

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E DA SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS

SAMMY DUTRA SAQUY

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA: estudo de
caso no município de Ribeirão Preto/SP**

SÃO CARLOS -SP
2020

SAMMY DUTRA SAQUY

A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA: estudo de caso no município de Ribeirão Preto/SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais¹.

Orientador: Prof. Dr. Juliano Costa Gonçalves

São Carlos-SP
2020

¹ Apoio: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

Saquy, Sammy Dutra

A descentralização da gestão ambiental pública:: estudo de caso no município de Ribeirão Preto/SP / Sammy Dutra Saquy -- 2020. 149f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos, São Carlos

Orientador (a): Juliano Costa Gonçalves

Banca Examinadora: Renata Bovo Peres, Patricia Bortoletto de Falco Perna

Bibliografia

1. Descentralização. 2. Gestão Ambiental Pública. 3. Governança Ambiental. I. Saquy, Sammy Dutra. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática (SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Ronildo Santos Prado - CRB/8 7325



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Biológicas e da Saúde
Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Sammy Dutra Saquy, realizada em 29/10/2020.

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Juliano Costa Gonçalves (UFSCar)

Profa. Dra. Renata Bovo Peres (UFSCar)

Profa. Dra. Patricia Bortoletto de Falco Perna (PM-Descalvado)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.
O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais.

Dedico este trabalho ao meu pai (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Com certeza fazer pós-graduação não é fácil. Já começamos competindo com outras pessoas por uma vaga e não sabemos, por valores estipulados em edital, se nossos concorrentes são ou pelo menos se sairão melhores ou não que nós. Como se isso já não fosse difícil o bastante, depois da aprovação começa uma contagem regressiva dos prazos para concluirmos créditos em disciplinas, apresentação de projeto, relatórios, qualificações e defesa.

Ao longo de todo esse caminho, o trabalho é em sua maior parte um processo solitário, exigente e que de certa forma muda a nossa percepção de tempo. O tempo passa a ter um valor incalculável, seja pela necessidade de aproveitá-lo ao máximo para o rendimento acadêmico ou pelo que poderíamos ter feito se tivéssemos optado por uma outra escolha.

Fazer mestrado ou doutorado em um país que sucateia cada vez mais a educação, em que a ciência perde frequentemente para posicionamentos políticos infundados, e que todo ano formam muito mais pós-graduados do que são ofertadas vagas de professores ou pesquisadores, parece ser mais uma aposta do que uma decisão racional.

Mas é preciso ver o outro lado. Só participa do processo de seleção quem já tem uma graduação. Só faz pós-graduação quem tem uma condição mínima de se manter, seja com ou sem bolsa. Pós-graduando não tem futuro garantido mas já tem muitos privilégios que a maioria da população não têm e que muitas vezes a loucura, quase que literal, que nos assola nesse meio acadêmico nos impede de enxergar esse lado.

Sendo assim, posso dizer que não cheguei aqui sozinho e preciso agradecer. Agradecer a Deus, agradecer por ter uma família que sempre me apoiou, em especial às mulheres. Minha mãe por se demonstrar tão forte e sempre tão amorosa, minhas irmãs, minha prima, minhas tias, minha madrinha e minha avó por toda preocupação, carinho e disposição em ajudar quando precisei. À Nani, minha namorada e companheira de todos os momentos, bons e ruins, que compartilho minha vida e todo amor que puder e que a admiro cada dia mais. E às nossas filhas de quatro patas, Neuza e Custelinha que nos proporcionam tantos momentos de paz.

Apesar de não estar mais presente fisicamente, agradeço muito à meu pai, pelo caráter e por ter demonstrado que a vida é muito mais simples do que imaginamos, que não precisamos de muita coisa pra ser feliz. Obrigado, meu pai, por sempre fazer parecer que toda escolha que fiz era sempre a melhor a ser feita.

Agradeço também ao Juliano, sempre paciente e me apoiando nos momentos difíceis que passei ao longo do mestrado. Agradeço por ter compartilhado seu conhecimento, em ajudar todas as vezes que precisei e fazer de toda reunião um momento de calma mostrando sempre o melhor caminho a seguir.

Aos meus amigos, os de longa data e os novos que fiz no PPGCam, em especial a Cássia e a Manó que sempre me ajudaram. Agradeço também ao Arthur que me ajudou com suas opiniões e contribuições na dissertação.

Aos meus alunos do projeto NAU que são tão determinados, em meio a tantas adversidades que passam, que me fazem repensar sempre sobre o que é importante na vida.

A todos os professores do PPGCam e ao Vinícius. As professoras Renata, Patrícia, Érica e ao professor Rafael por terem aceitado em participar da banca, contribuindo e enriquecendo mais esta pesquisa de mestrado.

Não concluo dizendo se valeu a pena ou não ter feito mestrado mas me vejo na obrigação de agradecer em ter a possibilidade de chegar até aqui a partir de minhas escolhas. Por mais difícil que tenha sido tenho que reconhecer que ainda tenho muitos privilégios por ser homem, branco, heterossexual, com ensino superior, em um país machista, preconceituoso e cheio de desigualdades sociais.

Por fim espero que esta pesquisa contribua de alguma maneira à preservação e conservação da natureza.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

“Hoje, quando falamos de conservação, a suposição é que estamos conversando sobre tentar salvar tartarugas marinhas, prédios antigos, ecossistemas ameaçados, eletricidade e assim por diante. Mas não pensamos o suficiente em uma conservação mais interna, conservando nossa atenção para o que importa, conservando nosso compromisso com o que é importante, conservando nossa acuidade para decisões que fazem uma diferença positiva. Se você não sabe o que deseja salvar, não pode saber como salvá-lo.”

(Wallace J. Nichols)

RESUMO

Saquy, S. D. – A descentralização da gestão ambiental pública: estudo de caso no município de Ribeirão Preto/SP. 2020 – 155 p: Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, São Carlos – 2020.

A conservação da natureza tem se mostrado de extrema importância para a qualidade de vida da população com a manutenção de serviços ecossistêmicos. Há pressão sobre o poder público para criar, manter, melhorar e aumentar as ações em prol do meio ambiente. Um ponto que vem sendo discutido é sobre estas ações se adequarem às peculiaridades locais, tornando-se cada vez mais viável a conservação dos recursos ambientais, já que o Brasil conta com grande heterogeneidade nas características e distribuição destes recursos ao longo de seu território. A descentralização da gestão ambiental pública transfere responsabilidades e atribuições da União para os estados e dos estados para os municípios, na tentativa de alcançar a governança ambiental local e fortalecer a participação social. O modelo de federalismo cooperativo no país possibilita que a descentralização ocorra sem excluir a cooperação entre os entes federativos. O presente estudo tem como objetivo geral investigar o processo de descentralização das atribuições ambientais e a fragmentação da atuação ambiental em diferentes órgãos e instituições dentro do sistema de gestão ambiental público do município de Ribeirão Preto/SP. Este trabalho realizou levantamento bibliográfico e documental e entrevistas semiestruturadas junto aos representantes de cada órgão ambiental com unidade física no município de Ribeirão Preto, que foram transcritas, e analisadas a partir de análise de conteúdo com auxílio do software. Pelos resultados obtidos é possível inferir que a descentralização no município de Ribeirão Preto tem seu processo amparado por leis e possui um aparato institucional que possibilita alcançar os objetivos dessa transferência de autoridade. A fragmentação foi vista pelos entrevistados como aspecto positivo quando relacionada à especialização das áreas por consequência deste processo porém é indispensável a eficiência na comunicação e cooperação interinstitucional para que as políticas públicas funcionem corretamente. Como um dos principais pontos citados pelos entrevistados como aspecto positivo, a proximidade do governo local e dos órgãos ambientais da população possibilita a participação social e proporciona maior facilidade de acesso aos órgãos. Por outro lado, essa proximidade de instâncias decisórias na gestão ambiental pública pode trazer consequências negativas como práticas clientelistas que influenciam o poder público com o intuito de buscar interesses particulares. Portanto a descentralização em si não se apresenta como um problema, porém, ações oportunistas de atores e setores que se aproveitam desse processo de transferência de responsabilidades para o governo local geram consequências negativas ao desenvolvimento sustentável e ao interesse coletivo podendo comprometer todo o processo de governança ambiental local. Políticos com mandato em exercício tem poder para influenciar os órgãos ambientais, enfraquecendo-os com intenção de dificultar as ações institucionais ou marginalizar a questão ambiental. A falta de recursos técnicos e financeiros no âmbito municipal compromete a defesa ambiental e o processo de governança ambiental local. Estes são grandes problemas a serem enfrentados. Dessa forma a educação ambiental deve ser trabalhada em busca de mudanças de postura principalmente do poder público. O aperfeiçoamento da descentralização ambiental é um grande desafio e uma necessidade que permanece em busca da sustentabilidade.

Palavras-chave: Descentralização; Governança ambiental; Gestão Ambiental Pública

ABSTRACT

Nature conservation has been shown to be extremely important for the quality of life of the population with the maintenance of ecosystem services. There is pressure on public authorities to create, maintain, improve and increase actions in favor of the environment. A point that has been discussed is about these actions adapting to local peculiarities, making conservation of environmental resources increasingly viable, since Brazil has great heterogeneity in the characteristics and distribution of these resources throughout its territory. The decentralization of public environmental management transfers responsibilities from the Union to the states and from the states to the municipalities, in an attempt to achieve local environmental governance and strengthen social participation. The model of cooperative federalism in the country allows decentralization to occur without excluding cooperation between federal entities. The present study aimed to investigate the process of decentralization of environmental attributions and the fragmentation of environmental performance in different agencies and institutions within the public environmental management system in the city of Ribeirão Preto / SP. This study carried out a bibliographic and documentary survey and semi-structured interviews with the representatives of each environmental agency with a physical unit in the city of Ribeirão Preto, which were transcribed, and analyzed based on content analysis with the aid of the software. From the results obtained, it is possible to infer that decentralization in the city of Ribeirão Preto has its process supported by laws and has an institutional apparatus that makes it possible to achieve the objectives of this transfer of authority. The fragmentation was seen by the interviewees as a positive aspect when related to the specialization of the areas as a result of this process, however, efficiency in communication and interinstitutional cooperation is essential for public policies to function correctly. As one of the main points cited by the interviewees as a positive aspect, the proximity of the local government and the environmental agencies of the population enables social participation and provides easier access to the organs. On the other hand, this proximity to decision-making agencies in public environmental management can have negative consequences such as clientelistic practices that influence public authorities in order to seek private interests. Therefore, decentralization does not present itself as a problem, however, opportunistic actions by actors and sectors that take advantage of this process of transferring responsibilities to the local government generate negative consequences for sustainable development and collective interest, which may compromise the entire governance process. local environmental policy. Politicians with an active mandate have the power to influence environmental agencies, weakening them with the intention of hindering institutional actions or marginalizing the environmental issue. The lack of technical and financial resources at the municipal level compromises environmental defense and the local environmental governance process. These are major problems to be faced. In this way, environmental education must be worked on in search of changes in posture, mainly of the public power. The improvement of environmental decentralization is a great challenge and a permanent need in search of sustainability.

Keywords: Decentralization; Environmental governance; Public Environmental Management

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Região metropolitana de Ribeirão preto e seus municípios integrantes.....	27
Figura 2 - Aquífero Guarani e o município de Ribeirão Preto.....	28
Figura 3 - Zoneamento ambiental do Município de Ribeirão Preto.....	30
Figura 4 – Área de atuação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Pardo.....	81
Figura 5 – Gráfico do motivo principal para criação do órgão municipal de meio ambiente.....	84
Figura 6 – Organograma da gestão ambiental pública no município de Ribeirão Preto.....	89
Figura 7 – Noção de corpus, texto e segmento de texto no <i>Iramuteq</i>	95
Figura 8 – Nuvem de palavras.....	97
Figura 9 – AFC da análise textual do corpus sobre a descentralização ambiental no município de Ribeirão Preto/SP	98
Figura 10 – Dendograma da análise textual com as palavras de maior frequência do corpus sobre a descentralização ambiental no município de Ribeirão Preto/SP.....	99
Figura 11 – AFC dos Órgãos que fazem parte da pesquisa e seus respectivos âmbitos e as ligações com as classes definidas pelo software.	102
Figura 12 - Gráfico dos níveis de cooperação de cada órgão de acordo com as respostas das entrevistas.....	103
Figura 13 - Gráfico dos níveis de comunicação de cada órgão de acordo com as respostas das entrevistas.....	104
Figura 14 - Dendograma da CHD organizado em nuvem de palavras.....	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Órgãos com unidade/sede em Ribeirão Preto/SP.....	24
Quadro 2 – Medidas e dificuldades de Gestão Ambiental.....	34
Quadro 3 - Principais falhas de governo e suas características.....	36
Quadro 4 – Comparação dos instrumentos estipulados pela Política Nacional e Municipal.....	64
Quadro 5 – Comparação dos serviços prestados em relação às atribuições da SMMA.....	85
Quadro 6 – Tipos de análise realizadas pelo <i>software Iramuteq</i>	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese da citações de falhas de governo.....	105
Tabela 2 - Síntese dos principais aspectos positivos da descentralização.....	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGNIFICADOS

AFC – Análise Fatorial de Correspondência

ANAMMA – Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente

BPamb – Batalhão de Policiamento Ambiental

CBH-PARDO – Comitê da Bacia Hidrográfica do Pardo

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CFB - Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente

CHD – Classificação Hierárquica Descendente

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CPamb – Comando de Policiamento Ambiental

DAEE – Departamento de Águas e Energia Elétrica

DAERP – Departamento de água e Esgoto de Ribeirão Preto

GAEMA - Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade

ONG – Organização não governamental

P. M. Ambiental – Polícia Militar Ambiental

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos

SMMARP – Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ribeirão Preto

SUDEPE – Superintendência da Pesca

SUDHEVEA – Superintendência do Desenvolvimento da Borracha

SIEFLOR – Sistema Estadual de Florestas

SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Sumário

Introdução	18
Objetivos específicos	22
Materiais e métodos	23
Análise dos dados.....	25
Área de estudo.....	26
CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	32
1.1 Gestão Ambiental.....	33
1.2 Instrumentos de gestão ambiental.	37
1.3 Governança Ambiental.....	40
1.4 Federalismo Cooperativo e descentralização da Gestão Ambiental.....	43
1.5 Fragmentação dos órgãos ambientais.....	46
1.6 Participação Social	47
1.7 Reflexões finais	49
CAPÍTULO 2 - LEGISLAÇÃO AMBIENTAL, INSTRUMENTOS E OS INCENTIVOS A DESCENTRALIZAÇÃO; ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS.	51
2.1 Legislação Federal.....	52
2.1.1 Lei 6.938/1981 - Política Nacional do Meio Ambiente	52
2.1.2 Constituição Federal de 1988.....	54
2.1.3 Resolução CONAMA 237/97	55
2.1.4 Lei 9605/98 - Lei de Crimes Ambientais	56
2.1.5 Lei Complementar 140/11.....	58
2.2 Legislação Estadual.....	59
2.2.1 Constituição Estadual de 1989.....	60
2.2.2 Lei 9.509/97- Política Estadual do Meio Ambiente	61
2.2.3 Decreto 43.505/98.....	62
2.3 Legislação Municipal	62
2.3.1 Lei orgânica Do Município Ribeirão Preto	62
2.3.2 Lei Complementar 1.616/2004 – Código Municipal do Meio Ambiente	63
2.4 Atribuições dos Órgãos Federais.....	65
2.4.1 IBAMA	66
2.5 Atribuições dos Órgãos Estaduais.....	69
2.5.1 CETESB	69
2.5.2 POLICIA MILITAR AMBIENTAL	71
2.5.3 COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO E BIODIVERSIDADE – CFB	73

2.5.4 FUNDAÇÃO FLORESTAL	74
2.5.5 DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA - DAEE	77
2.5.6 Ministério Público – GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE	78
2.5.7 CBH-PARDO.....	80
2.6 Atribuições dos Órgãos Municipais	82
2.6.1 DAERP.....	82
2.6.2 SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE - SMMA.....	83
2.6.3 COMDEMA.....	86
2.7 Reflexões finais.....	90
CAPÍTULO 3 – ESTUDO DE CASO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL DE RIBEIRÃO PRETO, SÃO PAULO	92
3.1 Introdução	92
3.2 Software Iramuteq.....	93
3.3 A gestão ambiental no município de Ribeirão Preto: representações e conexões de sentido	95
3.10 Considerações finais.....	115
4. CONCLUSÃO	117
REFERÊNCIAS	120
APÊNDICES.....	130
ANEXOS.....	149

Introdução

A preocupação em proteger o meio ambiente e os recursos naturais vem crescendo nas últimas décadas, fazendo parte, cada vez mais, do dia a dia tanto da sociedade civil quanto das organizações públicas e privadas. Os impactos das atividades humanas, no contexto produtivo e social atual, têm como consequência o esgotamento dos recursos naturais, ou a possibilidade disto ocorrer de forma cada vez mais acelerada, traz à tona a discussão sobre crise ambiental e suas causas e consequências. Quando a extração dos recursos ambientais e a geração de dejetos/poluentes é maior do que a matéria que o ambiente possa suportar, estamos diante de um dos aspectos definidores da denominada crise ambiental, que atinge de maneira desigual, em geral vulnerabilizando ainda mais os grupos sociais mais pobres. Com isso, várias tentativas e empenhos vêm sendo exercidos para aumentar as ações de conservação ambiental. A percepção de problemas ambientais crescentes e o aumento de políticas públicas que tratam sobre sustentabilidade contribuíram para o aumento do número de pesquisas na área de planejamento ambiental e para aumentar a visibilidade da temática na agenda pública (FREIRIA, 2011; FOLADORI, 1999; PECCATIELLO, 2001; QUINTANA; HACON, 2011).

A apreensão a nível global relacionada da temática ambiental tem como intuito a proteção e a conservação da natureza, a partir de políticas ambientais e de gestão ambiental dessas riquezas naturais (SANCHES et al, 2017). Este cuidado traz obrigações e responsabilidades, previstas na legislação, para a sociedade civil e para poder público na busca de um ambiente ecologicamente equilibrado (KUNTS; WERLE, 2017).

Atualmente essa questão ambiental encontra-se fortemente incorporada a agenda política que, para Speth (2005) são respostas a partir de preocupações que culminam em planos de ação, tratados e outras iniciativas que podem ser de caráter internacional, como agenda global, ou nacional, como agenda doméstica, a partir da implementação de normas e leis. Esse fato veio tomando força nas últimas décadas e com isso nota-se uma gama bem desenvolvida de instrumentos de políticas e de gestão com objetivos pró meio ambiente, mostrando também preocupação com fatores geradores de degradação ambiental, porém essas políticas públicas nem sempre conseguem atingir suas metas e objetivos (PECCATIELLO, 2011).

A agenda política relacionada ao meio ambiente, conhecida como Agenda 21, tem ações norteadas principalmente pelas diretrizes estipuladas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, (CNUMAD), também conhecida como Rio-92

(FONSECA, 2016). A Agenda 21 tem como objetivo promover ações a partir de políticas públicas elaboradas entre governo e sociedade que busquem o desenvolvimento sustentável.

No campo da política ambiental a cooperação entre esferas governamentais é de extrema importância para que se cumpra e se viabilize as ações de proteção ambiental, que sejam adaptadas às diretrizes nacionais e as peculiaridades locais, fazendo com que a adesão dos municípios seja, portanto, fator crucial para lograr êxito na execução das políticas públicas ambientais (NEVES, 2012). Para orientar a divisão dessas responsabilidades relacionadas ao meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 definiu, em seu artigo 23, as competências comuns para a proteção do meio ambiente. Além da definição dessas competências, foi estabelecido na Constituição o chamado federalismo cooperativo, que caracteriza a descentralização e que atribui à União, estados, municípios e o Distrito Federal como entes federativos. Isto facilitou a distribuição das competências tanto na Constituição quanto nas leis que vieram posteriormente a isso (SCHMITT; SCARDUA, 2015).

A descentralização da gestão ambiental, compreendida como transferência da autoridade e do poder decisório na área ambiental para outros níveis da administração pública, tem como objetivo geral a cooperação técnica e administrativa das competências constitucionais para a proteção do meio ambiente de maneira a zelar o cumprimento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (SCARDUA; BURSZTYN, 2003). Para Escobar (2011), essa transferência não deve ser feita de maneira automática e arbitrária sendo que para atribuir essa competência ao município, por exemplo, deve ser realizada uma análise por parte do Estado que busque a garantia dos mesmos níveis de proteção, além do cumprimento das exigências legais como corpo técnico e outros pré-requisitos. Outro processo é a regionalização de órgãos estaduais e federais que ajudam a territorializar a gestão ambiental em conjuntos de municípios.

Nascimento e Bursztyn (2011) mostram a importância do município na tomada de decisão e execução da gestão ambiental no âmbito local, principalmente, pelo fato dos problemas ambientais estarem em contato direto com a sociedade local e isso faz com que seja importante que a administração do município tenha um sistema de gestão ambiental que funcione e tenha estrutura suficiente para que isso ocorra. Barros, Silveira e Gellen (2007) ressaltam que a gestão ambiental, que vise a sustentabilidade, depende da capacidade e maturidade da sociedade e do governo para utilizar os instrumentos operacionais dispostos nas leis de maneira eficaz.

É importante entender como se dá todo o processo de transferência entre os entes federativos até chegar ao âmbito municipal, pois é a partir da esfera local que podem advir diversas alternativas de soluções, não apenas para os problemas locais, mas também para a reconstrução das relações Estado, natureza e sociedade (LEME, 2010). Essa transferência de poder dá a vantagem de gerir melhor os recursos naturais evitando falhas que aconteceriam com mais probabilidade se a área a ser gerenciada fosse maior (SCHMITT; SCARDUA, 2015).

O processo de descentralização com o intuito de abranger o âmbito municipal está respaldado por leis que norteiam, incentivam e regulamentam estas ações como podemos notar na lei nº 6938/81, que estabelece as bases da Política Nacional do Meio Ambiente, na resolução CONAMA nº 237/97, que estabelece as diretrizes que os municípios devem seguir para exercerem suas competências em relação ao licenciamento ambiental, assim como a lei de crimes Ambientais nº 9.605/98, que reforça o papel de autoridades municipais na fiscalização e repressão de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (LITTLE, 2003). Outra lei que merece destaque é a lei complementar nº140/2011 que, segundo Guerra (2012), busca com seus objetivos alcançar a atuação descentralizada e harmônica para que não haja sobreposição da atuação dos entes federativos. Esse desenho institucional se apoia na Constituição de 1988 que dá abertura para a participação social e tem o compromisso com a implementação do processo da descentralização (SOUZA, 2001).

Há um conjunto de desafios para o processo de descentralização, dado que não basta apenas existirem leis (com seus respectivos instrumentos com a intenção de embasar e incentivar ações de proteção ambiental) casos estas não sejam executadas corretamente, seja por: a) não existir pessoal capacitado para sua elaboração, implementação e cumprimento (BARROS et al, 2012); b) não existir recursos financeiros para fiscalização; c) não existir instituições com governança ambiental, definida com a “capacidade de o Estado formular e implementar políticas públicas efetivas” (CÂMARA, 2013, p. 126); e, d) pressões políticas de interesses locais contrários à regulação ambiental efetiva.

Neste contexto surgem algumas questões sobre a descentralização, que são:

- A descentralização contribui para a gestão e proteção ambiental em âmbito local?
- Há integração e cooperação entre os órgãos dos diferentes entes federativos na defesa e gestão do meio ambiente?
- Quais são os benefícios e os malefícios da descentralização?

O cenário de descentralização pode ser observado no município de Ribeirão Preto/SP, onde há atuação dos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) com seus respectivos órgãos ambientais (IBAMA, CETESB e SMMA), da Polícia Militar Ambiental, Fundação Florestal, DAEE, Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade, Ministério Público – por meio do GAEMA (Grupo de Atuação Especial em Meio Ambiente) -, além dos órgãos consultivos e deliberativos no âmbito municipal o COMDEMA (Conselho de Defesa do Meio ambiente) e regional o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Pardo (CBH-Pardo), e ainda o DAERP (Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto), autarquia municipal que abastece água e trata esgoto. Todos estes elementos justificam a importância desta pesquisa partindo do pressuposto de que não existem estudos analisando esta gestão descentralizada, regionalizada e fragmentada em várias instituições. O estudo de caso no município de Ribeirão Preto/SP, que se localiza em uma área de recarga do aquífero Guarani, permite conhecer e compreender a necessidade de uma gestão ambiental pública eficaz e eficiente de área ambiental frágil, com recurso ambiental essencial às dinâmicas ecológicas e sociais de uma grande área para esta e para as futuras gerações.

Objetivos

Objetivo Geral

- Investigar o processo de descentralização das atribuições ambientais e a fragmentação da atuação ambiental em diferentes órgãos e instituições dentro do sistema de gestão ambiental público do município de Ribeirão Preto/SP.

Objetivos específicos

- Estudar o campo de atuação de cada órgão e instituição dentro dos limites do município de Ribeirão Preto/SP bem como o uso de instrumentos de gestão ambiental.
- Estudar a integração e comunicação das diferentes esferas decisórias dentro do sistema de gestão ambiental público de Ribeirão Preto/SP.
- Levantar a percepção dos atores-chave com relação à descentralização da gestão ambiental

Materiais e métodos

A metodologia foi baseada em pesquisa bibliográfica, documental e de campo com o intuito de se obter a maior quantidade de informação pertinente para posterior análise qualitativa e discussão.

Para Gil (2008), há grande semelhança entre a pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica baseia-se em livros e artigos científicos que passaram por contribuições de autores da área e tratamento analítico, enquanto a pesquisa documental é baseada em materiais como documentos oficiais, relatórios e outros tipos de materiais que não receberam este tratamento analítico e contém informações brutas que não deixam de ser importantes, mas que poderão ser reelaboradas e analisados de acordo com os objetivos desta pesquisa.

Na pesquisa bibliográfica foi feito o levantamento de referências por meio de materiais disponíveis na biblioteca e, também, por periódicos com acesso pelo sistema CAFE da UFSCar e pelo Google acadêmico inserindo na busca as palavras chave, tais como: descentralização, gestão ambiental, gestão ambiental pública, legislação ambiental, e também siglas e nomes relacionados aos órgãos atuantes no município de Ribeirão Preto/SP para utilização na discussão do trabalho.

A pesquisa documental consistiu em uma busca leis, decretos, resoluções, atas de reuniões, informações relacionadas ao discurso organizacional (como folders e material de divulgação destes órgãos), atribuições e corpo técnico nos sites oficiais da rede mundial de computadores e nas sedes dos órgãos ambientais com o intuito de reunir documentos que auxiliassem na compreensão do funcionamento específico, suas competências, área de atuação e comunicação (com demais órgãos ambientais) de cada órgão do sistema público de gestão ambiental do município de Ribeirão Preto/SP.

Para a pesquisa de campo foram realizadas entrevistas estruturadas com parte das questões baseadas em questionário utilizado por Scardua (2003). O projeto e a entrevista com o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAEE) nº 10209119.6.0000.5504 foram submetidos ao Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos da Universidade Federal de São Carlos e aprovado com o parecer nº 3.453.552. Após a aprovação, as entrevistas foram aplicadas e gravadas para posterior transcrição e análise. A escolha do entrevistado foi feita por amostra direcionada preferencialmente com o gestor/diretor de cada unidade responsável. O intuito da escolha ser o gestor foi pelo fato do cargo ter contato com todas as áreas dentro do

órgão e até mesmo com relações externas ao mesmo, sendo assim, proporcionaria respostas que representasse da melhor maneira o órgão e, conseqüentemente, auxiliariam na discussão deste trabalho.

Os órgãos selecionados para compor esse estudo foram os que fazem parte da estrutura do SISNAMA, no caso IBAMA, CETESB e Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ribeirão Preto e seu respectivo conselho municipal, o COMDEMA. Além desses órgãos também irão compor esta pesquisa o DAEE, DAERP e o comitê de Bacia do Pardo que estão diretamente ligados com os recursos hídricos, a Fundação Florestal que é diretamente ligada aos recursos florestais, a Polícia Militar Ambiental que tem função de fiscalizar e autuar infrações ambientais dentro do estado de São Paulo juntamente com o CFB. Por último o Ministério público, mais especificamente o Grupo de Atuação Especial em Meio Ambiente – GAEMA. Todas as instituições possuem uma unidade física dentro de Ribeirão Preto. A tabela abaixo mostra os órgãos e seus respectivos endereços dentro do município onde foram realizadas as entrevistas.

Quadro 1 – Órgãos com unidade/sede em Ribeirão Preto/SP

Âmbito Federal	
IBAMA	R. Álvares Cabral, 978 - Centro
Âmbito Estadual	
CETESB	Av. Pres. Kennedy, 1760 - Ribeirânia
DAEE	R. Olinda, 150 - Jardim Sumaré
POLICIA MILITAR AMBIENTAL	R. Peru, 1472 - Vila Mariana
CBH-PARDO	Rua Olinda, 150 – Jardim Sumaré
FUNDAÇÃO FLORESTAL	Rod. Prefeito Antônio Duarte Nogueira, km 317
MINISTÉRIO PÚBLICO - GAEMA	Rua Otto Benz, 1070 - Nova Ribeirânia
Âmbito Municipal	
SMMA	R. Cerqueira César, 1988
DAERP	R. Amador Bueno, 22
COMDEMA	Rua José Bonifácio, 59

Fonte: Elaboração do autor

A Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade que também compõe este estudo foi a única instituição que não foi realizada a entrevista pelo fato da ocorrência da pandemia de coronavírus que impossibilitou a visita para a coleta dos dados de campo.

Análise dos dados

A pesquisa qualitativa tem como um de seus objetivos analisar experiências de indivíduos ou grupos e suas respectivas interações e comunicações na tentativa de explicar fenômenos sociais e suas particularidades a partir da investigação e análise de relatos e documentos (FLICK, 2009).

Os resultados foram analisados a partir de entrevistas feitas com os gestores dos órgãos ambientais, de relatórios, de atas e documentos técnicos que foram utilizados, em conjunto com a revisão bibliográfica, para compreender a gestão ambiental pública do município de Ribeirão Preto/SP.

No terceiro capítulo da dissertação a partir das entrevistas transcritas foi realizada a análise de conteúdo que buscou compreender os aspectos negativos e positivos no processo de descentralização.

Esta análise das comunicações, diferente dos métodos quantitativos que se utilizam prioritariamente de análises estatísticas, trata os dados de outra maneira, buscando classificá-los em temas ou categorias para, enfim, compreender o que está disposto em determinado discurso ou material analisado pelo pesquisador e, assim, ultrapassar a incerteza por parte de quem analisa com o rigor metodológico que se espera (BARDIM, 1977; SILVA & FOSSÁ, 2015).

A análise de conteúdo resumidamente se define, segundo Bardin (19, p.42), como:

“Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.”

Para realizar a análise de conteúdo, há uma ordem de ações organizadas em fases que possuem certas regras a serem seguidas. A primeira fase é a de pré-análise, a segunda de exploração do material e a terceira que é o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Essa sequência a ser seguida bem como suas regras e procedimentos específicos de cada uma das etapas resulta no rigor metodológico que se espera na análise de conteúdo (BARDIN, 2016).

A primeira fase, ou fase de pré-análise, é quando as ideias são organizadas o que consequentemente envolve a organização do material a ser analisado, de acordo com o objetivo da pesquisa ou até mesmo a partir da disponibilidade de documentos é que possibilitará a escolha dos objetivos. Sendo assim, nesta fase três ações são esperadas: a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipótese e objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a decisão final (BARDIN,2016).

Ainda seguindo o que é determinado por Bardin (2016), no início da fase de pré análise foi realizada a leitura “flutuante”, estabelecendo o primeiro contato com os documentos, e assim surgindo hipóteses e teorias de forma mais clara ao longo da leitura. Já na escolha dos documentos, como o objetivo é compreender o processo de descentralização, os documentos constituintes do corpus são as legislações vigentes, pertinentes ao assunto e as entrevistas que foram realizadas e posteriormente transcritas para possibilitar a análise.

Na exploração do material e tratamento dos resultados obtidos foram analisados a partir das entrevistas transcritas os aspectos positivos e negativos do processo de descentralização pelo que foi dito pelos representantes dos órgãos ambientais que foram selecionados para fazer parte desta pesquisa. Também foi utilizado o software Iramuteq para auxiliar na análise de conteúdo.

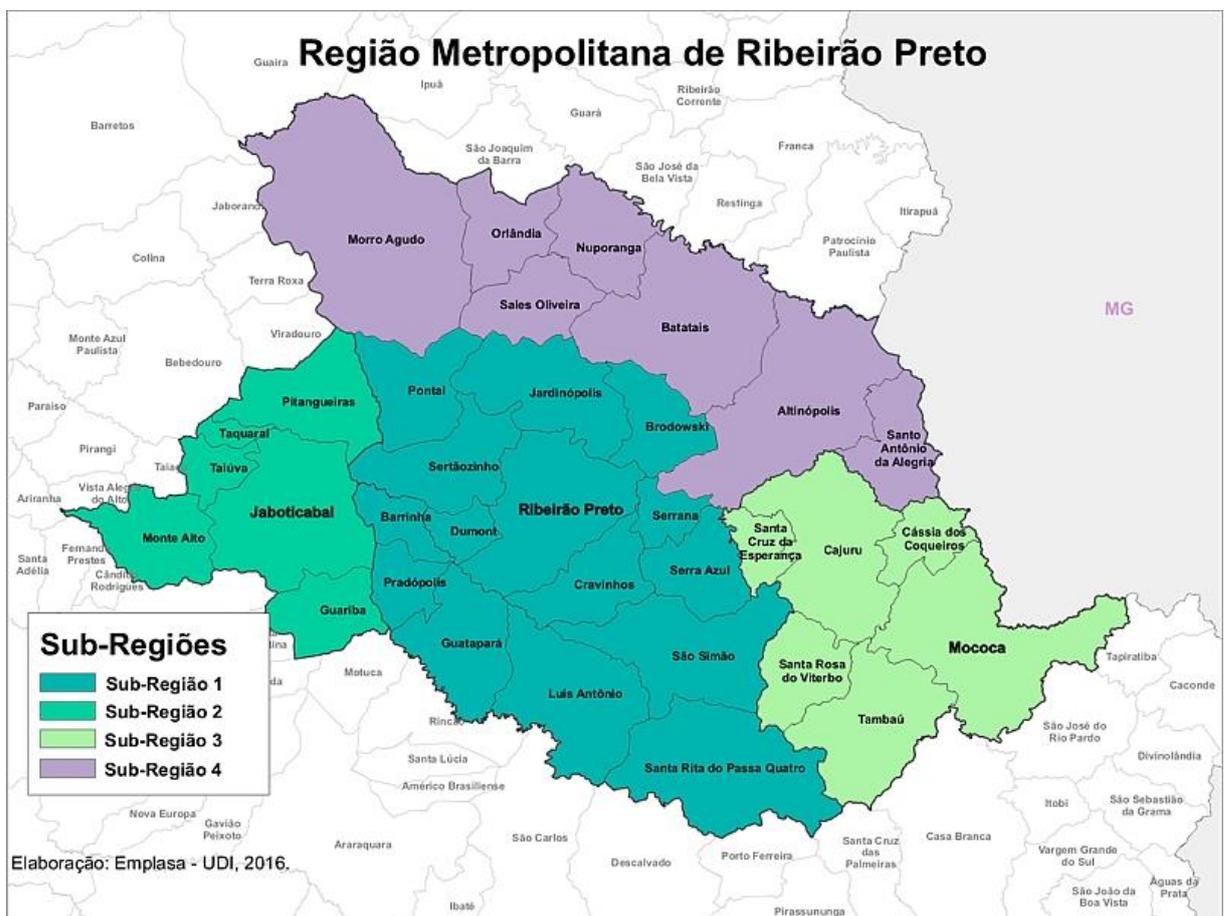
Atualmente, para auxiliar na análise de textos volumosos tem sido utilizado alguns softwares de análises textuais, dentre eles o *Iramuteq - Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*. Esse programa ajuda os pesquisadores a analisarem o corpus, que nesta pesquisa é constituído pelo conjunto de todas as entrevistas realizadas e transcritas, a partir de outras perspectivas além de proporcionar resultados graficamente mais didáticos que auxiliam na compreensão do que foi observado (SALVIATI, 2017).

Área de estudo

A área de estudo foi o município de Ribeirão Preto, que está localizado no estado de São Paulo e possui uma população estimada em 608.302 habitantes, em uma área de 650,916 km² e seu PIB per capita é de R\$ 41.736,07 (IBGE, 2010). Em 2016 foi criada a região metropolitana de Ribeirão Preto (Figura 1) a partir da lei complementar nº 1.290, de 06 de julho de 2016, o que, automaticamente, traz alocações de recursos aos municípios que fazem parte

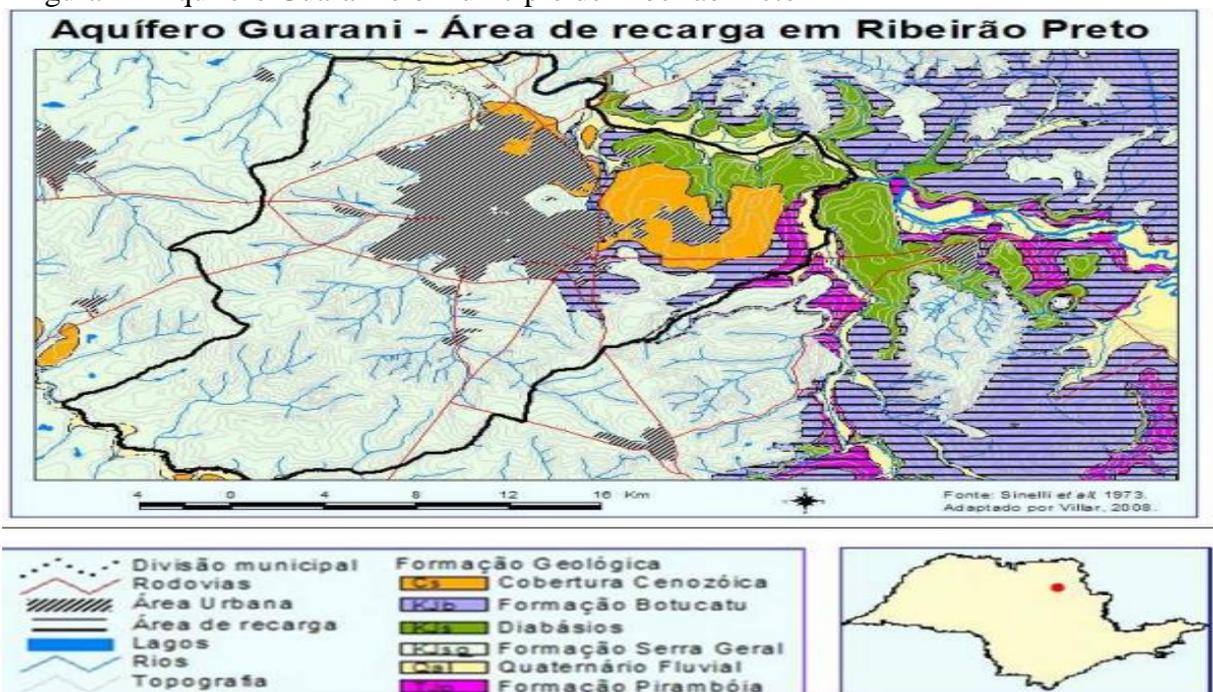
desta região (oriundos do Estado de São Paulo e da União), além de novas obrigações previstas nesta lei, resultando em uma maior complexidade na gestão dos municípios da citada região metropolitana (SÃO PAULO, 2016).

Figura 1 - Região metropolitana de Ribeirão Preto e seus municípios integrantes.



Fonte: Emplasa, 2016.

Figura 2 - Aquífero Guarani e o município de Ribeirão Preto



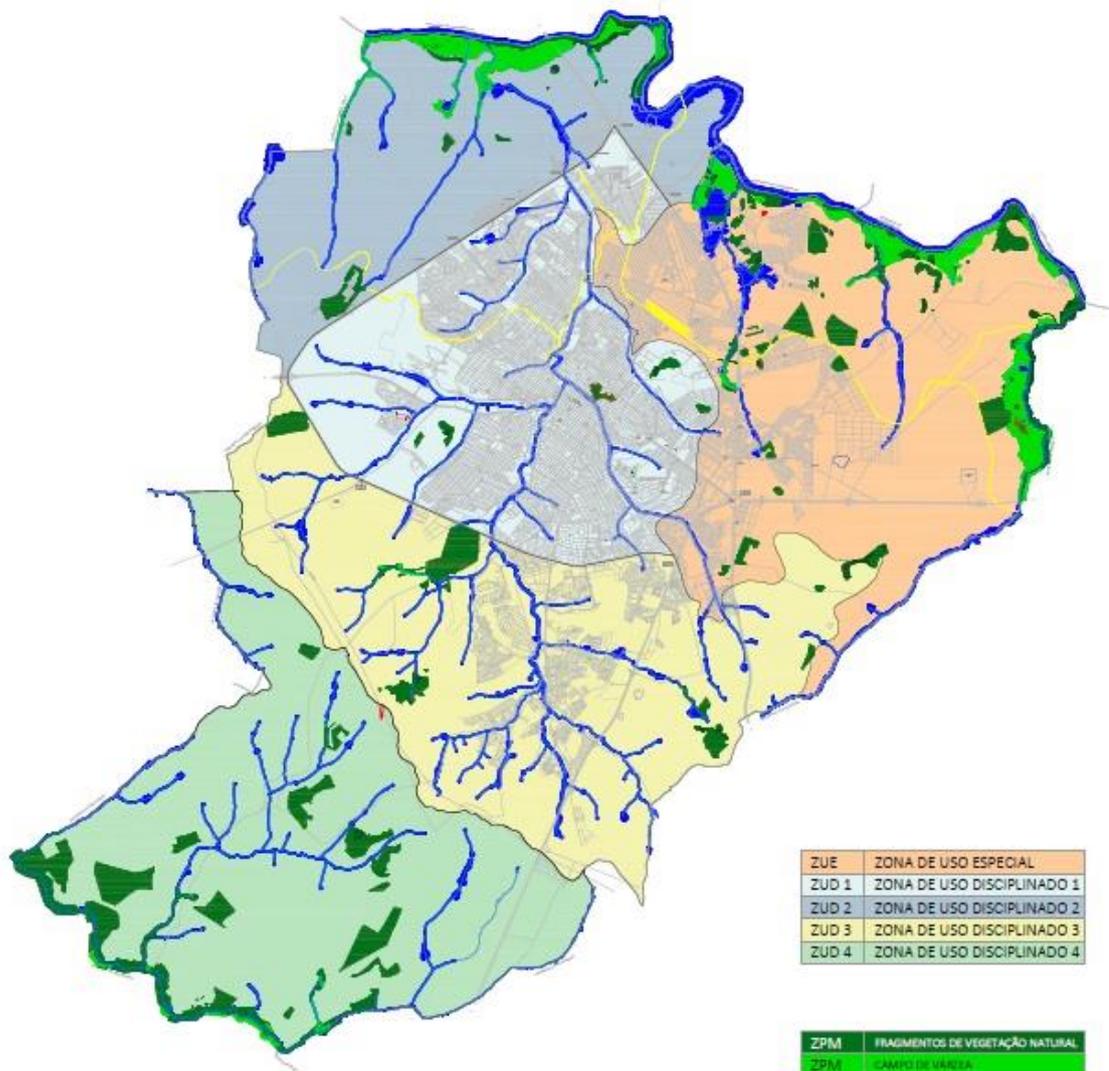
Fonte: Villar, 2008

Do ponto de vista ambiental, o município de Ribeirão Preto/SP está situado na zona de recarga do aquífero Guarani (sudeste, leste e nordeste do município) e faz do mesmo o principal meio de distribuição de água da cidade. No entanto, aliada com a impermeabilização da área de recarga por meio da expansão urbana, com a falta de meios alternativos de abastecimento e com a gestão ineficiente desses recursos causou o rebaixamento dos níveis do aquífero e a contaminação por diversas atividades econômicas, pois além de ser um grande centro urbano, Ribeirão Preto, tem grande parte da sua economia direcionada ao agronegócio com ênfase no setor sucroalcooleiro (SANTOS et al, 2008; VILLAR; RIBEIRO, 2009).

