	1	0	0	0	0	1	2
	2020	1	1	0	0	0	1	3
	2023	1	1	1	0	0	1	4
Ijaci	2013	1	1	1	1	NC	1	5
	2017	1	1	1	1	0	1	5
	2020	1	1	1	1	0	1	5
	2023	1	1	1	1	0	1	5
Ingaí	2013	1	0	0	0	NC	0	1
	2017	1	1	0	0	0	1	3
	2020	1	1	0	0	0	0	2
	2023	1	0	0	1	0	1	3
Itumirim	2013	1	1	1	0	NC	0	3
	2017	1	1	0	0	0	1	3
	2020	1	1	0	0	0	0	2
	2023	0	0	0	0	0	0	0
Itutinga	2013	1	1	1	0	NC	1	4
	2017	1	1	1	0	0	0	3
	2020	1	1	1	0	0	1	4
	2023	1	1	1	0	0	1	4
Lavras	2013	1	1	1	0	NC	0	3
	2017	1	1	1	1	1	1	6
	2020	1	1	1	1	1	1	6
	2023	1	1	1	1	1	1	6
Luminárias	2013	0	1	1	1	NC	1	4
	2017	1	1	0	1	0	0	3
	2020	0	1	1	1	0	1	4
	2023	1	1	1	1	1	1	6
Nepomuceno	2013	1	1	0	0	NC	0	2
	2017	1	1	0	0	0	1	3
	2020	1	1	1	1	0	1	5
	2023	1	1	1	1	0	1	5
	2013	0	1	0	0	NC	0	1

Ribeirão Vermelho	2017	1	1	1	1	0	0	4
	2020	1	1	1	1	1	0	5
	2023	1	1	1	1	0	1	5

0 = Não existência; 1 = Existência; **NC**: Nada Consta; **OG**: Órgão Gestor; **CM**: Conselho Municipal de Meio Ambiente; **ACM**: Atividade do Conselho de Meio Ambiente (reuniões nos últimos 12 meses); **FM**: Fundo Municipal de Meio Ambiente; **AFM**: Atividade do Fundo Municipal de Meio Ambiente (aplicação de recursos no ano anterior); **LE**: Legislação Específica.

Fonte: Do Autor (2023).

Ao realizar o diagnóstico da situação atual da governança ambiental na microrregião de Lavras, observou-se que cada município apresenta suas próprias especificidades, como destacam Bursztyn e Santos (2003; 2014). Acreditava-se que os municípios de menor população e desenvolvimento econômico apresentariam um aparato de gestão ambiental de menor estruturação, porém como é possível observar na tabela 4, boa parte dos municípios que estão próximos ao município polo, Lavras declararam possuir uma estrutura de governança ambiental com bons níveis de classificação de acordo com a pontuação de Leme (2014). A expectativa anterior se embasa no fato de Lavras ser um município com maior população e PIB em relação aos demais, além de contar com universidades de ensino superior, inclusive a própria Universidade Federal de Lavras, que é um polo produtor e disseminador de conhecimentos para as diversas ciências.

Outro fator de destaque é o retrocesso de pontos para o município de Itumirim que, em pesquisas anteriores apresentava estruturas de governança ambiental como, a existência de órgão gestor para a área de meio ambiente, bem como conselho municipal próprio para tratar das pautas ambientais e possivelmente da criação e operacionalização do fundo municipal de meio ambiente, que também era inexistente nas pesquisas anteriores. Contudo, a presente pesquisa não foi capaz de identificar os motivos para a inconsistência de pontos do município em questão. Desse modo, a pontuação final do nível de estruturação da governança ambiental de Itumirim o posicionou bem atrás dos demais municípios para o último ano analisado, gerando uma inconsistência, pela não continuidade da série histórica disponibilizada pela pesquisa MUNIC do IBGE, que apontava tanto para existência de órgão gestor quanto para a existência de algum tipo de legislação ou instrumento específicos para lidar com questões ambientais. Nesse sentido, tais dados carecem de futuras pesquisas, junto aos gestores e responsáveis pela área ambiental do município em questão, para compreender como os fatos ocorridos nesse período culminaram na pontuação diagnosticada.

