

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

ANDRE MAFRA CALDERAN

**PANORAMA DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS MUNICIPAIS PARA A
PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO**

SÃO CARLOS – SP
2023

ANDRE MAFRA CALDERAN

PANORAMA DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS MUNICIPAIS PARA A
PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos, para obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.

Orientador: Prof. Dr. Celso Maran de Oliveira

SÃO CARLOS – SP

2023

Mafra Calderan, Andre

Panorama das Capacidades Institucionais Municipais
para a Promoção da Governança Ambiental no Estado de
São Paulo / Andre Mafra Calderan -- 2023.
129f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São
Carlos, campus São Carlos, São Carlos
Orientador (a): Celso Maran de Oliveira
Banca Examinadora: Frederico Yuri Hanai, Sandra
Medina Benini
Bibliografia

1. Governança ambiental. 2. Democracia ambiental. 3.
Estado de São Paulo. I. Mafra Calderan, Andre. 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 André Mafra Calderan, realizada em 29/03/2023.

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Celso Maran de Oliveira (UFSCar)

Prof. Dr. Frederico Yuri Hanai (UFSCar)

Profa. Dra. Sandra Medina Benini (ANAP)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer primeiramente a mim, pela coragem em encarar esse desafio e pela resiliência que mantive ao longo do processo de construção da dissertação e do meu desenvolvimento pessoal e profissional junto a experiência de Mestrado.

Ao Professor Dr. Celso Maran de Oliveira, por toda orientação, suporte e incentivo ao longo desta jornada. Sua dedicação às minhas pesquisas e sua grande contribuição para este trabalho foram fundamentais para o sucesso desta dissertação.

Também quero agradecer a todos aqueles que dedicaram seu tempo de maneira voluntária com contribuições muito ricas para os resultados da dissertação Profa. Dra. Sandra Medina Benini; Prof. Dr. Frederico Yuri Hanai; Profa. Luzia Cristina Antoniossi Monteiro e Prof. Dr. Macel Britto.

Gostaria também de agradecer aos meus amigos e familiares pelo apoio incondicional durante este processo. A todos aqueles que me deram conselhos e incentivos, eu os agradeço de coração.

Finalmente, quero agradecer a todos os professores que me ajudaram com seus conhecimentos e experiência. Agradeço a todos por terem contribuído para que eu atingisse este marco.

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

To make a model tractable, theorists must make simplifying assumptions.
(Ostrom, Elinor, 1990, p.184)

RESUMO

Estudos sobre a perspectiva de desenvolvimento sustentável, colocam as governanças locais como centrais na promoção deste novo paradigma de desenvolvimento. Entretanto, devido a diversos fatores, como a as limitações inerentes às capacidades dos poderes públicos em darem respostas à complexa gama de questões e problemas ambientais; à recente institucionalização de estruturas organizacionais específicas para a pauta do Meio Ambiente no Estado de São Paulo ou a inexistência delas, as capacidades institucionais dos governos locais parecem ainda não possuir suficiente poder na promoção da governança ambiental. Para compreender este cenário, o presente trabalho se propôs a analisar o panorama das capacidades institucionais municipais para a promoção da governança ambiental no Estado de São Paulo. A proposta metodológica se dividiu em duas partes: na primeira foi realizada uma revisão crítica da literatura recente sobre governança ambiental nos municípios brasileiros, a partir da qual foram identificados os principais paradigmas relacionados a construção da governança ambiental no cenário nacional a partir das compreensões da escala do conceito (global, territorial e local). Nesta etapa foram relatadas como as diferentes acepções sobre um mesmo conceito, mesmo que em diferentes escalas de compreensão delimitam a construção da governança ambiental nos municípios por meio de diferentes estratégias e instrumentos; a segunda parte foi realizada a partir do levantamento, sistematização e análise de dados secundários da pesquisa Munic (2021) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com o objetivo de aproximar os paradigmas evidenciados na construção do conceito de governança ao panorama proposto para o Estado de São Paulo. Nesta etapa são apresentadas uma série de correlações de dados sobre as capacidades institucionais dos municípios e suas estruturas de gestão ambiental, as quais se dividiram em: i) capacidade de promover a participação ampliada; ii) capacidade de provisão de recursos; iii) capacidade de coordenação de políticas e meios de implementação. Ao longo das análises foram propostas reflexões críticas sobre as capacidades elencadas e a compreensão da governança ambiental municipal. Como principais resultados, ressalta-se em primeira instância que a promoção da governança ambiental no Estado de São Paulo encontra como principal desafio os limites do próprio modelo de democracia representativa vigente, que impõe barreiras à legitimação de práticas participativas, abrindo margem para a manipulação e para práticas clientelistas, que reforçam a exclusão social. Assim, compreendo as instituições para além de suas estruturas, e considerando as regras, normas e o *modus operandi* das instituições, coloca-se como necessário o aprimoramento das capacidades institucionais dos municípios no sentido da democracia ambiental, pautada nos pilares da participação, do acesso à informação e à justiça, para serem capazes de promover a governança ambiental.