No início dos anos 2000, segundo Kotchetkoff-Henriques (2003), o município apresentava apenas 3,8% da sua vegetação natural, que foi reduzida nas últimas quatro décadas, principalmente, para a produção de cana de açúcar (60 % da área do município). Essa pequena parcela da vegetação natural remanescente no município, com ocorrência de Cerrado e Mata Atlântica, está distribuída em vários fragmentos na seguinte proporção:

As matas mesófilas semidecíduas atualmente ocupam apenas 1,4% do município (35,2% da vegetação natural atual). Os cerrados hoje estão reduzidos a 0,8% da área do município (21,3% da vegetação natural atual). As matas paludícolas estão reduzidas a 0,6% da área do município e a 16,4% da vegetação natural atual. As matas decíduas hoje estão reduzidas a 1,1% da área do município e a 27,1% da vegetação natural atual (Kotchetkoff-Henriques et al, 2005, p.559)

Figura 3 - Zoneamento ambiental do Município de Ribeirão Preto.



Fonte: PMRP, 2017.

No mapa de Zoneamento Ambiental, definido no plano diretor do município revisado em 2018, é possível observar que a vegetação natural que ainda é preservada no município continua sendo uma pequena parcela se comparada a área total de Ribeirão Preto. Também é notável que a zona de recarga do aquífero apresentada na figura 3 é tratada pelo zoneamento ambiental como zona de uso especial que de acordo com o estipulado na Lei Complementar 2866/18 p.11 “é a região do município sobre a zona de recarga do aquífero Guarani onde o controle do uso e da ocupação do solo busca garantir a proteção e conservação deste manancial, especialmente no tocante à sua recarga e à prevenção a contaminações”, reafirmando a importância do aquífero Guarani.

Já as áreas definidas como Zonas de Uso disciplinado, subdivididas em 4 ZUDs, tem como objetivo principal reduzir o impacto de enchentes urbanas. As zonas de proteção máxima são as que estão submetidas a regimes especiais de proteção e conservação como por exemplo a área da Unidade de Conservação – Estação Ecológica de Ribeirão Preto (RIBEIRÃO PRETO, 2018).

Vale ressaltar que o Cerrado, considerado um dos *'hotspots'* para conservação da biodiversidade mundial, com a mais rica flora dentre as savanas do mundo e elevado nível de endemismo, ainda sofre com políticas que favorecem a expansão agrícola. Com isso, há uma necessidade de mostrar cada vez mais a importância que a biodiversidade tem no funcionamento dos ecossistemas, e que medidas que favoreçam a conservação do Cerrado sejam estimuladas como por exemplo os acordos voluntários baseados na compensação pela conservação (KLINK; MACHADO, 2005).

CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A busca ao lucro dentro de um modelo capitalista de exploração do trabalho e dos recursos ambientais, incentiva o consumismo e gera em consequência o aumento das taxas de produção de bens e serviços mas também a utilização de recursos ambientais, a poluição e a degradação ambiental, causando efeitos negativos de ordem econômica, social e ambiental. Quando as preocupações ambientais passaram a ter maior notoriedade, e os movimentos ambientais ganharam maior visibilidade social e política, os governos tiveram que tomar uma postura diferente e buscar formas de se adequar a essas mudanças pautadas em um desenvolvimento mais sustentável (ARAÚJO; NOBRE, 2009).

Países com grande diversidade biológica, como é o caso do Brasil, enfrentam constantemente um paradoxo entre o desenvolvimento econômico e a conservação de recursos naturais. Mais especificamente, a produção agropecuária em que se baseia largamente a nossa economia, ao mesmo tempo que é um dos pilares de sustentação econômica, é um dos principais causadores da perda de biodiversidade e seus serviços ecossistêmicos ao promover a conversão de áreas florestais em pasto. Essa perda de nosso capital natural e de serviços ambientais gera prejuízos, inclusive econômicos, e perdas não mensuradas em termos de extinção de espécies e diminuição de serviços ecossistêmicos. Assim, há a necessidade urgente de mudança em direção à sustentabilidade ambiental e a forma como vamos tratar esse paradigma torna se objeto de discussão cada vez mais presente na sociedade (ROMA; CORADIN, 2016).

A proteção do meio ambiente inevitavelmente entra em conflito com outros setores, muitas vezes por esta visão de setorização dar a falsa impressão de que outros assuntos não possuem nenhuma relação com o meio ambiente. Aliado a isto, ainda existem outros problemas como conflitos de jurisdição entre unidades administrativas com visões e objetivos diferentes em suas políticas públicas ou até mesmo embates envolvendo a sociedade civil e o poder público. Este conjunto torna a proteção do meio ambiente um tema com extrema complexidade (TEDESCHI, 1995; LE PRESTE, 2005).

O objetivo deste capítulo é fazer o levantamento bibliográfico e análise dos conceitos voltados a orientar as ações que buscam a proteção do meio ambiente e os meios para se efetivarem. Com isso, faz se necessário compreender, mais afundo, temas como gestão ambiental e seus instrumentos, governança ambiental, o modelo de federalismo e descentralização, participação social e as relações entre esses conceitos abordados. Esta

fundamentação teórica também servirá para compararmos com o que é tratado na legislação ambiental do país e para embasar posteriormente as discussões do capítulo 2 e 3.

1.1 Gestão Ambiental

Com a exploração de recursos naturais, após a Revolução Industrial no século XVIII, sendo continuamente intensificada, a questão ambiental começou a ganhar cada vez mais espaço nas discussões da sociedade. Dessa forma a gestão ambiental se apresenta como um conjunto de ações, diretrizes e conceitos que tentam equilibrar o uso e a degradação do meio ambiente no modelo atual de desenvolvimento da sociedade buscando o desenvolvimento sustentável. Porém, não há uma definição comum sobre o conceito de gestão ambiental, podendo possuir diferentes abordagens (BURSZTYN; BURSZTYN, 2013; BILAR et al., 2019; GOMES, 2019).

Bilar et al. (2019), analisando todas as publicações entre 2008 e 2019 na plataforma Scielo que continham em seu título ou palavras-chave o termo “gestão ambiental”, concluíram que os estudos científicos relacionados à essa temática envolviam em sua maior parte questões relacionadas à áreas de gestão e produção da qualidade em análises de casos em empresas principalmente no Sul e Sudeste do Brasil. Os autores sugerem que haja uma maior abrangência nos estudos dada a relevância do assunto.

O papel do estado na gestão ambiental é indispensável dado a natureza da soberania do Estado na defesa da democracia e dos interesses coletivos na conservação do meio ambiente priorizando-os em detrimento de interesses privados. Além disso, a capacidade do Estado em induzir ou proibir certos comportamentos afim de evitar danos ou incentivar ações favoráveis a conservação ao meio ambiente foi muito importante no histórico da gestão ambiental e continua sendo fundamental nos dias atuais (GOMES, 2019).

As ações dentro do âmbito jurídico envolvendo questões ambientais no país se iniciaram na década de 30, com a publicação de dois decretos, o do código florestal e do código das águas ambos em 1934. Essas publicações foram reflexos de pressões externas ao país e o intuito desses decretos na época era muito mais a racionalização dos recursos para fins econômicos do que para fins de conservação propriamente ditos (FREIRIA, 2011; MOURA, 2016).

A partir da década de 1960, observa-se um período a nível internacional com maior ativismo nas questões ambientais e no Brasil novas ações relacionadas ao meio ambiente foram retomadas como a criação do IBDF. Já nas décadas de 1970 e 1980 no Brasil foi um período de

extrema importância para o meio ambiente pois foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA em 1973 que posteriormente seria transferida suas atribuições para o IBAMA em 1989. Também houve a criação de órgãos estaduais de meio ambiente dentre eles a Cetesb em 1973, além da promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente e da Constituição Federal (MOURA, 2016).

A intervenção em busca de soluções quanto ao uso e exploração de recursos naturais, a partir de uma perspectiva política, é necessária para impedir a escassez e defender o interesse coletivo. Entre as principais medidas, apresentadas por Le Preste (2005), observam-se a regulamentação, imposições fiscais, subvenções, a educação e a modificação do direito de propriedade que serão abordadas a seguir.

Quadro 2 – Medidas e dificuldades de Gestão Ambiental

Medidas		Dificuldades
Regulamentação	Abordagem mais adotada pelos Estados, estabelecendo normas afim de limitar ou ainda interditar por determinado período a exploração, bem como determinar a quantidade de poluição em níveis aceitáveis.	Execução (leis existem mas não são aplicadas); Sobrecarrega a administração pública; Impõe um teto mas não incentiva empresas a buscarem meios e tecnologias mais limpas.
Subvenções	São estímulos como créditos fiscais, empréstimos preferenciais, que tem como objetivo evitar a degradação ambiental	Custo; consequências imprevistas como aumento proposital de poluição a fim de obter subvenções maiores; problemas de equidade: direito de propriedade sobre o meio ambiente é transferido da sociedade ao poluidor e o Estado recompra por meio de subvenções; não incitam os poluidores a melhorar sua tecnologia
Educação	Estratégia com resultados confiáveis através da transformação de ideologia ou do sistema de valores que modifica as preferências dos indivíduos.	Ação de longo prazo; necessidade de fatores estimulantes imediatos.
Modificação do direito de propriedade	1. Acesso aberto (ex. alto mar) 2. Propriedade privada 3. Propriedade pública 4. Propriedade comum	1. Falsa impressão de recurso inesgotável. 2. Direito de poluir, indivíduos podem não necessariamente saber explorar os recursos em sua propriedade

		3.Falta de capacidade por parte do estado em administrar. 4.Incapacidade ou falta de vontade em respeitar condições do regime
Imposições fiscais	Tem o intuito de desencorajar à superexploração dos recursos através da imposição de mecanismos de mercado que internalizam os custos que até então não eram contabilizados no valor do produto.	Indústrias preferem a regulamentação; Imposições fiscais podem ser interpretadas como direito de poluir. Não é aplicável a todos os tipos de poluição.

Fonte: Le Preste, 2005.

Magrini (2001) afirma que a forma de articulação entre o Estado, as organizações e a sociedade constitui o grande desafio da gestão ambiental atual devido a essa necessidade de gestão envolvendo diferentes agentes. Essa questão de envolvimento de diferentes agentes também é defendida por Bursztyn (2012) que parte da afirmação de que outros setores da sociedade estão envolvidos com as políticas ambientais mesmo estas sendo responsabilidade do poder público tendo, portanto, um caráter transversal que envolve tanto setores governamentais como não governamentais.

Notadamente, houve avanços institucionais nas últimas décadas mas as tentativas de se analisar os progressos na defesa do meio ambiente muitas vezes se limitam apenas à legislação, iniciativas e políticas públicas estritamente ligadas ao setor de meio ambiente, adotando-o como parte separada de todos os outros setores, principalmente ligados ao governo, dificultando a gestão ambiental a nível nacional (MOURA; BEZERRA, 2016).

Na gestão ambiental pública é preciso que o papel dos entes federativos seja claramente definido, dessa forma há a divisão das espécies de competências que são classificadas em administrativas, legislativas e tributárias. Essas competências são definidas na Constituição Federal e dentro dessa divisão ainda há os modelos de repartição que pode seguir o modelo vertical ou horizontal dependendo do assunto, também de acordo com a Constituição. (PAULO; ALEXANDRINO, 2008).

Essa repartição, supracitada, segue o princípio da predominância de interesse que parte da premissa da qual, dependendo do assunto, ele pode ser tratado de maneira uniforme em todo país e assim conseqüentemente é competência da União, ou quando as características têm particularidades regionais ou locais a competência passa a ser do estado ou município, respectivamente (PAULO; ALEXANDRINO, 2008).

As falhas de governo, presentes na gestão pública, segundo Fernandes et al. (2003, p. 321) “são limitações impostas pelo jogo de interesses e pelo estágio de amadurecimento dos sistemas de governo que determinam sua performance”. Essas falhas não necessariamente são causadas intencionalmente por quem está ocupando o cargo público, mas podem não ser resolvidas ou até aumentadas por esses governantes. Os mesmos autores identificam como as principais falhas de governo as apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 3 - Principais falhas de governo e suas características

Falhas de governo	Características
Assimetria de informação (ou informação imperfeita)	Síndrome que não permite negociações transparentes, dando margem ou a comportamentos escusos ou à alteração do comportamento de uma das partes por não conhecer as intenções da outra. Outro efeito da não transparência é a possibilidade de atuação oportunista de uma das partes, governo nesse caso, dada a dificuldade de controle.
Pressão social/responsabilização	Existência de canais de pressão e de controle político-administrativo institucionalizados, especialmente voltados para representantes não-eleitos do executivo
Comportamento burocrático	Parâmetro de avaliação individual, de aversão ao risco ou à inovação, mantendo atividades rotineiras compromissadas com a “sustentabilidade” de posição ocupada.
Capacidade organizacional interna	Inexistência de incentivos internos ao aprimoramento da qualidade do trabalho dos funcionários nas agências governamentais envolvidas
Fragilidade de leis	Problemas de implementação de leis, fragilidades de instrumentos de monitoramento e controle atuando como incentivos (negativos) aos aprimoramentos propostos
Capacidade organizacional externa	Capacidade de as agências governamentais envolvidas articularem outras agências relevantes para a elaboração e implementação das políticas propostas

Grupos de interesse (coalizões)	Atuação de grupos de interesse exercendo pressão sobre governo ou outros órgãos.
--	--

Fonte: Fernandes et al. (2003, p.321 – 322). Elaboração do autor.

Para assegurar que medidas de preservação ambiental em busca do desenvolvimento sustentável se efetivem, a gestão ambiental é imprescindível para balizar esses comportamentos e para isso ela dispõe de instrumentos, cada um com suas especificidades e complementares uns aos outros, que possibilitam contemplar os seus objetivos em prol da conservação (JUNIOR; DEMAJOROVIC, 2020). Sendo assim, faz-se necessário compreender melhor estes instrumentos que serão discutidos no próximo item.

1.2 Instrumentos de gestão ambiental.

As melhorias nas condições ambientais resultantes do controle de poluição e degradação ambiental a níveis que julgamos aceitáveis se dão pela aplicação de um conjunto de instrumentos que servem para disciplinar o uso dos recursos naturais. Há uma gama diversificada desses instrumentos que levam a um recorrente debate de qual é o melhor a ser aplicado e sua respectiva eficácia dentro da gestão ambiental pública (GONÇALVES, 2012). Antes de discutirmos a classificação desses instrumentos é necessário uma compreensão do conceito de externalidades, que de certa forma precedeu a criação de muitos desses instrumentos.

As externalidades, que podem ser positivas ou negativas, são definidas como consequências de certa atividade que não são contabilizadas nos custos que formam o preço de mercado de uma mercadoria. Um dos problemas na gestão ambiental são as externalidades negativas que são consideradas falhas no sistema de mercado por não contabilizarem todos os custos gerados na produção, como, por exemplo, os custos da poluição ou da utilização e esgotamento de recursos naturais. Para tentar corrigir e evitar a recorrência desses erros e ações lesivas ao meio ambiente existem os instrumentos de gestão ambiental, que procuram internalizar esses custos gerados por problemas ambientais (LE PRESTE, 2005; VARELA, 2005).

O conceito de externalidade segundo Seroa da Mota (1997, p. 3) é:

Quando os custos da degradação ecológica não são pagos por aqueles que a geram, estes custos são externalidades para o sistema econômico. Ou seja, custos que afetam terceiros sem a devida compensação. Atividades econômicas são, desse modo, planejadas sem levar em conta essas externalidades ambientais e, conseqüentemente, os padrões de consumo das pessoas são forçados sem nenhuma internalização dos custos ambientais.

As externalidades ocorrem nos recursos naturais que foram degradados, pois estes são considerados de domínio universal. O agente poluidor não tem motivação econômica para reparar os danos decorrentes de seu processo produtivo e acabam externalizando os custos de seu processo produtivo quando tais custos não participam da formação do preço de uma mercadoria. Sendo assim, surge a necessidade da intervenção governamental com o intuito de precificar a degradação, poluição ou esgotamento de recursos ambientais e incorporar nos custos privados do agente poluidor, internalizando as externalidades, ou seja, fazendo com que os custos sociais da degradação que prejudica outros agentes sejam incorporados nos cálculos de custo dos agentes poluidores (ALMEIDA, 1998).

Dessa forma, os instrumentos de gestão ambiental surgem para tentar pôr em prática essa internalização e de, maneira geral, existem dois tipos de mecanismos que segundo Almeida (1998) são: “a) regulação direta do comportamento do poluidor por autoridades governamentais; b) incentivos econômicos para induzir o próprio poluidor a tomar iniciativa de reduzir seus níveis de poluição”, sendo a segunda opção a que contém mais argumentos favoráveis por parte de organizações multilaterais, como OCDE e Banco Mundial, e por parte de economistas neoclássicos, quando comparada com a regulação direta.

Para Bursztyn & Bursztyn (2012) existe uma grande diversidade de instrumentos de gestão ambiental que servem para amparar a implementação das políticas públicas ambientais com uma variação das tipologias dos instrumentos adotados entre vários autores. Contudo, há um senso geral que norteia estas tipologias que é observável entre os autores, que são: a) instrumentos regulamentares ou de comando e controle; b) instrumentos econômicos; e, c) acordos voluntários. Esses instrumentos para Barros et al (2002) “são complementares e não excludentes, no sentido de sofrerem interdependência e necessitarem ser percebidos no mesmo nível de importância”.

Instrumentos de comando e controle são os mais utilizados no Brasil, como por exemplo o estabelecimento de padrões de emissão para fontes específicas, zoneamento ambiental e avaliação de impacto ambiental, mas não se mostraram suficientes para a gestão ambiental sendo necessários outros tipos de instrumentos, como os econômicos (SCARDUA, 2003;

BARROS et al., 2002). Esses instrumentos de Comando e Controle, segundo Bursztyn e Bursztyn (2012, p. 213):

(...) têm como objetivo influenciar o comportamento da sociedade, do setor produtivo e do setor público, no sentido de adotar práticas mais compatíveis com a qualidade do meio ambiente. Tratam-se de instrumentos coercitivos, que incidem sobre processos produtivos, limitam ou proíbem o lançamento de certos poluentes, regulamentam o uso do solo e controlam atividades, por meio de autorizações, normas e sanções (em caso de descumprimento das regras estabelecidas pelo poder público). Algumas práticas podem ser prescritas pela legislação, outras podem ser submetidas a padrões ou autorizações, de maneira discricionária.

Já os instrumentos econômicos para Varela (2005) “têm a finalidade de reduzir a regulamentação, dar maior flexibilidade aos agentes envolvidos perante alternativas, reduzir os custos de controle dos problemas ambientais e estimular o desenvolvimento de tecnologias mais limpas”. Como exemplos Scardua (2003) cita as taxas de poluição, isenções fiscais ou facilidades de crédito que buscam internalizar as externalidades negativas.

Os acordos voluntários aparecem como uma nova abordagem dentro dos instrumentos de gestão ambiental e são adotados em diversas áreas e podem ser individuais ou coletivos e normalmente estão associados com instrumentos regulamentares e econômicos. Esses acordos muitas vezes não têm tanta eficácia se comparados com os outros instrumentos como os de comando e controle e também recebem certas críticas relacionadas a divisão correta dos custos entre os produtores que adotam esses acordos com objetivos de conservação ambiental. Mesmo assim a adoção desses acordos vem crescendo ultimamente, com melhorias nesse sistema para se tornar cada vez mais eficaz e incentivar comportamentos favoráveis a defesa e melhoria do meio ambiente (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

É notável que os instrumentos aqui apresentados e a gestão ambiental são fatores indissociáveis para a proteção do meio ambiente, porém, a criação dessas ferramentas dentro da esfera pública por si só não torna efetiva a proposta de desenvolvimento sustentável, é preciso mais do que isso. A máquina pública apresenta grande complexidade em seu funcionamento e a implementação da gestão ambiental e seus instrumentos afeta diversos setores e atores sociais, sejam eles públicos ou privados e faz com que o Estado tenha a tarefa de articular com todas essas vertentes e ao mesmo tempo se impor em busca dos interesses coletivos. E desta maneira os instrumentos se vinculam ao conceito de governança ambiental, servindo de aparato para o Estado implementar políticas públicas de proteção ambiental.

1.3 Governança Ambiental

A governabilidade, que serve de premissa para a governança, é a capacidade conferida pela sociedade ao Estado de realizar as ações e mudanças para alcançar os interesses coletivos como meio de consolidação da democracia. Já a governança, apoiada na governabilidade, trata de como o Estado formula e implementa suas políticas para exercer sua autoridade política. No contexto ambiental, a governança como ferramenta para alcançar o desenvolvimento sustentável busca inserir a defesa do meio ambiente no conjunto das políticas públicas e suas inter-relações tanto no meio público como privado como forma de atender todas as demandas da sociedade (SILVA; SOUSA-LIMA, 2012; MOURA; BEZERRA, 2016).

O conceito de governança difere do conceito de governabilidade por abranger não só a dimensão estatal como é argumentado em governabilidade nem por conduta unilateral vinda da sociedade civil e sim por adotar a sociedade civil como peça fundamental para buscar soluções e discutir os problemas em ação conjunta com o estado. Essa relação do estado com atores não-estatais é condição sine qua non para uma boa governança a partir da presença crescente dessa integração na elaboração, avaliação e execução de políticas públicas. Isso faz da governança um termo complexo que não envolve apenas as organizações em si e sim outras vertentes como capacitação, transparência, aspectos legais, participação (GONÇALVES, 2015; LIMA; MAGALHÃES, 2016).

A governança ambiental é um conceito essencial para a gestão ambiental pública e que se faz necessário o entendimento correto de sua definição para as práticas e ações relacionadas. Corroborando com o que foi abordado pelos autores citados anteriormente, Câmara (2013, p. 142) após ter analisado todo o processo histórico brasileiro no controle por ações governamentais dos recursos naturais afirma que:

A governança ambiental, apesar de já bem consolidada no Brasil, ainda carece de apoio na constituição de processos de gestão ambiental, nos seus aspectos legais, institucionais, de capacitação institucional, de representatividade dos atores sociais e de interface com as demais políticas públicas. A compreensão da instituição da governança ambiental pode contribuir na análise da complexidade das interações entre o governo, setor privado, terceiro setor e a sociedade, e suas relações com o meio ambiente, buscando identificar o contexto e as razões históricas da sua conformação.

O bom funcionamento da estrutura de governança ambiental atualmente deve deixar de ser uma opção e passar a ser uma obrigação nos países devido à crescente ocorrência e piora dos problemas ambientais. O papel do Estado então como articulador, direcionando as ações e estratégias de suas políticas públicas em busca de desenvolvimento sustentável, torna se

indispensável na busca da defesa ambiental, mas a setorização e burocratização de diferentes áreas do governo dificulta a defesa do meio ambiente, haja visto que atualmente ainda é observado grande discrepância entre as iniciativas de defesa do meio ambiente e o a realidade de degradação constante como por exemplo no Cerrado e na Amazônia (MOURA; BEZERRA, 2016).

A pluralidade de características na distribuição de recursos hídricos ao longo do território brasileiro faz da governança da água uma gestão complexa, devido a essa heterogeneidade de contextos geográficos e climáticos. As iniciativas tanto da União quanto dos Estados relacionadas a governança da água são significativas, com um longo histórico que se inicia na promulgação do código das águas em 1934. O quadro atual da governança dos recursos hídricos tem como um de seus fundamentos, baseado na legislação vigente, a gestão descentralizada e conta com a PNRH, o CNRH e os CERHs, os comitês de bacia e o SINGREH com seus respectivos instrumentos. Vale destacar a cobrança pelo uso da água como um importante instrumento de governança dos recursos hídricos (PAGNOCCHESCHI, 2016).

A gestão integrada da água com a gestão ambiental ainda é um desafio encontrado atualmente, principalmente quando se trata do licenciamento ambiental, este como parte da gestão ambiental, e a outorga dos recursos hídricos como parte da gestão das águas e suas interconexões. Outro problema encontrado é de empreendimentos que sua abrangência gera conflitos e dúvidas relacionadas a de qual ente federado será a responsabilidade dos processos de gestão das águas e quais medidas a serem tomadas dependendo do empreendimento e do ente responsável. O que se recomenda é que esses casos as ações sejam determinadas tomando se por base a bacia hidrográfica (PAGNOCCHESCHI, 2016).

Além disso, somada com a distribuição desigual dos recursos hídricos que em certas regiões apresentam se escassos, a ingerência ou gerência tendenciosa dos recursos hídricos a partir de interesses para benefícios próprios, tanto do poder público como privado, dificulta e ameaça a estrutura institucional além de gerar mais conflitos relacionados à água e sociedade civil (BRITO; LOPES; DOS ANJOS NETA, 2020). Esses tipos de problemas vão na contramão do que busca a governança dos recursos hídricos e conseqüentemente afeta a governança de todos outros recursos ambientais.

Já em relação à defesa das florestas, observa-se que no histórico do país isso ocorre em decorrência de diversos objetivos e finalidades que mudaram ao longo do tempo, iniciando se no período colonial com ações relacionadas principalmente ao Pau Brasil. Na década de 1930 foi promulgado o primeiro código florestal que foi uma iniciativa notória, revogado em 1965

por outro código que até 2012 era o vigente, quando foi publicado o último e atual código florestal. Outras importantes leis que estão em vigência como a Lei de Crimes Ambientais nº 9.605/1998, a lei nº 9965/2000 que instituiu o SNUC, a Lei da Mata Atlântica nº 11.428/2006, merecem destaque quando se trata de gestão de florestas e demonstram os avanços institucionais em busca da conservação (SILVA; SAMBUICHI, 2016).

Nos recursos florestais, o modelo centralizador foi exercido por muitos anos dificultando a gestão, já que as diferentes fitofisionomias encontradas no território brasileiro e os diferentes regime de propriedade, exigem diferentes formas e grande esforço no arranjo institucional para a governança dentro dessa temática. Na tentativa de sanar os problemas na gestão florestal, vários órgãos foram criados, com diversas finalidades o que ocasionou outro problema, o de fragmentação administrativa sem gerar integração e articulação entre esses órgãos. Devido à grande variedade de diferenças regionais, a descentralização mostra-se importante para a governança desses recursos mas ainda há muito o que progredir para suprir lacunas e deficiências dentro desse modelo de gestão (SILVA; SAMBUICHI, 2016).

Sobre a governança da biodiversidade além das ações citadas anteriormente sobre florestas e recursos hídricos, esforços a nível internacional como a Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB - (durante a ECO-1992) fizeram com que no Brasil, por fazer parte do tratado, novas normas e políticas fossem implementadas. Como exemplo dessas ações podemos citar a criação do SNUC, em 2000, que tem como órgão executor o ICMBio criado em 2007, o Programa Nacional da Diversidade Biológica – Pronabio com objetivos consonantes com os previstos na CDB (ROMA; CORADIN, 2016).

Os esforços nacionais sobre as mudanças climáticas provenientes da emissão de gases do efeito estufa – GEE no Brasil, também têm relação com iniciativas internacionais, mais especificamente com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) em que o país foi o primeiro a assinar o acordo. O Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação –MCTI ficou como o responsável por coordenar os compromissos estipulados na convenção e continua com essa responsabilidade nos dias atuais. Vale ressaltar que em 2009 o Brasil se comprometeu voluntariamente a reduzir as emissões provenientes do desmatamento na Amazônia e instituiu no mesmo ano a Política Nacional de Mudança do Clima – PNMC que tem sua regulamentação em decretos publicados posteriormente (TEIXEIRA; MOLLETA; LEUDEMANN, 2016).

Diversas ações e iniciativas a nível estadual e municipal vêm ocorrendo nos últimos anos em consequência do maior engajamento da sociedade no combate as mudanças climáticas

decorrentes de atividades antrópicas sendo que essas ações não se limitam apenas ao setor público, mas também ao setor privado e aos movimentos sociais. A redução de emissão com a diminuição do desmatamento tem grande relevância no país principalmente na questão da Amazônia, mas, ainda há muito o que combater nesse sentido (TEIXEIRA; MOLLETA; LEUDEMANN, 2016).

A governança ambiental para se efetivar depende portanto do engajamento social, tanto por parte da sociedade civil quanto pelos gestores públicos, que anseiam por mudanças em prol do meio ambiente. Além do engajamento, é relevante também que o conhecimento esteja associado a quem diretamente esteja ligado a tomada de decisões para evitar que ações sejam realizadas apenas por cunho político ou para atender interesses contrários ao da preservação. A governança ambiental possui várias vertentes como podemos observar, que se inter-relacionam e torna isso um processo complexo de gestão ambiental pública, o que faz com que o modelo descentralizador seja uma tendência dentro das políticas públicas ambientais.

1.4 Federalismo Cooperativo e descentralização da Gestão Ambiental

A Constituição de 1988 apresenta inovações em seu desenho no quadro de competências e traz o chamado Federalismo cooperativo que de alguma forma já era tratado desde a Constituição de 1934 quando já se abordava sobre competências concorrentes. Em matéria ambiental isso possibilita a ação concomitante e autônoma dos três entes federativos na proteção do meio ambiente, ressaltando que a inclusão dos municípios nesse papel se consagra a partir da Constituição de 1988 o que conseqüentemente permitiu também um maior acesso a recursos e distribuição das receitas públicas (TEIXEIRA, 2010).

A teoria do Federalismo cooperativo foi criada por Grodzins (1966) e Elazar (1962) conforme citado por Franzese (2019), e defende que não basta afirmar a autonomia dos diferentes entes federativos, há a necessidade de interação entre essas esferas atribuindo portanto a noção de federalismo cooperativo o resultado da união entre autonomia e a interdependência do governo central com governos subnacionais. Dessa forma, mesmo o processo de descentralização não representa uma transferência total de poder que desvincula a cooperação com as outras instâncias.

Conflitos políticos acabam muitas vezes dividindo as bancadas e/ou interesses dos estados brasileiros no Congresso Nacional, impedindo a consolidação desse modelo

cooperativo e, dessa forma, mesmo que a legislação e os arranjos institucionais proporcionem uma base para se colocar em prática o federalismo cooperativo, as relações intergovernamentais são enfraquecidas por embates políticos. A urgência de uma nova cultura política, com lideranças que incentivem a cooperação torna se indispensável para a consolidação do funcionamento do modelo citado (ISMAEL, 2010).

No final do século XX, principalmente na década de 90, muitas mudanças ocorreram quando o assunto é o papel do Estado e seu modo de atuação. Impulsionado principalmente a partir da Constituição de 1988, no final da década de 1980 o modelo que antes era centralizador passou a seguir um novo caminho que possibilitou maior participação da população e que continua sendo seguido até hoje, o da descentralização (AZEVEDO; PASQUIS; BURZSTYN, 2007).

Para Buarque (2008, p.42) o conceito de descentralização de forma mais precisa é:

“a descentralização é concebida como a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão à unidades territoriais de menor amplitude e escala. Representa uma efetiva mudança da escala de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidade de escolhas, definições sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos.”

Um princípio importante quando se trata da questão da descentralização da gestão ambiental pública é o da subsidiariedade, que é, segundo Montoro (1995, p. 59, apud, SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 294), o “princípio baseado no bom senso, em que tudo que puder ser feito no município deve ser feito por ele, o que ele não puder, o Estado vem em auxílio, e o que o Estado não puder fazer a União subsidia”. Esse princípio reforça o fortalecimento da cidadania a partir da autonomia do município pelo processo dessa transferência do poder para as esferas mais próximas do cidadão (KUNTZ; WERLE, 2017).

Reafirmando a importância da descentralização, Bursztyn (1993) alega que o processo oposto (centralização) pode trazer efeitos nocivos a sociedade pelo fato de tender a centralização do poder que traz como uma das consequências a dificuldade da participação da sociedade civil local. Com isso segundo Scardua e Bursztyn (2003) para que esse processo seja efetivo ele deve indispensavelmente contar com a participação e solidariedade da sociedade civil e se basear no princípio da subsidiariedade.

A própria descentralização pode ter resultados negativos como ressalta Fonseca e Bursztyn (2009) quando, por exemplo, o poder público local é ausente ou pouco atuante fazendo da descentralização uma renúncia da defesa do interesse público, muitas vezes cedendo a pressões de interesses particulares, privados e não em prol da coletividade. Esse processo que compromete eficácia da governança é impactado pelas relações de poder que podem levar ao fracasso desta iniciativa.

Além disso, as dificuldades financeiras frequentemente encontradas pelos municípios também comprometem a estruturação e, dessa forma, o desempenho dos órgãos ambientais, como os ligados ao licenciamento. Se isto ocorrer, o processo de descentralização que possibilitou alcançar o âmbito municipal corre o risco de se tornar apenas uma iniciativa mal sucedida respaldada pela legislação que incentiva esse modelo de federalismo (NASCIMENTO; ABREU; FONSECA, 2020).

Apesar de todo amparo das leis, a descentralização na prática não vem funcionando da maneira como deveria especialmente pelo fato dos governos, principalmente estaduais e municipais, não possuírem estrutura adequada para receber essas atribuições a partir da transferência de responsabilidades na questão ambiental. Vale citar que alguns esforços para atenuar estes problemas têm sido realizados entre eles o Programa Nacional do Meio Ambiente, a nível Federal, que buscou a capacitação e melhoria da competência técnica mas que também causou conflitos de gestão quando envolveu os demais entes federativos. Com a promulgação da lei complementar nº 140 de 2011, há a definição das competências de cada ente federativo, o que até então era motivo de conflitos. Isto colaborou para a descentralização ganhar força (MOURA; BEZERRA, 2016).

É importante esclarecer a diferença entre desconcentração e descentralização para o contexto deste trabalho. A desconcentração, que também é notada no município de Ribeirão Preto, ocorre dentro do mesmo ente federativo sem transferência de pessoa jurídica como, por exemplo, a criação das unidades regionais do IBAMA pelo país, ou também da CESTESB pelo estado de São Paulo. Apesar de já aproximar o órgão ambiental da população e das peculiaridades locais, a desconcentração não divide as responsabilidades entre os entes e de certa forma dificulta as decisões a partir de uma gestão compartilhada e com a participação social (LEME, 2016).

Outro ponto que pode ser destacado quando se trata dos aspectos negativos é que pode haver receio por parte de quem toma as decisões locais de que seus esforços e ações sejam

impedidos por questões políticas de estâncias superiores; por tiranias locais ou até mesmo por conflitos entre usuários dos recursos naturais (SCHMITT; SCARDUA, 2015).

A autonomia de estados e municípios procurada pela descentralização somente será efetiva se a sociedade civil estiver envolvida no processo pois sem a participação social e a pressão por ela exercida em busca dos interesses coletivos enfraquece a democracia e descentralizar perde o sentido. Assim, é indispensável que os cidadãos tenham conhecimento sobre a possibilidade e os benefícios da descentralização e o poder público também deve estimular a participação social (AZEVEDO; PASQUIS; BURSZTYN, 2007).

O modelo de federalismo cooperativo brasileiro serve como base para que o processo de descentralização ocorra, sendo que cada ente pode contar com a contribuição de todos os demais entes da federação, caso necessário. Analisando pelo ponto de vista ambiental isso possibilitará uma maior efetividade à gestão que busca atender as peculiaridades locais, principalmente em um país como o Brasil que há imensa heterogeneidade tanto nas características quanto na distribuição dos recursos naturais ao longo de seu território. Esse processo, que já é uma iniciativa de governança ambiental, aproxima a gestão ambiental da sociedade civil local e fortalece a participação social na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas ao meio ambiente, junto com o poder público e, conseqüentemente, fortalece a governança ambiental em âmbito local.

1.5 Fragmentação dos órgãos ambientais

O modelo institucionalmente fragmentado da gestão ambiental nas décadas de 1970 e 1980 passou por mudanças a partir da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, e da Constituição de 1988. Isso é observado com a criação do IBAMA, em 1989, a partir de 4 órgãos com diferentes atribuições, como será tratado no próximo capítulo, mostrando a fragmentação que até então ocorria nas atribuições ambientais em nível federal (CEPAM, 2007; GUERRA, 2013; SCHMITT; SCARDUA, 2015). Porém, após a criação do IBAMA que concentrou essas atribuições nesse único órgão, ao longo do tempo o que se observou foi um processo de fragmentação como afirma Guerra (2013, p.324, grifo nosso):

‘O que se presenciou foi uma enorme fragmentação institucional da pauta ambiental. **Não apenas entre órgãos e autarquias de diferentes níveis da Federação, mas em um mesmo nível, e muitas vezes um mesmo assunto.** Essa fragmentação foi proporcional ao aumento de conhecimento científico e da complexidade decorrente do maior nível de informação. Para cada novo assunto, para cada nova ameaça ao ambiente apontada pela ciência o modelo de governança ambiental brasileiro foi

acrescentando mais um colegiado, mais uma autarquia. O resultado está refletido em uma complexa rede de entidades dedicada à proteção dos bens, recursos e serviços ambientais, nas três esferas do poder.” (GUERRA, 2013, p.324, grifo nosso).

Como exemplo, a nível Federal, um processo de fragmentação notável foi a criação do ICMBio que ficou com as atribuições, que antes eram do IBAMA, relacionadas às unidades de conservação Federais. Bursztyn e Burzstyn (2013) atribuem a fragmentação em todo sistema de governança ambiental à protocolos internacionais de defesa do meio ambiente que não adotam o meio ambiente como um todo, setorizando cada ação a temas específicos. Além disso, a excessiva fragmentação de poder político para controlar ações e tomar decisões, pode gerar conflitos de interesses entre determinados grupos dentro do governo e em consequência prejudicar o interesse da coletividade em proteger o meio ambiente.

1.6 Participação Social

O Sisnama, criado juntamente com a Política Nacional do Meio Ambiente em 1981, adotou os municípios, dentro de suas jurisdições, como responsáveis pela proteção do meio ambiente, o que foi reconhecido posteriormente na CF de 88. Entre a promulgação da PNMA e da Constituição houve a criação da ANAMMA em 1986 que reforçou a tendência do processo de descentralização e da representatividade local (LEME, 2016). A agenda 21 brasileira também teve grande importância na conquista da representatividade da sociedade civil, suprimindo essa lacuna que havia na elaboração de políticas públicas com ausências de canais que permitiam a participação social no debate da construção das mesmas (FONSECA, 2016).

Nas últimas décadas a sociedade civil passou a ter maior representação na elaboração de políticas públicas e tomada de decisões no governo atendendo assim princípios da democracia e da descentralização uma vez que essa representação atinge todos os níveis federativos, desde o federal passando pelo estadual até o municipal através principalmente da participação nos conselhos de meio ambiente ou representados pelas organizações não governamentais (ONGs) (MOURA; BEZEERA, 2016). Para Gemmil e Bamidele-Izu (p.90, 2005), “as ONGs e outros grupos da sociedade civil não são apenas atores na governança, mas também a força propulsora que impulsiona uma maior cooperação internacional por meio da mobilização ativa de apoio público e acordos internacionais.”

Os conselhos de meio ambiente, seja ele Federal, estadual ou municipal, é a maneira mais recorrente dentro das políticas públicas ambientais que possibilitam a participação social

e o respectivo diálogo entre a sociedade civil e o poder público na tomada de decisões, alocações de recursos entre outros temas relacionados a proteção do meio ambiente. Apesar disso, os municípios ainda sofrem com pressões, como por exemplo do setor imobiliário, que nem sempre representam os interesses coletivos em conservação ambiental (LEME, 2016). Porém, como afirmam Giaretta, Fernandes e Philippi Jr. (2012), não há como existir uma participação efetiva da sociedade nesse processo caso não tenham alguns fatores cruciais como informação, educação e capacitação para que realmente ocorra essa articulação e parceria entre sociedade civil e governo.

A informação, tida como um dos fatores cruciais citados acima, é apoiada atualmente por legislação federal sendo um marco importante no fortalecimento da participação social, já que informação é imprescindível para tomada de decisões. A lei nº 12.527/11 garante o acesso a informação proveniente de órgãos públicos a qualquer interessado e isso se aplica aos órgãos ambientais (BRASIL, 2011).

Dessa forma, a informação torna o cidadão capaz de participar de processos decisórios a partir de sua opinião formada com base no que lhe é disponibilizado pelas instituições. Atualmente esse processo é otimizado devido às tecnologias que possibilitam o acesso remoto, de maneira rápida, a estas informações, desde que estejam disponíveis em meio digital. Somado a isto, ainda são observados movimentos ambientais usando as mídias sociais e o meios digitais, para difundir informações sobre questões que envolvem o meio ambiente e ter um alcance considerável, reforçando o acesso a informação e tornando os indivíduos aptos a efetiva participação social (TYBUSCH; TYBUSCH, 2014).

Quando se trata de governança ambiental e participação social, as ONGs se destacam, principalmente nas últimas décadas, na defesa do meio ambiente. Essa organizações são úteis no contexto operacional e precisam ser fortalecidas para poderem desempenhar seu papel na gestão ambiental. Esse fortalecimento se faz necessário principalmente na estrutura de participação para tornar mais eficiente o envolvimento da sociedade civil na governança ambiental (GEMMIL; BAMIDELE-IZU, 2005).