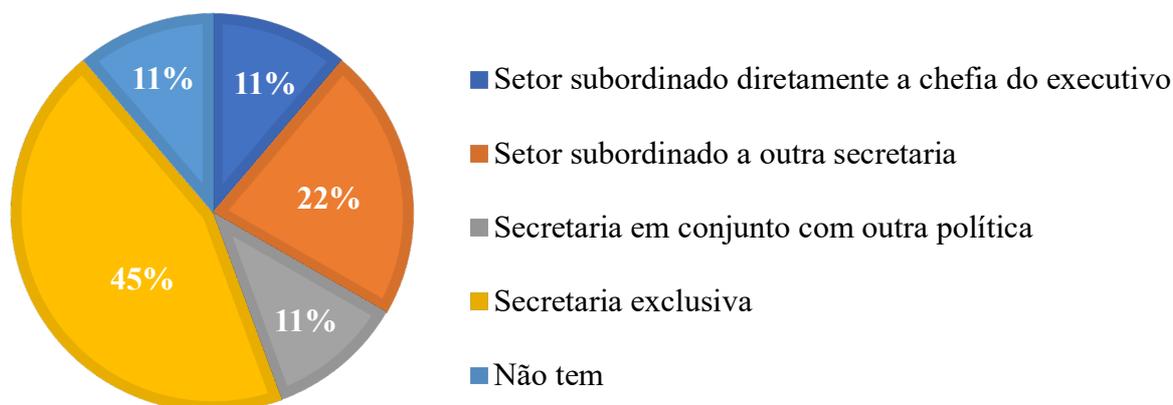
Ademais, a respeito da caracterização do órgão gestor de meio ambiente nesses municípios por meio dos dados obtidos o gráfico 1 revela que 44,4% declararam possuir uma

secretaria exclusiva, enquanto os demais mantem a área subordinada a outra secretaria ou em conjunto com outra política, são diretamente ligadas ao poder executivo, apenas um município declarou não possuir um órgão para tratar das questões ambientais.

Nesse sentido, como pode ser observado nos estudos de Leme (2010), que ao analisar os municípios com dados para os anos de 2002 e 2008, observou que 68% dos municípios brasileiros afirmavam dispor de órgão para lidar com a gestão ambiental local. Nesse contexto, a autora considera importante destacar que a tendência apresentada de redução na expansão das estruturas ambientais nas localidades da região Sul do país, no período em questão, se deu justamente porque os municípios desta região já detinham um percentual maior de órgãos ambientais. Sob a ótica do presente diagnóstico, verifica-se que a partir do momento que foram identificadas as formas dos órgãos gestores de meio ambiente nesses nove municípios, sua organização no contexto legal e administrativo municipal se manteve na maioria das vezes, havendo poucas alterações na série histórica.

Outro aspecto observado na literatura estudada, aponta que a maioria dos municípios entre 5 e 20 mil habitantes, somando um percentual de 75% dessa faixa, afirmavam dispor de estruturas para lidar com a gestão ambiental, enquanto que 67% dos municípios de até 5 mil habitantes evidenciaram possuir algum órgão gestor de meio ambiente. Esses dados são favoráveis com o diagnóstico da microrregião de Lavras, pois indicam que mesmo os municípios pequenos podem lidar de forma eficiente com as questões ambientais locais, mesmo que essa atuação esteja estruturada por meio de parcerias com outras políticas, ou iniciativas transversais dentro do próprio município. Nesse sentido é possível verificar os casos de secretarias em conjunto com outras políticas, ou até mesmo na perspectiva regionalizada, como aponta Leme (2010), ao realizar consórcios e parcerias com outros municípios próximos ou até mesmo demais instituições esses municípios buscam ampliar o diálogo institucional e político visando ganhos técnicos e até mesmo recursais para elaborar e desenvolver ações ambientais.

GRAFICO 1: Caracterização do órgão gestor de meio ambiente.



Fonte: Do autor (2023).

Além disso, verificou-se que com destaque ao município de Itumirim que não possui legislação ou instrumentos específicos para tratar das questões ambientais, também delegam as funções pertinentes dos conselhos municipais de meio ambiente ao CONSANE (Consórcio Regional de Saneamento Básico), que envolve grande parte dos municípios dessa microrregião, pois todos esses municípios possuem alguma lei referente ao saneamento básico.

Ao revisar a literatura, observou-se a importância de se construir um conselho próprio para discutir as questões ambientais tais como políticas específicas e a educação ambiental local, trazendo a população para próximo das questões ambientais que englobam seu próprio cotidiano (NOVICKI; SOUZA, 2010). Nesse contexto, a inclusão social trazida pelos conselhos legitima as ações do poder público, além de possibilitar o diálogo público e plural entre a população e a gestão pública. Além disso, a literatura consultada aponta que os municípios que possuem conselho próprio devem ter suas atividades avaliadas de modo a garantir que o interesse de todos esteja sendo debatido em alguma instância, por meio da mediação do conflito e harmonização de interesses diversos (NOVICKI e SOUZA, 2010; OLIVEIRA et al, 2010).

Do mesmo modo, a existência de conselhos municipais de meio ambiente possibilita a gestão dos fundos ambientais e a destinação adequada dos recursos financeiros captados para tal finalidade. Nesse contexto, Leme (2010) evidencia que embora os conselhos sejam espaços privilegiados de negociação de conflitos e demandas locais, bem como local de mediação de interesses, sua simples existência não demonstra se a sociedade civil está participando efetivamente das deliberações sobre as pautas ambientais, ou até mesmo se as formas como estes conselhos estão estruturados são adequadas aos princípios da administração pública de transparência, publicidade e impessoalidade. Do mesmo modo, por meio dos dados coletados

não é possível verificar a existência da dinâmica de democracia deliberativa nesses espaços, a literatura destaca que a democracia deliberativa pode ser entendida como um método que considera que a formação de decisões coletivas ocorre por meio do diálogo entre cidadãos em condições políticas iguais, se apoiando em elementos de cidadania deliberativa, participação política e consideração da opinião pública (OLIVEIRA et al 2010). Assim, apesar de trazer alguns indicativos sobre esta estrutura de gestão ambiental, mais pesquisas e mecanismos de avaliação são necessários para a obtenção de dados mais detalhados.