Palavras-chave: Governança Ambiental, Democracia Ambiental, Capacidades Institucionais, Gestão Pública, Participação, Conselhos Municipais de Meio Ambiente.

ABSTRACT

Studies on the perspective of sustainable development fulfill local governance as central to the promotion of this new development paradigm. However, due to several factors, such as the limitation inherent to the capabilities of public authorities in providing answers to the complex range of environmental issues and problems; the recent institutionalization of specific organizational structures for the Environment agenda in the State of São Paulo or their absence, the institutional structures of local governments still seem to lack sufficient power in promoting environmental governance. To understand this scenario, the present work analyzes the panorama of institutional resources for the promotion of environmental governance in the State of São Paulo. The methodological proposal is divided into two parts: in the first, a critical review of the recent literature on environmental governance in Brazilian municipalities was carried out, from which the main paradigms related to the construction of environmental governance in the national scenario were identified from the understanding of the scale of the concept (global, territorial and local). At this stage, the different meanings of the same concept were reported, even if at different scales of understanding they delimit the construction of environmental governance in municipalities through different strategies and instruments; the second part was carried out based on the survey, systematization and analysis of secondary data from the Munic survey (2021) organized by the Brazilian Institute of Geography and Statistics, with the objective of bringing the paradigms evidenced in the construction of the concept of governance closer to the proposed scenario for the State of São Paulo. In this stage, a series of data correlations are developed on the institutional resources of the municipalities and their environmental management structures, which were divided into: i) capability to promote expanded participation; ii) capability to provide resources; iii) policy coordination capability and means of implementation. Throughout the analyses, critical reflections were proposed on the listed resources and the understanding of municipal environmental governance. As main results, it is highlighted, in the first instance, that the promotion of environmental governance in the State of São Paulo finds as its main challenge the limits of the current model of representative democracy itself, which imposes barriers to the legitimation of participatory practices, opening room for manipulation and to clientelistic practices, which reinforce social exclusion. Thus, understanding the institutions beyond their structures, and considering the rules, norms and the modus operandi of the institutions, it is necessary to improve the institutional capability of the municipalities in the sense of environmental democracy, based on the pillars of participation, access to information and justice, to be able to promote environmental governance.

Keywords: Environmental Governance, Environmental Democracy, Institutional Capabilities, Public Management, Participation, Municipal Environment Councils.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Resultado do Levantamento Bibliográfico na Plataforma CAPES	14
Tabela 2 Perfil das Estruturas de Gestão de Meio Ambiente dos Municípios do Estado de São Paulo	62
Tabela 3. Presença de Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Estado de São Paulo.....	63
Tabela 4 Composição dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Estado de São Paulo	65
Tabela 5. Caráter dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente dos municípios do Estado de São Paulo por perfil das estruturas de Meio Ambiente.....	73
Tabela 6. Frequência média das reuniões dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente dos municípios do Estado de São Paulo por perfil das estruturas de Meio Ambiente.....	76
Tabela 7. Frequência de reuniões declaradas nos últimos 12 meses por caráter do Conselho.....	77
Tabela 8. Estruturas Mínimas disponibilizadas aos Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos municípios por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente.....	80
Tabela 9. Correlação entre a frequência de reuniões dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos últimos 12 meses e a existência de disponibilidade de sala para as atividades do Conselho.....	81
Tabela 10. Disponibilidade de Recursos Financeiros para a Área de Meio Ambiente por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente.....	83
Tabela 11. Existência de Legislação ou Instrumentos de Gestão Ambiental por Temática e por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente – PARTE 1	87
Tabela 12. Existência de Legislação ou Instrumentos de Gestão Ambiental por Temática e por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente – PARTE 2	88
Tabela 13. Existência de Legislação ou Instrumentos de Gestão Ambiental por Temática e por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente – PARTE 3.....	89
Tabela 14. Quantidade de Municípios que implementaram programas em Parceria com o Governo Federal por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente	91

Tabela 15. Quantidade de Municípios que apresentam o Programa Municípios Verde Azul - PMVA em suas estratégias de Educação Ambiental por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente.....	92
Tabela 16. Escolaridade dos Titulares do Órgão gestor de Meio Ambiente por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente.....	95
Tabela 17. Perfil dos titulares dos órgãos ambientais municipais quanto a características de sexo e raça declaradas.....	96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Elementos da Ficha Bibliográfica.....	15
Quadro 2. Quadro das Análises Propostas (Continua).....	18
Quadro 3. Referências mais utilizadas pelos trabalhos na categoria GAG.....	36
Quadro 4. Resumo de instrumentos relacionadas à Governança Ambiental Global.	41
Quadro 5. Resumo de ferramentas relacionadas à Governança Ambiental Territorial	47
Quadro 6. Resumo de ferramentas relacionadas à Governança Ambiental Local ...	55
Quadro 7. Oito degraus da escada da participação cidadã	68