Na direção contrária do que se busca a boa governança ambiental que inclui a participação da sociedade civil, o governo atual publicou dois decretos que impactam diretamente no representação social. Um deles revoga a Política Nacional de Participação Social que havia sido criada em 2014 e o outro altera a composição do CONAMA, que em sua criação foi considerado grande marco na governança ambiental. Na alteração citada as sociedades científicas são excluídas e a sociedade civil fica com apenas quatro cadeiras no

Conselho, comprometendo sua representatividade nas decisões e deliberações dentro do CONAMA (SEIXAS et al., 2020).

A participação social, portanto, é um fator chave que possibilita uma forma associada com o modelo democrático de decisões do poder público. Nas políticas ambientais, corroborando a premissa da descentralização, esta difusão de informações está alinhada com a governança ambiental, como uma das opções mais viáveis para construir alternativas de desenvolvimento sustentável. Netto et al (2012) reforçam a importância da participação social e afirmam que quando a sociedade civil fica politicamente enfraquecida, sem ter poder de representação de seus anseios perante o Estado, tornando maior o risco de grupos com interesses contrários ao da maioria influenciarem as decisões do governo, para alcançarem benefícios que não vão de encontro com o bem estar coletivo.

1.7 Reflexões finais

O modo como lidamos atualmente com os recursos naturais, explorando-os de maneira acelerada e causando impactos negativos ao meio ambiente exige uma mudança de comportamento da sociedade. A União, os estados e municípios como representantes da sociedade e defensores dos interesses coletivos são responsáveis por implementar políticas públicas ambientais que busquem o desenvolvimento sustentável.

Dessa maneira a gestão ambiental pública surge como um dos meios para buscar esse desenvolvimento e possui instrumentos que auxiliam o Estado na busca dessa mudança de comportamento e da preservação ambiental. Na máquina pública, porém, existem falhas e dificuldades para implementar as políticas de proteção ambiental e a aplicação dos instrumentos de gestão ambiental. Essa capacidade do Estado em implementar as ações para proteger o meio ambiente, aplicar os instrumentos de gestão e ao mesmo tempo articular e possibilitar a participação de todos os setores e atores diz respeito a governança ambiental. Com essa diversidade de atores estatais e não estatais envolvidos, não se limitando apenas ao poder público ou a um setor específico, a governança ambiental pelo Estado apresenta uma complexidade que exige a melhor capacidade institucional possível nas instituições que compõem o SISNAMA.

Toda discussão ambiental que envolve o poder público e a sociedade sempre irá obedecer os princípios da Constituição Federal e o federalismo cooperativo proposto por ela. De maneira mais democrática, a descentralização aparece como um modelo que também é

preconizado na Constituição, conta com a cooperação dos entes federativos e conseqüentemente fortalece a governança ambiental local. Essa transferência de poder decisório tem como um dos pilares mais importantes a participação social, que parte da premissa que a sociedade civil local conhece as peculiaridades de uma região ou município, auxiliando a tomada de decisões da gestão ambiental pública. Essa transferência discutida, porém, deve ser feita de maneira que o ente que receba as novas atribuições tenha capacidade institucional, técnica e financeira para executar essas ações de defesa do meio ambiente juntamente com a sociedade civil local, caso contrário traria conseqüências negativas para o meio ambiente e os interesses coletivos.

Ainda há um longo caminho a ser percorrido nessa temática mas como afirma Gomes, Ceolin e Colvero, (2020, p. 124-125) “por mais complexa que aparente ser, ainda assim é possível a construção de um Estado de Direito Ambiental e para sua efetivação envolve um processo lento de conscientização de cidadãos e governantes, de educação ambiental e da promoção de uma participação popular efetiva.”

Os propósitos das questões discutidas nesse capítulo são importantes para orientar o conteúdo das políticas públicas expressas na criação de leis e normas ambientais pelo poder público. O diálogo entre o direito ambiental e a gestão ambiental e os demais conceitos relacionados nem sempre é observado na prática e, dessa forma, a relação teoria e prática acaba não sendo complementar como deveria ser, constituindo campos diferentes, com visões e objetivos distintos (FREIRIA, 2011) que prejudicam, obstaculizam ou impedem a atuação dos órgãos ambientais. Por isso, é preciso analisar mais a fundo o arcabouço legal e normativo sobre a descentralização ambiental, bem como entender a atuação dos órgãos e instituições ambientais afim de encontrar as ligações entre os conceitos discutidos neste capítulo e a as responsabilidades ambientais atribuídas pela descentralização.

CAPÍTULO 2 - LEGISLAÇÃO AMBIENTAL, INSTRUMENTOS E OS INCENTIVOS A DESCENTRALIZAÇÃO; ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS.

As legislações e normas voltadas para a preservação do meio ambiente encontram entraves para se efetivarem, fazendo com que a melhora das condições ambientais tenha obstáculos. Essa efetivação insuficiente do que está proposto no conteúdo das leis pode ser explicada pela falta de aproximação desse conteúdo jurídico com as demais áreas relacionadas à prática da gestão ambiental e também descoladas de contextos sociais, culturais e ambientais que interferem na execução das leis. A ausência desse diálogo acarreta limitações que podem ser sanadas se ocorrer um trabalho interdisciplinar, atento aos fatores internos à gestão ambiental e ao contexto socioambiental, que faça com que não só o conteúdo das leis, mas também as políticas públicas, ações, instrumentos da gestão ambiental alcancem êxito, de maneira realista, para que seja colocado em prática a proteção e a busca pela sustentabilidade ambiental. Observando o histórico das ações governamentais relacionadas ao meio ambiente, nota-se que as legislações muitas vezes foram criadas com intuítos utilitaristas, relacionadas com desenvolvimento econômico e não havia comunicação com outras ciências da área ambiental (FREIRIA, 2011).

Como ressalta Leme (2016) as ações dos órgãos ambientais são pautadas no que é disposto na legislação, diferente dos cidadãos comuns que podem fazer tudo o que não é proibido em lei. É de extrema importância também compreender quais são as leis municipais pois quando se trata de atender interesses locais a partir de peculiaridades da região que muitas vezes não são tratadas nas legislações de instâncias supranacionais, será a partir de leis locais que possibilitarão as ações de órgãos responsáveis pela proteção do meio ambiente, como por exemplo a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ribeirão Preto.

Como as ações de órgãos públicos são pautadas no que é disposto nas leis que norteiam sua atuação, o objetivo desse capítulo será analisar quais são os conteúdos das leis que incentivam a descentralização da União para o estado de São Paulo e do estado de São Paulo para o município de Ribeirão Preto. Essa análise é necessária para compreendermos melhor o que é proposto nas legislações vigentes bem como o funcionamento dos órgãos que irão executar o que está proposto nessa legislação.

As leis serão apresentadas obedecendo a lógica do princípio da predominância de interesse, sendo assim primeiro serão tratadas as legislações do âmbito federal e posteriormente do âmbito estadual e municipal, respectivamente. Dentro de cada esfera de governo, as leis serão apresentadas em ordem cronológica referentes a data de publicação.

2.1 Legislação Federal

Para compreender as ações governamentais e todo o aparato institucional envolvido na defesa ambiental é necessário analisar o que está disposto na legislação que serve para amparar as ações e organizar a questão institucional referente à organização ambiental do setor público brasileiro. A legislação Federal é o ponto inicial a ser observado uma vez que os entes da instâncias subnacionais devem respeitar o que é tratado e estipulado pela União. Há um extenso conjunto de normas, resoluções e leis atualmente que dispõem sobre o meio ambiente, porém, neste item será tratado as que servem de base para o processo de descentralização e da governança ambiental local. Dessa forma, serão tratadas: a Política Nacional do Meio Ambiente – 6.938/81, a Constituição Federal, a resolução CONAMA 237/97, a lei de crimes ambientais – 9.605/98 e a Lei Complementar 140/11.

2.1.1 Lei 6.938/1981 - Política Nacional do Meio Ambiente

A Política Nacional do Meio Ambiente aparece em uma época de regime político autoritário, trazendo uma proposta inovadora e descentralizadora, adotando princípios e instrumentos que, de certa forma estão de acordo com o discurso de desenvolvimento sustentável consolidado alguns anos depois no Relatório Nosso Futuro Comum conhecido como relatório *Brundtland* (ARAÚJO, 2008). É possível notar que a lei apresenta alguns artigos que tratam sobre o processo de descentralização, atribuindo aos entes federativos competências específicas relacionadas a proteção do meio ambiente.

Por mais inovadora que a lei tenha sido para a época propondo a gestão ambiental descentralizada, a sua criação foi motivada mais para atender requisitos para obtenção a recursos financeiros internacionais do que para realmente proteger o meio ambiente prioritariamente (SCHMITT; SCARDUA, 2015).

Em seus artigos 4º e 5º a Política Nacional do Meio Ambiente aborda sobre a definição de áreas prioritárias de ação governamental e sobre as diretrizes para orientar as ações da União,

Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios o que mostra que a proteção do meio ambiente caberá a todos os entes federativos.

A questão que merece destaque nesta lei é sobre a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA que orienta e estrutura de forma mais clara as competências tanto para fiscalizar e controlar atividades lesivas ao meio ambiente como para elaborar normas como é notado abaixo:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

[...]

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior. (BRASIL, 1981).

De forma mais direta, o artigo 17-Q da Lei 6.938/81 trata sobre a celebração de convênios reforçando assim o incentivo a descentralização pois afirma que “é o IBAMA autorizado a celebrar convênios com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal para desempenharem atividades de fiscalização ambiental, podendo repassar-lhes parcela da receita obtida com a TCFA” (BRASIL, 1981).

Para Araújo (2005) essa estruturação do Sistema Nacional do Meio Ambiente possibilita a cooperação entre as esferas do governo bem como a atuação supletiva quando necessária, porém alguns percalços na articulação entre os órgãos ainda ocorrem principalmente na questão de sobreposição das atuações, indefinição dos órgãos locais e falta de comunicação entre órgãos da área de gestão ambiental.

É válido frisar que a Política Nacional do Meio Ambiente criou uma estrutura norteadora na gestão ambiental pública, que já está em prática a praticamente três décadas, o que mostra a

importância dessa legislação não só do ponto de vista relacionado aos incentivos a descentralização mas da governança ambiental como um todo.

A Política Nacional de Meio Ambiente deve ser considerada por outras políticas públicas devido as inter-relações do meio ambiente com diversas questões como corroborado pelo autor abaixo:

Assim, constata-se que a política de meio ambiente é mencionada pelas de saneamento ambiental, mobilidade urbana sustentável, regularização fundiária e saúde. Neste sentido, tal menção pode expressar o grau de importância e o nível de interesse na referida política para o processo de elaboração e implementação (NASCIMENTO, 2010, p. 114).

Essa importância aumenta a complexidade da gestão pública, não só ambiental, exigindo que as instituições atuem de forma integrada para que todas as políticas públicas alcancem seus objetivos da forma mais harmônica possível.

2.1.2 Constituição Federal de 1988

Alguns anos após a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente, a Constituição Federal de 1988 surge para reforçar o papel dos governos locais que segundo Ávila e Malheiros (2012) antes eram vistos como mero prestadores de serviços e a partir da constituição começam a se tornar agentes de desenvolvimento local. Alvim, Bruna e Kato (2008) afirmam que a gestão ambiental teve uma mudança de padrões pois passou a considerar o âmbito local e regional com os novos dispositivos dispostos na referida lei.

Araújo (2005) alega que o estado brasileiro utiliza um modelo de federalismo cooperativo e que baseia se em um sistema de responsabilidades compartilhadas que tendem a descentralização entre os entes federativos que na constituição é explicitado em:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (BRASIL,1988)

[...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (BRASIL,1988)

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I-legislar sobre assuntos de interesse local;
 II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (BRASIL,1988)

Outro artigo que é dedicado exclusivamente à temática ambiental e serve de base para ações governamentais relacionadas ao meio ambiente é:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Para Scardua e Bursztyn (2003), a Constituição Federal do Brasil, de 1988, além de prever o direito do meio ambiente elevou os municípios à categoria de ente federativo o que no campo do direito trouxe mais obrigações e dividiu as competências das unidades da federação. Reforçando essa afirmação Carlo (2006) ressalta que o artigo 225 pode ser considerado o mais importante da constituição quando se trata do meio ambiente pois reforça o papel de que todos os entes do poder público incluindo o município tem o dever de proteger o meio ambiente.

Quando se trata de governança ambiental local a partir da descentralização, é de extrema relevância que esse assunto esteja amparado constitucionalmente, dado que, a Constituição representa a base legal a ser respeitada por todas as demais leis e isso acontece, como observado, a partir deste momento em que o município é considerado como ente federativo. Com isso, mesmo que a PNMA tenha precedido a Constituição, é a partir de 1988 que a defesa do meio ambiente ganha o respaldo legal necessário que desencadeou a promulgação de outras leis e regulamentos que será visto a seguir.

2.1.3 Resolução CONAMA 237/97

Tendo em vista as atribuições que são conferidas ao CONAMA a partir da Política Nacional do Meio ambiente e o artigo 10º da referida lei que prevê a necessidade de licenciamento ambiental para atividades e empreendimentos potencialmente poluidores, a resolução CONAMA 237/97 veio regulamentar a atuação e as competências dos órgãos integrantes do SISNAMA em licenciar tais atividades da seguinte forma:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional

Art. 5º - **Compete ao órgão ambiental estadual** ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal; II - localizados ou

desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais; III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios; IV – **delegados pela União aos Estados** ou ao Distrito Federal, **por instrumento legal ou convênio.**

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Art. 6º - **Compete ao órgão ambiental municipal**, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem **delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.**

Art. 7º - Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um **único nível de competência**, conforme estabelecido nos artigos anteriores. (BRASIL, 1997, grifo nosso).

A resolução CONAMA 237/97 tem mérito em sua intenção de melhorar a estruturação das esferas estaduais e municipais e em tratar sobre o licenciamento ambiental municipal porém, despertou polêmicas do ponto de vista jurídico em relação a esse dispositivo pelo fato do CONAMA não ter o respaldo legal de alterar o conteúdo de uma lei causando assim questionamentos sobre o assunto (ARAÚJO, 2005). Já Prestes (2006) afirma que a resolução apenas disciplinou o sistema que foi proposto na Política Nacional do Meio Ambiente que foi respaldado posteriormente pela Constituição de 1988 que estabelece competências para os municípios quando existir interesse local. O autor ainda lembra que antes mesmo da Resolução ser publicada, os municípios de São Paulo e Curitiba já realizavam o licenciamento de atividades mostrando que não foi a Resolução que criou competência para os mesmos.

O que é importante ressaltar aqui é a questão da capacidade institucional, como parte indispensável para a gestão ambiental pública eficiente, é diferente entre os estados da federação, posto que alguns já realizavam o licenciamento enquanto outros não, independente da publicação desta resolução. Por outro lado, apesar das críticas relacionadas a constitucionalidade e legalidade dessa resolução, nota-se a reafirmação dos incentivos a descentralização seguindo o que foi adotado tanto pela PNMA quanto pela Constituição Federal.

2.1.4 Lei 9605/98 - Lei de Crimes Ambientais

Para Garcia e Thomé (2013) a Lei de Crimes ambientais, fundamentada no artigo 225 § 3º da Constituição Federal, não trata da competência para processar e julgar os crimes

ambientais, fazendo com que a competência esteja a cargo da Justiça Comum Estadual ou da Justiça Federal quando os crimes ambientais tenham sido cometidos em detrimento de bens, serviços ou interesses da União.

A lei dispõe sobre as sanções penais e administrativas sobre as atividades lesivas ao meio ambiente e especifica quais são as autoridades competentes para instaurar o processo administrativo além de orientar sobre a arrecadação decorrente dos pagamentos das multas aplicadas conforme disposto:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de **órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização**, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha

[...]

Art. 73. Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, Fundo Naval, **fundos estaduais ou municipais** de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador.

[...]

Um artigo que merece destaque é o que esclarece a questão de sobreposição de multas, dando preferência à multa aplicada ao ente da instância mais próxima do autuado.

Art. 76. O pagamento de multa imposta pelos **Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios** substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência.(BRASIL, 1998, grifo nosso).

Um problema que pode decorrer do artigo supracitado é que multas e sanções definidas por estados em alguns casos são menos restritivas que as de âmbito Federal, fazendo com que seja mais vantajoso para o infrator ser multado pelo órgão que estabeleça a punição mais branda (SCHMITT, 2015).

Nota se portanto que a lei fornece respaldo legal para ação de órgãos que façam parte do SISNAMA dando então suporte para que os estados e municípios, cumpridos os requisitos necessários para a atuação, possam agir em defesa do meio ambiente de maneira mais efetiva. A lei adota a estrutura institucional determinada pela Política Nacional do Meio Ambiente, alcançando os municípios como fator crucial para a defesa do meio ambiente. Vale ressaltar que como mostrado, a arrecadação oriunda de multas aplicadas pelo ente responsável ficará para o respectivo fundo, gerando receita. Isso pode servir como incentivo para que municípios tenham mais segurança em receber tais atribuições e é fundamental para a capacidade

institucional ter recursos financeiros suficientes para o funcionamento adequado do órgão ambiental.

2.1.5 Lei Complementar 140/11

Essa legislação definiu de forma mais clara como se dá o processo de cooperação e atuação dos entes federativos em relação ao licenciamento ambiental e as ações administrativas destinadas a cada um para sanar questões que causavam impasses na atuação dos órgãos ambientais e que foram devidamente regulamentados pela citada lei. Anteriormente a promulgação da LC 140/11, por mais que a Constituição Federal e a Política Nacional do Meio Ambiente tratassem de certo modo sobre as obrigações dos entes Federativos na proteção do meio ambiente e incentivassem o federalismo cooperativo, na prática ocorria um processo contrário relacionando muito mais a um processo de federalismo competitivo em que trazia prejuízos a sociedade em relação a proteção do meio ambiente (GUERRA, 2015; SCHMITT; SCARDUA, 2015). Para Seixas et al., (2020) essa lei replicou o que havia nas resoluções CONAMA 01/86 e 237/97, com alguns ajustes e atualmente o processo de licenciamento se dá a partir da combinação dessas três resoluções.

Além de definir mais nitidamente o campo de atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a lei também deixa claro a questão da atuação, limitando todo o processo ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, o que impede que ocorra a sobreposição de multas e processos administrativos oriundos de diferentes órgãos de diferentes entes, como observado abaixo:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada (BRASIL, 2011).

Vale ressaltar que mesmo quando outro órgão, que não seja o responsável legal pelo empreendimento, constate uma infração ambiental o artigo supracitado não o exime de sua obrigação comum em fiscalizar e atuar na defesa do meio ambiente como é tratado ainda no mesmo artigo:

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais

com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.

Com isso percebemos que a lei sana a questão de qual auto de infração prevalecerá no caso de infrações e impede que o infrator possa ter tendência ao que for mais vantajoso, no caso ser autuado por um órgão que lhe for mais conveniente. Além disso, a lei baseia-se amplamente no princípio da subsidiariedade, importante para a descentralização ocorrer de maneira mais segura, e incentiva a cooperação entre os entes federativos tratando em seu conteúdo sobre ação supletiva, subsidiária, além da delegação de atribuições (OLIVEIRA JUNIOR, 2020).

Percebe-se que ao longo do tempo certas falhas na legislação foram sendo sanadas, como é o caso desta lei em discussão que delimitou, mais claramente, o papel de cada ente federativo na questão do licenciamento ambiental, importante instrumento da gestão ambiental pública. Vale lembrar que o referido instrumento já havia sido estipulado na Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentado em 1997 pela resolução CONAMA já discutida e ainda assim houve a necessidade da Lei complementar 140/11. Dessa forma, lentamente a gestão ambiental pública consegue se amparar cada vez mais na legislação suprimindo as lacunas conforme necessário e tornando o federalismo cooperativo e a descentralização indispensáveis para políticas públicas ambientais.

2.2 Legislação Estadual

As leis Estaduais que norteiam e tratam de alguma forma da questão da descentralização são: as leis e decretos pertinentes a criação do órgão e conselho estadual do meio ambiente e suas alterações, a Constituição Estadual de 1989, a Política Estadual do Meio Ambiente, o decreto 43.505/98 e a Deliberação CONSEMA Normativa 01/2018. É possível observar na redação dessas leis e decretos que da mesma forma que a legislação Federal incentiva a transferência das ações administrativas relacionadas ao meio ambiente para os Estados e Municípios, a legislação Estadual continua com esses incentivos respeitando e adotando o que já está disposto em âmbito federal.

A capacidade de inovação política do estado de São Paulo sempre teve um certo destaque em termos de criação de leis porém em termos institucionais ocorre uma certa ineficácia e ineficiência da ação pública principalmente em relação ao meio ambiente por existir diversas agências responsáveis por áreas específicas com grande desarticulação entre elas (GUIMARÃES; MCDOWELL; DEMAJOVIC, 1997).

2.2.1 Constituição Estadual de 1989.

A Constituição do Estado de São Paulo, promulgada um ano após a Constituição Federal continua a tratar do federalismo cooperativo e da descentralização conforme disposto:

Artigo 152 - A organização regional do Estado tem por objetivo promover:

[...]

II - a cooperação dos diferentes níveis de governo, **mediante a descentralização, articulação e integração** de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados;

Artigo 184 - Caberá ao Estado, **com a cooperação dos Municípios**:

[...]

IV - orientar a utilização racional de recursos naturais de forma sustentada, compatível com a preservação do meio ambiente, especialmente quanto à proteção e conservação do solo e da água (SÃO PAULO, 1989, grifo nosso).

A Constituição vai além do que foi disposto em âmbito Federal e dedica um capítulo inteiro sobre o meio ambiente que contém 14 artigos tratando de forma mais detalhada sobre questões ambientais em que para essa pesquisa vale destacar os seguintes:

Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, **atendidas as peculiaridades regionais e locais** e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

[...]

Art. 193. O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:

I - propor uma política estadual de proteção ao meio ambiente;

[...]

Parágrafo único - O sistema mencionado no “caput” deste artigo será coordenado por órgão da administração direta que será integrado por:

a) Conselho Estadual do Meio Ambiente, órgão normativo e recursal, cujas atribuições e composição serão definidas em lei. (SÃO PAULO, 1989, grifo nosso).

Além do capítulo sobre o meio ambiente, a constituição dispõe de capítulo um sobre os recursos hídricos que incentiva a descentralização como visto no artigo 205:

[...]

V - a celebração de convênios com os Municípios, para a gestão, por estes, das águas de interesse exclusivamente local;

VI - a gestão descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais e às peculiaridades da respectiva bacia hidrográfica;(SÃO PAULO, 1989)

Como pode se observar no artigo 193, a Constituição do Estado de São Paulo já antecipa a proposta de criação de Conselho Estadual do Meio Ambiente e de uma política estadual do meio ambiente seguindo as iniciativas da Política Nacional do Meio Ambiente e Constituição Federal. Além de seguir o modelo descentralizador e cooperativo, a Constituição Estadual reafirma a participação social quando menciona a coletividade como integrante nas decisões para ações em prol do meio ambiente.

2.2.2 Lei 9.509/97- Política Estadual do Meio Ambiente

Baseada no artigo 225 da Constituição Federal e 193 da Constituição Estadual, a Política Estadual do Meio Ambiente apresenta similaridades com a Política Nacional de Meio Ambiente em sua redação principalmente sobre a estruturação dos órgãos, inclusive citando a integração do SISNAMA da seguinte forma:

Artigo 7.º - Os órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional do Estado e dos Municípios instituídos pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, administração de recursos naturais, bem como as voltadas para manutenção e recuperação da qualidade de vida constituirão o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental - SEAQUA, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, que será assim estruturado:

V - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental nas suas respectivas áreas de atuação.

§ 1.º - **Os Municípios também poderão estabelecer normas supletivas e complementares às normas federais e estaduais** relacionadas com a administração da qualidade ambiental, uso dos recursos ambientais, desenvolvimento sustentável e controle da produção, comercialização e o emprego de técnicas, método, substâncias que comportem risco para a vida, qualidade de vida e o meio ambiente.

Artigo 13. - Caberá à Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SMA, órgão central do SEAQUA, sem prejuízo das demais competências que lhe são legalmente conferidas:

IV - articular e coordenar os planos e ações decorrentes da Política Estadual do Meio Ambiente com os **órgãos setoriais e locais**;

Artigo 15 - A atuação do SEAQUA se efetivará mediante a articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem, observando, dentre outros:

II - **as normas e padrões municipais** editados complementarmente à legislação federal e estadual.

Parágrafo único - As normas e padrões dos Municípios poderão fixar parâmetros de emissão, ejeção e emanação de agentes poluidores, observados os limites federais e estaduais.

Com isso, a Política Estadual do Meio Ambiente respeita o que é tratado na legislação Federal e prossegue com os incentivos a transferência de poderes para os municípios. O caminho para a governança ambiental local, portanto, se torna cada vez mais concreto no estado de São Paulo quando se observa a legislação vigente, principalmente a partir da década de 1990.

2.2.3 Decreto 43.505/98

O estado de São Paulo oficializa a partir deste decreto a possibilidade da celebração de convênio, como disposto na Resolução CONAMA 237/97, com os municípios paulistas para realizarem o licenciamento ambiental além de estipular os requisitos necessários para o município estar apto a licenciar conforme mostrado a seguir:

Art. 1º . Fica o Secretário do Meio Ambiente autorizado a celebrar convênios com municípios do Estado de São Paulo, visando a fiscalização e o licenciamento ambiental. Parágrafo único . A condição para a celebração de convênio é que o Município tenha implementado Conselho de Meio Ambiente e possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Art. 2º . Os convênios a serem celebrados com os Municípios deverão estabelecer a relação de obras e empreendimentos de impacto local, a serem licenciados pelo Município, bem como deverão prever cooperação técnica e administrativa entre os partícipes.(SÃO PAULO,1998).

Além disso, em uma cláusula do documento anexo ao decreto que serve para formalização do convênio são estipuladas as atribuições tanto do município quanto do Estado (Secretaria do Meio Ambiente) dando a possibilidade de cooperação técnica pelo órgão estadual quando solicitado pelo órgão municipal o que mostra que o convênio não exime o órgão Estadual de suas responsabilidades, além de ressaltar o federalismo cooperativo como alternativa em certas ocasiões.

2.3 Legislação Municipal

É importante lembrar que o município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, de maneira suplementar às leis estaduais e federais, respeitando as que são de competência exclusivamente federais (NEVES, 2012). Dessa maneira, foram analisadas duas leis: a lei orgânica do Município e o Código Municipal de Meio Ambiente.

2.3.1 Lei orgânica Do Município Ribeirão Preto

Promulgada em 1990, a lei orgânica de Ribeirão Preto também incentiva a descentralização adotando em sua redação um discurso similar ao da Constituição Federal e Estadual.

Art. 4o. - Ao Município de Ribeirão Preto compete, atendidos os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, prover a tudo quanto respeite

ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

III - suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

[...]

XXVI - regulamentar a utilização dos estabelecimentos industriais, comerciais, prestadores de serviços e similares, podendo:

a) - conceder ou renovar licença para instalação, localização e funcionamento;

Os incisos do artigo 5º que tratam da competência comum entre os entes Federativos adota a mesma redação da Constituição Federal de 1989 como visto a seguir:

Art. 5o. - Ao Município de Ribeirão Preto compete, em comum com a União e com o Estado, observadas as normas de cooperação fixadas em lei complementar federal:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seu território;

A lei também trata não só da possibilidade da celebração de convênios como também sobre consórcios relacionados a atividades regionais como visto nos seguintes artigos:

Art. 157 - O Município, nos limites de sua competência, providenciará, em cooperação com a União e o Estado e com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

Art. 158 - As ações do Município em relação ao meio ambiente, respeitadas as disposições da legislação federal e estadual, obedecerão, entre outros, aos seguintes preceitos:

[...]

XIII - celebração de convênios com o Estado, a União, entidades públicas e entidades não governamentais, bem como participação na constituição de consórcio regional intermunicipal, visando ao controle da poluição produzida pelas queimadas de cana-de-açúcar.

Nota-se que as peculiaridades locais, como a questão da queimada de cana-de-açúcar - que é uma das principais atividades econômicas do município e, conseqüentemente, um problema ambiental -, foram tratados na legislação municipal, alcançando então um dos objetivos da descentralização.

2.3.2 Lei Complementar 1.616/2004 – Código Municipal do Meio Ambiente

O código municipal de meio ambiente, criado em 2004, em sua redação afirma que incorpora todos os princípios, instrumentos e conceitos contidos na Política Estadual e Política Nacional do Meio ambiente como visto no artigo 1º:

Parágrafo 1º - Consideram-se incorporados à presente lei os princípios e conceitos jurídicos de meio ambiente; degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor, e recursos ambientais e outros definidos na legislação federal que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) e legislação Estadual que dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente (Lei 9.509/97), de acordo principalmente com o art. 3º da Lei 6.938/81 (RIBEIRÃO PRETO, 2004).

O código possui um extenso conjunto de artigos, chegando a quase 290, muitas vezes repetitivo por tratar o que já é estipulado na legislações tanto do estado de São Paulo quanto da União. Muitas vezes a redação dada no código municipal difere da que se observa na Política Nacional ou Estadual mas em sua essência o que está escrito trata do mesmo assunto e da mesma forma que as demais como pode se observar no quadro a seguir.

Quadro 4 – Comparação dos instrumentos estipulados pela Política Nacional e Municipal.

Política Nacional do Meio Ambiente	Política Municipal de Meio ambiente
I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;	I - medidas diretivas;
II - o zoneamento ambiental;	II - o planejamento e zoneamento ambientais;
III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;	VII - o controle, monitoramento e licenciamento das atividades, processos e obras que causem ou possam causar impactos ambientais;
V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;	V - os mecanismos de estímulos e incentivos para a recuperação, preservação e melhoria do meio ambiente; IX - as medidas destinadas a promover a pesquisa e a capacitação tecnológica orientada para a recuperação, preservação e melhoria da qualidade ambiental;
VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;	III - o Sistema de Informação para Proteção Ambiental - SIAPA;
X - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.	VI - formas de compensação pelo dano e pelo uso de recursos naturais; VIII - as penalidades administrativas;
-----	IV - o Fundo Pró-Meio Ambiente;
-----	X - a educação ambiental e os meios destinados à conscientização pública.

Dos dez parágrafos que tratam sobre os instrumentos da Política Municipal do Meio ambiente, oito deles são semelhantes e conseqüentemente repetitivos aos da Política Nacional do Meio Ambiente, sobrando apenas dois que diferem. Um deles trata sobre a educação ambiental que na legislação estadual e federal aparece como princípio, sobrando apenas o que adota o fundo municipal como instrumento.

Da mesma maneira que na esfera Federal foi criado o SISNAMA e na Estadual o SEAQUA, o código municipal cria o SIMA estruturando-o da seguinte maneira:

Do Sistema Municipal de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais – SIMA
[...]

Art. 12 - Compõem o Sistema Municipal de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente, e Uso Adequado dos Recursos Naturais - SIMA - os seguintes órgãos e entidades:
I - Órgão Central: Secretaria Municipal do Planejamento e Gestão Ambiental;
II - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA - como representante da sociedade civil;
III - Órgãos e entidades setoriais:
[...] (RIBEIRÃO PRETO, 2004)

Portanto, na legislação, o município cumpre todos os requisitos necessários para receber as atribuições para a gestão ambiental pública a partir da secretaria do meio ambiente. Como já dito anteriormente, a existência e promulgação de leis que buscam a proteção ambiental não garante necessariamente esta proteção mas, por outro lado, sem esse aparato legal a execução de medidas protetivas ficariam desamparadas. Pelo ponto de vista legislativo, a descentralização é alcançada no município de Ribeirão Preto e isso foi possível pela existência de todas as leis vistas até este momento no capítulo. Cabe agora analisar quais são as instituições envolvidas na execução das ações em prol do meio ambiente pelo poder público.

2.4 Atribuições dos Órgãos Federais

O órgão Federal analisado neste item será apenas o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA pelo fato deste possuir unidade física dentro do município de Ribeirão Preto, onde foram feitas as entrevistas. Órgão como o ICMBio que também está ligado diretamente à temática ambiental, além de não possuir unidade em Ribeirão Preto, não exerce gestão de unidade de conservação no município uma vez que não há nenhuma de âmbito Federal nos limites geográficos municipais, sendo assim não fará parte desta análise.

2.4.1 IBAMA

O Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) foi criado em 1989, ano seguinte à promulgação da Constituição Federal (tratada no item 2.1.2), pela lei Federal 7.735/89. Essa lei extinguiu a Secretaria Especial do Meio Ambiente –SEMA e a superintendência do desenvolvimento da pesca – SUDEPE vinculados ao Ministério do Interior e ao ministério da Agricultura, respectivamente, e transferiu as obrigações e os créditos desses órgãos ao IBAMA. Além da SUDEPE e da SEMA, o IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal) e o SUDHEVEA (Superintendência da borracha), ambos extintos anteriormente pela lei 7.732/89, também tem suas competências e atribuições transferidas para o IBAMA a partir da mencionada lei de criação do órgão. Como afirma Schmitt e Scardua,(2015) o IBAMA passou a ser referência na questão ambiental e nos anos decorrentes os desafios e problemas a serem enfrentados e resolvidos foram maiores que a capacidade do órgão.

A partir disso o IBAMA fica vinculado ao ministério do Meio Ambiente e sua competência e finalidade, dentro da lei, sofrem alterações ao longo do tempo através de revogações, alterações e promulgações de leis que tratam do funcionamento do mesmo. Uma mudança importante que ocorreu desde então foi a transferência de parte das atribuições e competências do IBAMA ao instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade. Esse órgão fica responsável pelas atribuições, antes do IBAMA, relacionadas às unidades de conservação Federais definido pela lei 11.516/07. Essa mesma lei é a que define atualmente as finalidades do IBAMA como observado no seu artigo 2º:

I - exercer o poder de polícia ambiental;

II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e

III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente (BRASIL, 2007)

Na tentativa de alcançar a real implantação do sistema de Unidades de Conservação, algo que o IBAMA não estava conseguindo realizar desde então, foi criado o ICMBio. Essa desestruturação do IBAMA na criação do ICMBio gerou um enfraquecimento do órgão devido a redistribuição de servidores entre os dois órgãos, além de causar conflitos entre os servidores que questionaram a maneira como foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade e que não concordaram com a mudança. Nesse mesmo período o STF julgou inconstitucional a maneira como foi criado o ICMBio mas devido a pressões políticas acabou

voltando atrás de seu julgamento e retirando a decisão que poderia extinguir o órgão. (FERREIRA, 2012)

Para definir de forma mais clara as competências do IBAMA, a recente portaria 4.396 de 2019 também repete o que foi tratado no artigo citado acima e trata adicionalmente sobre o regimento interno vigente, o que deixa mais claro em relação às competências como mostrado abaixo:

Art. 2º Compete ao Ibama, ressalvadas as competências das demais entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), e observadas as diretrizes emitidas pelo Ministério do Meio Ambiente, as seguintes atribuições em âmbito federal:

I - proposição e edição de normas e padrões de qualidade ambiental;

II - avaliação de impactos ambientais;

III - **licenciamento ambiental de atividades**, empreendimentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, e daqueles capazes de causar degradação ambiental, nos termos da lei;

IV - implementação dos Cadastros Técnicos Federais de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais;

V - **fiscalização e aplicação de penalidades administrativas ambientais ou compensatórias** pelo não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, nos termos da legislação em vigor;

VI - geração, integração e disseminação sistemática de informações e conhecimentos relativos ao meio ambiente;

VII - disciplinamento, cadastramento, licenciamento, monitoramento e fiscalização dos usos e acessos aos recursos ambientais, **florísticos e faunísticos**;

VIII - análise, registro e controle de substâncias químicas, agrotóxicos e de seus componentes e afins, conforme legislação;

IX - assistência e apoio operacional às instituições públicas e à sociedade em caso de acidentes e emergências ambientais de relevante interesse ambiental;

X - execução de programas de educação ambiental;

XI - **fiscalização e controle da coleta e transporte de material biológico**;

XII - recuperação de áreas degradadas;

XIII - apoio à implementação do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente - Sinima;

XIV - aplicação dos dispositivos e dos acordos internacionais relativos à gestão ambiental no âmbito de sua competência;

XV - monitoramento, prevenção e controle de desmatamentos, queimadas e incêndios florestais;

XVI - elaboração do sistema de informação para a gestão do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais;

XVII - elaboração e estabelecimento de critérios, padrões e proposição de normas ambientais para a gestão do uso dos **recursos pesqueiros, faunísticos e florestais**, e;

XVIII - elaboração do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente.

O fato do IBAMA poder atuar sobre todos os tipos de infrações ambientais, em todo o território Nacional, pode atrapalhar de certa forma o objetivo da descentralização podendo causar desinteresse dos demais entes federativos em investir em seus próprios órgãos ambientais uma vez que o IBAMA possa resolver os problemas da municipalidade, por exemplo. Conseqüentemente isso afasta o objetivo da descentralização e também enfraquece o órgão Federal para executar as atividades que lhe são exclusivas uma vez que este tenha que dividir as ações com atuações que poderiam ser realizadas pelos entes estaduais ou municipais (SCHMITT; SCARDUA, 2015).

Como foi criado há mais de 20 anos, o IBAMA ao longo do tempo passou a encontrar cada vez mais dificuldades para resolver algumas questões ambientais não só pela falta de efetivo e recurso mas também por questões resultantes de peculiaridade locais que geram certas dificuldades para a autarquia. Um motivo que merece destaque é o fato dos servidores, principalmente os lotados na região amazônica, muitas vezes terem receio de sair a campo para fiscalizar e serem repreendidos durante a prática fiscalizatória. Há também outras limitações institucionais que podem ser citadas: carência de alguns perfis profissionais compatíveis com cargos específicos como por exemplo o de coordenador operacional, diminuição de efetivos de servidores para ações fiscalizatórias e falta de apoio da organização (PEREIRA, 2018; SCHMITT; SCARDUA, 2015).

Diante dessas dificuldades, Bastos et al (2019) mostram que o IBAMA em Santa Catarina passou a se atentar em relação a gestão por competências, em que cada servidor com sua respectiva área de formação é lotado de maneira que contribua da melhor forma possível para o bom funcionamento do órgão. Ações como esta servem para preencher lacunas ou pelo menos minimizar as dificuldades encontradas na realização das atribuições designadas.

Essa competência se estende além da formação acadêmica, como por exemplo no conhecimento das tecnologias utilizadas nas práticas fiscalizatórias como o PDA (*personal digital assistant*) que é usado para lavrar o auto de infração. Caso empregado de maneira

incorreta pode servir como embasamento para a defesa do autuado impugnar o auto de infração. Com isso a atualização do conhecimento, bem como a disponibilização por parte do órgão de treinamentos necessários de acordo com novas demandas, seja em relação à formação acadêmica específica, às leis que sofrem mudanças ou em relação as tecnologias ou novas práticas dentro do órgão é de extrema importância para tentar diminuir alguns problemas além dos já existentes (BASTOS et al., 2019).

O IBAMA dentro do processo de governança ambiental no Brasil se torna uma importante peça para defender os interesses da União, como já discutido anteriormente, a partir do princípio de predominância de interesse. Mesmo que a descentralização se apresente como um processo que tenha a tendência cada vez maior a ser seguido, o órgão Federal continua fazendo parte da gestão ambiental pública e é indispensável no modelo de federalismo cooperativo o que faz com que sua capacidade em termos de estrutura e funcionamento estejam sempre em consonância com as necessidades relacionadas a sua atuação.

2.5 Atribuições dos Órgãos Estaduais

No âmbito estadual, com unidade física em Ribeirão Preto, os órgãos analisados foram a CETESB, DAEE, Polícia Militar Ambiental do estado, Fundação Florestal, Ministério Público - GAEMA e o Comitê de Bacia por abranger vários municípios, sendo portanto considerado neste item.

2.5.1 CETESB

A CETESB, atualmente denominada como Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, já sofreu várias alterações ao longo de sua história tanto na denominação do órgão quanto em suas competências. Porém, a sigla a que se refere ao órgão se mantém até hoje mesmo não correspondendo mais enquanto acrônimo. O órgão foi criado em 1968 pelo decreto 50.079, anteriormente à promulgação da Constituição Federal, Constituição Estadual de São Paulo e da política Nacional e estadual do Meio Ambiente, com a denominação de Centro Tecnológico de Saneamento Básico – CETESB, sigla essa que se mantém até os dias atuais. Com a lei 118 de 1973 a CETESB sofre a primeira alteração em suas competências e passa a ser denominado Centro Tecnológico de Saneamento Básico e de Controle de Poluição das Águas.

Essa transferência de responsabilidade da União para os estados, observada no histórico supracitado, deu-se em consequência da falta de ação a nível Federal, na época representada pela SEMA uma vez que o IBAMA seria criado apenas em 1989, juntamente com o fato do

Estado de São Paulo estar em um nível de desenvolvimento maior do que outros estados, fato este que traz como consequência o aumento da poluição, motivando assim a criação de um órgão ambiental estadual (TEDESCHI, 1995).

A última e a vigente alteração ocorre em 2009 quando o órgão passa a ter a denominação de Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. A principal alteração se dá nas atribuições que estão dispostas a seguir:

“Artigo 2º - A CETESB, na qualidade de órgão delegado do Governo do Estado de São Paulo no campo do controle da poluição, de órgão executor do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais - SEAQUA, e de órgão do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH, tem as seguintes atribuições:

- I - proceder ao **licenciamento ambiental** de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;
- II - autorizar a supressão de vegetação e intervenções em áreas consideradas de Preservação Permanente e demais áreas ambientalmente protegidas;
- III - emitir alvarás e licenças relativas ao uso e ocupação do solo em áreas de proteção de mananciais;
- IV - emitir licenças de localização relativas ao zoneamento industrial metropolitano;
- V - fiscalizar e impor penalidades:
 - a) a quem instale ou opere as atividades de que trata o inciso I deste artigo, sem licença ou autorização ambiental ou descumpra as exigências e condições nelas impostas;
 - b) a quem cause poluição ou degradação do meio ambiente;
 - c) aos infratores da legislação sobre o uso e ocupação do solo em áreas de proteção de mananciais;
 - d) aos infratores da legislação sobre o zoneamento industrial metropolitano;
- VI - executar o monitoramento ambiental, em especial da qualidade dos **recursos hídricos** superficiais e subterrâneos, do ar e do solo;
- VII - efetuar exames e análises necessários ao exercício das atividades de licenciamento, fiscalização e monitoramento ambiental;
- VIII - desenvolver estudos e pesquisas de interesse de seu campo de atuação;
- IX - promover treinamento e aperfeiçoamento de pessoal para as atividades relacionadas com seu campo de atuação;
- X - prestar serviços técnicos especializados a terceiros no âmbito de seu campo de atuação;
- XI - explorar direta ou indiretamente os resultados das pesquisas realizadas;

XII - promover o intercâmbio de informações e transferência de tecnologia com entidades nacionais e internacionais no âmbito de seu campo de atuação.
 XIII - expedir normas técnicas específicas e suplementares no âmbito de suas atribuições.