Os dados revelam que apenas três municípios declararam não possuir nenhum tipo de fundo municipal específico (Carrancas, Itumirim e Itutinga). Do mesmo modo, o diagnóstico revela que quatro municípios (Ijaci, Ingaí, Nepomuceno e Ribeirão Vermelho), apesar de possuírem fundo específico, nos últimos doze meses não houve aplicação de recursos para subsidiar ações e políticas públicas, o que qualifica os mesmos como inativos. Assim, apenas dois municípios (Lavras e Luminárias) declararam que seu fundo municipal se encontra ativo.

Ademais, o diagnóstico captou que a política de pagamento por serviços ambientais (PSA), instrumento financeiro de incentivo a ações de preservação ambiental em propriedades privadas, nessa microrregião ainda está caminhando a passos lentos pois, como destacado pelos próprios gestores, apenas o município de Lavras está na reta final de regularização do seu projeto de lei de PSA, intitulado Água dos Ipês, enquanto que o município de Nepomuceno está em fase de reestruturação. Nesse sentido, verificou-se que em Lavras o projeto Água dos Ipês está aguardando a aprovação e regularização por meio de um decreto municipal para começar os trabalhos de incentivo e pagamento juntamente com os produtores ruais e agricultores familiares locais. Nesse contexto, por meio da literatura estudada é possível destacar que instrumentos e políticas voltadas para a realização de serviços ambientais de proteção e conservação em propriedades particulares, contribuem com toda a sociedade ao gerar benefícios não apenas para a microrregião, auxiliando o combate as mudanças climáticas e auxiliando a conservação ambiental para além do que é exigido em lei. Portanto, como evidencia Peres (2018), as políticas de PSA se constituem num importante instrumento de gestão ambiental, pois além de propiciarem ganhos substanciais de conservação ambiental, ainda contribuem para melhorar a qualidade de vida dos próprios provedores dos serviços. Por isso, buscar alternativas para sensibilizar esses atores, por meio da participação social e da educação ambiental através de espaços destinados com tal finalidade, são pré-requisitos para que haja expansão desse instrumento.

Na sequência é possível verificar os destaques de cada município e a seguir, no Gráfico 2, visualizar o processo histórico da governança ambiental.

- Carrancas: apresenta estrutura de meio ambiente organizada por meio de uma secretaria de meio ambiente em conjunto com outras políticas, neste caso as políticas setoriais de turismo e cultura, sendo a área de meio ambiente subordinada à secretaria de turismo. Do mesmo modo, o município conta com um conselho municipal de meio ambiente para deliberar a respeito das questões e políticas ambientais locais, tendo realizado seis reuniões nos últimos doze meses, um possível aumento em relação aos anos anteriores que não foram captados na pesquisa do IBGE. Por fim, no que se refere à legislação ambiental, verificou-se no município a existência de leis específicas para a temática, porém não foram descritas no questionário.
- Ijaci: foi um dos municípios que apresentou melhores resultados gerais na consolidação dos dados, possui uma estrutura de meio ambiente em que o órgão gestor atua com exclusividade na temática ambiental, porém se relaciona a outras políticas, tendo em seu bojo o desenvolvimento econômico e o turismo local, essa estrutura se manteve de acordo com os anos anteriores. Verificou-se também que Ijaci conta com um conselho municipal de meio ambiente próprio que realizou no último ano, doze reuniões, tornando perceptível a atividade do conselho. Ademais, no que se refere a um fundo específico foi verificada sua existência, bem como o órgão responsável por sua gestão (CODEMA), mas não foi possível obter informações quanto a sua atividade ou quais ações e políticas poderiam ser beneficiadas por ele. Em relação a legislação ambiental, os resultados foram promissores, pois verificou-se que o município apresenta instrumentos específicos para gestão ambiental, como a coleta seletiva, para proteção de fauna silvestre e florestas, bem como a aplicação dos pagamentos por serviços ambientais PSA, no qual já estão sendo pagos efetivamente.
- Ingaí: é um caso aparte, pois apesar de contar com uma secretaria exclusiva e fundo de meio ambiente, de acordo com os dados obtidos não possui um conselho municipal de meio ambiente, o que diverge dos dados coletados pela MUNIC para as versões de 2017 e 2023 que sinalizaram sua existência. Do mesmo modo, verificou-se que não existem legislações específicas para o tema, divergindo com os dados da MUNIC.
- Itumirim: similarmente à cidade anterior, Itumirim atualmente se distanciou dos dados apresentados pela MUNIC ao declarar ausência de um órgão gestor de meio ambiente, que anteriormente era subordinado diretamente à chefia do executivo, bem como a ausência de um conselho próprio. De acordo com os dados levantados, o CONSANE é o órgão responsável por tratar das questões pertinentes a temática ambiental neste município, que também não destacou legislação específica para tratar das questões ambientais. Cabe

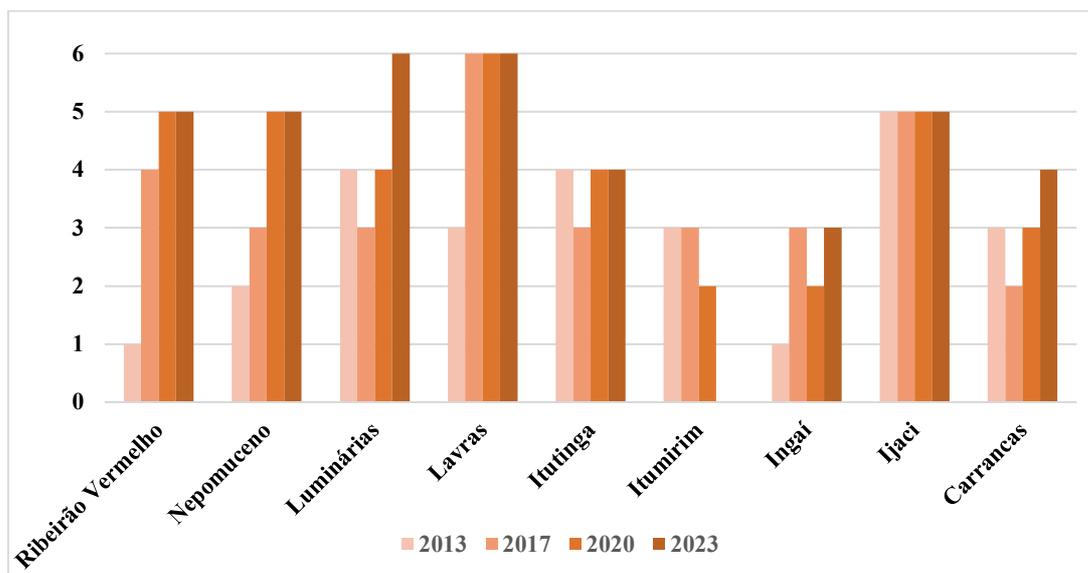
destacar, contudo, que apesar de estar zerado na pontuação o município de Ituimirim também possui foco em questões de saneamento básico ao delegar boa parte de sua área ambiental ao CONSANE que segundo documento legal do próprio ente o define como sendo um consórcio regional de saneamento básico sendo este uma autarquia inter-federativa, do tipo associação pública de direito Público, criado através da assinatura do Protocolo de Intenções pelos Municípios que o compõem.

- Itutinga: manteve boa parte da estrutura de gestão ambiental dos últimos anos, destacando apenas a caracterização do órgão gestor que deixou de estar em conjunto com outra política e se tornou uma secretaria exclusiva. O município apesar de declarar não possuir um fundo específico, evidenciou a existência de um conselho próprio bem como legislação específica para gestão ambiental, como a política municipal de saneamento básico e a de gestão de resíduos sólidos.
- Lavras: o município de maior desenvolvimento econômico dessa microrregião, mantém sua secretaria exclusiva de meio ambiente que se subdivide em duas superintendências: uma atuando na regulação, fiscalização e licenciamento e outra na elaboração de políticas ambientais e projetos. Do mesmo, conta com o conselho ativo e com reuniões abertas para a sociedade civil para deliberação das pautas ambientais e gestão do fundo municipal. Há um destaque para a questão das obras realizadas pelo setor público, que devem passar pelo crivo do conselho para conseguirem aprovação ambiental, bem como para a recente aprovação da Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA) nos dois anos anteriores e, em 2022 a aprovação da lei de PSA, que ainda carece de um decreto para sua regulamentação e futura execução. Ademais, a respeito das legislações específicas, são apontadas várias como o Projeto Águas dos Ipês, limpeza e manutenção de lotes, de saneamento básico, regularização de imóveis próximos a cursos d'água e etc., sendo que algumas delas ainda não estão regulamentadas.
- Luminárias: os dados referentes a esse município apresentaram algumas inconsistências com a MUNIC, a começar pela presença de órgão gestor, no ano de 2020 não havia e atualmente existe e o setor está subordinado a outra secretaria, a de desenvolvimento econômico e sustentável. Ademais a cidade conta com um conselho ativo, o próprio CODEMA, bem como fundo municipal que subsidia políticas e instrumentos de gestão. A respeito de legislação, é destacado o plano municipal de saneamento básico e o de gestão integrada de resíduos sólidos.