§ 1º - O exercício, pela CETESB, das atribuições definidas neste artigo:
 1 - **não exclui a competência de outros órgãos da Secretaria do Meio Ambiente e dos demais órgãos integrantes do SEAQUA e do SIGRH, especialmente na fiscalização preventiva e repressiva de infrações à legislação ambiental**, de proteção de mananciais e do cumprimento de condicionantes de licenças e autorizações ambientais; (SÃO PAULO, 2009)

Vale ressaltar ainda que, mesmo já sendo abordada a questão da fiscalização na lei acima, o recente decreto 64.132 de 2019 que dispõe sobre a organização da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, da qual a CETESB é integrante, adverte e resolve que deve haver ação conjunta dos órgãos estaduais em ações relativas à fiscalização de infrações ambientais dentro do estado como visto abaixo:

A fiscalização de infrações contra o meio ambiente será realizada de forma integrada pela **Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade, pelas unidades de policiamento ambiental, da Polícia Militar do Estado de São Paulo, e pela CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo**, de acordo com suas respectivas atribuições e competências legais (São Paulo, 2019).

A CETESB representa o primeiro passo a ser seguido no processo de descentralização, neste caso com a transferência de atribuições vindas da União para o Estado. No estado de São Paulo, o órgão tem todo respaldo na legislação, como visto anteriormente, principalmente na questão do licenciamento ambiental. Da mesma forma que o IBAMA é fundamental para o federalismo cooperativo, a CETESB segue a mesma lógica, respeitando as atribuições do órgão de nível Federal, e sua estrutura deve se manter constantemente atualizada para que não só exerça suas atribuições designadas a partir da descentralização como também auxilie os órgãos municipais quando necessário fortalecendo a governança ambiental até o nível local.

2.5.2 POLICIA MILITAR AMBIENTAL

A atuação da polícia militar ambiental no Brasil é respaldada pela Constituição Federal de 1988, mas conta também com leis infraconstitucionais que norteiam as ações realizadas pela

PM em seus respectivos estados como, por exemplo, a de São Paulo, que se fez pioneira na América Latina (NORMANDO, 2014).

O artigo que embasa a atuação da Polícia Militar no estado de São Paulo tem a seguinte redação:

Artigo 195 - As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, com aplicação de multas diárias e progressivas no caso de continuidade da infração ou reincidência, incluídas a redução do nível de atividade e a interdição, independentemente da obrigação dos infratores de reparação aos danos causados.

Parágrafo único - O sistema de proteção e desenvolvimento do meio ambiente será integrado pela Polícia Militar, mediante suas unidades de policiamento florestal e de mananciais, incumbidas da prevenção e repressão das infrações cometidas contra o meio ambiente, sem prejuízo dos corpos de fiscalização dos demais órgãos especializados (SÃO PAULO, 1988, grifo nosso).

Porém, o histórico da polícia ambiental de São Paulo se inicia em 1949, antes da constituição estadual, quando o decreto nº 19.008-A cria a unidade de Polícia Florestal, na época ligada à secretaria da agricultura. Um decreto publicado em 1971 revoga o decreto de 1949 e transforma o Corpo de Policiamento Florestal em Corpo de Policiamento de Recursos Naturais (P.R.N.).

Em 1975 passou a integrar a Segurança Pública do Estado de São Paulo e a chamar-se Policiamento Florestal e de Mananciais (Polícia Militar Ambiental, 2020). O Comando de Policiamento Ambiental (CPAmb), atual nome da instituição, instituído pelo decreto 46.263/2001 passa a ter a seguinte responsabilidade:

Os BPamb são responsáveis pela polícia ostensiva e preservação da ordem pública em ações de policiamento relacionadas com a salvaguarda dos recursos naturais do Estado e pela prevenção e repressão das infrações cometidas contra o meio ambiente, nas suas respectivas áreas de atuação.”(SÃO PAULO, 2001)

O mesmo decreto organiza o Comando em 4 batalhões, o 1º localizado na capital, o 2º em Birigui, 3º Guarujá e o 4º São José do Rio Preto, cada um responsável por uma região dentro do estado. A 4ª Companhia, localizada em Ribeirão Preto, é subordinada ao 4º Batalhão.

Em 2019, dois decretos estaduais também trataram de atribuições relacionadas à polícia militar ambiental. Um sobre de fiscalização e outro relacionado à apuração de infrações ambientais. O primeiro decreto já citado no item anterior, promulgado em março, trata da questão de fiscalização. Já o segundo estabelece os processos para apuração de infrações ambientais em conjunto com a CFB como pode ser visto no artigo 3º:

§ 2º - **A Polícia Militar Ambiental e a Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente** serão responsáveis pela lavratura do Auto de Infração Ambiental, imposição de sanções e adoção das demais providências administrativas no âmbito de suas respectivas atribuições (SÃO PAULO, 2019.B)

As polícias militares estaduais, cada uma atuando em sua respectiva jurisdição, acabam por consequência tendo atuação em todo território Nacional. Isso faz dessa instituição um dos maiores órgãos que atuam em defesa do meio ambiente e muitas vezes, dependendo da região, o único órgão que pode de alguma forma agir para impedir ações de degradação ambiental. Dessa forma, é importante que a definição da atuação da polícia seja cada vez mais delimitada e clara para que tenha uma maior eficiência (SILVA & SILVA, 2018).

Até agora vimos a ocorrência da descentralização, especificamente, em órgãos relacionados diretamente com a temática ambiental. Já na Polícia Militar do Estado de São Paulo a descentralização ocorreu em todos campos de atuação desta instituição mas que, como consequência, a proteção do meio ambiente também seguiu todo o processo como visto em seu histórico. As ações da Polícia são mais voltadas à fiscalização das infrações ambientais, essencial à gestão ambiental pública, na tentativa de atenuar comportamentos lesivos ao meio ambiente a partir do exercício de seu poder de polícia que defende os interesses da coletividade.

2.5.3 COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO E BIODIVERSIDADE – CFB

Criada recentemente pelo decreto 64.132/19, a CFB como já visto no item 2.5.2 é responsável, dentre outras atribuições, de lavrar o auto de infração ambiental juntamente com a Polícia Militar Ambiental. Além disso possui as seguintes atribuições:

I - propor normas e definir procedimentos para orientar as ações de fiscalização, a imposição de sanções administrativas e o processamento de Autos de Infração Ambiental;

- II** - planejar, coordenar e controlar a aplicação de normas e políticas, bem como a execução de programas, projetos e ações relacionados à fiscalização e ao monitoramento dos recursos naturais;
- III** - propor a definição de prioridades para a aplicação dos recursos financeiros provenientes das sanções administrativas impostas por meio da Secretaria e das unidades de policiamento ambiental da Polícia Militar do Estado de São Paulo;
- IV** - apoiar, técnica e financeiramente, as unidades de policiamento ambiental, da Polícia Militar do Estado de São Paulo, incumbidas, nos termos do parágrafo único do artigo 195 da Constituição do Estado de São Paulo, da prevenção e repressão das infrações cometidas contra o meio ambiente;
- V** - elaborar laudos que poderão também subsidiar as ações de licenciamento e fiscalização ambiental de competência dos demais órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais - SEAQUA;
- VI** - planejar, coordenar, monitorar e orientar a aplicação de normas e políticas, bem como a execução de planos, programas, projetos e ações relacionados à proteção e à recuperação dos recursos naturais, ao uso sustentável e à conservação da biodiversidade;
- VII** - expedir autorizações relativas à fauna silvestre.

No mesmo artigo que trata de suas atribuições, em parágrafo único, atribui as ações de fiscalização também à CETESB como visto abaixo:

A fiscalização de infrações contra o meio ambiente será realizada de forma integrada pela Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade, pelas unidades de policiamento ambiental, da Polícia Militar do Estado de São Paulo, e pela CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, de acordo com suas respectivas atribuições e competências legais (SÃO PAULO, 2019-A).

O que é possível notar analisando os dois decretos publicados em 2019, é que há uma fragmentação em que a atribuição de lavrar o auto de infração fica por responsabilidade da CFB e PM ambiental enquanto que o ato de fiscalizar, além dos já citados, também é atribuição da CETESB.

2.5.4 FUNDAÇÃO FLORESTAL

Em Ribeirão Preto, a única unidade de conservação à nível estadual é a Estação Ecológica de Ribeirão Preto – Mata de Santa Tereza, e sua gestão é realizada pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo - Fundação Florestal. A

fundação foi criada pela lei 5.208/86 e no mesmo ano, o decreto 25.952 apresentou o estatuto que define suas atribuições e que até hoje é adotado nas leis que tratam sobre a Fundação. As atribuições são vista no artigo 3º:

Artigo 3.º - A Fundação terá por objeto contribuir para a conservação, manejo e ampliação das florestas de produção e de preservação permanente, pertencentes ou possuídas pelo patrimônio do Estado, em particular aquelas sob administração do Instituto Florestal, bem como subsidiar a pesquisa pertinente, mediante:

I - o levantamento e caracterização de áreas de domínio particular, de interesse público, para fins de desapropriação pelo Estado;

II - o perfeito dimensionamento jurídico-patrimonial das áreas a que se refere este artigo;

III - a execução de medidas de exploração racional e econômica das florestas implantadas, seus produtos e subprodutos;

IV - a implantação de florestas para fins conservacionistas, técnico-científicos e econômicos;

V - a elaboração de planos que visem à utilização de áreas naturais, florestas implantadas e outras áreas com potencial para uso recreacional e educativo, bem como a elaboração de planos de manejo da paisagem;

VI - a execução de planos que objetivem a preservação, o desenvolvimento e a utilização econômica da fauna nativa, bem como seu equilíbrio biótico;

VII - o desenvolvimento e a execução de planos relacionados a atividades agro-silvo-pastoris;

VIII - a execução de planos que objetivem o maior rendimento operacional das áreas florestais e sua preservação, além do combate a pragas, moléstias e incêndios;

IX - a execução do inventário florestal e acompanhamento da evolução da cobertura vegetal do Estado;

X - a divulgação de trabalhos técnico-científicos (SÃO PAULO, 1986).

Na lei que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, no artigo 6º é possível observar a adoção dos órgãos estaduais como parte integrante dos órgãos executores como visto abaixo:

III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os **órgãos estaduais** e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação (BRASIL, 2000).

Voltando para a legislação estadual, a lei nº 51.453/06 que cria o Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR adota como órgãos executores a Fundação Florestal e o Instituto Florestal e em seu artigo 5º adiciona atribuições além das já estipuladas no estatuto da Fundação. Algumas alterações foram feitas pela lei 54.079/09 e, dentre as novas atribuições vale destacar a seguinte:

“executar ações para a conservação, manutenção, proteção e fiscalização das áreas protegidas, pertencentes ou possuídas pelo patrimônio do Estado, indicadas no Anexo I, em articulação com a Procuradoria Geral do Estado e demais órgãos de fiscalização e licenciamento do Estado”(SÃO PAULO, 2009)

O anexo 1 citado acima estipula quais serão as unidades de conservação que terão sua administração atribuídas à Fundação Florestal e nessa lista consta a Estação Ecológica de Ribeirão Preto. Para Faria e Pires (2012) a Fundação não estava preparada para as mudanças que vieram a partir da lei de criação do SIEFLOR. Além disso, os funcionários, principalmente os gestores, que muitas vezes são sobrecarregados em seus cargos não possuem planos de carreira e essa instabilidade pode torna-los mais suscetíveis a pressões políticas com interesses contrários à conservação.

A última e mais recente legislação que dá atribuições à Fundação é o decreto 60.302/14 que Institui o Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo – SIGAP. Nesse decreto algumas informações repetem o que já foi tratado em leis anteriores, mas que reafirmam pontos importantes e também é possível observar atribuições que ainda não haviam nas leis anteriores como:

Artigo 4º - O SIGAP será gerido pelos seguintes órgãos e entidades, com as respectivas atribuições:

[...]

III - órgãos executores:

[...]

b) Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo, com atribuição de fazer a gestão direta das áreas do SIGAP sob sua administração;

[...]

Artigo 29 - Caberá à Secretaria do Meio Ambiente, **à Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo e à Polícia Militar do Estado de São Paulo** a realização, por meio de Plano de Fiscalização Integrada, das atividades de fiscalização nas unidades de conservação.

[...]

Artigo 39 - Ao SIEFLOR caberá, como subsistema do SIGAP, **a gestão direta das áreas protegidas que tenham sido ou venham a ser criadas pelo Estado de São**

Paulo e estejam sob a administração do Instituto Florestal ou da **Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo** (SÃO PAULO, 2014).

A Estação Ecológica de Ribeirão Preto foi criada pelo decreto estadual n.º 22.691/84 e de acordo a legislação citada acima, sua administração fica por conta da Fundação Florestal. Além disso, como foi visto, a Fundação não só tem atribuições relacionadas a administração como também à fiscalização de maneira integrada com a Polícia Militar.

De forma análoga ao que ocorreu na governança dos recursos florestais à nível Federal em que o IBAMA se reestruturou em 2007 dando origem ao ICMBio que ficou responsável por gerenciar as unidades de conservação Federais, em São Paulo a Fundação Florestal tem a mesma atribuição dentro do estado, deixando a CETESB mais voltada ao licenciamento como discutido. Essa fragmentação na gestão ambiental tanto a nível Federal e Estadual tem como consequência uma maior quantidade de órgãos de forma setORIZADA fazendo com que seja necessária a integração entre todos eles já que ações de cada instituição reflete nas demais.

2.5.5 DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA - DAEE

A outorga do uso da água, instituído desde 1934 no Código das Águas, é um importante instrumento no gerenciamento dos recursos hídricos que visa regular o uso da água de acordo com a disponibilidade buscando a utilização racional desse recurso. Dessa forma, o DAEE, órgão gestor dos recursos hídricos no estado de São Paulo, opera de maneira descentralizada, para atender os municípios, usuários e cidadãos nessa questão (DAEE, 2020; FERRAZ; BRAGA JR., 1998).

Vale lembrar que o DAEE, segundo o decreto 41.258/96 que regulamenta o processo de outorga, é o responsável no estado e conseqüentemente é quem outorga o DAERP no município de Ribeirão Preto.

Artigo 7º - Compete ao Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE, no âmbito do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH, exercer as atribuições que lhe forem conferidas por lei, especialmente:

I - autorizar a implantação de empreendimentos que demandem o uso de recursos hídricos, em conformidade com o disposto no art. 9º desta lei, sem prejuízo da licença ambiental;

II - cadastrar os usuários e outorgar o direito de uso dos recursos hídricos, na conformidade com o disposto no art. 10 e aplicar as sanções previstas nos artigos 11 e 12 desta lei;(SÃO PAULO, 1991)

Artigo 7º - A cobrança será realizada:
I - pela entidade responsável pela outorga de direito de uso nas Bacias Hidrográficas desprovidas de Agências de Bacias;(São Paulo, 2005)

Na governança dos recursos hídricos no estado de São Paulo, o DAEE dentro de suas atribuições, é munido de um importante instrumento que é a outorga de direito de uso dos recursos hídricos. Como já discutido, em Ribeirão Preto a questão do aquífero Guarani torna a região do município e conseqüentemente a gestão pública desse recurso de extrema importância do ponto de vista ambiental. O DAEE observando o que é estipulado na legislação, é uma instituição que representa o interesse na regulação de recursos hídricos que busca a conservação ambiental.

2.5.6 Ministério Público – GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE

O GAEMA, no âmbito do Ministério Público de São Paulo, foi instituído em 2008 pelo Ato normativo 552

Art. 7º. - Caberá aos Promotores de Justiça integrantes do GAEMA o exercício das atividades mencionadas no art. 5º. do presente Ato, como também:
[...]
II - reunir-se anualmente com os órgãos ambientais e com representantes da sociedade civil para a definição dos temas regionais prioritários;
Art. 9º [...]

A defesa do meio ambiente, considerada como um dos interesses da sociedade, é parte da missão do Ministério Público que tem sua atuação legitimada pela Constituição Federal e é pautado em proteger, juridicamente, o meio ambiente e realizar a articulação com a sociedade civil, quando se trata de políticas públicas ambientais. Com esse papel de articulador para se alcançar uma democracia participativa, a presença do Ministério Público em audiências, acompanhamento de processos legislativos e participação em conselhos é indispensável, para que cumpra realmente a sua função (LITTLE, 2003).

III - intermediação perante outros órgãos da administração pública, para viabilização de Força-Tarefa ou obtenção de informações;

Como exemplo dessa intermediação, o Ministério Público pode investigar e requisitar ao órgão responsável pelo licenciamento de algum empreendimento potencialmente lesivo ao meio ambiente informações que julgar importantes, que servem muitas vezes para adoção de medidas realizadas pelo MP como instauração de procedimentos prévios e inquéritos civis para solucionar problemas em determinado local (LITTLE, 2003).

O TAC (termo de ajustamento de conduta), realizado após uma negociação entre as partes com o intuito de prevenir ou reparar um dano ambiental causado, é um instrumento bastante utilizado pelo MP quando constata essas atividades lesivas ao meio ambiente. O TAC é baseado em bom senso, já que o documento firmado, quando há um acordo, apresenta eficácia de título executivo extrajudicial. Ainda na esfera judicial, quando não há um consenso para ser firmado o TAC, o ministério público pode intervir a partir de ação cautelar, ajuizamento de ação civil pública ou condenação em dinheiro reparatório do dano além de sanções de ordem penal às pessoas físicas ou jurídicas que cometerem ações consideradas (LITTLE, 2003).

Para Rossi e Gomes (2017, p. 260):

Trata-se de um mecanismo processual muito utilizado, especialmente quando se trata de demandas ambientais. Os ajustamentos das condutas são estabelecidos por meio de imposição de obrigações para que o compromissário faça ou deixe de fazer algo que era maléfico ao equilíbrio ambiental, passando a corrigir sua conduta, sem prejuízo da fixação de obrigações pecuniárias que podem ser objeto de execuções por quantia certa.

Mesmo com sua responsabilidade na esfera judicial e como articulador perante a sociedade para mobilizar os diversos segmentos sociais o Ministério Público mesmo com todos os avanços conquistados desde a Constituição Federal ainda encontra muitos desafios para exercer seu papel. A exemplo disso, podemos citar a necessidade de aperfeiçoamento de sua estrutura interna e capacitação de seus membros e o adequado aparelhamento material (LITTLE, 2003).

Para Little (2003, p.339) o maior obstáculo enfrentado pelo Ministério Público e que merece ser destacado é:

“a difícil relação deste com os demais organismos governamentais com funções na área ambiental – a dificuldade de intercâmbio interinstitucional, que prejudica a obtenção de dados, informações e subsídios imprescindíveis. Portanto, mecanismos já disponíveis e mesmo inovações deverão ser adotados de modo a superar o grave problema do comportamento burocrata que emperra o pleno funcionamento da estrutura organizacional externa.”

O Ministério Público, aqui representado pelo Grupo de Atuação Especial em Meio Ambiente, ao mesmo tempo que fiscaliza as ações das instituições públicas voltadas ao meio ambiente é um meio de representação do interesse coletivo pois poderá cobrar desses órgãos o desempenho esperado. Além disso, como visto, o GAEMA pode atuar como um articulador na

resolução de problemas que vão além da atribuição de um único órgão, auxiliando assim no processo de governança ambiental como um todo.

2.5.7 CBH-PARDO

Quando se trata de recursos hídricos e comitês de bacias, o processo de descentralização torna-se mais complicado porque há dentro desse contexto uma nova unidade territorial, no caso a bacia hidrográfica, abrangendo uma região que ultrapassa limites de um único município ou até mesmo de estados. Em alguns estados a existência dos comitês não são obrigatórias e assim sua criação acaba sendo consequência de diferentes pressões que surgiram para atender objetivos diversos entre os quais podemos citar: áreas consideradas como prioridade pelo poder público; iniciativas vindas de atores locais; como parte de programas estaduais com intuito de envolver todo o território ou a se adequar a novas leis de recursos hídricos, entre outros (ABERS; JORGE, 2005).

Na Política Estadual de Recursos Hídricos, a bacia hidrográfica é adotada como unidade físico-territorial de planejamento de gerenciamento e assim os comitês são criados a partir desta lei bem como suas competências como visto abaixo:

Artigo 22 - Ficam criados, como órgãos colegiados, consultivos e deliberativos, de nível estratégico, com composição, organização, competência e funcionamento definidos em regulamento desta lei, os seguintes:

II - Comitês de Bacias Hidrográficas, com atuação em unidades hidrográficas estabelecidas pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Artigo 26 - Aos Comitês de Bacias Hidrográficas, órgãos consultivos e deliberativos de nível regional, competem:

I - aprovar a proposta da bacia hidrográfica, para integrar o Plano Estadual de Recursos Hídricos e suas atualizações;

II - aprovar a proposta de programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos financeiros em serviços e obras de interesse para o gerenciamento dos recursos hídricos em particular os referidos no artigo 4º desta lei, quando relacionados com recursos hídricos;

III - aprovar a proposta do plano de utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos da bacia hidrográfica, em especial o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso preponderantes, com o apoio de audiências públicas;

V - promover entendimentos, cooperação e eventual conciliação entre os usuários dos recursos hídricos;

VI - promover estudos, divulgação e debates, dos programas prioritários de serviços e obras a serem realizados no interesse da coletividade;

VII - apreciar, até 31 de março de cada ano, relatório sobre "A Situação dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica". (São Paulo, 1991)

A Bacia hidrográfica do Rio Pardo compreende 27 municípios e a sede da secretaria executiva do seu comitê é em Ribeirão Preto como apresentado na figura abaixo.

Ribeirão Preto que é um grande centro urbano, e o uso excessivo dessa fonte está causando o rebaixamento do nível do aquífero (SANTOS et al., 2008).

Mesmo que a cobrança da água seja atribuição do DAEE como visto no item 2.5.4, é importante mostrar que os Comitês de Bacia atuam na definição e regulação desse instrumento como estipulado no artigo 2º da lei 12.183:

A cobrança pela utilização dos recursos hídricos será vinculada à implementação de programas, projetos, serviços e obras, de interesse público, da iniciativa pública ou privada, definidos nos Planos de Recursos Hídricos, aprovados previamente pelos respectivos Comitês de Bacia e pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (SÃO PAULO, 2005).

O Comitê de Bacia, dentro do contexto de governança ambiental da água representa um canal que possibilita a participação social direta, com poder representativo dentro das tomadas de decisões que cabem ao CBH – Pardo. Dessa forma, as atribuições e deliberações dessa instituição são reflexo de uma gestão ambiental descentralizada, por considerar peculiaridades de uma Bacia hidrográfica e conseqüentemente da região de sua abrangência.

2.6 Atribuições dos Órgãos Municipais

Os órgãos ambientais municipais analisados foram: a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e o DAERP. Este último apesar de ser responsável pela distribuição da água e não estar ligado, diretamente, com a defesa do meio ambiente, é de extrema importância do ponto de vista ambiental, pois, toda a captação de água realizada vem do aquífero Guarani o que faz o bom funcionamento desse órgão ser essencial por esta especificidade, sendo que esta é uma das premissas para se descentralizar a gestão ambiental.

2.6.1 DAERP

No estado de São Paulo a maior parte da água que é distribuída para a população, cerca de 80%, vem de águas subterrâneas (CETESB, 2020). Em Ribeirão Preto toda a água é distribuída pelo DAERP e atende 99,9% da população. Toda essa água que é distribuída é captada do aquífero Guarani a partir de 116 poços artesianos que fornecem 16,2 milhões de litros de água por hora para abastecer a cidade, além dos 188 reservatórios que tem capacidade armazenar de 146 mil metros cúbicos (DAERP, 2020; HIRATA; SUHOGUSOFF, 2004).

Um problema que vem sendo combatido na atual gestão do DAERP é o controle de perdas no abastecimento que em 2016 chegava a 66,8% e em 2019 diminuiu para 55 % o que ainda é um número alto. Em 2019, foi sancionada a lei 14.369 que libera a verba para implantação do Programa de Gestão, Controle e Redução de Perdas de Água e Eficiência Energética, desenvolvido pelo DAERP. Esse projeto tem a previsão de diminuir as perdas em 50% até 2021 a partir de investimentos por volta dos R\$ 156 milhões (ASSEMAE, 2020; RIBEIRÃO PRETO, 2020)

Em 2018, pela lei complementar 2.877/18, a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - ARESPCJ e o Município de Ribeirão Preto firmaram um acordo que delegou competências de fiscalização e regulação dos serviços de saneamento em Ribeirão Preto para a referida agência.

Um fato importante que ocorreu dentro do órgão foi a constatação de fraudes em licitações para prestações de serviços que não ocorreram, desviando assim dinheiro de cofres públicos e consequentemente dos serviços e melhorias que poderiam ser realizadas na gestão de água e esgoto de Ribeirão Preto. O ex-superintendente do DAERP, Marco Antônio do Santos, foi um dos que foram presos durante a operação Sevandija que começou em 2015, realizada pelo GAECO - Grupo de atuação especial de combate ao crime organizado. Foi constatado que mais de R\$18 milhões foram desviados de cofres públicos sendo que R\$ 1,5 milhão em propina para dois agentes públicos em que a maior parte foi ao então superintendente supracitado (G1, 2015; MPSP, 2020).

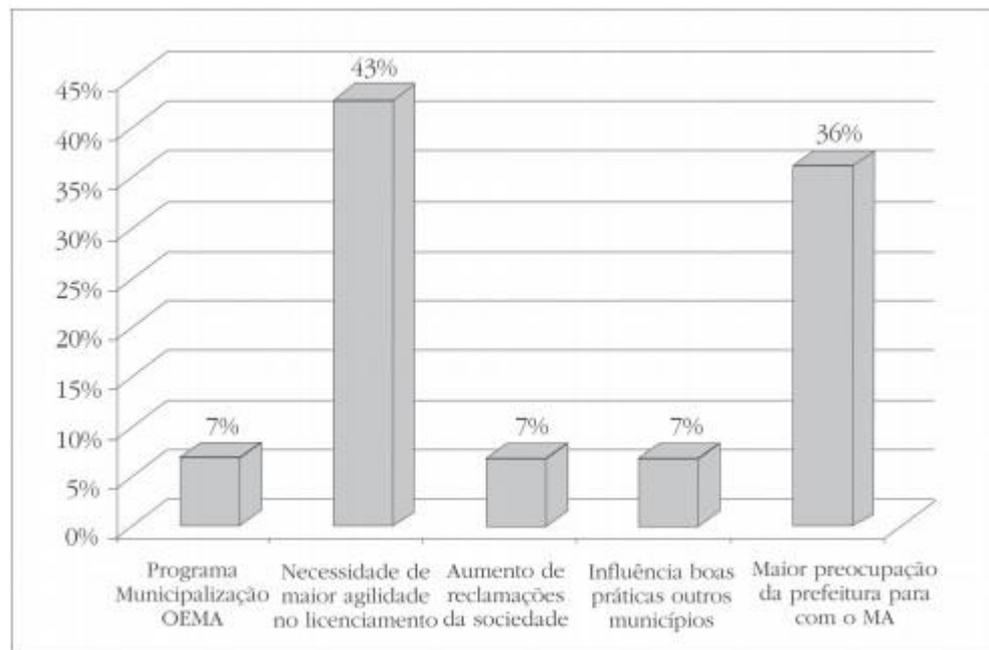
O DAERP não é uma instituição que tem como atuação principal a defesa do meio ambiente e seus recursos, como é o caso de todos os demais órgãos tratados nesse trabalho, porém, trata se de uma instituição que distribui água pra uma cidade densamente povoada e que capta esse recurso diretamente do aquífero. Além disso, é uma autarquia municipal o que condiz com o objetivo da descentralização e dessa maneira, seu papel na gestão ambiental pública é de extrema importância uma vez que o mau funcionamento do órgão pode acarretar em consequências ambientais negativas.

2.6.2 SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE - SMMA

O município se mostra de suma importância quando o assunto é descentralização, e para executar suas atribuições em âmbito local é necessário que seja criado um órgão ambiental municipal. Essa criação de um órgão municipal de meio ambiente pode ser motivada por

diferentes questões como apresentado no gráfico indicado na figura 5, porém, ainda são poucos estudos que analisam como está funcionando todo o processo, qual capacidade real do município em atender as demandas de acordo com sua estrutura entre outros pontos.(NASCIMENTO; BURSZTYN, 2011).

Figura 5 – Gráfico do motivo principal para criação do órgão municipal de meio ambiente



Fonte: Nascimento e BurztyN, 2011

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ribeirão Preto foi criada em 2008 pela lei 2.257, e na mesma lei as competências do extinto Departamento de Gestão Ambiental foram transferidas para a secretaria. Assim, a SMMA tem as seguintes atribuições:

Artigo 18 - À Secretaria do Meio Ambiente, compete:

I - coordenar o processo de formulação, aprovação, avaliação e atualização da Política Municipal do Meio Ambiente;

II - estabelecer diretrizes para o planejamento ambiental em conjunto com a sociedade civil;

III - coordenar e executar, fiscalizar planos, programas, projetos e atividades de proteção ambiental visando contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população mediante a preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais, considerando o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida.

IV - propor normas, critérios e padrões municipais relativos ao controle, ao monitoramento à preservação, à melhoria e à recuperação da qualidade do meio ambiente;

V - outorgar licença ambiental, cadastrar e fiscalizar a implantação e a operação de empreendimentos, potencial ou efetivamente degradadores do meio ambiente;

VI - elaborar planos de ocupação e utilização de áreas das micro bacias hidrográficas, bem como, de uso e ocupação de solo urbano inclusive por sugestão de outros órgãos

e entidades municipais;

VII - **autorizar a exploração de recursos hídricos** e minerais, efetivando seu cadastramento, conforme convênio com os órgãos competentes;

VIII - fixar critérios de monitoramento e auto-monitoramento, **condições de lançamento e padrões de emissão para resíduos e efluentes de qualquer natureza**, ouvidas as demais Secretarias e órgãos públicos, bem como, **exercer a fiscalização de seu cumprimento**;

IX - promover medidas adequadas à preservação de árvores isoladas imunes ao corte e dos maciços vegetais significativos, identificando-os e cadastrando-os bem como exercer a fiscalização correspondente;

X - cumprir e fazer o Plano Diretor de Arborização Urbana e o manejo e integração do Sistema de Áreas Verdes do Município, e da fauna associada;

XI - promover a conscientização pública para a proteção do meio ambiente, criando os instrumentos adequados para a educação ambiental como processo permanente, integrado e multidisciplinar;

XII - incentivar a criação e o desenvolvimento, absorção e difusão de tecnologias compatíveis com a melhoria da qualidade ambiental;

XIII - exigir a recuperação do ambiente degradado;

XIV - propor a criação de unidades de conservação;

XV - implantar o Sistema de Informação para Proteção Ambiental - SIAPA, garantindo o acesso às informações e dados relativos às questões ambientais, e coordenar o sistema de informações Geoambientais do Município e o Cadastro Técnico Municipal;

XVI - promover a captação de recursos financeiros através do Fundo Pró-Meio Ambiente, administrando, fiscalizando e assessorando tecnicamente a aplicação de seus recursos;

XVII - incentivar, promover e realizar estudos técnico-científicos sobre o meio ambiente e difundir seus resultados;

XVIII - **exercer a vigilância e o poder de polícia ambiental**;

XIX - elaborar parecer técnico sobre os Estudos de Impacto Ambiental/Relatórios de impacto Ambiental, para subsidiar a deliberação do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMDEMA);

XX - executar, manter e implantar a urbanização de praças, áreas verdes e a arborização das vias públicas;

XXI - coordenar ações de estímulo aos produtores rurais; (RIBEIRÃO PRETO, 2008)

No *site* da secretaria, entre os itens que tratam sobre os serviços prestados que estão em consonância com as competências listadas acima podemos citar os seguintes:

Quadro 5 – Comparação dos serviços prestados em relação às atribuições da SMMA.

Serviços prestados segundo o <i>site</i> da SMMA	Atribuições segundo a lei 1616/04 – Art. 18
Lista de empreendimentos que se enquadram no licenciamento realizado pelo município	Parágrafos – V; XIV; XIX
Extração de Árvores em Vias Públicas Extração de Árvores Isoladas em Terrenos Particulares Urbanos Intervenção em Área de Preservação Permanente Movimentação de Terra Supressão de Maciço de Vegetação Nativa situado em Área Urbana	Parágrafo – IX; X;
Uso de Espaço Livre Público (Parques Públicos)	Parágrafo -XX

Emissão de certidão para perfuração de poços	Parágrafo - VII; VIII
Parecer técnico para uso e ocupação do solo Desmonte de Rochas Certidão de anuência	Parágrafo - II; VI; XV
Projeto de Paisagismo Entrega de Mudas	Parágrafo - XX
Queixas e Denúncias/Recurso Administrativo sobre Auto de Infração Ambiental	Parágrafo XVIII

No processo de descentralização, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Ribeirão Preto é o nível que a gestão ambiental pública alcança sua maior proximidade em relação a população local. Muitos estudos abordam as secretarias apenas no âmbito do licenciamento ambiental porém, como visto, suas atribuições vão além disso conferindo mais responsabilidades ao órgão na governança ambiental local. Ter mais atribuições estipuladas na legislação não necessariamente garante que isso seja cumprido, é preciso haver estrutura técnica e financeira para se efetivar tais funções.

2.6.3 COMDEMA

Para uma gestão municipal efetiva, a existência e a atuação de um conselho municipal de meio ambiente é de extrema importância, pois, é a partir dele que as peculiaridades e interesses locais serão realmente apresentados e representados. Para que isso se concretize, esses conselhos devem ser bem estruturados e organizados para que seja possível atender os interesses da sociedade civil local. Além disso, os conselhos também servem como espaço educativo e de construção da cidadania (NUNES; PHILIPPI JR; FERNANDES, 2012).

Os autores supracitados, após estudo que buscaram compreender melhor o funcionamento e a importância dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, identificaram alguns aspectos fundamentais para o funcionamento correto, que são: estrutura; composição e representatividade; capacitação; educação em meio ambiente; informação; e, avaliação constante.

Artigo 2º. - São atribuições do COMDEMA, expresso na Lei Complementar nº 287 de novembro de 1993 e suas atualizações e complementações:

- I - fazer cumprir as diretrizes da Política Ambiental do Município;
- II - sugerir e colaborar na elaboração de leis, normas e procedimentos, ações destinadas à recuperação, melhoria ou manutenção da qualidade ambiental, observadas as legislações federal, estadual e municipal;

III - fiscalizar o cumprimento das leis, normas e procedimentos a que se refere o item anterior;

IV - solicitar à comunidade técnico-científica o suporte complementar as ações executivas do município na área ambiental;

V - repassar subsídios, a título de esclarecimento, relativos à defesa do meio ambiente, aos órgãos publicados, privados e à comunidade em geral;

VI - julgar as penalidades previstas em lei, decorrentes de infrações ambientais municipais, respeitando as competências estadual e federal;

VII - informar a comunidade e aos órgãos competentes, federal, estadual e municipal, sobre a existência de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação, após urgente análise técnica, propondo medidas para a sua recuperação;

VIII - propor e analisar a celebração de convênios, contratos e acordos com as entidades públicas e privadas de pesquisa e de atividades ligadas à defesa ambiental;

IX - propor e colaborar na execução de programas educativos e culturais que visem à preservação e melhoria da qualidade ambiental;

X - deliberar, com base em estudos técnicos, sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo, no que se refere às áreas de interesse ambiental;

XI - propor ao Executivo Municipal a instituição de unidades de conservação, visando à proteção de sítios de beleza excepcional, dos mananciais, do patrimônio histórico, artístico e arqueológico, assim como áreas representativas de ecossistemas destinados a realização de pesquisas básicas e aplicadas à ecologia;

XII - realizar e coordenar as audiências públicas, quando regularmente solicitadas, visando garantir a participação da comunidade nas decisões sobre a instalação de atividades que potencialmente causem impactos ambientais;

XIII - acionar os órgãos competentes para localizar, reconhecer, mapear e inventariar em cadastro os recursos naturais existentes no Município;

XIV - manifestar-se sobre Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), nos termos do artigo 10 da Resolução CONAMA 001, de 23/01/1986;

XV - receber denúncias feitas pela população sobre danos infringidos ao meio ambiente, diligenciando pela sua apuração junto aos órgãos competentes;

XVI - opinar sobre a realização de estudos alternativos, visando aquilatar o impacto ambiental de projetos públicos ou privados, requisitando às entidades envolvidas as informações necessárias ao exame da matéria;

XVII - elaborar seu Regimento Interno;

XVIII - dar anuência, fiscalizar e deliberar sobre destinação de recursos do Fundo Pró - Meio Ambiente, expressa pela Lei 10.251 de 2004;

XIX - manifestar-se sobre o Relatório de Análise de Risco Ambiental (RARAM) no que confere a Lei Complementar nº 1616 de 19 de Janeiro de 2004. (RIBEIRÃO PRETO, 1993).

Uma importante mudança que afeta de maneira significativa a representação social no Conselho foi a alteração do artigo 8º que define a composição da diretoria do COMDEMA como apresentado abaixo:

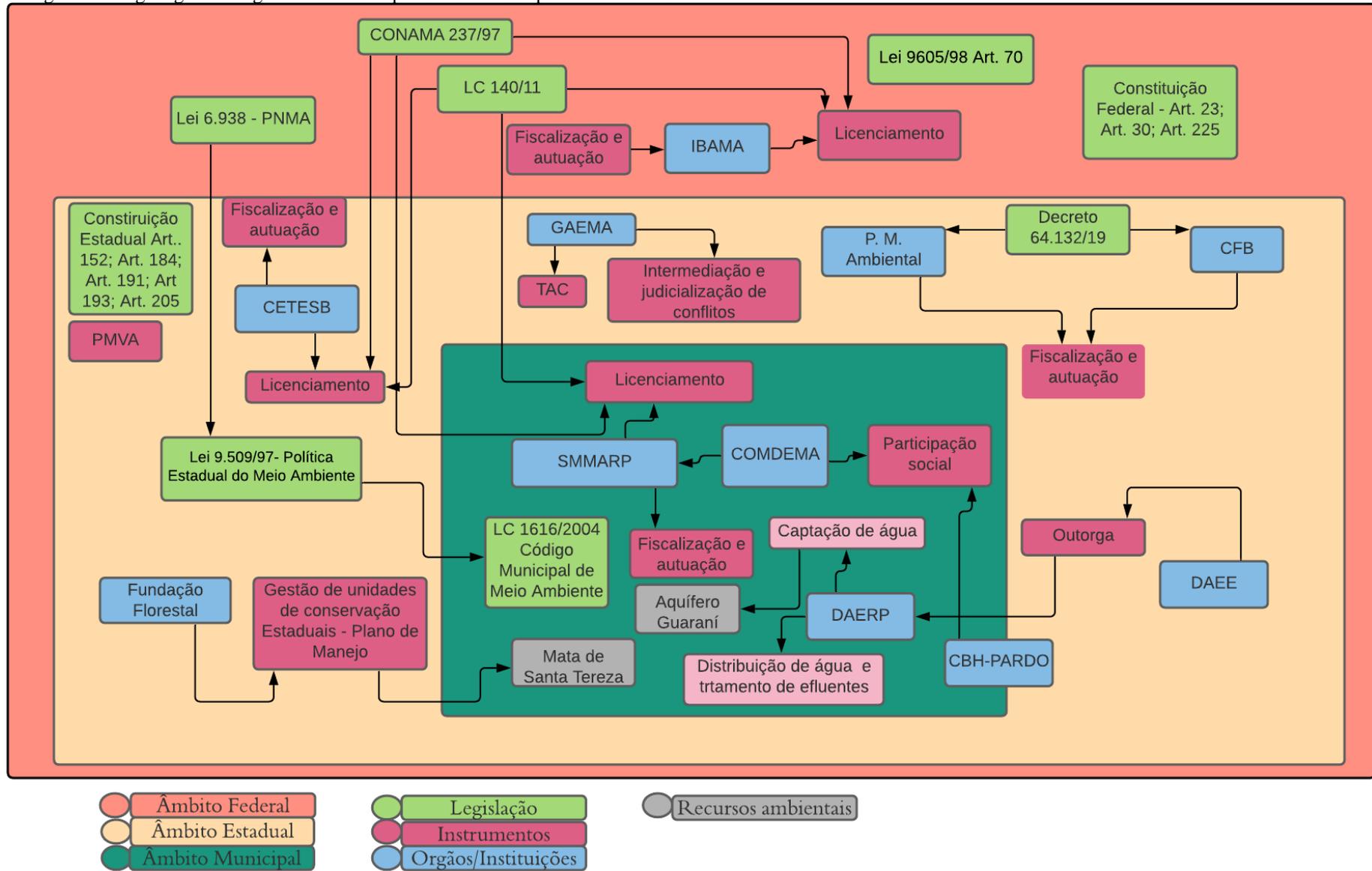
Art. 8º A Diretoria do COMDEMA será constituída por um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário, escolhidos através do escrutínio secreto entre os representantes da sociedade civil, previamente inscritos, homologados pelo Prefeito Municipal, com mandato de 01 (um) ano (RIBEIRÃO PRETO, 1993).

O artigo mostrado acima foi alterado pela lei complementar 2.381 de 2010 e a presidência do COMDEMA deixa de ser por representante da sociedade civil como tinha sido determinado na lei de criação e passa a ser pelo secretário em exercício da secretaria do meio ambiente como visto na nova redação do artigo:

Art. 8º A Diretoria do COMDEMA será constituída:
I - um Presidente que será o Secretário Municipal de Meio Ambiente;
II - um Vice-Presidente que será eleito por Membros representantes da sociedade civil, legalmente eleitos por seus seguimentos e pelos primeiro e segundo Secretários;
III - o primeiro Secretário será eleito pelo voto direto da sociedade civil, através de seus representantes legalmente eleitos, conforme disciplinado por esta lei;
IV - o segundo Secretário será nomeado pelo Presidente.(RIBEIRÃO PRETO, 2010).