- Nepomuceno: por meio dos dados obtidos observou-se um aumento expressivo do aparato ambiental deste município nos últimos anos. Nepomuceno conta com uma secretaria de meio ambiente subordinada a área de agricultura bem como um conselho ativo, realizando reuniões regulares nos últimos doze meses. Contudo, o fundo municipal de meio ambiente, apesar de existir se encontra inativo. O maior destaque vai para a reestruturação da política de PSA, porém não foram obtidos mais detalhes sobre qual estágio atual.
- Ribeirão Vermelho: os dados apontam que seu órgão gestor se caracteriza como subordinado a outra secretaria, neste caso o setor de obras, o que pode estar de acordo com os dados da MUNIC, que destacava ser em conjunto com outra política. O conselho municipal de meio ambiente realizou pelo menos três reuniões nos últimos doze meses enquanto que apesar de existir um fundo municipal específico não foi possível obter dados a respeito da sua aplicação de recursos. É importante destacar que esse fundo é gerido pelo conselho municipal de saneamento básico. Ademais, a respeito da legislação específica há destaque para a gestão de resíduos sólidos e a coleta seletiva.

Em síntese, os resultados da pesquisa possibilitam verificar que houve progresso no aparato institucional de gestão ambiental nesses municípios, com destaque para as cidades de Lavras e Luminárias que alcançaram as maiores pontuações. Por outro lado, os municípios Ingaí e Itumirim ainda apresentam como limitados os elementos para se estabelecer uma estrutura adequada para promover a governança ambiental, o que pode incorrer em uma maior necessidade de diálogo com outras esferas de governo superiores, ou até mesmo municípios próximos, para que estes consigam se adequar as exigências da PNMA e desenvolverem seus próprios SISMUMAS.

GRÁFICO 2: Evolução histórica da governança ambiental da microrregião de Lavras.



Fonte: Do Autor (2023).

Importante destacar o município de Luminárias como um exemplo da possibilidade de pequenos municípios conseguirem estabelecer os elementos para se promover a governança ambiental, uma vez que uma percepção é que municípios menores, devido à limitação de recursos, possuiriam maiores dificuldades de estabelecer os elementos de governança.

Os dados coletados revelaram também que no município de Ijaci as deliberações do CODEMA (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente) nos anos de 2017 e 2019, aprovaram pagamentos por compensações de utilização dos recursos naturais locais, semelhante ao mercado de créditos de carbono, seja por meio de licença para uso e ocupação do solo, seja por meio de supressão de vegetação e intervenção em área de preservação permanente (APP) com fins de utilidade pública ou interesse social. Assim, de acordo com os dados coletados nesse município, por meio de questionário e da análise das normativas deliberativas expedidas pelo CODEMA, propriedades públicas ou privadas podem se utilizar de compensação ambiental em intervenções com natureza de baixo impacto ao solicitarem a regularização seguindo as diretrizes normativas emitidas pelo CODEMA. Um ponto a se destacar nesse contexto é o fato de que, apesar de o município alegar que o fundo municipal de meio ambiente (FUNEMA) não realiza investimento em ações ambientais, o mesmo recebe transferências financeiras referentes a supressão dos recursos naturais, quando não é possível realizar a compensação por meio do plantio de mudas, por exemplo.

No entanto, cabe destacar que ainda é possível continuar investindo na gestão ambiental e sensibilizando atores políticos e civis para a importância da preservação e manutenção dos

recursos naturais, pois o meio ambiente não é apenas a fauna, flora e os recursos hídricos por exemplo, mas também tudo que rodeia os seres humanos. Do mesmo modo, pesquisas futuras seriam importantes para verificar na prática o que cada município consegue fazer com a estrutura de governança que possui. Desse modo é necessário um esforço conjunto para alcançar resultados ainda mais positivos em busca do meio ambiente propício para a vida humana de qualidade bem como o desenvolvimento econômico e social adequado as necessidades atuais, mas também resguardando a capacidade de suprir s necessidades das futuras gerações.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho foi possível perceber a importância dos processos de descentralização das políticas públicas e competências no contexto brasileiro e como esse movimento foi um fator importante tanto para a questão da municipalização quanto para a transversalidade das questões ambientais que, a partir da constituição de 1988, passaram a ser competência de todos os entes de federação. Tais movimentos corroboram com a crescente perspectiva da importância do aperfeiçoamento da gestão ambiental em nosso país juntamente com práticas de boa governança, seja por influência de movimentos nacionais e regionais, seja por aspectos a nível macro relacionados a convenções e acordos internacionais para conservação, proteção da biodiversidade, combate as alterações climáticas e a busca por um desenvolvimento que em sua essência possa aliar o uso sustentável dos recursos naturais, juntamente com os aspectos econômicos e sociais necessários para o bem estar e execução das atividades humanas.

Nesse contexto, situar os municípios como esfera federativa de análise se justificou pelo fato de que a governança ambiental nesses entes passou por uma intensa estruturação nos últimos anos o que demandou pesquisas e acompanhamento sobre as formas que os diversos municípios e suas especificidades estavam se adequando as normas nacionais no que tange a política nacional de meio ambiente. Além disso, o fator participação social também foi chave nesse processo, pois a literatura estudada aponta que os municípios contam com maior grau de participação cidadã nas tomadas de decisão, justamente por estes estarem localizados mais próximos as atividades cotidianas da sociedade.

Desse modo, observou-se a importância de analisar as formas como o poder público local busca lidar com a questão ambiental, acompanhando em que medidas o desenho institucional desses municípios contam com uma estrutura de governança ambiental adequada para tratar com as questões ambientais locais e até que ponto estas gestões conseguem desenvolver ações com o aparato administrativo, legal, financeiro e humano que possuem. O fator humano aqui entra como peça fundamental, no equilíbrio entre as relações do Estado e sociedade e a questão da dialogicidade como forma de sustentar e legitimar as ações da administração pública.

Tendo em vista os pontos elencados pela literatura ao considerar aspectos estruturais relevantes para definir critérios de governança ambiental municipal foi possível inferir informações dos nove municípios que compõem a microrregião de Lavras, Minas Gerais, região escolhida por livre escolha do autor por estar situada em um polo acadêmico e ao mesmo tempo

a maior cidade, em nível de habitantes e PIB, da região, com o objetivo de elaborar um diagnóstico para pesquisas futuras que busquem se aprofundar em temas que aqui foram levantados superficialmente devido a limitações de tempo e recursos do próprio pesquisador.

. Assim, por meio do presente diagnóstico foi possível observar a existência de diferentes tipos de órgãos gestores de meio ambiente na microrregião de Lavras, o que de certo modo se relaciona com a diversidade existente nos municípios brasileiros e que ao mesmo tempo pode evidenciar a maneira como a pauta ambiental é tratada nessas localidades. Desse modo, inicialmente foi possível observar que os dados disponibilizados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE levantou dados importantes sobre esses municípios em seus 3 anos de pesquisas considerados nesse trabalho. Contudo, é importante destacar que a pesquisa foi realizada junto a gestores locais e foi possível verificar certas inconsistências de dados, como legislações que existiam em versão anterior e que na seguinte não era identificada, alterações na caracterização dos órgãos gestores. Além disso, alguns elementos se diferenciaram com as respostas disponibilizadas pelos próprios gestores, a citar o caso da cidade de Itumirim que zerou a pontuação no ano de 2023, principalmente ao contingente de pessoal trabalhando na área e a atividade do fundo municipal e conselhos de meio ambiente. Isso pode evidenciar a necessidade de a pesquisa MUNIC ser realizada com maior periodicidade e com o mesmo rigor diagnóstico que o instrumento de pesquisa teve em seu primeiro e único módulo para o meio ambiente em 2002.

Do mesmo modo, por se tratar de uma pesquisa diagnóstica do contexto atual desses municípios a presente pesquisa naturalmente não se aprofundou nos aspectos relacionados ao desenho dos órgãos gestores, mas busca servir como indicador de que nos municípios existe um grande potencial de transversalização das ações por meio do envolvimento de políticas de saúde, saneamento, turismo, meio ambiente e desenvolvimento local sustentável. Como visto na literatura, principalmente os trabalhos de Leme, é preciso que os órgãos ambientais estaduais e nacionais fomentem a integração de políticas e a superando a fragmentação política existente. Casos de sucesso como o Plano Conservador da Mantiqueira, podem servir como mecanismo inspirador para que outros municípios possam estruturar suas políticas locais de meio ambiente.

Em relação aos conselhos, foi verificado que municípios como Itumirim e Ingaí contam com o Consane para exercer as funções de um conselho municipal, embora seja importante essa integração, a literatura mostra a importância desses municípios estruturarem seus próprios Conselhos Municipais de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (CODEMA), pois esta é uma instância deliberativa das políticas que podem gerar ações mais democráticas e compatíveis com as próprias demandas sociais. Contudo, é importante destacar não apenas a

criação e funcionamento desses conselhos, mas também a capacitação e maior acesso à informação por parte da sociedade participante, pois estes são elementos que contribuem para o controle das ações do governo.

Ademais, os dados deste trabalho permitem concluir que a gestão ambiental local pública ainda precisa ser desenvolvida, tanto no que diz respeito aos processos de envolvimento social, quando considerado o nível de atividade e reuniões dos conselhos, quanto no que retrata as fontes de financiamento de ações para proteção e conservação ambiental, pois os baixos índices de atividade dos fundos municipais lançam a dúvida sobre o porquê desse status e o que poderia ser feito para esses recursos pudessem ser recolhidos e utilizados, mas isso é algo que envolve o reconhecimento das próprias capacidades institucionais e de envolvimento inter-federativo e intersetorial, no diálogo entre as esferas de governo e foco dos municípios como principais agentes de para a reconstrução da relação Estado, natureza e sociedade.

Finalmente, outro aspecto que foi observado com frequência um pouco mais acentuada nos nove municípios foi a questão das legislações orientadas para o saneamento básico, Ijaci, Itutinga, Luminárias, Ingaí e Ribeirão Vermelho foram municípios que destacaram a existência de conselhos municipais de saneamento básico e alguns até mesmo fundo municipal de saneamento básico e planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. Tais dados revelam a importância dada por estes municípios a questão do saneamento básico.