A participação social é indispensável para que a governança local se efetive, e a forma como isso se concretiza no município de Ribeirão Preto é através do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente. Da mesma forma que já foi dito em itens anteriores, a legislação que cria e estipula as atribuições de uma instituição não é uma garantia de que haverá uma real representação social na gestão ambiental pública mas por outro lado já é o início para que esse processo ocorra. Como mostrado neste item, mudanças na composição do Conselho, principalmente em relação a presidência, podem enfraquecer a representação dos anseios da sociedade civil local e conseqüentemente levar a uma pseudoparticipação

Figura 6 – Organograma da gestão ambiental pública no município de Ribeirão Preto



2.7 Reflexões finais

Como é possível perceber, atualmente existe um arcabouço legal que respalda a ação de todos os entes Federativos na proteção do meio ambiente e incentiva as ações descentralizadas, além de considerar a possibilidade de auxílio técnico entre os entes Federativos quando necessário. Tanto a União, quanto o estado de São Paulo e o município de Ribeirão Preto possuem um conjunto de legislações ambientais que determinam o campo de atuação dos entes da Federação e ao mesmo tempo respeitam as atribuições de cada um.

O município de Ribeirão Preto acatando o que foi disposto nas leis da União e do Estado promulgou leis, principalmente seu código de meio ambiente, que complementaram as dos demais entes Federativos mostrando que as peculiaridades e interesses locais podem ser atendidos de forma mais concreta através da descentralização. Baseado no que foi analisado nas legislações pode se afirmar que os esforços em transferir ações administrativas em relação a proteção do meio ambiente para o âmbito local vêm se concretizando de maneira cada vez mais clara na redação das leis fazendo com que o processo de transferência seja bem ordenado com requisitos mínimos a serem cumpridos que buscam o funcionamento correto dos órgãos da área ambiental.

Cabe analisar, se realmente estão sendo colocadas em prática todas essas leis que disciplinam, incentivam e induzem a ação do poder público de forma descentralizada com o intuito de tornar a defesa do meio ambiente cada vez mais efetiva e se realmente a descentralização é a maneira mais vantajosa para a gestão ambiental pública no Brasil. Barros et al. (2012), Capeli (2002) e Scardua e Bursztyn (2003) ressaltam que mesmo que a legislação seja considerada suficiente isso não reflete na qualidade da gestão ambiental descentralizada apenas pelo fato de terem sido tais criadas leis, decretos e normas pois estas são apenas o ponto de partida.

Também foi possível observar a setorização, fragmentando a gestão dos recursos ambientais em vários órgãos e dividindo responsabilidades, o que torna a gestão ambiental pública ainda mais complexa devido a necessidade de cooperação e interação entre esses diferentes órgãos pois decisões de uma instituição afetam não só as demais como também o meio ambiente.

A regulação ambiental a partir da intervenção do Estado depende das leis e regulamentos que possibilitam as ações em defesa do meio ambiente que tentam suprir principalmente as falhas de mercado e seus consequentes impactos negativos. O arranjo

institucional para atingir esses objetivos é complexo e exige constantemente mudanças estruturais (BORINELLI et al., 2010). Dessa forma, é essencial que haja de forma clara e bem delimitada a atuação do Estado por meio da legislação vigente, e o resultado que se observa é uma grande diversidade de leis, normas e regulamentos. A descentralização possibilita que essa regulação atinja um nível de especificidade maior a partir da criação de normas que em seu processo de elaboração consideraram as peculiaridades locais e aproximam esse processo da população local, fortalecendo a participação social e conseqüentemente a governança ambiental.

CAPÍTULO 3 – ESTUDO DE CASO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL DE RIBEIRÃO PRETO, SÃO PAULO

3.1 Introdução

A legislação ambiental por si só, por mais que seja considerada suficientemente boa no Brasil, não corrobora com a realidade empírica encontrada ao longo do país, com sua estrutura institucional de proteção ambiental baseada nestas leis. Sendo assim, é de extrema importância compreender quais são os entraves que impedem ou até pioram a qualidade ambiental dentro da atual divisão de competências em matéria ambiental em que se observa tal contradição entre a legislação e atuação do poder público em defesa do meio ambiente (CAPELLI, 2002).

Uma característica da sociedade brasileira é a desigualdade social e a concentração de renda, com a assimetria de poder entre diferentes atores sociais que ocupam posições antagônicas com objetivos distintos e criam relações de dominação que reverberam na questão ambiental. O poder dominante se dá na maioria das vezes pelo detentor de maior capital econômico que consegue defender seus interesses influenciando ações do poder público (SOUZA, OLIVEIRA e FONSECA, 2015).

A luta contra a assimetria do poder, a partir de processos sociais muitas vezes possibilitados a partir da descentralização, é necessária para se combater a lógica capitalista de produção-destruição da natureza que acentua a crise ambiental vivida nos tempos atuais. Redefinir a maneira como o meio ambiente é gerido pelo poder público é uma ação que vem sendo exercida ao longo das últimas décadas e baseia-se principalmente na participação social de forma mais democrática pela sociedade nas políticas públicas, apoiando-se no conceito de governança ambiental como discutido no item 1.3 desta pesquisa (PORTO & SCHUTZ, 2012).

A intersetorialidade das políticas públicas, apesar de seus aspectos positivos, trouxeram novos desafios para a gestão pública como, por exemplo, a dificuldade encontrada na articulação entre essas políticas e as instituições a elas ligadas. Com isso é de extrema importância a comunicação entre instituições para que estas consigam compreender e atender as diretrizes, metas e obrigações da legislação, bem como as necessidades da população. Consequentemente, a cooperação interinstitucional, respeitando as atribuições de cada órgão envolvido, é fator crucial para que se efetive de maneira correta a gestão de políticas públicas, pois, os saberes ligados à determinada área são importantes, mas é ainda mais importante a

troca de informações para a construção de novos saberes (NASCIMENTO, 2010; GOMES & PALIOLOGO, 2018).

O objetivo deste capítulo é analisar a realidade prática da gestão ambiental pública no município de Ribeirão Preto, a partir da análise do conteúdo das entrevistas realizadas com os representantes institucionais e identificar as dificuldades e falhas, como também os aspectos positivos relacionados principalmente ao processo de descentralização. Dessa forma, a partir do que foi apresentado nos capítulos anteriores será possível observar as discrepâncias entre a legislação e a prática cotidiana de gestão ambiental.

3.2 Software Iramuteq

O Iramuteq é ancorado no *software* R e depende da instalação deste para funcionar corretamente e ambos são *softwares* livres portanto podem ser baixados gratuitamente. Por se ancorar em um *software* de estatística, as análises de um determinado corpus textual pelo Iramuteq permitem chegar a resultados baseados em dados estatísticos a partir das palavras contidas no banco de dados analisado. São cinco análises proporcionadas pelo *software*, que são: estatísticas textuais clássicas; pesquisa de especificidades de grupos; classificação hierárquica descendente; análises de similitude e nuvem de palavras, explicadas no quadro abaixo (CAMARGO & JUSTO, 2013).

Quadro 6 – Tipos de análise realizadas pelo *software* Iramuteq

Tipo de análise	Descrição
Análises lexicográficas clássicas ou estatísticas textuais clássicas	Identifica e reformata as unidades de texto, identifica a quantidade de palavras, frequência média e <i>hapax</i> (palavras com frequência um), pesquisa o vocabulário e reduz das palavras com base em suas raízes (formas reduzidas), cria o dicionário de formas reduzidas, identifica formas ativas e suplementares.
Especificidades e AFC – Análise fatorial de correspondência	Associa textos com variáveis, ou seja, possibilita a análise da produção textual em função das variáveis de caracterização. É possível modelo de análise de contrastes das modalidades das variáveis e também a apresentação em plano fatorial.
Método da Classificação Hierárquica	Os segmentos de texto são classificados em função dos seus respectivos vocabulários, e o conjunto deles é repartido em função da frequência das formas reduzidas. A partir de matrizes cruzando segmentos de textos e palavras (em repetidos testes do tipo X ₂), aplica-se o método de CHD e obtém-se uma classificação

<p>Descendente (CHD)</p>	<p>estável e definitiva (Reinert,1990). Esta análise visa obter classes de segmentos de texto que, ao mesmo tempo, apresentam vocabulário semelhante entre si, e vocabulário diferente dos segmentos de texto das outras classes (Camargo, 2005). A partir dessas análises em matrizes o <i>software</i> organiza a análise dos dados em um dendograma da CHD, que ilustra as relações entre as classes. O programa executa cálculos e fornece resultados que nos permite a descrição de cada uma das classes, principalmente, pelo seu vocabulário característico (léxico) e pelas suas palavras com asterisco (variáveis). Além disto, o programa fornece uma outra forma de apresentação dos resultados, através de uma análise fatorial de correspondência feita a partir da CHD. Com base nas classes escolhidas, o programa calcula e fornece-nos os segmentos de texto mais característicos de cada classe (corpus em cor) permitindo a contextualização do vocabulário típico de cada classe. O que são estas classes de palavras e de segmentos de texto? Em nível do programa informático, cada classe é composta de vários segmentos de texto em função de uma classificação segundo a distribuição do vocabulário (formas) destes segmentos de texto. Em nível interpretativo Reinert (1990), ao estudar a literatura, utilizou a noção de "mundo", enquanto um quadro perceptivo-cognitivo com certa estabilidade temporal associado a um ambiente complexo. Em pesquisas no campo da linguística e comunicação estas classes são interpretadas como campos lexicais (Cros, 1993) ou contextos semânticos. Em pesquisas sobre representações sociais, tendo em vista o estatuto que elas conferem às manifestações linguísticas, estas classes podem indicar teorias ou conhecimentos do senso comum ou campos de imagens sobre um dado objeto, ou ainda apenas aspectos de uma mesma representação (Veloz, Nascimento-Schulze e Camargo, 1999).</p>
<p>Análise de similitude</p>	<p>Esse tipo de análise baseia-se na teoria dos grafos (Marchand & Ratinaud, 2012) e é utilizada frequentemente por pesquisadores das representações sociais (cognição social). Possibilita identificar as coocorrências entre as palavras e seu resultado traz indicações da conexidade entre as palavras, auxiliando na identificação da estrutura da representação.</p>
<p>Nuvem de palavras</p>	<p>As palavras e as organiza graficamente em função da sua frequência. É uma análise lexical mais simples, porém graficamente interessante.</p>

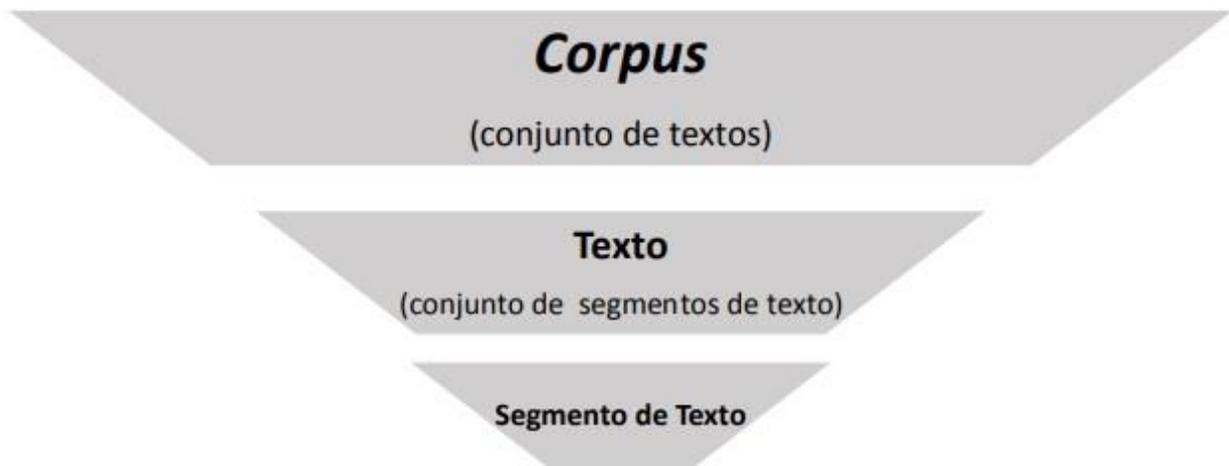
Fonte: Camargo e Justo, 2013. Elaboração do autor.

Para realizar as análises é preciso preparar o material a ser tratado de acordo com o que propõem os manuais disponíveis, a fim de se evitar possíveis erros ao tentar executar o programa. Vale frisar que o *software* auxilia o pesquisador na análise dos dados, servindo como ferramenta para processá-los, mas não conclui por si só os resultados da pesquisa (RAMOS, LIMA e ROSA, 2018).

O corpus desta pesquisa, a partir da noção apresentada por Salviati (2017) e Camargo & Justo (2013) (figura 7), consiste em todas as entrevistas realizadas. Do corpus, cada uma das entrevistas são chamadas de texto, que podem, por sua vez ser separados em segmentos de texto, que são os fragmentos do texto que podem ser definidos dentro das configurações do Iramuteq (mas normalmente são fragmentos de aproximadamente 3 linhas).

Como visto no exemplo acima, no início da identificação de cada entrevista, além do nome do órgão também foi colocada uma segunda característica, que é o âmbito ao qual a instituição é ligada, seja ele federal, estadual ou municipal. O intuito de incluir essa variável é para se observar as especificidades e produzir a AFC a partir do contexto das divisões das diferentes instâncias.

Figura 7 – Noção de corpus, texto e segmento de texto no Iramuteq



Fonte: Carmargo & Justo, 2013

3.3 A gestão ambiental no município de Ribeirão Preto: representações e conexões de sentido

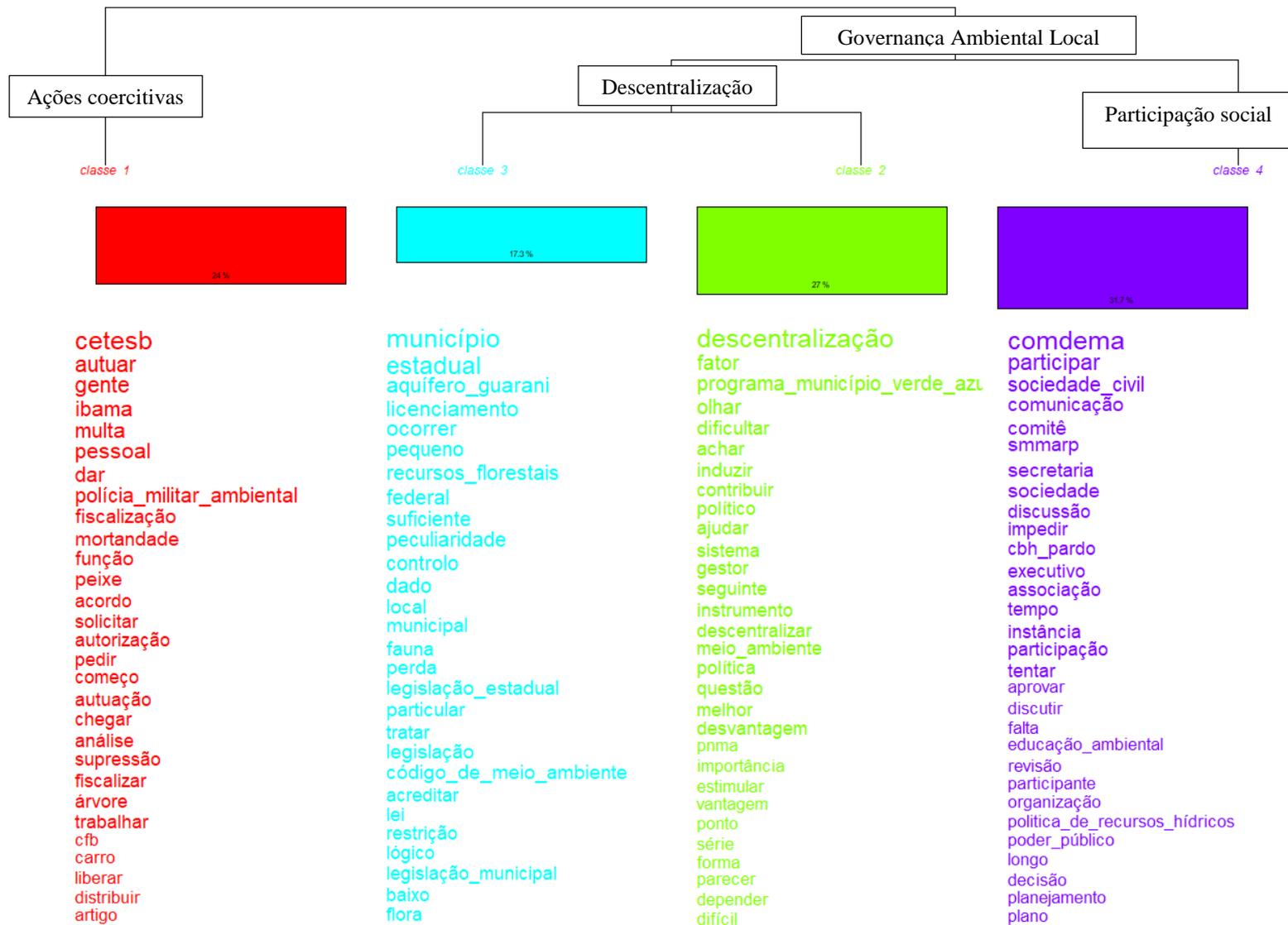
Como resultados estatísticos iniciais obtidos pelo Iramuteq foram identificados 10 textos, referentes às 10 entrevistas transcritas. O corpus foi composto por 960 segmentos de texto identificados pelo software, com total de 34.506 palavras sendo 1.229 hapax que são as palavras que apareceram apenas uma vez (45.12% do total das palavras identificadas), com ocorrência de 3.56% no total de todo o corpus.

A nuvem de palavras, dentre os recursos disponíveis do Iramuteq, é uma forma de visualizar o contexto geral do que foi abordado nas entrevistas, mostrando uma visão dos termos

mais frequentes utilizados pelos entrevistados. A nuvem apresentada na figura 8 foi feita a partir das 200 palavras com maior frequência no conteúdo de todas as entrevistas. As classes gramaticais consideradas ativas para serem analisadas pelo software na construção da nuvem foram os substantivos, adjetivos e as formas não reconhecidas. O tamanho da palavra varia de acordo com sua frequência sendo assim quanto maior o tamanho maior a frequência representada.

Como resultado é possível observar que a palavra município sobressai nos discursos, o que nos dá a ideia de que o ente federativo da menor instância é tema central nas falas dos representantes, por conta da temática da descentralização ter o sentido vinculado ao município. De certa forma, o fato da palavra município ter uma frequência alta nos traz a ideia de que como o objetivo da descentralização é aproximar as decisões e a execução de medidas em prol do meio ambiente dos cidadãos faz sentido esta estar em evidência em todo o texto analisado, como visto na figura abaixo.

Figura 10 - Dendograma da análise textual com as palavras de maior frequência do corpus sobre a descentralização ambiental no município de Ribeirão Preto/SP.



Este dendograma mostra as palavras com maior frequência dentro dos fragmentos agrupados em suas respectivas classes e o tamanho de cada palavra é proporcional à sua frequência, sendo que, quanto maior a palavra, maior a frequência de ocorrência no corpus.

Dessa forma, o resultado apresentado facilita a análise e o entendimento das estruturas ali representadas. Além disso, dentro do software é possível acessar todos os fragmentos de texto que contenham a palavra que se queira analisar. As caixas de texto que dão nome nas divisões do dendograma foram adicionadas posteriormente com intuito de demonstrar a abordagem temática de cada uma das classes.

Em uma primeira análise deste dendograma, observa-se que a classe 1, que foi agrupada separadamente das demais, mostra maior independência das outras classes, tem como maiores

ocorrências nomes de órgãos do âmbito federal e estadual como IBAMA, CETESB e Polícia Militar Ambiental. O CFB também se encontra nesta divisão, porém, a sua ocorrência é menor que os demais órgãos. Nota-se também que há relação dos órgãos que estão na classe 1 com a questão de autuação, multa e fiscalização, como podemos notar no segmento de texto abaixo, que corroboram essa inferência.

Porque assim, eu acho que a vantagem da descentralização é a liberdade da gente poder já atuar, você já está, você vê ali uma situação você já pode ir autuar, você já pode. Normalmente a gente já autua. É muito difícil o caso que você só faz aquele trabalho de educação ambiental, você notifica e eu acho que é isso, essa nossa autonomia, essa nossa liberdade de poder já atuar (Representante IBAMA).

Da mesma forma que a autuação é tratada como vantagem pela ótica do representante de um órgão federal, em que o princípio da discricionariedade possibilita essa ação fiscalizatória, dentro dos limites estabelecidos por lei, a autuação pelos órgãos de instâncias subnacionais pode não estar em consonância com demais órgãos. Isso pode ser um prejuízo na defesa ambiental dependendo do posicionamento da instituição frente a um problema que traga prejuízo ao meio ambiente. O texto abaixo mostra essa possível diferença de interpretação entre órgãos, além da dificuldade de atuação conjunta por questões burocráticas.

Porquê quando você vai, você vai participar com outros órgãos, não sei se é isso que você quer me perguntar. Você demanda de fazer o convite, você demanda de data, você demanda dos interesse, não é assim do interesse. Mas assim, da percepção daquele órgão do que se deve ou não deve fazer. Entendeu? Então nós temos a liberdade de poder agir. Eu acho que essa é a mais importante. Então, a CETESB, você vai na CETESB, você chega lá, você chama o cara você mostra a multa. Vai junto. Vamos lá, aconteceu isso, teve, ele está soltando esgoto aqui, está chegando ali, está havendo mortandade lá, vamos autuar (Representante IBAMA).

As classes apresentam um conjunto de palavras que possuem conexões de sentidos sobre a compreensão da atuação e finalidade dos órgãos estudados, a partir do léxico utilizado pelos entrevistados. A classe 1 mostra que ações punitivas e fiscalizatórias como multa, autuação, fiscalização estão muito mais associadas aos órgãos Federais e Estaduais, quando comparados, por exemplo à secretaria municipal de meio ambiente (que está na classe 3). A descentralização se encontra na classe 2 e está fortemente relacionada com a classe 3 que tem a palavra município com grande ocorrência. Essa conexão de sentido entre município e descentralização mostra que há um entendimento da importância deste ente federativo com o processo de descentralização. Ainda na classe 3, podemos observar que o aquífero Guaraní aparece como componente desta

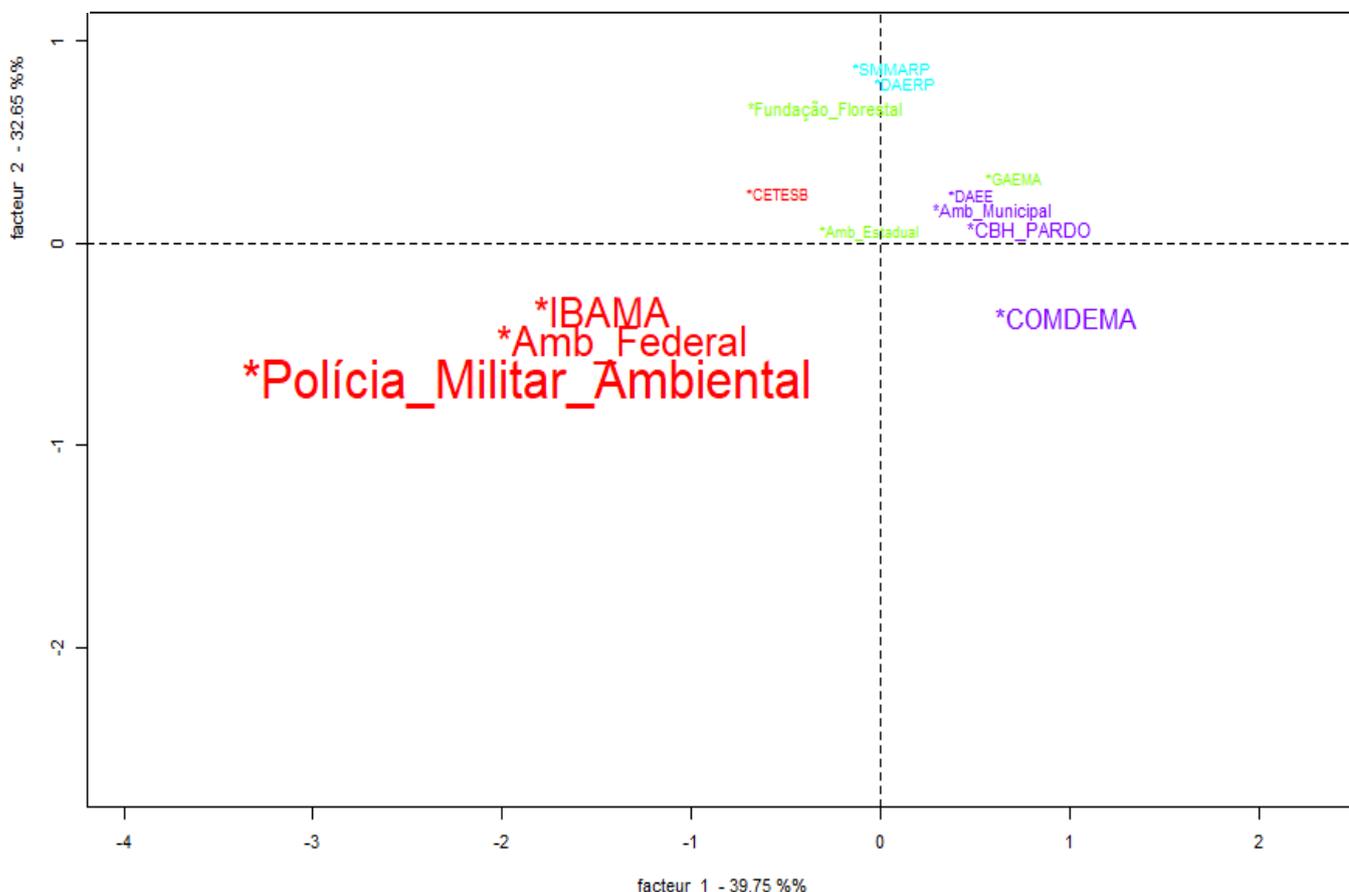
classe o que nos permite inferir que as peculiaridades locais estão mais relacionadas com órgãos municipais, inclusive com o DAERP que capta água do aquífero e também compõe a classe 3.

A questão da autuação estar classificada na classe 1 está mais relacionada a autonomia dos órgãos que compõem a mesma pois de acordo com os segmentos de texto contidos nessa classificação realizada pelo software podemos notar os exemplos abaixo:

Porque assim, eu acho que é a liberdade da gente poder já tá **atuando** né, você já tá, você ve ali uma situação você já pode ir. (Representante IBAMA).

A classe 4 mostra as representações relacionadas a participação social pois nela observamos que as palavras sociedade civil e participação apresentam ligação com os órgãos que são as principais instâncias que possibilitam a participação social como o COMDEMA, CBH-PARDO. A SMMARP também aparece nesta classe, o que permite inferir que possivelmente a proximidade por ser um órgão municipal permita maior interação com a população local. Vale ressaltar que verbos como participar e discutir se encontram dentro desta classe corroborando as conexões de sentido que fazem com que esses órgãos estejam relacionados a participação social.

Figura 11 – AFC dos Órgãos que fazem parte da pesquisa e seus respectivos âmbitos e as ligações com as classes definidas pelo software.



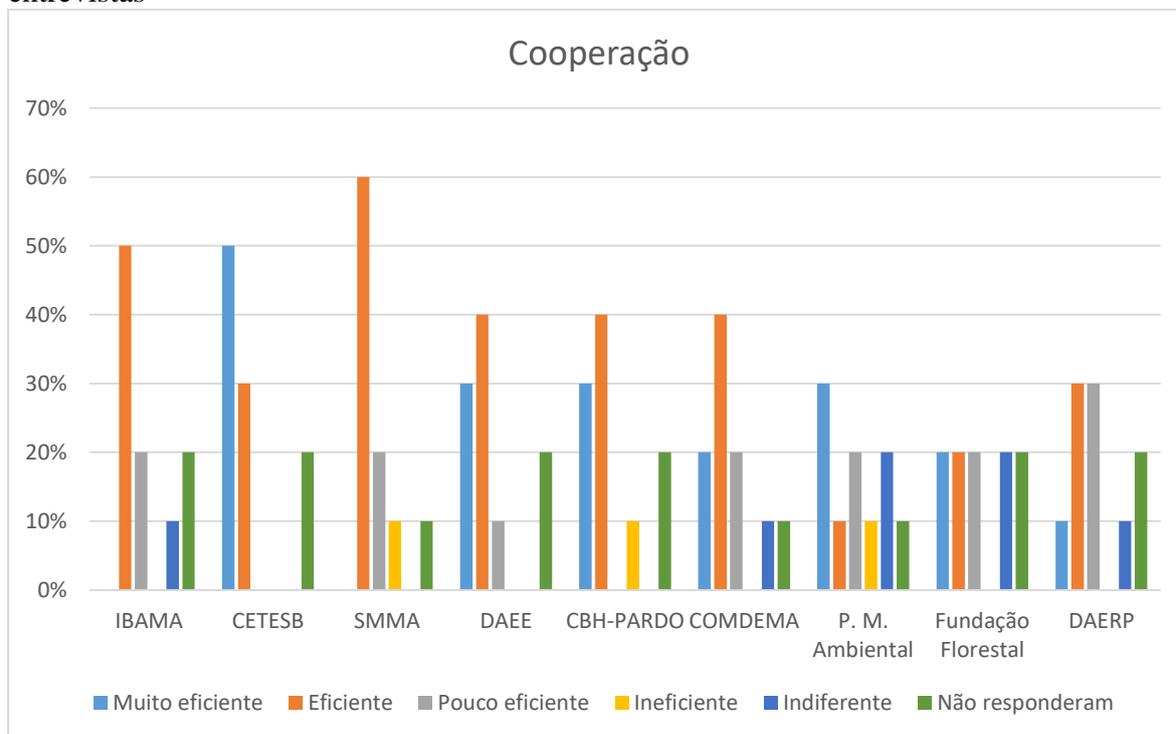
Nesta AFC são mostradas as categorias, estipuladas pelo pesquisador e que iniciam as linhas de comando de cada entrevista, e a proximidade entre elas de acordo com os textos transcritos das entrevistas. Em vermelho são as categorias que foram agrupadas na classe 1, que foi classificada de forma mais afastada das demais. É possível observar que dos 3 órgãos que estão dentro dessa classe 2 são os responsáveis pelo licenciamento ambiental à nível Federal e Estadual e o terceiro órgão responsável pela fiscalização e autuação de crimes ambientais no Estado de São Paulo.

3.4 Comunicação e cooperação interinstitucional.

A cooperação foi avaliada pelos entrevistados como: Muito eficiente, eficiente, pouco eficiente, ineficiente, indiferente e não responderam, cada uma representada por um cor no gráfico. Definimos eficiente como os órgãos que atingiram pelo menos 50% das respostas

somadas das variáveis muito eficiente e eficiente. A figura 13, apresentada abaixo, representa a porcentagem das respostas de todos os entrevistados em relação a cada órgão quanto se trata da cooperação de cada instituição para com o órgão entrevistado.

Figura 12 - Gráfico dos níveis de cooperação de cada órgão de acordo com as respostas das entrevistas



Fonte: Elaboração do autor

Com base no resultado obtido, podemos inferir que os órgãos considerados mais eficientes foram os que são responsáveis pelo licenciamento ambiental uma vez que a CETESB obteve o maior percentual, 50%, por ser muito eficiente enquanto o IBAMA e a SMMA foram considerados como eficientes por 50% e 60% respectivamente. A Polícia Militar Ambiental, Fundação Florestal e o DAERP, mesmo somadas as variáveis muito eficiente e eficiente, não atingiram o mínimo de 50 % para ser considerados eficientes em relação à cooperação.

Para corroborar a importância da cooperação interinstitucional, podemos observar o que é apresentado no texto da Política Nacional de Assistência Social visto abaixo:

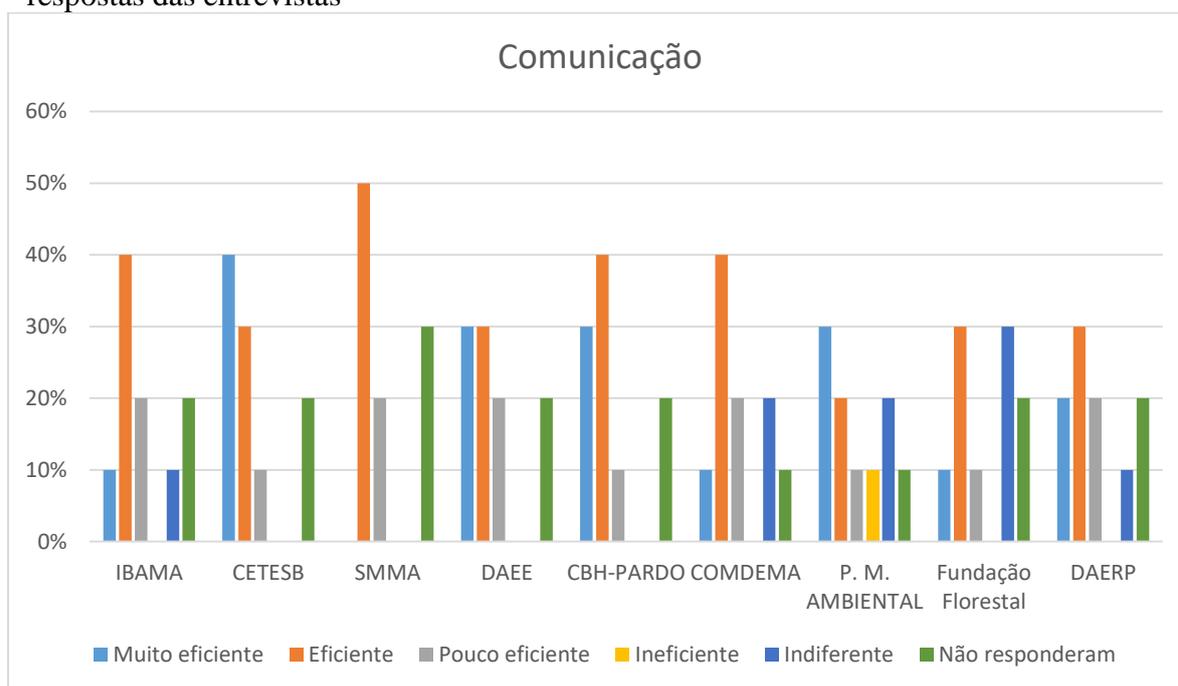
A plena concretização do **federalismo cooperativo** no país requer o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais de **cooperação intergovernamental**. Trata-se, portanto, de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, às profundas desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial, que exigem **soluções intersetoriais e intergovernamentais**. Nesse contexto, sobressai a importância de fortalecer a **articulação e cooperação** das esferas de governo no âmbito do espaço sub-regional (MDS, 2005, p.96, grifo nosso).

Dessa forma, a cooperação intersetorial e intergovernamental não só se demonstra importante devido à complexidade das diferentes políticas públicas que exigem essa relação, mas também como meio para se efetivar a proposta de federalismo cooperativo e conseqüentemente para assegurar o processo de descentralização de forma mais respaldada pelos setores ou esferas com maior capacidade técnica.

A cooperação depende também da relação de comunicação que esses órgãos possuem e, portanto, é necessário compreender como se dá esse processo no estudo de caso do município de Ribeirão Preto.

A figura 7, apresentada abaixo, representa a porcentagem das respostas de todos os entrevistados em relação a cada órgão quanto se trata da comunicação de cada instituição para com o órgão entrevistado. As variáveis foram: Muito eficiente, eficiente, pouco eficiente, ineficiente, indiferente e não responderam, cada uma representada por um cor no gráfico.

Figura 13 - Gráfico dos níveis de comunicação de cada órgão de acordo com as respostas das entrevistas



Fonte: Elaboração do autor

Novamente a CETESB obteve o maior percentual em relação aos demais órgãos, sendo considerada como muito eficiente por 40% dos entrevistados e a SMMA obteve o maior percentual na variável eficiente, 50%, na questão que tratava sobre comunicação. O IBAMA e os dois órgãos deliberativos CBH-PARDO E COMDEMA também foram considerados eficientes por 40% dos entrevistados. Nota-se que os órgãos ligados ao licenciamento foram,

assim como ocorreu no gráfico sobre cooperação, os que tiveram melhores resultados. O único órgão que somadas as variáveis muito eficiente e eficiente não atingiu o mínimo de 50% foi a Fundação Florestal.

A comunicação entre os setores e seus respectivos órgãos no contexto local, em que o município é o centro das discussões abordadas, é condição essencial para que a participação social no controle e execução das políticas públicas seja realmente efetiva (NASCIMENTO, 2010). Ter ciência do que ocorre entre todos os setores envolvidos faz com que as ações tomadas sejam mais prudentes em buca da conservação do meio ambiente e a comunicação entre os órgãos é o que possibilitará o conhecimento dos problemas em um contexto mais abrangente.

3.5 Falhas de governo

O quadro 3 do item 1.1 da dissertação aborda as principais falhas de governo e seus conceitos. Dessa maneira, foram elencadas e sintetizadas a tabela 1, de acordo com as entrevistas dos representantes do órgãos analisados, as falhas de governo e suas frequências no estudo de caso de Ribeirão Preto que caracterizam assim aspectos negativos da gestão ambiental pública. O quadro com todas as sequências discursivas encontra se nos apêndices desta dissertação.

Tabela 1 – Síntese das citações de falhas de governo

	Assimetria de informação	Capacidade organizacional interna	Capacidade organizacional externa	Pressão social /responsabilização	Grupos de interesse (coalizões)	Fragilidade de leis	Comportamento burocrático
IBAMA	3	11	2	3	3	2	4
CETESB	0	5	1	2	3	1	3
DAEE	0	7	0	0	1	1	2
FUNDAÇÃO	0	3	3	0	0	2	0
P.M AMBIENTAL	1	2	0	0	0	0	0
MP – GAEMA	1	3	3	0	2	2	1
CBH-PARDO	0	3	4	4	2	2	0
COMDEMA	1	0	2	2	1	0	0
SMMA	0	1	0	0	0	0	0
DAERP	1	2	1	1	1	0	0
Total	7	37	16	11	13	10	10

Fonte: Elaboração do autor

Na tabela acima podemos observar que dentre as falhas de governo identificadas nas entrevistas dos representantes institucionais, a capacidade organizacional interna aparece como um dos principais entraves encontrados. Na maioria das ocorrências, a questão de recursos financeiros é o principal motivo desta tipo de falha de governo, como podemos observar neste trecho de depoimento, que é:

“Só que não tem dinheiro pra sair. Não tem dinheiro, não tem combustível. Não tem dinheiro pra diária, né?”. (Representante IBAMA)

A falta de recursos financeiros em geral acaba, inevitavelmente, refletindo na falta de recursos humanos, passando atribuições outros órgãos com maior capacidade financeira su mais capacitados mas que por lei essas atribuições não são de sua responsabilidade como visto a seguir.

“Sabe, você não pode colocar por exemplo, supressão de vegetação em Mata Atlântica das grandes obras, que pela lei Federal você tem que submeter ao IBAMA, sabe como que o IBAMA faz? Não sabe né? A gente faz um parecer autorizando a supressão, encaminha pro IBAMA e ele dá o de acordo. Eles não fazem nem análise. Só repassam. Eles não tem equipe.” (Representante CETESB)

O federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade seguem, no exemplo acima, o caminho contrário em que um órgão estadual auxilia o órgão federal exercendo atribuições que não são da alçada do âmbito estadual.

Para Abreu e Fonseca (2017, p. 178), “problemas ambientais tendem a ser mais complexos em regiões mais desenvolvidas, populosas e industrializadas, direcionando a administração municipal a se estruturar de forma compatível com a realidade local.” Dessa forma, no caso de Ribeirão Preto, o órgão municipal deveria ter uma estrutura compatível já que trata-se de uma cidade muito desenvolvida. No exemplo abaixo, é possível perceber que a prática não condiz com o que é defendido pelos autores supracitados.

Então se você for ver hoje o orçamento da secretaria do meio ambiente que licencia, que foi um acordo da CETESB, é, ela licencia pequenas que tem não muito grande né,pequenas empresas,tal loteamentos e tudo isso passa pela secretaria. A secretaria é menor que o orçamento da casa civil. É absurdo isso. **Então a questão orçamentária eu acho que é um impasse.** (Representante CBH-Pardo).

A capacidade organizacional interna, quando relacionada à falta de qualificação técnica pode levar ao aumento de assimetria de poder pois favorece o domínio das decisões políticas aos mais capacitados. Nos Conselhos de Meio Ambiente que são as instâncias de maior participação social, a falta de conhecimento das pessoas que participam destes conselhos pode trazer prejuízos nas deliberações de políticas públicas de meio ambiente (FONSECA, BURSZTYN & MOURA,

2012). Na sequência discursiva abaixo podemos observar a preocupação do representante do COMDEMA com essa questão de capacitação.

“Tem que qualificar mais também a participação né, é importante também termos os saberes populares né, as pessoas que sentem os impactos ali, colocar a suas opiniões mas na hora da argumentação e de você é, é, tentar derrubar argumentos, ele tem, tem que ser uma, de, uma conversa mais técnica né, tem que ser uma decisão mais técnica, éé, então é importante que a, a, as instituições que participam dessa, dessas instancias tenham seus representantes bem qualificados pra, pra fazer as discussões necessária né.”

Já as sequências discursivas mostradas a seguir demonstram, segundo o representante da CETESB, um problema que envolve tanto o ministério público quanto a gestão política em exercício. Como já foi tratado, autores afirmam que realmente a pressão que o município sofre é muito maior e isto pode ser um problema decorrente do processo da descentralização. Uma vez que os gestores em âmbito municipal se tornem mais acessíveis, devido a descentralização da gestão, por parte de uma parcela de pessoas com intuito de corrompe-los para atender interesses específicos e que conseqüentemente prejudicam o meio ambiente, o ministério público gerando resistência à municipalização do licenciamento como tratado nas sequências presentes no quadro demonstra prudência para tentar evitar esses possíveis problemas que trariam prejuízo ao meio ambiente e a sociedade civil.

O que mais dificulta é o ministério público. Porque ele acha que os municípios não tem competência pra legislar. (Representante CETESB)

A falta de visão e a resistência que o ministério público tem com relação licenciamento municipalizado. Porque o ministério público alega que fica muito mais sujeito a pressão, muito mais sujeito a determinadas coisas. (Representante CETESB)

Sendo assim, vale ressaltar que o problema não está na descentralização em si, mas na intenção de elites locais que causam conseqüências negativas ao meio ambiente para atender interesses individuais. Para alcançarem esses objetivos particulares, a questão política entra neste cenário e será tratado no próximo item.

3.6 Interferência política

Um problema recorrente observado nas entrevistas foi a questão da ingerência política e a dependência da vontade dos governantes eleitos ou dos indicados por estes para cargos de confiança em se realizar um gestão ambiental pública eficiente. Dessa forma o apêndice 6 mostra as sequências discursivas encontradas sobre esta questão.

A visão de quem ocupa o cargo de chefe do executivo, seja no âmbito Federal, Estadual ou municipal, influenciará nas medidas que serão tomadas em relação ao meio ambiente e isso diz respeito às políticas, aos cargos indicados, aos recursos destinados aos órgãos, dentre outras ações que podem fortalecer ou não a proteção ambiental. Aliado a isso, é necessário certos cuidados para minimizar riscos que prejudiquem o meio ambiente.

A governabilidade local deve ser contrabalançada por mecanismos de governança que permitam ao sistema diminuir a vulnerabilidade política que é mais premente diante de interesses econômicos, o que poderia ocasionar retrocessos e até distorções na política ambiental local. Isto porque, as elites locais no exercício do poder tendem, algumas vezes, ao paternalismo e ao desenvolvimento de práticas clientelistas, comprometendo a qualidade ambiental (SCARDUA & BURSZTYN, 2003, p. 307).

Essa influência que afirmam os autores supracitados pode ser observada nas sequências discursivas do apêndice 6 em que os representantes institucionais alegam ser um dos maiores problemas encontrados a partir da descentralização, juntamente com a falta de interesse pelos governantes. Para Tedeschi (1995), a questão política que interfere na gestão ambiental é consequência de práticas clientelistas que tem como pano de fundo interesses eleitoreiros. Dessa forma, muitas ações de penalização deixam de ser realizadas por influências políticas no órgão para não comprometerem a carreira política do representante em exercício que, por exemplo, se preocupa com a reeleição. Abrandando a multa ou sanção, ou não aplicando-a, pode garantir apoio em futuras candidaturas.

A sequência discursiva abaixo, nos mostra a partir da visão do representante do Ministério Público que a descentralização partiu de interesses políticos que desejavam ter mais acesso aos recursos financeiros e autonomia para lidar com isso mas não necessariamente para alcançar os interesses coletivos o que na teoria da descentralização é o objetivo deste processo.

“as me parece que se você for olhar a história da federação brasileira que é justamente a história da descentralização sempre foi na minha opinião, me parece, aí é uma questão histórica, uma decisão política né, de das forças políticas locais, do poder político local, **um interesse muito mais político do que o interesse voltado para o interesse público.** [...]. Então, o que to querendo dizer é o seguinte, forças políticas induzem a descentralização. Antigamente o distrito queria ser município, queria autonomia. Eles forçavam politicamente, conseguiam autonomia. Aí Santa Cruz, Cassia dos Coqueiros, que eram distrito de Cajuru conseguiram autonomia. Agora tem câmara municipal, tem uma gestão, administração.. Entendeu? Descentralizou. Forças Políticas. Não foi o interesse público entendeu? Não seguiu lá o que tá lá o estudo de viabilidade, não seguiu aquilo lá. Agora nós precisamos entre aspas, não é recentralizar, é fazer um desenho institucional que permita uma gestão conjugada de interesses comuns. [...]. O que que induziu a descentralização? **Me parece que foram questões políticas, nada a ver com interesse público.** Entendeu? Ainda que o discurso, olha vamos descentralizar pra democratizar, ainda que o discurso seja esse, de fato foram questões políticas. E como fazer agora para gerir os obstáculos políticos vão dificultar essa gestão integrada. Por isso nós estamos onde estamos.”

O enfraquecimento dos órgãos ambientais se dá, além de práticas clientelistas, pela diminuição da destinação de recursos financeiros, essenciais para o funcionamento adequado das instituições. Como exemplo disto é possível observar o que afirmam os representantes nas sequências discursivas 9, 11 e 19. A partir dessa menor destinação de recursos é que a capacidade organizacional interna fica comprometida, sendo considerada assim uma falha de governo como visto no quadro anterior.

Segundo Sánchez et al. (2019) conforme citado por Seixas et al (2020, p. 5):

“a análise da terceira versão do Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental evidencia uma tendência de simplificação do tema, cujo texto-base carrega uma série de fragilidades, que vão desde a desconsideração dos impactos indiretos na AIA, até a indiferença em relação à capacidade técnica e material dos órgãos licenciadores para implementação da própria lei. Essa simplificação tende a gerar mais dificuldades, judicializações e atrasos nos processos de licenciamento.

Essas ações, como a do referido projeto citado acima, do poder público que desconsideram fatores importantes e enfraquecem gestão pública trazendo mais dificuldades. Essas dificuldades podem ser consequências da própria cultura que vê setores como mais importantes que outros ou da própria questão político-partidária como já discutido que vão interferir nas políticas públicas. Além disso estas interferências impactam na articulação entre os setores e órgãos e se torna um desafio a ser superado (NASCIMENTO, 2010; GOMES & PALIOLOGO, 2018).

Outro fator importante é a descontinuidade de ações ambientais e implementação de políticas públicas consequentes da mudança de gestão como visto a seguir:

E uma das coisas que eu acho que dificulta a perpetuação da, pós saída daquela, daquele grupo governo e entrada de outro não deveria, esse vínculo com a prefeitura, não deveria, é, ser rompido. Concorda? Porque nenhum pode ser dependente da cabeça do prefeito. Então quando o prefeito indica um cargo de confiança pra representa-lo e não um funcionário de carreira, isso, é a maioria, acaba o governo esse funcionário vai embora e ocorre uma interrupção. (Representante CBH-Pardo)

3.7 Aspectos positivos da descentralização

Quantos aos pontos positivos que os representantes institucionais enxergam no processo de descentralização da gestão ambiental pública o quadro 5 demonstra as sequências discursivas que foram observadas tais vantagens de se descentralizar a gestão ambiental, principalmente no caso de Ribeirão Preto. A figura 15 também auxilia na compreensão desses aspectos através do dendograma que apresenta os mesmos resultados do dendograma do subitem anterior porém graficamente diferente, com o resultado das classes organizado em nuvens de palavras.

Para Scardua e Bursztyn (2003), além do princípio da subsidiariedade já discutido anteriormente, a descentralização se baseia em mais dois princípios importantes que são o da autonomia e da interdependência. É possível, observar que esses princípios aparecem como aspectos positivos da descentralização sob a ótica dos representantes institucionais. A interdependência mostra que é importante a integração dos órgãos e o Federalismo cooperativo serve para amparar essa relação interinstitucional das diferentes esferas de governo.

Na tabela 2 foram sintetizados os aspectos positivos identificados nas entrevistas. No processo de codificação, para facilitar a apresentação dos resultados deste quadro, algumas categorias foram agrupadas em uma categoria mais abrangente mas no apêndice X as categorias iniciais foram mantidas. Como exemplo, na variável Autonomia foram agrupadas dentro desta categoria os seguintes aspectos positivos: Discricionariedade, auto-executoriedade, exercício do poder de polícia e coercibilidade. Já na categoria Agilidade nos processos estão incluídas as seguintes categorias: fiscalização mais efetiva, desburocratização, atendimento mais rápido ao cidadão, agilidade no licenciamento.

Houve um aspecto positivo que foi observado em duas sequências discursivas e que não se enquadrava em nenhuma das categorias estabelecidas, sendo assim não foi incluído no quadro. Trata-se da possibilidade de realização de parcerias com empresas privadas, universidades ou com a sociedade civil citada pelo representante da Fundação Florestal como visto abaixo:

“Por exemplo a usina vem e faz o aceiros aqui pra gente. Que é uma ação de prevenção a incêndio. A usina todo ano, vem duas vezes por ano e faz o aceiro[...] por exemplo, a gente tá escrevendo agora o programa de educação ambiental da unidade. Se eu fosse ter que contratar uma empresa pra fazer isso, não tem recurso, então a gente tá fazendo a punho mesmo, eu junto com os parceiros, Universidades, né, algumas pessoas da sociedade civil.”

As categorias identificadas e suas frequências encontradas nas entrevistas estão sintetizadas no quadro abaixo. O apêndice 5 contém todas as sequências discursivas que levaram a esses resultados.

Tabela 2 – Síntese dos principais aspectos positivos da descentralização

	Agilidade nos processos	Proximidade/participação social	Autonomia	Peculiaridades locais	Integração interinstitucional / Federalismo cooperativo	Capacidade técnica
IBAMA	0	3	7	0	1	3
CETESB	1	2	0	2	0	0
DAEE	5	2	0	2	2	0
FUNDAÇÃO FLORESTAL	1	2	1	1	2	0
CBH-PARDO	0	2	0	0	1	0
P. M. AMBIENTAL	4	0	1	0	2	0
MP - GAEMA	0	1	0	0	0	1
COMDEMA	0	4	0	1	2	0
DAERP	1	0	0	2	3	0
SMMA	3	1	0	0	0	0
TOTAL	14	17	9	8	13	4

Fonte: Elaboração do autor

A proximidade dos órgãos perante a população local que permite uma maior participação social nas políticas públicas relacionadas ao meio ambiente foi o aspecto positivo da descentralização mais citado nas entrevistas. Como discutido no item 1.3 desta pesquisa, é de extrema importância que a sociedade tenha esse envolvimento com o poder público a fim de se alcançar a governança ambiental local. A sequência discursiva abaixo exemplifica essa afirmação.

“É muito interessante que nas audiências do COMDEMA a gente tem a colocação né da população em geral, vamos dizer dos representantes da população e isso realmente é bastante discutido dentro do COMDEMA, todos os RARAMS né, os licenciamentos passam por lá então com certeza é uma forma muito mais democrática da população poder opinar, colocar o que é interessante pra ela, pro município. É uma coisa mais próxima do empreendimento. Participação maior da sociedade.” (Representante SMMARP).

Em relação a variável Agilidade nos processos, a descentralização é vista como vantajosa por tornar mais fácil o acesso da população a questões como o licenciamento ou autorizações que sejam de interesse pessoal. Esta agilidade, proveniente da maior proximidade, não só auxilia na facilidade de acesso como fortalece a governança ambiental local como já

discutido no capítulo 1. A exemplo da questão de agilidade podemos observar o exemplo abaixo:

Então tudo que você aproxima, você consegue aproximar, é muito mais fácil a população ter um contato com uma secretaria municipal de meio ambiente pra fins de, é..é.., de autorização, de legalização de algo assim, do que a CETESB. (Representante P. M. Ambiental).

3.8 Fragmentação

Com relação a fragmentação dos órgãos, há divergências nas opiniões dos entrevistados e isso se dá por alguns acharem que a divisão em setores, caso não haja integração entre eles, transforma a fragmentação em um problema. A exemplo disso, podemos notar as sequências discursivas 6, 7, 9, 12 e 15 do apêndice 8. Essa visão negativa da fragmentação é recorrente na literatura como podemos observar o que Tedeschi (1995), p.34 afirma:

Embora muitos planejadores queiram isolar a política ambiental de outras áreas, a natureza das questões ambientais não o permite. Assim, por exemplo, a demarcação de parques sempre envolve controvérsias sobre o uso da terra, tanto dentro do parque quanto nas regiões circunvizinhas; o abastecimento de água às comunidades envolve regulação de disposição de efluentes industriais e de resíduos sólidos domésticos.

O problema não está necessariamente nesta divisão de áreas e sim na falta de integração e comunicação entre elas, como afirma o representante da SMMA na sequencia discursiva número 16. Assim, o representante alega que a fragmentação é um processo positivo desde que haja uma boa interação entre os órgãos. Para Nascimento (2010, p.98), essa integração deve levar em conta outros aspectos como afirma o autor:

Por fim, é necessário observar como a gestão administrativa nos vários níveis de governo envolvendo todos os entes federados se coloca diante da política pública e da intersectorialidade. Neste aspecto, é preciso considerar tanto os interesses em jogo e os processos de privilegiamento de determinada política setorial quanto as concepções e formatação das políticas pelos diferentes órgãos públicos (NASCIMENTO, 2010, P. 98).

O aspecto positivo desta fragmentação é visto por alguns representantes institucionais como a especialização das áreas, conferindo maior capacitação técnica para os órgãos além de

evitar que se sobrecarregue as funções caso não houvesse essa divisão. As sequências discursivas número 1, 4, 8, 11 e 14 do apêndice 8 demonstram a visão do lado positivo da fragmentação expressada pelos representantes dos órgãos ambientais.

Eu não acredito que seja um problema não. Porque, é bem o que a gente tava conversando em outras questões né. Essa, essa questão da por exemplo, a, **a especialização**. Vamos supor, recursos florestais tá dentro do instituto florestal. Então eu tenho pessoas capacitadas, trabalhando naquela área com aquelas, com aqueles temas específicos. Então assim, é, na minha opinião, é uma vantagem exatamente isso, a gente ta fragmentando mas a gente teoricamente ta deixando **pessoas mais especialistas cuidando de cada uma das áreas**, então eu, eu acredito que, não seja um problema não. (Representante DAERP).

Além da vantagem da especialização técnica vista no exemplo acima, a concentração de responsabilidades em órgãos grandes compromete a eficiência da instituição como é visto na sequência discursiva abaixo:

As vantagens é que você, você aumenta a eficiência né os órgãos tem as suas fiscalizações, se você juntas tudo fica um órgão inchadão, e as vezes não tem a mesma eficiência (Representante DAEE)

Por mais que aumente a capacidade técnica para atender as demandas e aumentar a eficácia e eficiência da gestão, se os setores não se comunicarem, não trocarem informações e saberes afim de compreender a conexão que cada área possui com as demais essa fragmentação em várias instituições e políticas públicas pode se tornar um problema e não uma solução caso não haja essa integração (NASCIMENTO 2010).

A falta de interação, na ótica de alguns representantes institucionais, faz que a fragmentação seja o problema da relação interinstitucional.

Mas, a fragmentação então, nenhuma fragmentação é boa. Quais as vantagens? Nenhuma. Dificuldade? De entendimento, de que nada deve ser fragmentado porque senão **impede a interação**. (Representante CBH-Pardo)

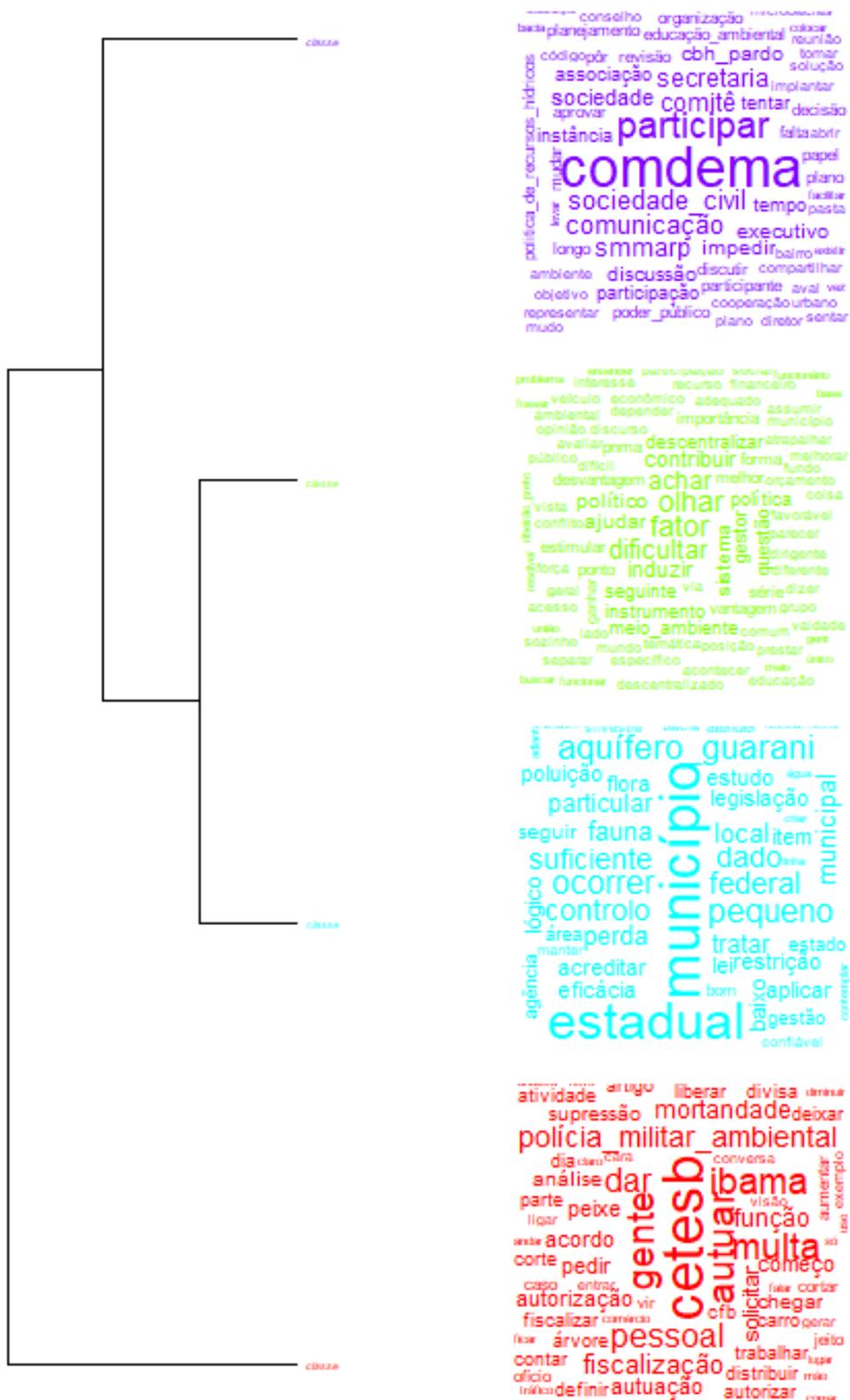
Como consequência negativa, a falta de comunicação também é um fator preocupante na fragmentação e setorização das áreas como visto no exemplo abaixo.

A desvantagem é que **não existe muita comunicação**. Entre um órgão e outro, e fica difícil isso. Isso eu vejo como desvantagem. (Representante Fundação Florestal)

Por fim, o representante da secretaria municipal de meio ambiente de Ribeirão Preto defende que a fragmentação é vantajosa mas condiciona isto à necessidade de interação entre as instituições como visto na sequência discursiva abaixo

É uma vantagem mas se eles interagirem muito bem. (Representante SMMARP)

Figura 14– Dendograma da CHD organizado em nuvem de palavras.



3.10 Considerações finais

Ao mesmo tempo em que o município se demonstra como peça chave para os objetivos da descentralização, também é o cenário que emerge novos problemas em consequência das novas atribuições e do poder decisório como é afirmado na citação abaixo.

No entanto, há poucos estudos sobre os motivos que levam os governos centrais a promover a descentralização em determinados momentos, ou que fazem os atores, em níveis territoriais mais locais, aceitarem maiores responsabilidades. Entre os poucos estudos que examinam as causas da descentralização estão os que a percebem como resultado de barganhas políticas nas quais diferentes atores políticos buscam acesso a recursos. [...] A caracterização da descentralização enquanto resultado de barganha entre forças políticas regionais/locais e centrais dentro das instituições partidárias não parece ser suficiente quando a descentralização envolve não somente a transferência de recursos, mas também a transferência de responsabilidades. Entender o porquê da descentralização requer compreender não somente porque o governo central cede poder, mas também porque o governo local aceita novas responsabilidades (ABERS E JORGE, 2005, p.5).

Como visto no item de interferência política e reforçado pelos autores acima, a questão política de acesso a recursos por governos locais parece ser um dos principais motivos da descentralização. Se corroborada essas afirmações, o processo de governança ambiental local fica enfraquecido uma vez que ao invés de se descentralizar para aproximar a sociedade civil na tomada de decisões junto ao poder público, o processo de transferência tem outras finalidades que ferem os interesses coletivos.

Quando os interesses individuais sobrepõem os interesses coletivos é preciso identificar quais são esses interesses que estão em jogo e as relações destes com partidos políticos e o *lobby* que estes são submetidos. Os representantes eleitos pela própria sociedade que atuam a favor de elites locais que impõem seus desejos às ações do executivo comprometem tudo que foi discutido, seja a intersetorialidade, o federalismo cooperativo ou a descentralização (NASCIMENTO, 2010).

Além disso, os gestores e dirigentes do poder público precisam identificar quais são as falhas de governo relacionadas a instituição ou ente federativo que interferem no desempenho institucional em proteger o meio ambiente. Também é de extrema importância que os setores e órgãos se comuniquem e que haja cooperação, pois, as ações baseadas em determinada política setorial acaba interferindo nas demais tornando necessária a compreensão das conexões com os outros setores, na busca de sinergia na gestão ambiental. Dessa forma a fragmentação que

resulta em órgãos mais especializados em determinado assunto ou área é vantajosa desde que as relações intersetoriais sejam efetivas.

Já a descentralização, no caso de Ribeirão Preto, apresentou pontos positivos e negativos como visto neste capítulo. A transferência das atribuições a nível municipal, representada principalmente pela SMMARP, possibilitou maior participação social visto que há o COMDEMA atuando no município. Porém ao mesmo tempo que aproxima as decisões da população, fica mais suscetível a pressões de interesses escusos à proteção ambiental.

A interferência política é outro fator que pode comprometer a descentralização e foi assunto recorrente entre os entrevistados. A proteção ambiental não deve ficar dependente da vontade política de quem está à frente do executivo e decisões que enfraquecem principalmente a participação social que busca os interesses coletivos devem ser combatidas. A exemplo disso podemos citar, conforme o que foi discutido no capítulo 2, a transferência da presidência do COMDEMA que antes era de um representante da sociedade civil e que passou a ser do secretário Municipal de Meio Ambiente, cargo comissionado, indicado pelo prefeito em exercício.

Em teoria, a descentralização ainda é uma opção pertinente para alcançar a governança ambiental local, mas na prática ainda existem muitos problemas a serem sanados. Como exemplo, podemos citar a questão das decisões pautadas muito mais por questões políticas do que por questões técnicas, conforme relatos de entrevistados discutidos anteriormente. Se continuarem ocorrendo essas decisões representam uma ameaça à defesa do meio ambiente proporcionada pelo processos de transferência de autoridade e de execução às instâncias subnacionais.

4. CONCLUSÃO

A conservação e preservação ambiental por iniciativas do poder público, seja na elaboração de leis e instrumentos ou na aplicação prática destes dispositivos, apresenta grande complexidade estrutural entre as áreas e as instituições relacionadas. Iniciativas que buscam a governança ambiental local parecem ser, em teoria, a melhor opção para que as ações do poder público possam, além de possibilitarem a participação da sociedade civil local, atenderem as peculiaridades de determinado território e alcançar a governança ambiental local

A descentralização, surge portanto como o processo entre instituições públicas que viabiliza a governança ambiental local a partir da transferência de poder entre os entes federativos. Dentro da estrutura organizacional pública, respaldada pela Constituição Federal e demais legislações pertinentes tratadas nesta pesquisa, o estado e o município são indispensáveis para atingir os objetivos da descentralização. Analisando especificamente o estado de São Paulo e o município de Ribeirão Preto foi possível observar que as legislações, respeitada a legislação Federal, promulgadas tanto pelo Estado quanto pelo município criam um aparato legal e institucional para que ações em âmbito local sejam realizadas em conjunto com a sociedade civil.

Analisando as entrevistas dos representantes dos 10 órgãos que participaram desta pesquisa foi possível observar os aspectos positivos e negativos consequentes dessa transferência de poderes que alcançam o âmbito municipal. Pode se inferir que a proximidade da esfera decisória nos municípios propicia os elementos necessários para que ocorra a governança ambiental local, mas, ao mesmo tempo, deixa mais suscetível à pressões que são contrárias aos interesses coletivos.

A maneira com que a gestão política em exercício destina os recursos e prioriza ou não ações governamentais relacionadas ao meio ambiente é um fator determinante na governança ambiental local por mais que a participação social seja garantida. Interferências políticas podem trazer prejuízos à proteção do meio ambiente quando ações do executivo atendem interesses de minorias ou setores a partir de práticas clientelistas.

A descentralização ainda apresenta diversos entraves que impossibilitam a gestão ambiental pública de executar uma política de proteção ambiental efetiva e conseqüentemente

contribuir para a melhoria das condições ambientais e uso dos recursos. De acordo com os representantes institucionais, os órgãos analisados apresentam em sua maioria uma relação minimamente eficiente em sua comunicação e cooperação mas ainda há o que melhorar nesse aspecto, pois a fragmentação apesar de contribuir para a especialização das áreas pode distanciar a relação dos órgãos se não houver essa integração.

Os malefícios da descentralização se sobressaem aos benefícios quando comparadas as frequências de sequências discursivas que tratam destes aspectos antagônicos. Dessa forma, a transferência de atribuições do governo Federal para o Estadual e do Estadual para o municipal parece ocorrer de forma desamparada do ponto de vista do Federalismo Cooperativo. A falta de recursos técnicos e financeiros no âmbito municipal compromete a defesa ambiental e o processo de governança local. Sendo assim, a teoria da descentralização e suas legislações pertinentes não condiz com a prática observada no município de Ribeirão Preto o que nos leva a repensar qual seria a melhor maneira do poder público alcançar o desenvolvimento sustentável.

O intuito da descentralização é melhorar a gestão ambiental pública proporcionando a participação social e atender peculiaridades locais uma vez que o Brasil possui um território com características ambientais diversas e heterogêneas. A questão que dificulta esse processo está na maioria das vezes relacionada ao enfraquecimento do aparato institucional que carece de incentivos financeiros e corpo técnico. Isso se dá pela falta de atenção que representantes eleitos dão a questão ambiental, priorizando outras áreas que dão mais visibilidade e resultados eleitoreiros ou voltados à interesses políticos que atendem à elites locais e setores que influenciam fortemente nas decisões do poder público contrariando princípios democráticos. Portanto, o fato de existir uma vasta gama de leis e instituições voltadas a preservação ambiental e a descentralização não representa uma garantia de que os recursos ambientais serão, de fato, conservados ou preservados conforme determinado na legislação.

Como forma de aperfeiçoar a gestão ambiental no município de Ribeirão Preto, o poder público municipal pode destinar recursos financeiros que sejam suficientes para o funcionamento adequado dos órgãos municipais. Além disso, é necessário que as políticas públicas municipais já existentes considerem sempre o viés intersetorial na tomada de decisões e dessa forma a comunicação entre setores e órgãos envolvidos deve se manter eficiente. Também é importante que a participação social tenha força para defender os interesses coletivos e dessa forma a presidência do COMDEMA deveria voltar a ser do representante da sociedade civil e não do secretário do meio ambiente como é atualmente. Ribeirão Preto têm todos os

elementos institucionais e legislativos necessários para se atingir a governança ambiental local mas ainda dependem de mudanças de postura do poder executivo municipal em relação à proteção ambiental. A descentralização portanto não se constitui do problema em si no município mas sim os interesses contrários ao desenvolvimento sustentável de minorias que se aproveitam da proximidade de instâncias decisórias locais proporcionada por este processo para exercerem pressões no executivo em busca de interesses individuais. Além disso a consciência ambiental a partir da educação ambiental formal e informal da população deve ser mais desenvolvida pois o meio ambiente muitas vezes não é tratado com prioridade por não proporcionar retorno de interesses eleitores.

Delimitar as competências de cada instituição envolvida a fim de evitar sobreposição de atuação, definindo de forma mais clara suas atribuições, também, é importante para suprir lacunas que possibilitam diferentes interpretações na temática ambiental pública. Dessa forma, é importante o diálogo interinstitucional para que ocorra articulação entre setores na implementação de políticas públicas. É interessante também incluir as universidades de forma mais ativa nas tomadas de decisões e assim agregar valores e conhecimentos que farão diferença nas ações de conservação ambiental.

Por fim, como sugestão de estudos futuros, cabe analisar a descentralização em municípios economicamente menos desenvolvidos e que, diferente do caso de Ribeirão Preto, não possuem unidades físicas de órgãos Estaduais e Federais. Dessa forma será possível compreender a relação de secretarias municipais com estes órgãos estando mais distantes do município e observar como se dá o federalismo cooperativo nessa situação. Além disso, também seria interessante ampliar a gama de setores envolvidos na questão ambiental e suas respectivas políticas como por exemplo o setor de saúde, saneamento, planejamento urbano, entre outros e compreender a complexidade dessas relações.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. **Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados?.** Ambiente & sociedade, v. 8, n. 2, p. 99-124, 2005. Acesso em: 30 Nov. 2018.

ABREU, Emanoele Lima; FONSECA, Alberto de Freitas Castro. **Análise comparada da descentralização do licenciamento ambiental em municípios dos estados de Minas Gerais e Piauí.** Sustentabilidade em Debate. 2017.

ALMEIDA, Luciana Togeiro de. **Política ambiental: uma análise econômica.** São Paulo: UNESP, 1998.

ALVIM, Angélica Tanus Benatti; BRUNA, Gilda Collet; KATO, Volia Regina Costa. **Políticas ambientais e urbanas em áreas de mananciais: interfaces e conflitos.** Cadernos Metrópole, v. 1, n. 1, p. 143-164, 2008.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **A distribuição de competências governamentais em relação a meio ambiente.** Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, mar, 2005.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Vinte e cinco anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.** Revista Plenarium, v. 5, p. 236-243, 2008.

ARAÚJO, Carolina Noronha; NOBRE, Farley Simon Mendes. **Mercosul e sustentabilidade: estudo exploratório.** Integração. USJT, v. 15, p. 387-393, 2009.

ÁVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. **O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios.** Saúde e Sociedade, v. 21, p. 33-47, 2012.

ASSEMAE. **Saneamento que dá certo.** Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/noticias/item/5449-saneamento-que-da-certo-conheca-ribeirao-preto>> . Acesso em 18/04/20.

AZEVEDO, Andréa; PASQUIS, Richard; BURSZTYN, Marcel. **A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 58, n. 1, p. 37-55, jan./mar. 2007. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=855> Acesso em: 17 jan. 2019.

BARONAS, Roberto Leiser; PONSONI, Samuel;. **Equívocos e contradições na argumentação discursiva: processos de emersão do silêncio em casos das mídias digitais brasileiras.** Signum: Estudos da Linguagem, v. 22, n. 1, p. 9-26, 2019.

BARROS, A. P., SILVEIRA, K. A., & GEHLEN, V. R. F. **Instrumentos de políticas públicas para gestão ambiental urbana.** III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. São Luís – MA, 2007

BARROS, Dalmo Arantes et al. **Breve análise dos instrumentos da política de gestão ambiental brasileira.** Política & Sociedade, v. 11, n. 22, p. 155-180, 2012.

BASTOS, Fernando Clemente Cunha et al. **Gestão por competência: uma análise das competências sob a perspectiva dos servidores do IBAMA de Santa Catarina.** NAVUS-Revista de Gestão e Tecnologia, v. 9, n. 1, p. 74-86, 2019.

BILAR, Alexandro Bezerra Correia et al. **Gestão ambiental em publicações científicas nacionais: uma revisão sistemática.** Journal of Environmental Analysis and Progress, v. 4, n. 4, p. 290-296, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Estabelece a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente.. Disponível em :<<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso em: 30 Nov. 2018.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 Out.1988, Seção 1, Página 1.

BRASIL. **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, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm> Acesso em: 30 Nov. 2018.

BRASIL. **Lei N 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>

BRASIL. **Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União Brasília, 31 ago. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 29 nov. 18.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRITO, Anderson Dias; LOPES, Jéssica Costa; DOS ANJOS NETA, Maria Madalena Souza. **TRIPÉ DA GOVERNANÇA: PODER PÚBLICO, SETOR PRIVADO E A SOCIEDADE CIVIL EM BUSCA DE UMA GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS HÍDRICOS.** Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental, v. 8, n. 4, p. 506-522, 2020.

BUARQUE, S. C. **Desenvolvimento local e globalização.** In: Construindo o desenvolvimento local sustentável. Rio de Janeiro: Garamond. 2008.

BURSZTYN, Marcel et al. **Para pensar o desenvolvimento sustentável.** Brasiliense, 1993.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Garamond, 2012.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: **Ecos do passado**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, Junho, 2013.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. **Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. **IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais**. Temas em psicologia, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013.

CAPELLI, Sílvia. Gestão ambiental no Brasil: **sistema nacional de meio ambiente—do formal à realidade**. In: Conferencia internacional sobre aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental en américa latina. 2002. p. 49-57.

CBH-PARDO. **Estatuto**. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhparado/estatuto>>. Acesso em 29 jun. 2020.

CEPAM - FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **Gestão ambiental municipal: módulo básico, responsabilidade técnica de Paulo Serpa**. São Paulo, 2007. 246 p

DAERP. **Água**. Disponível em: <<https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/daerp/agua>>. Acesso em: 19/04/20.

DAERP. **Histórico**. Disponível em: <<https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/daerp/historico>> Acesso em 13/04/2020.

DE BARROS, André Paulo; SILVEIRA, Karla Augusta; GEHLEN, Vitória Regia Fernandes. **Instrumentos de políticas públicas para gestão ambiental urbana**. 2007.

EMPLASA. **Região Metropolitana de Ribeirão Preto**. Disponível em: <<https://emplasa.sp.gov.br/RMRP>>. Acesso em: 05/06/2020.

ESCOBAR, Marco Lunardi. **As vantagens da delegação de competência do licenciamento ambiental dos estados para os municípios**. Revista Uniabeu, v. 4, n. 6, p. 182-196, 2011.

FARIA, Helder Henrique de; PIRES, Andréa Soares. **Administração, manejo ou gestão de unidades de conservação?**. Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista, v. 8, n. 3, 2012.

FERNANDES, Agnes et al. **Falhas de governo em oportunidades de aprimoramento de políticas ambientais no Brasil**. Políticas ambientais no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2003.

FERNANDES, Cleudemar Alves. **Análise do discurso: reflexões introdutórias**. Trilhas Urbanas, 2005.

FERRAZ, Angela RG; BRAGA JR, Benedito PF. **Modelo decisório para a outorga de direito ao uso da água no Estado de São Paulo**. Revista Brasileira de Recursos Hídricos, v. 3, n. 1, p. 5-19, 1998.

FERREIRA, Hueliton da Silveira et al. **Trajetória da gestão de unidades de conservação federais no Brasil e os modelos institucionais de gestão: a mudança IBAMA-ICMBIO e seus impactos na Amazônia Ocidental.** 2012.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOLADORI, Guillermo. **O capitalismo e a crise ambiental.** Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, n. 19, p. 31-36, 1999.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. **A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local.** 2009.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).** Revista de Sociologia e Política, v. 20, n. 42, p. 183-198, 2012

FONSECA, Igor Ferraz da. **A Retórica da boa governança: as Agendas 21 locais no Brasil.** 2016.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas.** Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas 2019.

FREIRIA, R. F. **Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais.** Ed. Senac – São Paulo, 2011.

GARCIA, Leonardo de Medeiros; THOMÉ, Romeu. **Direito Ambiental. rev. atual. e ampl.** Salvador: JusPodivm, 2013.

GEMMILL, Barbara; BAMIDELE-IZU, Abimbola. **O papel das ONGs e da sociedade civil na governança ambiental global.** Governança ambiental global: opções e oportunidades. Tradução de Assef Nagib Kfour. São Paulo: Senac, p. 89-113, 2005.

GIARETTA, Juliana Barbosa Zuquer; FERNANDES, Valdir; PHILIPPI JR, Arlindo. **Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil.** Organizações & Sociedade, v. 19, n. 62, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GIRÃO, Rafael Jó. **O programa município Verde Azul e sua influência na gestão ambiental municipal no Estado de São Paulo.** Dissertação de mestrado. Piracicaba, 2012.

GOMES, Cecília de Almeida. **Instrumentos públicos de gestão ambiental.** Editora Senac São Paulo, 2019.

GOMES, Chaiane Ferrazza; CEOLIN, Lisianne Sabedra; COLVERO, Ronaldo Bernardino. **Estado e meio ambiente: como concretizar um estado de direito ambiental?.** Revista Argumentos, v. 17, n. 1, p. 105-127, 2020.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança.** XIV Encontro do Conpedi, v. 16, 2005.

GONÇALVES, J. C. PUGLIESI, E.; GONÇALVES, J.C. **Instrumentos de Gestão Ambiental: da teoria à prática**. Coleção EaD UFSCar, EDUFSCar (2012). No prelo.

GOMES, Chaiane Ferrazza; CEOLIN, Lisianne Sabedra; COLVERO, Ronaldo Bernardino. **ESTADO E MEIO AMBIENTE: COMO CONCRETIZAR UM ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL?**. Revista Argumentos, v. 17, n. 1, p. 105-127, 2020.

GUERRA, Sidney. **A competência ambiental à luz da lei complementar n. 140 de 08 de dezembro de 2011**. Revista Jurídica, v. 4, n. 41, p. 155-175, 2015.

GUERRA, Sidney. **Competência ambiental à luz da Lei Complementar n. 140/2011**. Nomos, v. 32, n. 1, 2012.

GUERRA, Sérgio. **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Editora FGV, 2013.

GUIMARÃES, Paulo C. Vaz; MACDOWELL, Silvia F.; DEMAJOROVIC, Jacques. **Fiscalização do meio ambiente no estado de São Paulo**. Revista de Administração Pública, v. 31, n. 1, p. 96-111, 1997.

HIRATA, Ricardo CA; SUHOGUSOFF, Alexandra V. **A proteção dos recursos hídricos subterrâneos no Estado de São Paulo**. Águas Subterrâneas, n. 1, 2004.

IBGE. **Censo demográfico 2010**. Disponível em:
<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ribeirao-preto/panorama>. Acesso em: 29/06/2018.

ISMAEL, Ricardo. **A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil**. Cadernos do Desenvolvimento, v. 5, n. 7, p. 187-208, 2010.

JÚNIOR, Alcir Vilela; DEMAJOROVIC, Jacques. **Modelos e ferramentas de gestão ambiental: desafios e perspectivas para as organizações**. Editora Senac São Paulo, 2020.

KAMI, Maria Terumi Maruyama et al. **Trabalho no consultório na rua: uso do software IRAMUTEQ no apoio à pesquisa qualitativa**. Escola Anna Nery, v. 20, n. 3, 2016.

MDS – **Ministério do Desenvolvimento Social. Política Nacional de Desenvolvimento Social**. Disponível em :
http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf Acesso em 10/09/2020. Brasília, 2005.

KLINK, Carlos A.; MACHADO, Ricardo B. **A conservação do Cerrado brasileiro**. Megadiversidade, v. 1, n. 1, p. 147-155, 2005.

KOTCHETKOFF-HENRIQUES, Olga et al. **Relação entre o solo e a composição florística de remanescentes de vegetação natural no Município de Ribeirão Preto, SP**. Brazilian Journal of Botany, 2005.

KOTCHETKOFF-HENRIQUES, Olga. **Caracterização da vegetação natural em Ribeirão Preto, SP: bases para conservação**. 2003. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

KUNTZ, Tatiele Gisch; WERLE, Caroline Cristiane. **O princípio da subsidiariedade e o fortalecimento da cidadania no espaço local como instrumento de efetivação de políticas**

públicas de proteção ambiental. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, v. 14, n. 3, p. 104-121, 2017.

LE PRESTE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. Editora Senac, São Paulo, 2005.

LEME, Taciana Neto. **Os municípios e a política nacional do meio ambiente**. Planejamento e políticas públicas, v. 2, n. 35, 2010.

LEME, Taciana Neto. **Governança ambiental no nível municipal**. In: Governança Ambiental no Brasil. 2016.

LIMA, José Roberto de; MAGALHÃES, Antonio Rocha. **Institucionalidade e governança para o combate à desertificação no Brasil**. 2016.

LITTLE, Paul Elliott. **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. Editora Peirópolis, 2003.

MAGRINI, Alessandra; MARCO, A. S. **Política e gestão ambiental: conceitos e instrumentos**. Revista Brasileira de energia, v. 8, n. 2, p. 1-8, 2001.

MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo. **Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil**. 2016.

NASCIMENTO, Sueli do. **Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas**. Serviço Social & Sociedade, n. 101, p. 95-120, 2010.

NASCIMENTO, Daniel Trento do; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. **Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense**. 2011.

NASCIMENTO, Thiago; ABREU, Emanoele Lima; FONSECA, Alberto. **Descentralização do Licenciamento e da Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil: Regulação e Estudos Empíricos**. Ambiente & Sociedade. São Paulo. Vol. 23, 2020.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. **Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil**. estudos avançados, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2012.

NORMANDO, Javã de Araújo. **Atuação da Polícia Militar Ambiental no Brasil**. 2014.

NUNES, Marcela Riccomi; PHILIPPI JR, Arlindo; FERNANDES, Valdir. **A atuação de conselhos do meio ambiente na gestão ambiental local**. Saúde e Sociedade, v. 21, p. 48-60, 2012.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. In: Análise de discurso: princípios e procedimentos. 2009.

PAGNOCCHESECHI, Bruno. **Governabilidade e governança das águas no Brasil**. 2016.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. Impetus, 2008.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 24, 2011.

PEREIRA, Jaido Santos. Instrumentos para gestão ambiental. **Trabalho como parte dos requisitos do exame de qualificação para habilitação a realização da tese de doutoramento da UFRG, Porto Alegre, 1999.**

PMRP- Plano Diretor – Revisão 2017. Zoneamento Ambiental. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/a-publica/pdiretor/m-zoneamento-ambiental.pdf> . Acesso em: 05/06/2020.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza; SCHÜTZ, Gabriel Eduardo. **Gestão ambiental e democracia: análise crítica, cenários e desafios.** *Ciência & saúde coletiva*, v. 17, p. 1447-1456, 2012.

PRESTES, Vanesca Buzelato. **Instrumentos legais e normativos de competência municipal em matéria ambiental.** *Revista de Direito Ambiental*, n. 31, 2006.

QUINTANA, Ana Carolina; HACON, Vanessa. **O desenvolvimento do capitalismo e a crise ambiental.** *O Social em Questão*, v. 14, n. 25-26, p. 427-444, 2011.

RAMOS, Maurivan Güntzel; LIMA, Valderéz Marina Rosário; ROSA, Marcelo Prado Amaral. **Contribuições do software IRAMUTEQ para a Análise Textual Discursiva.** *CIAIQ2018*, v. 1, 2018.

RIBEIRÃO PRETO. **Lei complementar nº 287/1993.** Dispõe sobre a criação do conselho municipal de defesa do meio ambiente (comdema) e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-preto/lei-complementar/1993/28/287/lei-complementar-n-287-1993-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-municipal-de-defesa-do-meio-ambiente-comdema-e-da-outras-providencias> . Acesso em: 19/04/20

RIBEIRÃO PRETO. **Encontro técnico discute controle de perdas no abastecimento de água.** Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/noticia/encontro-tecnico-discute-controle-de-perdas-no-abastecimento-de-agua> . Acesso em: 18/04/20

RIBEIRÃO PRETO. **Lei complementar nº 2381/2010.** Alteram as redações do artigo 3º e incisos i a vii, incluem incisos viii a xxi e alteram as redações dos parágrafos 1º, 2º, 3º e incluem parágrafos 4º e 5º; altera a redação do artigo 6º e inclui parágrafos; altera redação do artigo 8º e incluem incisos i a iv; altera a redação do artigo 9º e incluem parágrafos 1º e 2º, da lei complementar nº 287, de 31 de dezembro de 1993, que cria o conselho municipal de defesa do meio ambiente e dá outras providências .