Em síntese, embora os municípios da microrregião de Lavras apresentem certas especificidades em relação à governança ambiental pública é perceptível que o nível de estruturação da mesma evoluiu ou se manteve em relação aos anos anteriores, no entanto ainda carece de mais pesquisas para entender melhor em que contexto se deram essas transformações, qual o funcionamento desses órgãos gestores e conselhos municipais, buscando entender como se dá o diálogo com os atores sociais e gestores públicos, bem como realizar o levantamento de toda legislação ambiental dessas localidades e suas relações de diálogo e pactuações políticas com as demais esferas de governo, para entender como futuras iniciativas e programas de ambientais podem apoiar esses municípios na gestão ambiental local eficiente tendo como base a estrutura de governança ambiental que já possuem.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGNES, Carina Cristina et al. Uma discussão sobre a descentralização da gestão ambiental. **Revista Científica Eletrônica de Engenharia Florestal**, v. 8, n. 14, p. 53-73, 2009.
- ÁVILA, R. D.; MALHEIROS, T. F. O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde e Sociedade**, v. 21, p. 33–47, dez. 2012.
- CÂMARA, J. B. D.. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 125–146, jun. 2013.
- CARVALHO, Paulo Gonzaga M. de et al. Gestão local e meio ambiente. **Ambiente & Sociedade**, v. 8, p. 121-140, 2005.
- AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 1, p. 37–55, jan./mar.,2007.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2023.
- FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, v. 24, p. 17-46, 2009.
- GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. **XIV Encontro do Conpedi**, v. 16, 2005.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Relatório de Pesquisa: Processo político e Decisório no Âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente(Conama). Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/110506_conama.pdf>. Acesso em: 19 de jul. de 2023.
- JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 6, p. 1469-1478, 2012.
- JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, p. 11 a 22-11 a 22, 1998.
- LEME, T. N. Governança ambiental no nível municipal. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Brasília. Ipea, p.147-174. 2016.

LEME, Taciana Neto. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Planejamento e políticas públicas**, n. 35, 2010.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de pesquisa**, n. 74, p. 5-10, 1990.

PERES, Geovana Echeverria. A Importância do Pagamento por Serviços Ambientais–PSA. 2019.

NUNES, Marcela Riccomi; PHILIPPI JR, Arlindo; FERNANDES, Valdir. Gestão Ambiental Municipal: objetivos, instrumentos e agentes. **Brazilian Journal of Environmental Sciences (RBCIAMB)**, n. 23, p. 66-72, 2012.

SANTOS, C. A. DOS et al. A evolução da gestão ambiental nos municípios brasileiros. **Guaju**, v. 6, n. 2, p. 157, dez. 2020.

SILVA, Charlene Maria Muniz; FRAXE, Therezinha de Jesus Pinto. GOVERNANÇA AMBIENTAL: CONCEITOS E PERSPECTIVAS DE ESTUDO PARA AS LOCALIDADES DE MOCAMBO E CABURI, NO MUNICÍPIO DE PARINTINS/AM. **Anais do II Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, Manaus: EDUA**, 2012.

SILVA E OLIVEIRA, V. C. DA .; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. DE .. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 3, p. 422–437, set. 2010.

SOTERO, J. P.; LEME, T. N. Articulação dos atores para o financiamento da política ambiental no Brasil. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, Brasília**, n. 22, p. 13-20, set./dez. 2009.

SCARDUA, Fernando Paiva. Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil. **Brasília: UnB/CDS**, 2003.

STIVAL, M. L.. Governo e Poder em Foucault. **Trans/Form/Ação**, v. 39, n. 4, p. 107–126, out. 2016.

TÁCITO, C. A. I. O. O princípio de legalidade: ponto e contraponto. **Revista de direito administrativo**, v. 206, p. 1-8, 1996.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 209–213, 2005.

Tesouro Nacional Transparente. Ministério da Fazenda. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 12 de set de 2023.

WEISS, Joseph S.. O papel da sociedade na efetividade da governança ambiental. In: MOURA, Adriana M. M. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.p.329 - 346.

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

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros 2013. Brasília: IBGE, 2013. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/pesquisa/1/74454?ano=2013>>. Acesso em: 21 junho 2023.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros 2017. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/pesquisa/1/74454?ano=2017>>. Acesso em: 21 junho 2023.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros 2020. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/pesquisa/1/74454?ano=2020>>. Acesso em: 21 junho 2023.

8. ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO APLICADO JUNTO AOS GESTORES MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE.

BREVE QUESTIONÁRIO SOBRE O NÍVEL DE ESTRUTURAÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL MUNICIPAL DA MICRORREGIÃO DE LAVRAS

O formulário foi criado com o intuito de verificar a existência ou não de alguns indicadores sobre a capacidade de gestão ambiental municipal dos nove municípios que compõem a microrregião de Lavras: Ijaci, Ingaí, Itumirim, Itutinga, Lavras, Luminárias, Nepomuceno e Ribeirão Vermelho.