RIBEIRÃO PRETO. **Lei Nº1616, de 02 de fevereiro de 2004.** Institui o código do meio ambiente, dispõe sobre o sistema municipal de administração da qualidade, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente, e uso adequado dos recursos Naturais - SIMA, os instrumentos da política ambiental e estabelece normas gerais para a administração da qualidade ambiental do município de Ribeirão Preto. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml?lei=6826> Acesso em: 30 Nov. 2018.

RIBEIRÃO PRETO. **Lei Nº 2.257, de 28 de abril de 2008.** Cria a Secretaria do Meio Ambiente, altera a organização administrativa da prefeitura municipal de Ribeirão Preto (constante da lei complementar 826/99 e alterações) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/legislacao-municipal/pesquisa.xhtml?lei=31096> Acesso em 28/03/2020.

RIBEIRÃO PRETO. **Dispõe sobre a revisão do plano diretor implantado pela lei complementar nº 501, de 31 de outubro de 1995 e modificado pela lei complementar nº 1.573, de 13 de novembro de 2003, na forma que especifica, e dá outras providências.** Diário Oficial de Ribeirão Preto, página 1, 2018.

ROMA, Júlio César; CORADIN, Lidio. **A Governança da Convenção sobre Diversidade Biológica e sua implementação no Brasil.** 2016.

ROSSI, Camila; GOMES, Magno Federici. **O termo de ajustamento de conduta como instrumento processual de proteção do meio ambiente.** Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília: Escola de Direito, v. 10, n. 2 Jul/Dez, p. 247-263, 2017.

SALVIATI, Maria Elisabeth. **Manual do aplicativo Iramuteq.** UNB planaltina. Recuperado em novembro, v. 20, 2017.

SANCHES, Arthur Caldeira et al. **Descentralização da gestão ambiental no Brasil: análise dos principais momentos do processo.** Revista Gestão e Desenvolvimento, v. 14, n. 2, p. 51-68, 2017.

SANTOS, Maurício Moreira et al. **Uso atual do sistema aquífero Guarani na bacia hidrográfica do rio Pardo,** UGRHI 04, São Paulo. Águas Subterrâneas, 2008.

SÃO PAULO. **Lei nº 12.183, de 29 de dezembro de 2005.** Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo, os procedimentos para fixação dos seus limites, condicionantes e valores.

SÃO PAULO. **Decreto de 9 de fevereiro de 1971.** Transforma o Corpo de Policiamento Florestal, da Polícia Militar do Estado, em Corpo de Policiamento de Recursos Naturais (P.R.N.) e dá providências correlata. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/82304>. Acesso em: 15/03/2020

SÃO PAULO. **Decreto Nº 46.263, de 09 de novembro de 2001. Altera o Decreto nº 44.447, de 24/11/1999,** que dispõe sobre a estruturação da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2001/decreto-46263-09.11.2001.html>> Acesso em 15/03/2020

SÃO PAULO. Conselho Estadual do Meio Ambiente. **Deliberação CONSEMA Normativa 01/2018 de 13 de novembro de 2018.** Fixa tipologia para o exercício da competência municipal, no âmbito do licenciamento ambiental, dos empreendimentos e atividades de potencial impacto local, nos termos do Art. 9º, inciso XIV, alínea “a”, da Lei Complementar Federal 140/2011. Disponível em: <https://www.ambiente.sp.gov.br/consema/licenciamento-ambiental-municipal/>> Acesso em: 30 Nov. 2018.

SÃO PAULO. **LEI Nº 7.663, 30 DE DEZEMBRO DE 1991.** Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

SÃO PAULO. **Constituição. Constituição do Estado de São Paulo.** 05 out. 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html>> Acesso em: 04 dez. 2018

SÃO PAULO. **Decreto Nº 43.505, de 1º de outubro de 1998** Autoriza o Secretário do Meio Ambiente a celebrar convênios com Municípios Paulistas, visando a fiscalização e o licenciamento ambiental . Disponível em :
<http://licenciamento.cetesb.gov.br/legislacao/estadual/decretos/1998_Dec_Est_43505.pdf> Acesso em: 30 Nov. 2018.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 1.290**, de 06 de julho de 2016. Cria a Região Metropolitana de Ribeirão Preto e dá providências correlatas. São Paulo, 2016. Disponível em:
<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2016/lei.complementar-1290-06.07.2016.html> Acesso em: 29/06/2018.

SÃO PAULO. **Lei Nº 9.509, de 20 de março de 1997**. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação Disponível em :<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1997/lei-9509-20.03.1997.html>> Acesso em: 29/06/2018

SÃO PAULO - A. **Decreto Nº 64.132, de 11 de março de 2019**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64132-11.03.2019.html>. Acesso em: 04 dez. 2019.

SÃO PAULO - B. **Decreto Nº 64.456, de 10 de setembro de 2019**.

Dispõe sobre o procedimento para apuração de infrações ambientais e imposição de sanções, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais - SEAQUA, e dá providências correlatas. Disponível em:
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64456-10.09.2019.html>. Acesso em: 04 dez. 2019.

SÃO PAULO. **Programa Município Verde Azul**. Disponível em:
<<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/o-projeto/>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

SCHMITT, Jair; SCARDUA, Fernando Paiva. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1121-1142, 2015.

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

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. **Descentralização da política ambiental no Brasil**. Sociedade e Estado, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, 2003.

SEIXAS, Cristiana Simão et al. Governança ambiental no Brasil: **Rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)?**. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, 2020.

SEROA DA MOTA, Ronaldo. **Manual para valoração econômica de recursos ambientais**. IPEA/MMA/PNUD/CNPq, 1998.

SILVA, Ana Paula Moreira da; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. **Estrutura institucional brasileira para a governança dos recursos florestais**. 2016.

- SILVA, Christian Luiz da; SOUZA LIMA, Jose Edmilson. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. Editora Saraiva, 2012.
- SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. **Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos**. Qualitas Revista Eletrônica, v. 16, n. 1, 2015.
- SPETH, James Gustave. A agenda ambiental global: origens e perspectivas. **Governança ambiental global**. São Paulo: Senac, 2005.
- SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: **processo decisório, conflitos e alianças**. Dados, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.
- SOUZA, Marli Aparecida Rocha de et al. **O uso do software IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas**. Revista da Escola de Enfermagem da USP, v. 52, 2018.
- SOUSA, Dayane Rouse Neves; OLIVEIRA, Marcelo Leles Romarco de; FONSECA, Bruno Costa da. **Conflitos ambientais: uma análise da assimetria de poder entre os atores sociais envolvidos no caso do Mineroduto da Ferrous**. Sociedade & Natureza, v. 27, n. 3, p. 405-419, 2015.
- TEDESCHI, João Luiz. **O papel dos técnicos na gestão de uma agência governamental: o caso da CETESB**. 1995. Tese de Doutorado.
- TEIXEIRA, Carlos Geraldo. **A competência dos municípios em matéria ambiental na Constituição Federal de 1988**. Revista CEJ, p. 14-26, 2010.
- TEIXEIRA, Breno Simonini; MOLLETA, Danielly Godiva Santana; LUEDEMANN, Gustavo. **Brasil: esforços nacionais sobre as mudanças climáticas**. 2016.
- TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; TYBUSCH, Francielle Benini Agne. **O direito à informação ambiental: percepções sobre tecnologias em rede, cidadania ecológica e participação social**. Direito e sustentabilidade I: XXIII Encontro Nacional do Conpedi. Florianópolis, 2014.
- VARELA, Carmen Augusta. **Instrumentos de políticas ambientais, casos de aplicação e seus impactos**. 2005.
- VILLAR, Pilar Carolina. **Gestão das Áreas de Recarga do Aquífero Guarani: o caso do município de Ribeirão Preto, São Paulo**. 2008. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- VILLAR, Pilar Carolina; RIBEIRO, Wagner Costa. **Sociedade e gestão do risco: o aquífero Guarani em Ribeirão Preto-SP, Brasil**. Revista de Geografia Norte Grande, n. 43, p. 51-64, 2009.
- MPSP. **Ministério público de São Paulo Gaeco de Ribeirão Preto obtém bloqueio de cerca de R\$ 18 milhões do grupo Aegae**. Disponível em:
http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2652371.PDF Acesso em: 29/03/2020

APÊNDICES

Apêndice 1 - Questionário semiestruturado aplicado na área federal.

Nome do entrevistado:

Cargo:

Órgão de Trabalho:

Telefone:

E-mail:

1 - Quais as vantagens e desvantagens de se receber atribuições da gestão ambiental da União, via descentralização?

2 - Quais as vantagens e desvantagens de se repassar para os estados as atribuições da gestão ambiental, via descentralização?

3 - Quais as áreas temáticas (ex: recursos florestais, fauna silvestre, **recursos hídricos, licenciamento**, etc) que deveriam ser objeto de descentralização e quais deveriam permanecer com o governo federal e estadual? Faça alguns comentários a respeito de cada área temática descrita.

4 - Quais os fatores que induzem ou dificultam a descentralização da Política Nacional de Meio Ambiente?

5 - A descentralização contribui efetivamente para a participação social no Município de Ribeirão Preto?

6 - Como é a cooperação dos seguintes órgãos que atuam na temática ambiental no município de Ribeirão Preto?

IBAMA → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

CETESB → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

SMMA → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

DAERP → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

DAEE → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

P.M.AMBIENTAL → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

CONDEMA → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

CBH- PARDO → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

F. FLORESTAL → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

7 - Como é a comunicação dos seguintes órgãos que atuam na temática ambiental no município de Ribeirão Preto?

IBAMA → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

CETESB → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

SMMA → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

DAERP → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

DAEE → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

P.M.AMBIENTAL → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

CONDEMA → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

CBH- PARDO → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

F. FLORESTAL → Muito eficiente eficiente pouco eficiente ineficiente indiferente

8 - Quais são os principais motivos que contribuem ou impedem a interação com os órgãos citados acima?

9 - Há sobreposição de atuação entre os órgãos?

10 - As legislações ambientais municipais contribuem para a eficiência da gestão ambiental do município?

Essas leis atendem as peculiaridades locais e os interesses da população em prol da conservação dos recursos ambientais?

11 - Os recursos financeiros e humanos (corpo técnico) são suficientes para o funcionamento adequado do órgão? Quais são os maiores desafios encontrados?

12 - A fragmentação da atuação ambiental em diferentes órgãos é um problema? Quais as dificuldades deste modelo? Quais as vantagens?

¹²¹ Descentralização é aqui entendida como a transferência de planejamento e/ou execução a instâncias mais próximas ao usuário.

¹²² Participação social é aqui entendida como a forma que a população acompanha e opina sobre os serviços públicos prestados, fazendo com que a participação popular transforme a democracia representativa em participativa.

Apêndice 2 - Questionário semiestruturado aplicado na área estadual.

Nome do entrevistado:

Cargo:

Órgão de Trabalho:

Telefone:

E-mail:

1 - Quais as vantagens e desvantagens de se receber atribuições da gestão ambiental da União, via descentralização?

2 - Quais as vantagens e desvantagens de se repassar para os municípios atribuições da gestão ambiental, via descentralização?

3 - Quais as áreas temáticas (ex: recursos florestais, fauna silvestre, **recursos hídricos, licenciamento**, etc) que deveriam ser objeto de descentralização e quais deveriam permanecer com o governo federal e estadual? Faça alguns comentários a respeito de cada área temática descrita.

4 - Quais os fatores que induzem ou dificultam a descentralização da Política Nacional e Estadual de Meio Ambiente?

5 - A descentralização contribui efetivamente para a participação social no Município de Ribeirão Preto?

6 - Como é a cooperação dos seguintes órgãos que atuam na temática ambiental no município de Ribeirão Preto?

IBAMA → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

CETESB → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

SMMA → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

DAERP → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

DAEE → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

P.M.AMBIENTAL → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

CONDEMA → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

CBH- PARDO → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

F. FLORESTAL → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

7 - Como é a comunicação dos seguintes órgãos que atuam na temática ambiental no município de Ribeirão Preto?

IBAMA → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

CETESB → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

SMMA → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

DAERP → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

DAEE → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

P.M.AMBIENTAL → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

CONDEMA → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

CBH- PARDO → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

F. FLORESTAL → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

8 - Quais são os principais motivos que contribuem ou impedem a interação com os órgãos citados acima?

9- Há sobreposição de atuação entre os órgãos?

10 - As legislações ambientais municipais contribuem para a eficiência da gestão ambiental do município?

Essas leis atendem as peculiaridades locais e os interesses da população em prol da conservação dos recursos ambientais e permite a participação social?

11 - Os recursos financeiros e humanos (corpo técnico) são suficientes para o funcionamento adequado do órgão? Quais são os maiores desafios encontrados?

12 - A fragmentação da atuação ambiental em diferentes órgãos é um problema? Quais as dificuldades deste modelo? Quais as vantagens?

¹²³ Descentralização é aqui entendida como a transferência de planejamento e/ou execução a instâncias mais próximas ao usuário.

¹²⁴ Participação social é aqui entendida como a forma que a população acompanha e opina sobre os serviços públicos prestados, fazendo com que a participação popular transforme a democracia representativa em participativa.

Apêndice 3 - Questionário semiestruturado aplicado na área municipal.

Nome do entrevistado:

Cargo:

Órgão de Trabalho:

Telefone:

E-mail:

1 - Quais as vantagens e desvantagens de se receber atribuições da gestão ambiental da União e Estado via descentralização?

2 - Quais as áreas temáticas (ex: recursos florestais, fauna silvestre, recursos hídricos, controle de poluição, **recursos hídricos, licenciamento**, etc) que deveriam ser objeto de descentralização e quais deveriam permanecer com o governo federal e estadual? Faça alguns comentários a respeito de cada área temática descrita.

3 - Quais os fatores que induzem ou dificultam a descentralização da Política Nacional e Estadual de Meio Ambiente?

4 - A descentralização contribui efetivamente para a participação social no Município de Ribeirão Preto?

5 - Como é a cooperação dos seguintes órgãos que atuam na temática ambiental no município de Ribeirão Preto?

IBAMA → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

CETESB → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

SMMA → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

DAERP → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

DAEE → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

P.M.AMBIENTAL → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

CONDEMA → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

CBH- PARDO → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

F. FLORESTAL → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

6 - Como é a comunicação dos seguintes órgãos que atuam na temática ambiental no município de Ribeirão Preto?

IBAMA → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

CETESB → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

SMMA → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

DAERP → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

DAEE → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

P.M.AMBIENTAL → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

CONDEMA → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

CBH- PARDO → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

F. FLORESTAL → () Muito eficiente () eficiente () pouco eficiente () ineficiente () indiferente

7 - Quais são os principais motivos que contribuem ou impedem a interação com os órgãos citados acima?

8 - Há sobreposição de atuação entre os órgãos?

9 - As legislações ambientais municipais contribuem para a eficiência da gestão ambiental do município? Essas leis atendem as peculiaridades locais e os interesses da população em prol da conservação dos recursos ambientais?

10 - Os recursos financeiros e humanos (corpo técnico) são suficientes para o funcionamento adequado do órgão? Quais são os maiores desafios encontrados?

11 - A fragmentação da atuação ambiental em diferentes órgãos é um problema? Quais as dificuldades deste modelo? Quais as vantagens?

¹²³ Descentralização é aqui entendida como a transferência de planejamento e/ou execução a instâncias mais próximas ao usuário.

¹²⁴ Participação social é aqui entendida como a forma que a população acompanha e opina sobre os serviços públicos prestados, fazendo com que a participação popular transforme a democracia representativa em participativa.

Apêndice 4 – Quadro com as sequências discursivas relacionadas às falhas de governo

Sd nº	Órgão representado	Sequência discursiva	Falha de governo
1	IBAMA	Porque é muito complicado isso. Tem a fauna em vida livre. Ta com o IBAMA? Não ta com o IBAMA? Cada órgão tem um entendimento. Né?	Assimetria de informação
2	IBAMA	...eu acho que seria muito importante se a gente chegasse num status que tivesse técnicos capacitados, treinados, habilitados pra isso.	Capacidade organizacional interna
3	IBAMA	...depois da lei complementar 140, que nós não podemos autuar porque é função da CETESB. Ou é função do, ou a policia ambiental.[...]Teve vários casos assim que a gente não pode autuar em função disso. Você fica esperando a resposta da CETESB.1 mês, 3 meses, 4 meses.	Assimetria de informação; Comportamento burocrático
4	IBAMA	Então com relação a fauna e a flora hoje. Surge um desmatamento aqui muito grande, a gente tem que primeiro mandar, comunicar a CETESB. Né? Ou então liga pra ambiental, a ambiental vai ou o CBRN entendeu? A fauna a mesma coisa, né? Eu não posso, to sabendo que ta tendo um tráfico num criadouro ou alguma coisa, eu não vou poder chegar.. tem que comunicar o estado, pro estado tomar o posicionamento dele pra depois a gente fazer.	Capacidade organizacional externa
5	IBAMA	Porque quando você vai participar com outros órgãos, não sei se é isso que você quer me perguntar. Você demanda de fazer o convite, você demanda de data, você demanda dos interesse, né assim do... não é interesse né. Mas assim, ahh, da percepção daquele órgão do que se deve ou não deve fazer.	Capacidade organizacional externa
6	IBAMA	..com aquela agilidade necessária que você sabe que órgão publico não é assim. Certo? Ah, que as vezes depende do combustível.	Comportamento burocrático; Capacidade organizacional interna
7	IBAMA	. Só que não tem dinheiro pra sair. Não tem dinheiro, não tem combustível. Não tem dinheiro pra diária, né?	Capacidade organizacional interna
8	IBAMA	, a gente a alguns promotores, procuradores, juízes que ainda não entendem muito isso. Mas toda vez que vem um officio, porque as vezes assim, eles mandam o IBAMA ir, quem multou foi a polícia ambiental, quem vistoriou foi a CBRN e ai quem eles querem que analisa é o IBAMA, então não tem necessidade de 3 órgãos está, sabe, você ta trabalhando em cima daquilo, gastando um tempo, dinheiro desnecessário, sendo que você tem um órgão competente aqui.	Assimetria de informação; pressão social /responsabilização
9	IBAMA	Porque o município não tem interesse no meio ambiente. É um ou outro que você encontra.	Grupos de interesse (coalizões)
10	IBAMA	, eu acho que seria muito importante se a gente chegasse num status que tivesse técnicos capacitados, treinados, habilitados pra isso.	Capacidade organizacional interna
11	IBAMA	, eu vejo assim hoje o IBAMA tem o, mesmo sendo o corpo reduzidíssimo	Capacidade organizacional interna
12	IBAMA	. Mas é que a sociedade civil é uma minoria que , até quem trabalha com lei. Advogados,tudo mais, leis ambientais. Que não, eles não tem tanto conhecimento, eles né. Do que de fato a lei, o que é permitido que se pode fazer, o seu direito de cidadania né.	Fragilidade de leis; pressão social/ responsabilização
13	IBAMA	Elas tentam atender né, você ve que o código aqui patina	Fragilidade de leis
14	IBAMA	Olha, pro IBAMA o financeiro tava ótimo, agora que parece que a coisa vai começar a patinar. O Orivaldo, que vai indo, pra onde que ele vai agora, eu sei que ele tinha uma fiscalização que era pra ter ido domingo passado. Não sei se é pro matto grosso, não, pra la pra Santa catarina. Ele ia ficar 15 dias, já cortou se o recurso de uma semana. E já não foi. Vai ter só uma semana já não é quinze dias.	Capacidade organizacional interna; Comportamento burocrático
15	IBAMA	Então você percebe que os recursos, já não tem tanto recurso pra gente ficar.. (e corpo técnico?) Não, isso é deficitário, totalmente. Nós, agora, a hora que mudar a	Capacidade organizacional interna

		lei, da previdência, hora que vier mais algumas mudanças aí não vai ter funcionários mesmo, porque acho que 60% é pessoal antigo.	
16	IBAMA	Se você for no IBAMA em São Paulo hoje, você vai falar, porque tem esse orgão de 10 andares? Cade as pessoas daqui? Entendeu? E isso que fecharem se escritórios, que diminuiu, tá?	Capacidade organizacional interna
17	IBAMA	Então assim, é uma necessidade urgente, urgente, de se ter um concurso público.	Capacidade organizacional interna
18	IBAMA	Porque tem muitos lugares, muito escritório, muita coisa que fica uma pessoa ou duas. O que que vai fazer? Sem internet.. sem carro. Ou sete horas de barco mais 3 horas.. você entendeu? Ameaçados por índio, ameaçados pelos madeireiros	Capacidade organizacional interna
19	IBAMA	Nós tivemos colegas que perderam o emprego porque denunciaram. Porque o cara é lobista e todo mundo adorava ele, acha maravilhosa.	Comportamento burocrático; grupos de interesse (coalizões)
20	IBAMA	Então, nós devagarzinho vai afunilando e aí o estado vai ter que assumir mesmo e o estado vai ter que ter mais funcionário mesmo e dirigentes que não sejam políticos.	Capacidade organizacional interna; pressão social/ responsabilização
21	IBAMA	O dia que conseguir essa última pecinha aqui embaixo engrenar e deixar de fazer o servicinho pro amigo, fechar os olhos aí a coisa..	Grupos de interesse (coalizões)
22	CETESB	Agora, lamentavelmente no estado de São Paulo nós não temos 60 municípios que fazem o licenciamento municipal, que é o ideal. Se todo mundo tivesse equipe pra fazer era a melhor coisa do mundo.	Comportamento burocrático; Capacidade organizacional interna
23	CETESB	Fauna silvestre infelizmente o municípios não tem condições, não tem equipe pra analisar os processos então aí mesmo que o município faz alguma coisa vem pra CETESB pra analisar porque tem uma equipe pra análise	Capacidade organizacional interna
24	CETESB	As supressões de vegetação que tem maciços ou arvores isoladas que são objetos de licenciamento da CETESB pra você não passar por dois órgãos distintos porque senão você só onera o empreendedor e nem sempre o entendimento do município é o mesmo do estado. Principalmente em Ribeirão.	Assimetria de informação
25	CETESB	Ribeirão é bem diferente o entendimento do estado em certas questões.	Assimetria de informação
26	CETESB	Só que pro estado, no estado de São Paulo ele transferiram essa atribuição pra CETESB. Portos de areia em rios federais ele também transferiram essa atribuição pra CETESB porque a Cetesb tem muito mais perna pra fazer isso do que o próprio IBAMA	Pressão social/ responsabilização
27	CETESB	Sabe, você não pode colocar por exemplo, supressão de vegetação em Mata atlântica das grandes obras, que pela lei Federal você tem que submeter ao IBAMA, sabe como que o IBAMA faz? Não sabe né? A gente faz um parecer autorizando a supressão, encaminha pro IBAMA e ele dá o de acordo. Eles não fazem nem análise. Só repassam. Eles não tem equipe.	Capacidade organizacional interna
28	CETESB	O que mais dificulta é o ministério público. Porque ele acha que os municípios não tem competência pra legislar.	Assimetria de informação; Fragilidade de leis
29	CETESB	A falta de visão e a resistência que o ministério público tem com relação licenciamento municipalizado. Porque o ministério público alega que fica muito mais sujeito a pressão, muito mais sujeito a determinadas coisas.	Pressão social/ responsabilização; Grpos de interesse (coalizões)
30	CETESB	as vezes a secretaria do meio ambiente no passado não apresentava para o CONDEMA. Aí você judicializava isso.	Assimetria de informação
31	CETESB	O que falta pra secretaria municipal do meio ambiente, é pessoal. Corpo técnico. Se tivesse corpo técnico mais amplo seria muito melhor pra trabalhar.	Capacidade organizacional interna

32	CETESB	Então hoje nós temos 300 funcionários a menos e faz uma falta enorme. Aqui em Ribeirão Preto mesmo nós perdemos 3 funcionários que não foram recolocados. Agora, recursos financeiros, tá indo né..	Capacidade organizacional interna
33	CETESB	O que acontece hoje é que cada órgão tem um tempo diferente pra responder. Isso é um problema pro cliente.	Comportamento burocrático
34	CETESB	No sistema que tá hoje é muito difícil. Burocracia atrapalha muito.	Comportamento burocrático
35	CETESB	Infelizmente, hoje a gente vê que a preocupação principalmente do governo federal é desmantelar o sistema ambiental, permitir a exploração de minérios e reserva indígena, desmatamento.	Grupos de interesse (coalizões)
36	CETESB	o meu medo é que amanhã saia uma lei Federal que permita uma série de coisa. Ainda bem que a lei estadual pode ser mais restritiva, entendeu? Você evita que esses desmandos aconteça no estado de São Paulo.	Grupos de interesse (coalizões)
37	CETESB	Nos últimos 5 anos na área de mananciais em São Paulo foram plantados mais de 3 milhões de árvores, pra preservar as nascentes do rio Tietê e dos pequenos cursos d'água lá. Que é um dado que o próprio estado não divulga. Ninguém sabe. Então você tem ações que você fez tudo pra melhorar coisas e outra pra gente poder melhorar.	Capacidade organizacional externa
38	DAEE	O que existe é que o DAERP ao longo dos anos né, ele meio que parou no tempo, ele não avançou tecnologicamente né. Tá tentando se recuperar isso né, tá se tentando modernizar o órgão. É uma tarefa muito gigantesca porque você tem que recuperar uns 30, 40 anos de atrasos né. Ele sempre foi levado assim, de uma forma, não que não houvesse competência mas não com a, não é seriedade também, com a devida atenção, com a devida, investimento, com o devido investimento pra se modernizar pra, pra sempre ter um órgão de ponta né pra fazer esse serviço aqui em Ribeirão Preto.	Capacidade organizacional interna; comportamento burocrático
39	DAEE	Ela só tem eficiência se tiver investimento, tiver modernidade, tiver controle, monitoramento, todas essas questões é que levam a eficiência da empresa. Então hoje, pra você chegar a uma certa eficiência são investimentos muito volumosos né. Que aí não se tem capacidade de gerar esse recurso pra investimento. Tem que dar um choque de gestão muito grande, tem que dar um choque de modernidade muito grande pra modernização. E isso precisa de muito recurso. Então você tem que buscar recurso fora, fazer empréstimo, essa coisa toda. Tá sendo feito né e eu espero que isso funcione bem, a empresa pode se recuperar e prestar um ótimo serviço aqui pra cidade. Município muito pequeno é, às vezes não tem intenção de criar, não tem técnico pra criar uma secretaria de meio ambiente, é, são poucas coisas feitas ali que precisam de licenciamento dessa forma, locais né então o estado pode cobrir também esse municípios que não tenham condições.	Capacidade organizacional interna Grupos de interesse (coalizões)
40	DAEE	É os fatores que dificultam né, eu acho que é sempre a questão da competência técnica de você ter bons técnicos alocados nas secretarias de meio ambiente, enfim, é, é, você ter é COMDEMA, é, é, você ter órgãos né de, de consulta pra pra poder ver se a coisa tá funcionando, se né. Eu acho que essas coisas, municípios muito pequeno não teria condição de fazer isso,	Capacidade organizacional interna
41	DAEE	como dificuldade é essa questão de, de você ter uma estrutura pra isso né, uma infraestrutura	Capacidade organizacional interna
42	DAEE	era assim, um relaxamento por parte dele de não atender a legislação.	Comportamento burocrático; fragilidade de leis
43	DAEE	O que a gente precisa e isso tá sendo visto pelo, pela direção do órgão né. É uma eficiência maior na questão de fiscalização, nossa fiscalização ela é deficitária mas não é porque é, falta um pouco de veículo, falta um pouco de equipamento, e, e, pessoas também né. Também uma política de fiscalização mais intensiva	Capacidade organizacional interna
44	DAEE	Não corpo técnico talvez precise alguma coisa mas hoje a gente tem uma equipe até boa, o que a gente precisa, por exemplo, não é muito eficiente porque nós temos uma área muito grande.	Capacidade organizacional interna
45	DAEE	Veículos mais adequados né. A gente tem um carro aí pra andar. Mas a gente precisaria ter um veículo um pouco mais agressivo, pra entrar no meio do mato, pra ir até um ponto lá que tá captando na beira do rio, é, ter um equipamento do tipo gps, ter um pouco mais de, de, de, coisas aí pra atuar. É o maior desafio, a questão	Capacidade organizacional interna

		financeira, a gente tem tudo isso daí, tem diária pro pessoal ir passar o dia fora aí fiscalizando. Todas essas coisas sempre esbarra numa questão econômica né. Então a gente fica um pouco limitado aqui hoje como tá.	
46	CBH-PARDO	Agora é, é, acho mais difícil é, é, aí eu vou tocar de novo nesse ponto. É a questão da participação da sociedade civil né. Porque se o município não aceita ali como dever ele não, ele não, a sociedade civil também... Porque é o local que chama a sociedade civil, né	Pressão social/ responsabilização
47	CBH-PARDO	Ee, sinto uma dificuldade muito grande acho que como o impacto é no local, por exemplo, você reforçar participação de é, uma FABAP, que é a federação das associações de bairro ou lá o que chamem, não importa o que chamem, mas que reúna as associações de bairro e transmita e tenha por dever participar de um CONDEMA por exemplo, é, isso é muito difícil. Isso Ribeirão Preto, com tanto tempo que tem de uma secretaria, com tanto tempo, não participa.	Pressão social/ responsabilização Capacidade organizacional externa
49	CBH-PARDO	Porque ele não.. a própria organização das associações de bairro que formariam a base dessa pirâmide, até hoje não tá organizada. Pelo menos na questão ambiental. Mas eu tenho impressão que ela não tá organizada é em nada. Porque é a forma de chamar. É a forma de chamar. De vincular com a sociedade civil entendeu? Então aí no caso é desvantagem.	Capacidade organizacional externa
50	CBH-PARDO	Porque os municípios, são raros os municípios que tem uma lei ambiental forte... que agora tão inventando um código assim totalmente superficial, uma lei superficial.	Fragilidade de leis
51	CBH-PARDO	A desvantagem seria assim mais do ponto de vista que o orçamento do município ele não contempla adequadamente a gestão ambiental, nem um município. Não contempla.	Capacidade organizacional interna
52	CBH-PARDO	Então se você for ver hoje o orçamento da secretaria do meio ambiente que licencia, que foi um acordo da CETESB, é, ela licencia pequenas que tem não muito grande né, pequenas empresas, tal loteamentos e tudo isso passa pela secretaria. A secretaria é menor que o orçamento da casa civil. É absurdo isso. Então a questão orçamentária eu acho que é um impasse	Capacidade organizacional interna
53	CBH-PARDO	.. Você vê uma ANA tem lá uma estrutura, tem taratá. Tem um dinheirão lá, mas pra chegar aquela situação, aquela decisão lá embaixo onde ocorre o problema, não chega. Então porque que isso não é, mandado pra onde ocorre realmente a poluição o impacto? Onde é, é no local. Então deveria fortalecer o município sim. Isso sobre todos os aspectos. Porque aqui não dá pra separar. A questão ambiental, a biota, tudo não dá pra separar.	Capacidade organizacional externa
54	CBH-PARDO	. A coisa sempre ficou muito segura lá em cima, lá. Assim e não chega naquele. Fazer a conscientização ambiental hoje, a parte de educação ambiental é alguma coisa assim muito difícil. Porque é tudo muito fragmentado. É só sobre resíduos, sólidos porque não cabe, não dá pra entender o maior, entendeu? Então prejudicou isso. Essa, esse tempo que tá, não tá descentralizado.	Capacidade organizacional externa
55	CBH-PARDO	Então falta iniciativa e conscientização dos prefeitos, da existência do comitê, e dos objetivos do comitê.	Pressão social / responsabilização
56	CBH-PARDO	.Agora pra Ribeirão, é, não acho que seja tão eficiente não, quer dizer, a a legislação municipal, vamos considerar, tem, o, o código de meio ambiente, mas que não foi por problema político, totalmente regulamentado. Portanto ele não foi aplicado. Tem partes do código que não	Fragilidade de leis; Grupos de interesse (coalizões)
57	CBH-PARDO	É, a legislação por exemplo de educação ambiental, a política municipal de educação ambiental, é uma lei copiada de outro município, e que o próprio comdema, a própria câmara técnica do comdema, é, apresentou uma outra lei	Fragilidade de leis
58	CBH-PARDO	a legislação existe, vamos dizer assim, mas o que não existe é, a gestão, é o cumprimento, é, da, da legislação, em termos de Ribeirão eu posso falar que é isso, tá? Essas leis atendem as peculiaridades locais e o interesse da população em prol da conservação. Então, o código é muito bom, é, mas, o problema, o problema é, a estratégia da gestão ambiental. É, não ter dinheiro apesar de que todos os órgãos fazem parte da gestão ambiental.	Capacidade organizacional interna; Capacidade organizacional externa
59	CBH-PARDO	Então a lei existe, mas ela não, não a gestão ambiental não é porque não tem interesse da, fere interesses vamos dizer, fere interesses o sistema imobiliário em Ribeirão Preto é muito forte e fere interesses	Pressão social / responsabilização;

			Grupos de interesse (coalizões)
60	MP-GAEMA	A desvantagem muitas vezes é que o município as vezes não tem capacidade financeira, técnica e de gestão pra se desincumbir de muitas dessas atribuições... Que o ideal é que seja cooperativo, que os entes atuem de forma integrada porque abandonar os municípios a própria sorte como a gente ve em muitas questões de saneamento de, fica difícil realmente que eles consigam dar conta desse recado.	Capacidade organizacional interna Capacidade organizacional externa
61	MP-GAEMA	..o problema que eu achoé a assimetria entre os entes federados. Você sai de Ribeirão Preto que é uma cidade punjante economicamente e vai a 15 minutos aqui nós temos Serrana que é uma cidade absolutamente com sérios problemas ambientais e com orçamento muito precário, então é uma cidade considerada dormitório, o pessoal sai de Serrana pra trabalhar em Ribeirão. Então você não tem la uma atividade econômica que gere receita pro Município dar conta do seus serviços de interesse social, agora o Estado de São Paulo ele tem melhores condições embora também sempre reclame que não tem.	Capacidade organizacional interna; Capacidade organizacional externa
62	MP-GAEMA	Não funcionam, eu não acho que políticas de recursos hídricos tem funcionado assim muito bem não. Não aqui, não é que aqui. É que por exemplo, existem situações como por exemplo, PCJ, é uma realidade muito difícil, eles tem um comitê que funciona porque tem uma agencia de aguas. Comite do pardo não tem agencia entendeu? Isso dificulta a atuação, porque quem faz, quem é o comitê? São voluntários não é? Sem uma agencia que funciona como secretaria executiva, você não consegue desenvolver uma politica de recursos hídricos realmente efetiva, entendeu?	Comportamento burocrático; Fragilidade de leis
63	MP-GAEMA	Então o que faz a politica de recursos hídricos não funcionar não necessariamente é o fato dela ta, é, o DAEE ser um órgão estadual e não ser municipal ou ser federal. O que não faz na minha opinião hoje aqui é ausência de uma secretaria executiva de uma agencia de aguas junto com o comitê do pardo .Entendeu? aí você tem municípios que não tem condições de captar nem os recusos do fehidro porque não tem capacidade técnica, não tem ninguém que auxilie.	Capacidade organizacional interna
65	MP-GAEMA	Se o interessado se recusa a fazer o termo, porque entende que não é bem assim, porque não tem dano, não concorda, aí nós vamos judicializar, e as vezes essa judicialização ela é levada pro lado pessoal, infelizmente as vezes dá um, as vezes um, dificulta um pouco o dialogo né.	Assimateria de informação; Capacidade organizacional externa
66	MP-GAEMA	Eu acho que o problema das legislações é déficit de eficácia. Entendeu? É elas não serem aplicadas na prática. Então assim, não adianta ter a lei se você não vai aplicar. Exemplo, plano diretor. O plano é diretor, ele é fundamental pra gestão ambiental na minha opinião. Você vai ler na politica de saneamento, você tem que atuar junto com o plano diretor. Porque, o crescimento ordenado, o crescimento desordenado vai ocupar manancial. Vai poluir rio, vai gerar, entendeu? Então mas o plano diretor muitas vezes é descumprido. Não é observado. Então, né, uma, uma legislação que trata do meio ambiente urbano, que não é cumprida. Então o problema das legislações municipais me parece ser muito muito mais um déficit de eficácia que serem contrarias ao meio ambiente, entendeu?	Fragilidade de leis Grupos de interesse (coalizões)
67	MP-GAEMA	Ou as vezes que a gente vê também nas questões dos planos diretores é algumas alterações contrárias a um planejamento. O sujeito resolve transformar uma zona rural a 5 km da cidade em zona urbana só pra favorecer a especulação imobiliária. Então eu acho que a legislação o problema dela é, ou uma alteração maliciosa pra atender o interesse particular né.	Grupos de interesse (coalizões)
68	PM-AMBIENTAL	Agora quanto a legislação específica eu não tenho conhecimento. Aí eu te falaria uma bobagem porque eu não tenho conhecimento. O Sammy, aqui é assim, a demanda é muito grande. Nós temos vários municípios, nós atendemos, como eu te falei várias frentes de trabalho. Sentimos as vezes dificuldade. A gente, a gente é passa um pouco de sufoco por épocas.	Capacidade organizacional interna
69	PM-AMBIENTAL	nós estamos pra receber agora até nós temos muitas viaturas que foram baixadas até o capitão.. N a verdade descarregadas, são as viaturas que não podem mais ser usadas. São viaturas velhas, antigas, dão muito problema, porque estão chegando viaturas novas	Capacidade organizacional interna

70	PM-AMBIENTAL	Mas há muitas outras questões pra gente que fiscaliza, talvez, pra quem licencia tem a visão diferente de quem fiscalize e vice versa.	Assimetria de informação
71	FUNDAÇÃO FLORESTAL	. Desvantagem, dependendo do tipo de atribuição tem que tomar um pouco de cuidado. Por exemplo, é.. falar a nível é de licenciamento ambiental. Não é da área da fundação mas é só um exemplo né. Licenciamento ambiental, por exemplo é o estado que faz, a CETESB, a CETESB tem os orgaos, tem um corpo técnico né, dependendo da demanda tem as pessoas certas que vao avaliar o impacto daquilo. A partir do momento que isso é descentralizado e passa pra municipalização ambiental né. Principalmente essa municipalização, esse licenciamento né. Dependendo da prefeitura as vezes não tem corpo técnico adequado as vezes trata como uma coisa, impacto pequeno algo que poderia ser um pouco mais ou vive versa.	Capacidade organizacional interna; Capacidade organizacional externa
72	FUNDAÇÃO FLORESTAL	É, mas claro aí uma coisa tem que ser muito bem, muito bem definida com os regramentos, o que é competência de cada um, porque senão é aquela coisa, cachorro de dois donos morre de fome	Capacidade organizacional externa
73	FUNDAÇÃO FLORESTAL	Eu acho que a questão central aqui é, recurso financeiro, porque quando você assume uma demanda você tem que ter recurso pra aquilo né. Voce tem que ter um investimento, você tem que investir em corpo técnico, você tem que investir em estrutura. Né, por exemplo, você ta passando demanda do estado pro município. O Municipio tem que se estruturar né e as prefeitruas hoje pelo menos a maioria ta quebrada, não só né, o estado também tá sem dinheiro então eu acho que, que dificulta um pouco, além de questões políticas é a questão de orçamentaria, pra estruturar isso.	Capacidade organizacional interna
74	FUNDAÇÃO FLORESTAL	o DAERP por exemplo, o cara que ta lá é um cara que até agora não deixou eu ter acesso a ele. Então eu acho que o que une seria essa temática ambiental e o que contribui pra essa falta de contato eu acho que é quem, vai muito de quem ta a frente alid a pasta sabe.	Capacidade organizacional externa
75	FUNDAÇÃO FLORESTAL	No começo eu tinha dificuldade em saber até onde a atribuição da ce, da fundação florestal e ai, aonde começa a atribuição da CETESB	Fragilidade de leis
76	FUNDAÇÃO FLORESTAL	Olha pra ser bem sincera eu não conheço todas as legislações do município tá? Em relação a ambiental, a parte ambiental. É, é, eu também não era daqui, faz dois anos que eu to aqui. Eu vim da região de Bauru, então lá eu conheço toda a legislação	Fragilidade de leis
78	FUNDAÇÃO FLORESTAL	Os recursos financeiros não são suficientes. Porque assim, o que é pago aqui, logico a, os recursos pagam assim a, a, a estrutura. A gua. A energia. Agua não, energia é, o salario dos funcionários, por exemplo. O carro o conserto de equipamentos essas coisas. Né. Mas por exemplo eu preciso contratar um serviço pra tal coisa, não tem. Então o que me ajudou aqui no caso são as parcerias que eu te falei que a gente criou.	Capacidade organizacional interna
79	COMDEMA	Então assim, a única desvantagem é que dependendo da, da, administração, é,é, eles colocam as reuniões dos conselhos em horários de expediente né. Em horário comercial que a maiorias, dos integrantes da sociedade civil não consegue participar né. Então, ééé, eéé, isso dificulta a participação, o horário de reuniões né.	Capacidade organizacional externa
80	COMDEMA	..a população tá se articulando, quer participar mas as vezes a gente tem esses cerceamentos dependendo da administração né da gestão local	Pressão social/ responsabilização
81	COMDEMA	. Ribeirão é uma cidade grande, éé, mas a gente pesa em municípios pequenos onde há, né interferência de interesses né, particulares, então, éé, o licenciamento nessas áreas ficar só por conta do município isso é muito perigoso né, no sentido de interferências políticas de liberação de empreendimentos, de liberação de atividades.	Grupos de interesse (coalizões)
82	COMDEMA	Tem que qualificar mais também a participação né, é importante também termos os saberes populares né, as pessoas que sentem os impactos ali, colocar a suas opiniões mas na hora da argumentação e de você é, é, tentar derrubar argumentos, ele tem, tem que ser uma, de, uma conversa mais técnica né, tem que ser uma decisão mais técnica, éé, então é importante que a, a, as instituições que participam dessa, dessas instancias tenham seus representantes bem qualificados pra, pra fazer as discussões necessária né.	Capacidade organizacional interna
83	COMDEMA	não tem uma instancia em que concentre né todos eles pra, pra dialogar, você tem que, as comunicações tem que ser feita oficialmente por processos né. Pra que sejam tomadas providencias né. E, e isso demanda, não, não existe um órgão assim né, uma comissão, um conselho que estejam todos juntos né, pra se comunicar e	Capacidade organizacional externa

		fazer essa, essa, é, essa interação né. Não existem é, é em , esse espaço né, até físico né de, de, de comunicação. Então eles têm sempre tendo que ser comunicados via processos né, e isso (mais burocrático) demora, mais burocrático e isso demora muito pra tomada de decisão e solução dos, dos problemas.	
84	COMDEMA	, a designação orçamentária é muito baixa né. Ao contrário da designação orçamentária da secretaria de planejamento, o próprio o, a própria câmara municipal, né, é, é, é, ao mesmo o legislativo tem um orçamento muito maior do que qualquer secretaria né. Que não é executor, ele é apenas né. É, é, produz a legislação, as regras, e,e, não é, nunca foi é suficiente o corpo técnico nem o financiamento do órgão	Capacidade organizacional interna
85	COMDEMA	O conselho também não tem quase financiamento nenhum né. O financiamento, não tem, é o, o, o CONDEMA não tem financiamento nenhum. Quem dá o apoio administrativo ao conselho é a própria secretaria de meio ambiente, né. Que tem lá, é disponibiliza servidor, disponibiliza equipamentos, né. Material, sala pra quando precisar fazer reuniões. Houve uma época em que não disponibilizavam.	Capacidade organizacional interna
86	COMDEMA	. Mas eu penso que é, é, quando há uma discussão muito polêmica né. No sentido de o interesse da comunidade é um e o interesse do executivo é oposto né. Sendo o presidente do Conselho o membro né o representante do executivo, a, a, essa discussão fica muito difícil, né. E a decisão do conselho nem sempre é acatada pelo presidente do conselho, né porque ele defende interesses do executivo. Esse sempre foi o nosso questionamento né da sociedade civil quando da alteração do conselho, né. Se você coloca o chefe da pasta pra presidir um conselho que é. É, é, originalmente da sociedade civil né, um fórum de participação e discussão da sociedade civil com o poder público, a,a, então fica mais complicado esse, é, é essa relação né. Porque o conselho foi criado muito também pra fiscalizar o executivo né. Se você põe o fiscalizado na chefia da fiscalização, é mais complicado né. Então a gente sempre questionou isso.	Pressão social/ responsabilização Assimetria de informação
87	DAERP	sociedade civil mais próxima né, atender assim os, as peculiaridades e os interesses aqui mais locais). Então Sammy, só que assim, é, é, o que que eu vejo hoje. Que as atribuições que a secretaria municipal tem, é, é, eu não vejo essa proximidade mesmo estando na esfera municipal, com a população sabe? Eu não vejo isso. Então, hoje, como não tem essa aproximação com a secreta..a, a, essa questão da discussão social não tem essa proximidade com a secretaria municipal, então, sendo a secretaria municipal ou sendo a secretaria estadual a fazer essa gestão, hoje eu não vejo muita diferença.	Capacidade organizacional externa
88	DAERP	Eu acho que, por exemplo, dificulta, porque muita coisa é subjetivo né. Então as vezes podem ter ideias diferentes em órgãos que teoricamente teriam a mesma atribuição.	Assimetria de informação
89	DAERP	Não, não. Eu acho que. Assim, tanto a nível municipal quanto a nível estadual pelo menos esses órgãos que a gente tem contato a gente vê que principalmente o recurso humano né. A gente vê muita pouca gente pra muito trabalho. E aí isso muitas vezes dificulta o processo.	Capacidade organizacional interna
90	DAERP	É, é, o pessoal da secretaria, o que eu vejo que aí sim da secretaria municipal que os recursos financeiros são é, é, na verdade de certa forma atrapalha um pouco essa falta de recurso exatamente pra poder se deslocar aos locais enfim é, é, eu acredito que faça muita diferença e que não são suficientes pra área ambiental talvez porque hoje em dia nem sempre dependendo do governo nem sempre a área ambiental é dada como prioridade né. Então acaba que os recursos que vem são talvez os mínimos né.	Capacidade organizacional interna; Grupos de interesse (coalizões) Pressão social / responsabilização
91	DAERP	O maior desafio é que a gente precisa de um corpo técnico suficiente pra que a gente consiga atender as peculiaridades de cada, cada problema, seja de poluição ambiental, seja de, de recursos hídricos, enfim, eu acho que o maior desafio é conseguir recurso financeiro e humano que seja compatível com a área ambiental né. Que a área ambiental é tão gigante, é tão vasta e os recursos, os dois são super restritos assim.	Capacidade organizacional interna
92	SMMA	Se a gente tivesse um quadro maior, com certeza a gente conseguia ter mais agilidade. Então todo mundo, ah demora muito, demora muito. Mas nós temos um número restrito de servidores aqui dentro e as vezes empreendimentos grandes que muitas vezes não entregam um EIA/RIMA um RARAM bem elaborado	Comportamento burocrático; Capacidade organizacional interna

Fonte: Elaboração do autor

Apêndice 5 – Sequências discursivas sobre os aspectos positivos da descentralização

SD Nº	Órgão representado	Sequência discursiva	Vantagens
1	IBAMA	Porque assim, eu acho que é a liberdade da gente poder já ta atuando né, você já tá, você ve ali uma situação você já pode ir, você já pode.. normalmente a gente já autua	Autonomia
2	IBAMA	Então nós temos a liberdade de poder agir. Eu acho que essa é a mais importante. Vamo lá, aconteceu isso, teve, ele ta soltando esgoto aqui, ta chegando ali, ta havendo mortandade la. Vamos autuar	Autonomia
3	IBAMA	A gente já vai, a gente já faz a ação. Nós temos esse...entendeu? A gente já chega já autua e já embarga. E aí que comunica	Discrecionalidade
4	IBAMA	E também a determinação de valor de multa. Ahh, se a gente tiver firmeza, certeza naquilo que é, nós temos condições de já taxar multa na hora.	Exercício do poder de polícia
5	IBAMA	Ah, então outra coisa que a gente também tem liberdade que é legal poder você autuar sem ter que ta ligado aos outros órgãos é o exemplo de agrotóxico.	Independência de atuação
6	IBAMA	Eu tive, eu fiz uma, eu cheguei no ato de uma fiscalização num domingo que me ligaram eu catei meu carro e fui, tava com o uniforme do IBAMA então mas eu também ando com o documento. Peguei o, peguei eles fazendo o sopão que é uma mistura todos os gêneros proibidos, a falta de documentação, o avião, tudo tudo tudo.A gente só só pôde dar a multa de 12 milhões porque era só nós entendeu? Você não dependia de nenhum parecer de um superintendente, de um gestor, né, de um presidente de uma autarquia, nada disso.	Discrecionalidade; Autonomia; Coercibilidade; Auto-executoriedade
7	IBAMA	É essa facilidade, eu acho que é isso da gente poder ta e fazer no ato.	Discrecionalidade
8	IBAMA	O estado de São Paulo e Minas. Dentre os órgãos ambientais. Que assim, que tem órgãos estaduais extremamente competentes. Como é o caso da CETESB. Tá? Eles tem o corpo técnico muito bom. Eles tem, eles atuam.	Capacidade técnica
9	IBAMA	É o licenciamento, então, a gente também. Então, por causa da CETESB, a CETESB é legal, o pessoal é bom, o corpo técnico é muito bom.	Capacidade técnica
10	IBAMA	Porque a gente confia, no estado de São Paulo, a gente né, sabe que o pessoal é gabaritado. Polícia ambiental, tudo de bom. DAEE, Cetesb, entendeu? Então não teria essa necessidade. E agora que os juízes estão começando a entender. Depois de todos esses anos.	Capacidade técnica
11	IBAMA	Nós temos aí os GAEMAS atuantes, né? Que acho que eles tão mostrando cada vez mais pra população, pra sociedade civil que pode sim, que deve que tem que denunciar.	Educação ambiental
12	IBAMA	, e essa nova geração ai de vocês que tão vindo acho que já tem uma outra mentalidade	Educação ambiental
13	IBAMA	Eu acho que é entrosamento, é, sabe, você juntar todos os órgãos ó vamos falar a mesma língua	Integração entre os órgãos
14	IBAMA	Então eu acho que a conscientização ta sendo, as escolas estão sendo muito importante pras crianças, eu assim eu sou muito a favor da educação ambiental	Educação ambiental
15	CETESB	Eu acho ótimo, eu acho que as questões de impacto local quem realmente tem que fazer é o município.	Proximidade/peculiaridades locais

16	CETESB	Porque eu acho cada um dentro das atribuições que são previstas pelo SISNAMA tem que cumprir.	Respaldo por lei.
17	CETESB	Quem conhece os problemas de impacto local do município, é o próprio município. Então nada melhor do que ele fazer.	Peculiaridades locais
18	CETESB	Acho que os municípios trabalhando adequadamente você tem um ganho.	Agilidade
19	CETESB	Em muitos loteamentos que a gente considera de maior porte ele apresentam o chamado RARAM que é o relatório de impacto do meio ambiente. E você quando faz o parecer na secretaria do Meio ambiente você encaminha para aprovação do COMDEMA porque o COMDEMA ...Minha gestão lá, eu sempre que tive esses empreendimentos eu levava até o conselho. E eles é que tem que dar o aval.	Participação social
20	CETESB	Aqui na legislação municipal. A participação social é permitida pelo COMDEMA isso é por reuniões mensais.	Participação social
21	CETESB	E na CETESB nós temos essa ideia de que realmente o município que tem condições tem que fazer. A melhor coisa do mundo. Então, Quanto a CETESB não tem resistência por parte da CETESB pra fazer o licenciamento municipalizado. É muito importante.	Agilidade / Peculiaridades
22	SMMA	Olha eu acho que as vantagens podem ser relacionadas muito mais a agilidade	Agilidade nos processos
23	SMMA	a ideia de descentralizar é sempre bem vinda é. Sempre descentralizar as ações, centralizando as estratégias, eu acho que isso.	Agilidade nos processos
24	SMMA	Eu acho que um dos iteNs que mais agilizaria seria fazer um sistema totalmente onlinE, que a gente ta buscando isso via coderp. Então se a gente tiver né, finalmente um sistema, onde o solicitante consiga colocar já a documentação, já venha tudo automático, já passe de um né, que da cheia pro vistoriador, pra quem vai fazer né a todo parte de né, a avaliação do projeto seria muito mais rápido.	Agilidade nos processos
26	SMMA	de tomar uma decisão com muito mais elementos, com muito mais cabeças. Isso é importante. Realmente interessante. é muito interessante que nas audiências do COMDEMA a gente tem a colocação né da população e geral, vamos dizer dos representantes da população e isso realmente é bastante discutido dentro do COMDEMA, todos os RARAMS né, os licenciamentos passam por lá então com certeza é uma forma muito mais democrática da população poder opinar, colocar o que é interessante pra ela, pro município. É uma coisa mais próxima do empreendimento. Participação maior da sociedade.	Participação social;
27	PM-AMBIENTAL	A gente trabalha bem, bem junto e nós fazemos o atendimento ambiental juntos.	Integração com outros órgãos
28	PM-AMBIENTAL	Fora isso nós não esperamos uma denúncia. Nós agimos, nós pegamos uma listagem, nós temos a senha, nós pegamos a listagem dos criadores de passeriformes. Então nós temos uma meta mensal de x, então nós vamos na casa nós batemos lá. Não tem denúncia. Nós pegamos.	Discricionariedade; autonomia
29	DAEE	Você da um atendimento mais próximo ao usuário	Agilidade nos processos
30	DAEE	Então quando você tem uma legislação estadual, ela é mais uniforme né, no estado de São Paulo não tem tantos, tantas diferenças ambientais como tem por exemplo daqui pro Amazonas, daqui pro nordeste né. Então nesse sentido éé, facilita muito né, você fazer essa gestão. Essa gestão é bem próxima, você tem um controle muito maior , de, tem uma fiscalização também mais efetiva, né. Então isso tudo melhora muito tanto pro usuário quanto pro órgão.	Peculiaridades locais; Fiscalização mais efetiva
31	DAEE	,eu, não vejo como desvantagem você ter um órgão municipal, desde que ele funcione, eu acho que órgão municipal, tranquilo de operar o sistema, você não precisa ter órgãos estaduais, companhias enormes, pode ter um órgão, pode ter um órgão municipal desde que os recursos que ele arrecada que é,é, enfim, que a	Agilidade nos processos

		gestão seja bem eficiente, porque o que o que ocorre também é uma perda muito grande de receita.	
32	DAEE	No caso específico aqui de Ribeirão Preto, cidades do porte de Ribeirão Preto, é, deve, com tranquilidade ter competência pra fazer todos licenciamentos e tomar conta do seu pedaço né.	Agilidade nos processos
33	DAEE	Como facilidade é que você atende o cidadão mais rapidamente, não burocratiza tanto né. O estado tá um pouco mais longe e a união nem se fala. Então quando se atende mais localmente o cidadão, o usuário de um modo geral, ele sempre vai ser, é, melhor, atendido, melhor é mais rapidamente resolvido seu problema.	Proximidade ao cidadão. Menor burocratização. Agilidade na resolução de problemas
34	DAEE	Os técnicos vem aqui, todo dia eles tão aqui, vendo o que precisa o que não precisa. Hoje tá muito tranquilo	Integração com outros órgãos.
35	DAEE	. Aqui existe o COMDEMA, existe toda, todo os aparatos a secretaria do meio ambiente, eu acho que é, a legislação é boa, é, é eficiente	Participação social.
36	DAEE	. E na questão da água, na questão da água. Existe uma restrição aqui imposta pelo comitê e, e, referendada pelo conselho estadual que é. Perfuração de novos poços aqui em Ribeirão Preto. Que é, dependem a, a, de uma série de regras aqui pra poder se perfurar um novo poço. Inclusive o DAERP tem que seguir essas regras né. Essas regras são, lógico que eles tem algumas prerrogativas né. ... E isso é, funciona porque a secretaria de meio ambiente, e, e ela tem que emitir uma certidão de uso e ocupação do solo antes de dar entrada aqui no pedido de poço. Então começa com crivo da própria secretaria de meio ambiente. Na questão de perfuração de novo poços aqui né. Se não vier com a certidão, se vem com a certidão nós vamos verificar se, se é possível. Então tem uma integração legal, já é legal	Atenção às peculiaridades locais. Integração com outros órgãos.
37	CBH-PARDO	Olha, é, é, eu entendo que, eu entendo que toda questão ambiental é, ela é, ela é um todo, não dá pra você separar. É, então, quando vem..eu acho isso como vantagem, né. Quando vem atribuições é, via União, isso pra mim é como se fosse um entendimento de que todos os níveis dos diferentes segmentos. Os diferentes segmentos, tem que cumprir ou aquilo ou algo análogo. Então, é lógico que, o todo é quando ele é, ele quem emite a, as diretrizes né. Princípios e diretrizes que vão, estratégias portanto que vão direcionar essa gestão, eu acho que ela pode ser imitada, é a nível municipal. Cumprida, quando lhe é dever cumprir. É, então eu só vejo vantagem, tá? Eu só vejo vantagem.	Favorecimento ao federalismo cooperativo
38	CBH-PARDO	Então, recursos hídricos eu acho que tá bem. Porque na realidade não tá centralizado né. Ele tá descentralizado. Os comitês foram responsáveis por essa descentralização né. Então eu acho que tá caminhando bem a questão dos recursos hídricos.	Participação social
39	CBH-PARDO	eu acho que eu já dei a resposta aí da importância da participação das associações de bairro. Entendeu. Porque é outro gerenciamento, você vai por analogia é o gerenciamento Brasil, estados, município e bairro. Quem mexe com o bairro? Quem que gerencia que poderia fazer uma gestão ambiental ali, portanto, entra o governo, entra a administração mas é da sociedade. Então por analogia precisa desse ator, que é a associação de bairro, precisa desses atores. E só a descentralização vai atraí-los, só o fortalecimento do município que vai atraí-los.	Participação social Proximidade da sociedade civil
40	CBH-PARDO	Então são as decisões locais que mudam tudo. É que, que devia ser estimulada.	Atenção às peculiaridades locais. Importância do âmbito local
41	MP-GAEMA	a vantagem que poderíamos colocar é justamente o fato de aproximar o cidadão das decisões envolvendo a gestão ambiental.	Proximidade à sociedade civil
42	MP-GAEMA	O estado, principalmente o estado de São Paulo tem mais condições, melhores condições, do que os municípios em si	capacidade técnica

43	PM-AMBIENTAL	Olha eu acho que a vantagem seria talvez desafogar.	Agilidade nos processos
44	PM-AMBIENTAL	Então descentralizar, bacana porque distribui, divide atribuição. É como se viessem mais pessoas trabalharem comigo, mas é outro órgão.	Favorecimento ao federalismo cooperativo
45	PM-AMBIENTAL	Se o, o, a razão da descentralização, um dos motivos for a proximidade da população pra um serviço de qualidade, eu não tenho a menor duvida. A menor duvida que ela deve ser feita. Sem o egoísmo de, ai tirará de mim a atribuição...	Agilidade nos processos
46	PM-AMBIENTAL	Mas eu acho que se o bem, se a função principal for servir a população, ela tem um atendimento mais rápido, mais eficiente. Eu não consigo enxergar honestamente pontos negativos.	Agilidade nos processos.
47	PM-AMBIENTAL	Então tudo que você aproxima, você consegue aproximar é, é muito mais fácil a população ter um contato com uma secretaria municipal de meio ambiente pra fins de, éé, de autorização, de legalização de algo assim, do que a CETESB.	Agilidade
48	PM-AMBIENTAL	. E aí é a famosa frase do cachorro que tem dois donos que acaba morrendo de fome. Um acha que o outro tratou. Então tem que ser muito bem delimitado. Mas eu vejo, eu só vejo positividade se feito com responsabilidade. Eu acho que quem ganha é meio ambiente primeiramente, população em segundo lugar assim e a gente consegue manter esse, essa, essa fiscalização com muita tranquilidade.	Proximidade à sociedade civil local. Maior eficiência na fiscalização
49	FUNDAÇÃO FLORESTAL	acho que a vantagem é dar um pouco mais de autonomia né pras outras instituições pra em se trabalhar	Autonomia
50	FUNDAÇÃO FLORESTAL	por um lado é bom porque descentralizando você se aproxima mais da sociedade, você faz aquela política envolvendo né a sociedade civil.	Proximidade à sociedade civil local
51	FUNDAÇÃO FLORESTAL	Vantagem é desburocratização, vamos pensar assim né. É, eu acho que licenciamento de baixo impacto não tem problema passar pros municípis né. Até é uma forma mais rápida de desburocratizar. Ee, e também os técnicos da cidade, do município é que sabem da realidade , né. Não alquem que tá mais distante	Desburocratização; peculiaridades locais
52	FUNDAÇÃO FLORESTAL	Pela fundação florestal, é a gente trabalha de uma forma meio integrada, tem, por exemplo, aqui mesmo eu trabalho junto com vários parceiros. São instituições de ensino, de pesquisa, são outros orgaos tipo IBAMA, prefeitura. Então eu acho que essa descentralização né mas tem que acontecer em todas as esferas. Acaba aproximando, os orgaos, as instituições. E aqui em Ribeirao eu acho que, que sim. Se eu falar que não vo ta mentindo, eu acho que, eu acho que trabalha sim. É, é contribui pra isso (participação social).	Integração. Federalismo cooperativo. Participação social;
53	FUNDAÇÃO FLORESTAL	Eu acho que é objetivo comum que a gente tem, trabalhar na área ambiental, nessa temática ambiental. E, por essa, vamos chamar de temática vai, ela ser transversal né, a gente, eu não trato só a nível de fundação né, eu tenho que tratar, tem problemas por exemplo que estão relacionados a prefeitura mas interferem aqui. E vice versa. Então eu acho que o próprio, a própria temática né que é o objetivo comum de todos, que é o que todo mundo trabalha eu acho que, que contribui pra essa interação	Favorecimento ao federalismo cooperativo
54	FUNDAÇÃO FLORESTAL	Por exemplo a usina vem e faz o aceiros aqui pra gente. Que é uma ação de prevenção a incêndio. A usina todo ano, vem duas vezes por ano e faz o aceiro.	Construção de redes de parcerias
55	FUNDAÇÃO FLORESTAL	, por exemplo, a gente ta escrevendo agora o programa de educação ambiental da unidade. Se eu fosse ter que contratar uma empresa pra fazer isso, não tem recurso, entã a gente ta fazendo a punho mesmo, eu junto com os parceiros, Universidades, né, algumas pessoas da sociedade civil.	Construção de redes de parcerias público/privadas
56	COMDEMA	Então desde a constituição Federal em 88 né que tem lá um dos princípios a democracia participativa né, ela se faz por meio dessas instancias né. Os conselhos municipais, estaduais, federais. Então já é uma reinvidicação antiga e que a gente só ve vantagens né, assim, no sentido de maior participação da sociedade pra discutir os interesses, é, é, da comunidade, né.	Participação da sociedade civil local

57	COMDEMA	Com certeza, com certeza né. Descentralizar é compartilhar né a responsabilidade da gestão ambiental. Então é, precisa realmente, é, é, efetivar aa, de forma a dar mais acesso n	Incentiva o Federalismo cooperativo
58	COMDEMA	E, mas é extremamente necessário descentralizar realmente né, a, a gestão porque as pessoas se sentem mais participantes no processo da gestão do município, né, principalmente, se sentem mais acolhidas né na sociedade e sentem realmente é, é, que fizeram diferença né, que conseguiram transformar a cidade num lugar melhor pra se viver né. Isso é importantíssimo.	Participação da sociedade civil local
59	COMDEMA	As legislações ambientais no município sim. É, contribuem para a eficiência e exige a eficiência né. O nosso código municipal de meio ambiente que foi aprovado lá em 2004, ele foi bem elaborado, né, assim, a gente participou bastante também, a sociedade civil participou bastante desse processo . Tá participando agora pra revisão. Então assim, ela contribui bastante, melhora bastante, quando realmente seguida né, atendida a legislação. O objetivo é a melhoria sim, da gestão ambiental e da qualidade de vida né. E sim elas atendem as peculiaridades locais no nosso caso do aquífero , a, a, a gente ainda tem que ter um estudo bem aprofundado e regras mais rígidas no sentido de ocupação das áreas de recarga do aquífero né.	Peculiaridades locais. Participação social
60	COMDEMA	Porque só compartilhando mesmo, é, é, dividindo responsabilidades que a gente consegue atingir os objetivos né	Incentiva o Federalismo cooperativo
61	COMDEMA	Então, é, é, é importante ter instancias de participação social de controle social, e esse controle social é fundamental, né. Sempre fui defensora disso, éé, participar na elaboração de políticas públicas porque quando você elabora de forma participativa né. Quando a proposta vêm né, sendo construída por várias mãos, aaa, aaa, a, a tendência de dar certo é maior né. De ela se efetivar, a probabilidade de, dessa política pública realmente e efetivar, ah, é maior né	Participação social
62	DAERP	Então a gente tem uma..querendo ou não, uma relação próxima. E aí, assim, a gente consegue tecnicamente discutir, pegar opiniões, enfim. Então, pra gente ser atribuição do estado, nesse caso, pra gente não tem problema porque a gente tem essa proximidade com o pessoal do DAEE.	Integração.
63	DAERP	Mas eu acredito que recursos florestais, fauna silvestre, o ideal seria a gestão municipal porque tá perto né.	Agilidade. Peculiaridades locais
64	DAERP	Então acredito que essa proximidade com as secretarias que fazem a gestão ambiental do município seria bem importante sim.	Integração; Federalismo cooperativo
65	DAERP	Essa atende, principalmente na questão do aquífero né porque aí tem vários estudos, vários pesquisadores, enfim, que trabalha com essa questão do rebaixamento do aquífero e aí eles colocaram várias restrições que de certa forma é, dificultam o nosso trabalho mas ao mesmo tempo pensando na gestão ambiental é a coisa certa pra ser feita. E se não tivesse essas restrições, talvez o consumo fosse desenfreado aí sem pensar no amanhã em relação ao rebaixamento do aquífero né.	Peculiaridades locais
66	DAERP	Que contribui eu acho que exatamente por, por exemplo, os órgãos estaduais principalmente, por a gente ter essas, essas unidade aqui em Ribeirão. É, é, e todas as indicações são meio parecidas assim, de técnicos, então o que contribui é exatamente isso, a gente tem a proximidade exatamente por fazer parte de vários conselhos e vários grupos técnicos juntos né	Integração.

Fonte: Elaboração do autor

Apêndice 6 – Sequências discursivas que tratam sobre ingerência política

SD Nº	Sequência discursiva	Órgão representado
1	Os prefeitos, porque o mais difícil de tudo é nisso, tudo isso que nós conversamos é conscientização de prefeito. Prefeito não tá preocupado com o meio ambiente. Não tem um prefeito que seja. Tem um ou outro mas sabe, assim... Pra mim o único problema é esse. É o ser humano mesmo né. É o gestor. Se o gestor não tiver olhar pro meio ambiente cara não adianta. Que você não consegue fazer nada. Não adianta o funcionário estar lá, o inquilino indicar o secretário do meio ambiente, o diretor de meio ambiente, se ele não, se aquela pecinha lá não engrenar não adianta que não vai. Então infelizmente é isso. Eu falo gente não adianta, o problema é o município. É cada quatro anos você tá mudando o gestor, aí você começa tudo de novo, você tem um tempo de cooperação você vai, hora que você ta encaminhando com seus projetos...]. Voce ta Conscientizando, vamos fazer o lixo direito, vamos atender as regras da CETESB. Vamos.. Muda um .. não recebe nada. Destrói tudo que você fez. E é o que a gente mais ve nos municípios.	IBAMA
2	E a coisa né.. mas eu acho que o intuito dos técnicos, dos analistas e é bom. Tanto na gestão estadual quanto na gestão.. o duro são os dirigentes né? Interesses de conflito né aquela.. entendeu? Que tem uns que vai deixando..(na parte política?) é a parte politica, a parte de gestão politica mesmo.	IBAMA
3	Então tudo depende dos nossos dirigentes[...]Então, nós devagarzinho vai afunilando e ai o estado vai ter que assumir mesmo e o estado vai ter que ter mais funcionário mesmo e dirigentes que não sejam políticos	IBAMA
4	Lá numa prefeitura. A cada 4 anos muda tudo. Certo? No estado, também acontece mais ou menos isso. Num órgão como o IBAMA onde os analistas ficam mesmo, entendeu? É diferente. Então você tem a continuidade o problema é o município. É cada quatro anos você tá mudando o gestor,	IBAMA
5	Assim, eu vejo assim, a visão do administrador público ele não enxerga as vantagens. Isso é o que mais dificulta. A falta de visão e a resistência que o ministério público tem com relação licenciamento municipalizado. Porque o ministério publico alega que fica muito mais sujeito a pressão, muito mais sujeito a determinadas coisas. Mas isso depende de quem comanda.	CETESB
6	Infelizmente, hoje a gente ve que a preocupação principalmente do governo federal é dismantelar o sistema ambiental, permitir a exploração de minérios e reserva indígena, desmatamento. [...]o caminho ta no caminho inverso. Isso é muito ruim. Isso.. o meu medo é que amanhã saia uma lei Federal que permita uma série de coisa. Ainda bem que a lei estadual pode ser mais restritiva, entendeu? Você evita que esses desmandos aconteça no estado de São Paulo.”	CETESB
7	É uma vantagem mas se eles interagirem muito bem, o problema é quando fica como eu tinha falado, por questões políticas de vaidade disso e daquilo. Quem que manda não é meu ou tudo é meu ai a coisa complica.	SMMA
8	Olha em termos técnicos eu não vejo problema nenhum. Pode ter em termos é políticos, em termos né mais de fogueira de vaidades. Tem essa parte humana na coisa. Eu acho que tecnicamente não haveria empecilho, não haveria nenhum tipo de grandes problemas não pra fazer essa descentralização	SMMA
9	os vereadores, a parte administrativa eles não tem essa consciência, tá? [...]. A secretaria é menor que o orçamento da casa civil. É absurdo isso. Então a questão orçamentária eu acho que é um impasse. E que se realmente isso acontecesse, deveria também haver algo, um instrumento de, é,é, que não é pela consciência , seria um instrumento de lei mesmo que obrigasse os municípios a contemplarem mais o orçamento pra gestão ambiental. Só assim que aconteceria... E uma das coisas que eu acho que dificulta a perpetuação da, pós saída daquela, daquele grupo governo e entrada de outro não deveria, esse vinculo com a prefeitura, não deveria, é, ser rompido. Concorda? Porque nenhum pode ser dependente da cabeça do prefeito. Então quando o prefeito indica um cargo de confiança pra representa-lo e não um funcionário de carreira, isso, é a maioria, acaba o governo esse funcionário vai embora e ocorre uma interrupção.	CBH
10	Mas me parece que se você for olhar a história da federação brasileira que é justamente a história da descentralização sempre foi na minha opinião, me parece, aí é uma questão histórica, uma decisão politica né, de das forças políticas locais, do poder politico local, um interesse muito mais politico do que o interesse voltado para o interesse publico. [...]. Então, o que to querendo dizer é o seguinte, forças politicas induzem a descentralização. Antigamente o distrito queria ser município, queria autonomia. Eles forçavam politicamente, conseguiam autonomia. Aí Santa cruz, cassia dos coqueiros, que eram distrito de cajuru conseguiram autonomia. Agora tem câmara municipal, tem uma gestão, administração.. Entendeu? Descentralizou. Forças Politicas. Não foi o interesse publico entendeu? Não seguiu lá o que ta lá o estudo de viabilidade, não seguiu aquilo lá. Agora nós precisamos entre aspas, não é recentralizar, é fazer um desenho institucional que permita uma gestão conjugada de interesses comuns. [...]O que que induziu a descentralização? Me parece que foram questões políticas, nada a ver com interesse público. Entendeu? Ainda que o discurso, olha vamos descentralizar pra democratizar, ainda que o discurso seja esse, de fato foram questões políticas. E	MP

	como fazer agora para gerir o obstáculos políticos vão dificultar essa gestão integrada. Por isso nós estamos onde estamos.	
11	A secretaria municipal ela é eficiente, só que ela não tem muita capacidade por exemplo de fiscalização, de recurso, não é uma secretaria que dispõe de muito recursos pra fiscalizar né. Mas não que ela não seja eficiente né, ela licencia também, muita coisa. Não é que não seja eficiente né mas as vezes falta eu acho que um aporte maior de recurso né Falta dinheiro pra tudo né mas a secretaria realmente ela sofre com a falta de, de, inclusive ela parou de operar por um tempo né, por algumas gestões aí, ela foi agragada a secretaria de planejamento, mudou a diretoria, depois foi reconduzida a, a nível de, de secretaria, tem uma atuação independente, tem uma boa atuação, mas com é, falta de recurso ai pra melhorar um pouco mais a sua estrutura	DAEE
12	Sem o egoísmo de, ai tirará de mim a atribuição... Não, não. Não é que tirará de você, é que mais órgãos se... é que existe as vezes Sammy, eu não sei, uma questão política que não é o que nós tamo entrando aqui e tomara que não tenha isso, talvez é a questão de vaidade né. De se dizer olha vai me tirar uma atribuição ou outra, vai me por uma atribuição.	PM
13	Porquee, é, ah, embora nem toda administração seja simpática a essa a, a, a esse processo exatamente, mas a gente vem lutando né pra que ele permaneça e se efetive ai com, durante todo esse tempo que entra gestão, sai gestão algumas até tentam né né, como já houve no caso do COMDEMA de tirar o poder deliberativo, de desestimular participação, cercear participação da sociedade civil né como ta acontecendo no âmbito federal, aqui no âmbito local também a gente já teve esse processo né, de diminuição da participação da sociedade civil.	COMDEMA
14	Então assim, a única desvantagem é que dependendo da, da, administração, é,é, eles colocam as reuniões dos conselhos em horários de expediente né. Em horário comercial que a maiorias, dos integrantes da sociedade civil não consegue participar né. Então, ééé, ééé, isso dificulta a participação, o horário de reuniões né. [...] a gente tem esses cerceamentos dependendo da administração né da gestão local ééé, que ta no poder, aceitam ou não essa participação da sociedade	COMDEMA
15	Éé, então, atualmente, acho que deveria tirar tudo do governo federal né, no coo, no cenário atual a responsabilidade no, do governo federal ta sendo muito negligente né, muito comprometedora	COMDEMA
16	Ribeirão é uma cidade grande, éé, mas a gente pesa em municípios pequenos onde há, né interferência de interesses né, particulares, então, éé, o licenciamento nessas áreas ficar só por conta do município isso é muito perigoso né, no sentido de interferências políticas de liberação de empreendimentos, de liberação de atividades.	COMDEMA
17	Ééé, uhm, éé, principalmente ah, ahh, ah, como se diz, ah, pensamento politico né da gestão que ta no poder né. Da, do grupo político que tá no poder né.	COMDEMA
18	eu vejo que o único fator que dificulta mesmo a, a, a descentralização, é a, a, a questão política mesmo, a, vertente política dos gestores, né. Dos gestores, do titular né, da, no caso do, do, presidente, do governador, do prefeito né. Dependendo da posição política dele, da ideologia deles, é, é, ele é, concentra aí poder ou então ele compartilha. Então depende muito né, nós tivemos é, é, governos locais aqui né e mesmo no estado. No estado sempre foi bem complicado a questão ambiental né, pela ah, por, por vários anos de, de governo PSDB que não é muito favorável né, ah, ah proteção ambiental né. O governo Federal agora menos ainda, né. E no local, tivemos, no município governos que tavam realmente atentos a isso. E atualmente né não muito, né. Então, a gente tem que ter realmente essa vigília da sociedade civil em relação a essas políticas. compartilhar a gestão ambiental né, ela depende muito de uma sociedade realmente, uma sociedade civil organizada, qualificada, éé, no sentido de, é, é, reivindica mesmo né, os seus direitos, né. Ah, mas isso depende muito né, da organização, do, da força dessa organização. E dos governos quererem isso né. Das administrações quererem isso. Se eles não quiserem uma participação em compartilhar né, a gestão, ela não acontece né.	COMDEMA
19	É que por exemplo, não, não, que é o caso dos órgãos estaduais mas dos órgãos municipais. Os cargos indiciados. Então a pessoa vai se engaja e faz, começa a desenvolver um trabalho super legal só que aí muda o governo, muda a pessoa, ou no mesmo governo a pessoa sai e ai eu acho que dificulta um pouco e impede essa continuidade dessa, desses trabalhos assim. [...] o que eu vejo que aí sim da secretaria municipal que os recursos financeiros são é, é, na verdade de certa forma atrapalha um pouco essa falta de recurso exatamente pra poder se deslocar aos locais enfim é, é, eu acredito que faça muita diferença e que não são suficientes pra área ambiental talvez porque hoje em dia nem sempre dependendo do governo nem sempre a área ambiental é dada como prioridade né. Então acaba que os recursos que vem são talvez os mínimos né.	DAERP
20	Não é da área da fundação mas é só um exemplo né. Licenciamento ambiental, por exemplo é o estado que faz, a CETESB, a CETESB tem os orgaos, tem um corpo técnico né, dependendo da demanda tem as pessoas certas que vao avaliar o impacto daquilo. A partir do momento que isso é descentralizado e passa pra municipalização ambiental né. Principalmente essa municipalização, esse licenciamento né. Dependendo da prefeitura as vezes não tem corpo técnico adequado as vezes	FUNDAÇÃO

	trata como uma coisa, impacto pequeno algo que poderia ser um pouco mais ou vive versa. As vezes toma um viés político. Porque o prefeito que ta ali ele quer que sai aquilo então vai ter que sair. É então assim, eu vejo, eu vejo dessa maneira, por um lado é bom porque descentralizando você se aproxima mais da sociedade, você faz aquela politica envolvendo né a sociedade civil. Por outro lado tem essas questões que pode tomar um viés político dependendo de quem tá no governo.	
21	E a desvantagem é essa questão do viés político que dependendo do empreendimento acaba saindo mesmo as vezes tendo que ter algumas ressalvas acaba indo, né acontecendo.	FUNDAÇÃO
22	E recursos florestais, também é um negocio delicado né porque aqui pode entrar o viés político, então eu acho que recursos florestais se for por exemplo o desmatamento de um fragmento eu acho que tem que ficar no estado. Se for arvore isolada, por exemplo, aí o município pode fazer.	FUNDAÇÃO
23	Então eu acho que o que une seria essa temática ambiental e o que contribui pra essa falta de contato eu acho que é quem, vai muito de quem ta a frente ali a pasta sabe.	FUNDAÇÃO
24	Mas eu acho que o principal aqui, o programa município verde azul ele contribui sim nessa gestão, porém, o outro lado também tem que querer, tem que ter a vontade política também.	FUNDAÇÃO
25	, ele contribui mas tem que ter também a vontade politica da cidade senão o programa município verde azul ta lá só de enfeite, entendeu? Depende muito do prefeito, o que eu vejo por aí tem prefeito que quer, que tem vontade mas o corpo técnico não tem. Como tem lugar que o corpo técnico tem aquela vontade, eles querem querem mas o prefeito não ta nem aí. O interesse dele é outro.	FUNDAÇÃO

Fonte: Elaboração do autor

Apêndice Aspectos positivos e negativos da fragmentação

SD Nº	Órgão representado	Sequência discursiva
1	IBAMA	Eu acho que tem sim, eu acho que por exemplo tem que ter mais escritórios, teria que ter não só fundação, instituto florestal ter mais gente trabalhando. Essa divisão cada um ..eu não vejo como negativo não, eu vejo como positivo.
2	CETESB	Eu acho assim. Tudo isso devia ta sob o mesmo guarda-chuva. Aquele que é de atribuição do estado é.. supressão de cerrado, mata atlântica, licenciamento, outorga de uso de agua devia ta tudo no mesmo órgão.
3	CETESB	O que acontece hoje é que cada órgão tem um tempo diferente pra responder. Isso é um problema pro cliente. Eu acho que não pode ser assim. Entao por exemplo, E agora ta mais fragmentado ainda pq o car do sicar foi pra secretaria da agricultura que vai piorar.
4	DAEE	As vantagens é que você, você aumenta a eficiência né os órgãos tem as suas fiscalizações, se você juntas tudo fica um órgão inchadão, e as vezes não tem a mesma eficiência
5	DAEE	isso, até facilita a gestão como um todo e cada órgão tem o seu papel, pra cumprir pra fazer, tranquilamente. Eu acho que, que, reforça, isso aí é bom, não tem problema algum.
6	CBH-PARDO	Mas, a fragmentação então, nenhuma fragmentação é boa. Quais as vantagens? Nenhuma. Dificuldade? De entendimento, de que nada deve ser fragmentado porque senão impede a interação .
7	CBH-PARDO	Olha, éé, nenhuma fragmentação eu acho que é valida, né. Porque se você fragmenta, se você, naquele fragmento, você representa um todo, tudo bem. Mas normalmente não é entendido assim. A fragmentação é, a falta de integração , seja de integração. Seja de instituições, então eu só vejo desvantagem nisso. E isso é pela própria visão, lamentavelmente, não é o teu caso, não é o meu que somos biólogos e que aprendemos que tudo está conectado com tudo. Não é isso? A natureza funciona assim. Tudo conectado com tudo. E só que a fragmentação, ela impede que você veja o reflexo de, do impacto. Do ali, local que ele repercute num todo.
8	MP-GAEMA	Porque também centralizar tudo onde um corpo técnico reduzido não vai né. E a fragmentação ela pode melhorar na especialização né.
9	MP-GAEMA	Mas é que o problema é o seguinte, o que não pode haver na minha opinião é uma não integração de politicas publicas pertinentes entra si. Então por exemplo a politica de saneamento básico ela deve andar junto com a politica de recursos hídricos, de modo de que o plano municipal de saneamento básico tem que ser compatível e adequado com o plano de bacia. Entendeu? E ao mesmo tempo que tem que ser compatível com o plano de desenvolvimento urbano,o plano diretor entendeu? Então elas devem conversar entre si . Essa fragmentação não pode significar as vezes uma não comunicação entre elas. De modo que por exemplo se eu tenho o DAEE tratando da politica de recursos hídricos e eu tenho os municípios tratando da política municipal de saneamento eles tem que observar uns aos outro
10	PM AMBIENTAL	Eu não vejo a atua..a fragmentação da atuação ambiental em diferentes órgãos como um problema, desde que do jeito que nós conversamos. É, é, ela é descentralizada mas os órgãos passam a ser integrados. Ninguem devendo hierarquia a ninguém, não existe o órgão superior, não existe isso, superior inferior. Nada disso. Cada um apenas com aquela atribuição. Especifica, essa é tua. Podendo obviamente por um sistema de cooperação, um socorrer o outro na medida do possível mas desde que haja, isso seja, muito bem definido, isso seja muito bem estruturado, humanamente, ééé, na questão dos materiais, e na questão técnica.
11	FUNDAÇÃO FLORESTAL	a vantagem é que não sobrecarrega, embora todas as, todas as instituições já sejam sobrecarregadas uma série de coisas mas eu acho que a vantagem é que você consegue é, é, separar vai assuntos diferentes, e aí aquela, aquela instituição específica tem mais know-hall pra aquilo.
12	FUNDAÇÃO FLORESTAL	A desvantagem é que não existe muita comunicação . Entre um órgão e outro, e fica difícil isso. Isso eu vejo como desvantagem.
13	COMDEMA	Isso realmente dificulta, né. Eu acredito que éé, quando se trata a, a, da ambiental, todo os, a, a, os órgãos executivos né deveriam ta, na, na, no âmbito da secretaria, é, é, essas, a, a, órgãos que tem equipamentos né, pessoal pra operacionalizar as demandas né
14	DAERP	Eu não acredito que seja um problema não. Porque, é bem o que a gente tava conversando em outras questões né. Essa,, essa questão da por exemplo, a, a especialização . Vamos supor, recursos florestais tá dentro do instituto florestal. Então eu tenho pessoas capacitadas, trabalhando naquela área com aquelas, com aqueles temas específicos. Então assim, é, na minha opinião, é uma vantagem exatamente isso, a gente ta fragmentando mas a gente teoricamente ta deixando pessoas mais especialistas cuidando de cada uma das áreas , então eu, eu acredito que, não seja um problema não.
15	DAERP	Desvantagem talvez é não ver o meio ambiente como uma coisa única que tenha várias inter relações entre eles. Essa seria uma desvantagem né. Dos, e, é, sim essa seria a desvantagem e de cada um ta

		pensado só na sua, na sua área de atuação né. Não entender o meio ambiente como tudo inter relacionado né. Mas, é, eu colocaria como, como essa desvantagem.
16	SMMA	É uma vantagem mas se eles interagirem muito bem

Fonte: Elaboração do autor

ANEXOS