As informações serão utilizadas exclusivamente para a elaboração do meu trabalho de conclusão de curso, para a Universidade Federal de Lavras, como requisito para colação de grau no curso de graduação em Administração Pública.

** Indica uma pergunta obrigatória*

1. Nome: * _____
2. Cidade: * _____
3. Função/Cargo desempenhada no setor público: * _____
4. Endereço de e-mail: * _____

Referente à estrutura de Meio ambiente

Se refere ao tipo de estrutura administrativa para tratar de política pública ambiental, podendo estas lidar com agendas positivas, como ações de planejamento, educação ambiental e política tributária de incentivo às formas sustentáveis de produção dentre outras ações.

5. *
O município apresenta Órgão Gestor do Meio Ambiente?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

6. Se a resposta anterior foi sim, como ele pode ser caracterizado? *

Marcar apenas uma oval.

Secretaria em conjunto com outra política Setor

Subordinado a outra secretaria

Secretaria exclusiva

Setor subordinado diretamente a chefia do executivo

Órgão da administração indireta

Não tem

7. Se não for exclusiva, a qual secretaria está subordinada a área de Meio Ambiente? *

Marcar apenas uma oval.

Agricultura

Defesa Civil

Educação/Cultura

Indústria

Obras

Pesca

Turismo

Outro: _____

8. O Órgão de Meio Ambiente é ligado ao planejamento da secretaria municipal de: *

Marcar apenas uma oval.

- Saúde
- Turismo
- Outra secretaria
- Nenhum

9. Qual é o nível de formação do Gestor do Órgão do Meio ambiente? ou Gestor/responsável geral pela área. *

Marcar apenas uma oval.

- Fundamental Completo
- Médio Completo
- Superior Completo
- Especialização Completa
- Mestrado Completo
- Doutorado Completo
- Sem instrução

Referente aos Recursos humanos

O número de trabalhadores é um dos elementos para verificar as capacidades instaladas para a gestão ambiental local

10. Existem pessoas trabalhando na área do meio ambiente? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

11. Se a resposta anterior foi sim, quantas pessoas estão trabalhando atualmente na área? *

Referente ao Conselho Municipal de Meio Ambiente

Os conselhos de políticas públicas são espaços de diálogos e decisões acerca de temas de interesse público. Os atores envolvidos, em geral, são representantes do governo, do setor produtivo e da sociedade civil organizada.

12. Existe um Conselho Municipal de Meio Ambiente no município? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

13. Qual foi a quantidade de reuniões realizada pelo conselho nos últimos 12 meses? *

14. A prefeitura implementou convênio ou outras parcerias nos últimos 12 meses para ações na área ambiental? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

15. Se sim na resposta anterior, qual a natureza do ente conveniado? *

Marque todas que se aplicam.

- Empresa privada
- Empresa pública
- Instituição internacional
- Organização não governamental
- Órgão público (Federal, estadual, municipal)
- Universidade / Órgão de pesquisa
- nenhuma

Referente ao Fundo Para Meio Ambiente

Existência ou não de recursos financeiros específicos para meio ambiente e sua utilização.

16. Existe Fundo Municipal de Meio Ambiente no município? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

17. Foi utilizado recursos do fundo no ano anterior para subsidiar projetos, ações, políticas da área ambiental? (para verificar se o fundo se encontra ativo) *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- Não sei informar

18. Se as respostas anteriores foram negativas, saberia informar se existe algum * outro tipo de fundo relacionado ao meio ambiente ou similar? (ex: para saneamento...)

19. O Conselho Gestor do fundo é o Conselho Municipal de meio ambiente ou similar? *(tem um conselho próprio?)* *
-

Referente à Legislação de Meio Ambiente

É a forma como o município legisla sobre as políticas ambientais locais para orientar o poder público sobre a forma de atuação para tratar das questões ambientais no município de acordo com as exigências constitucionais.

20. Existe Legislação ou instrumento específico de gestão ambiental no * município? *(mesmo que esteja inserido na Lei Orgânica, Plano Diretor, Código Ambiental, etc)*

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

21. Se a resposta anterior for positiva, saberia citar quais? *(Ex: coleta seletiva de resíduos sólidos, saneamento básico, poluição do ar, fauna silvestre, florestas e etc)*
-

22. O município apresenta legislação de PSA (pagamento para serviços ambientais)? *

Marcar apenas uma oval.

Sim, está em fase de estruturação

Sim, já está realizando pagamentos efetivamente

Não

Comentários adicionais

Gostaria de deixar alguma informação extra sobre a governança ambiental que não foi mencionada aqui no questionário?

23. Se sim, fique a vontade para descrever

24. Caso queira fazer upload de algum arquivo de legislação, ata de conselhos e afins pode utilizar este espaço:

Arquivos enviados:

Este conteúdo não foi criado nem
aprovado pelo Google.

Google Formulários