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Percurso Metodológico do Estudo de Caso.....	12
Figura 2. Gráfico da Evolução da Implantação de Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos Municípios do Estado de São Paulo por ano de criação.....	66
Figura 3. Mapas da Distribuição de Municípios do Estado de São Paulo de acordo com o caráter do Conselho Municipal de Meio Ambiente.....	74
Figura 4. Mapa dos municípios que apresentam Conselhos municipais de caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador concomitantemente.....	78
Figura 5. Mapas da distribuição dos municípios que disponibilizam dotação orçamentária para os CMMA e o pagamento de diárias para os participantes.....	82
Figura 6. Mapa da distribuição dos municípios que utilizaram recurso do FMMA em 2019.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS

A3P – Agenda Ambiental na Administração Pública
CMMAD – Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD – Conferência das Nações Unidas de Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAH – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano
FMMA – Fundo Municipal de Meio Ambiente
GAG – Governança Ambiental Global
GAL – Governança Ambiental Local
GAT – Governança Ambiental Territorial
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PEAAF – Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar
PGIRS – Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PMVA – Programa Município VerdeAzul
PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente
PPA – Plano Plurianual
RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável
SIMA – Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente
SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
1.2. Objetivos.....	11
1.2.1 Objetivo Geral.....	11
1.2.2 Objetivos Específicos	11
1.3. Caracterização do Estudo e Procedimentos Metodológicos.....	11
1.4. Epistemologias sobre o conceito de governança ambiental.....	20
2. ACEPÇÕES DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	32
2.1 Governança Ambiental Global (GAG).....	33
2.1.1. O papel dos municípios no contexto da GAG.....	39
2.2. Governança Ambiental Territorial (GAT).....	43
2.2.1. O papel dos municípios no contexto da GAT	45
2.3. Governança Ambiental Local (GAL).....	48
2.3.1. O papel dos municípios no contexto da GAL.....	54
2.4. Considerações Finais: Capacidades institucionais para a promoção da governança ambiental ...	56
3. PANORAMA DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS PARA A PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO	61
4. CONCLUSÕES	98
5. REFERÊNCIAS	103

1. INTRODUÇÃO

Neste trabalho, pretende-se explorar o debate sobre o conceito de Governança Ambiental no setor público a partir da análise das capacidades institucionais dos municípios do Estado de São Paulo.

Ancorado ao debate sobre as limitações do Poder Público e os limites dos modelos de gestão pública anteriores (a saber, os modelos burocráticos e patrimonialista), o conceito de governança começou a ser discutido no setor público, em especial, na perspectiva do *New Public Management* e a partir do modelo gerencial de gestão, implementados inicialmente no Reino Unido a partir da década de 70, impulsionando inúmeras reformas no setor público (CAPELLA, 2008; MARTINS, 1997).

Neste contexto, o conceito de governança apresenta suas raízes numa compreensão de racionalidade econômica (BEVIR, 2011), que também serviu de base ao conceito de governança corporativa, amplamente relacionadas às recomendações do Banco Mundial, e apresentavam como objetivos o aumento da eficiência e produtividade das organizações (ABRUCIO *et al.*, 2009; MARTINS, 1997). Emergem desta concepção tópicos como a transparência e o *accountability*, discussões sobre descentralização das atividades do Estado (entretanto, ainda no sentido de fomentar uma hierarquização e especialização dentro do aparato estatal) e o controle social, que se coadunam na chamada Nova Gestão Pública (ABRUCIO *et al.*, 2009; MARTINS, 1997).

Tendo seu início na Europa e nos Estados Unidos, tais elementos guiaram uma série de reformas gerenciais no setor público e, nas últimas décadas, o mesmo movimento pode ser observado no Brasil. Nos anos 90, após sua redemocratização, o debate nacional se voltou aos problemas institucionais do Estado e à busca por compreensões sobre a crise de governabilidade que era presenciada no novo contexto, especialmente devido à fatores externos ao Estado, dentre as quais destacam-se a “explosão de demandas, a fragmentação das estruturas partidárias e o desequilíbrio entre a capacidade de resposta do governo e o poder de pressão da sociedade” (DINIZ, 1996, p. 17).

Apesar de ser frequentemente relacionada aos seus fatores externos, as capacidades governativas endógenas da máquina pública tomaram foco para a solução da crise de governabilidade evidenciada nos anos 90. Em tal empreendimento, vislumbrava-se principalmente a criação e expansão das capacidades de governança do Estado (DINIZ, 1996).

Ao longo do seu desenvolvimento, o uso do conceito de governança assumiu diferentes compreensões, sendo necessária, muitas vezes, sua distinção entre o próprio conceito de governabilidade. Diniz (1996) ressalta que, na verdade, tratam-se de conceitos auxiliares, mas que apresentam importantes diferenças:

Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade, tais como, as características do regime político (se democrático ou autoritário), a forma de governo (se parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (se pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (se corporativista ou pluralista), entre outras. A propósito, cabe lembrar que não há fórmulas mágicas para garantir governabilidade, já que diferentes combinações institucionais podem produzir condições favoráveis de governabilidade. *Governance*, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão. (DINIZ, 1996, pp. 22-23).

No sentido material da busca por maior governança e com o objetivo de otimizar a produção de políticas públicas seguindo os princípios da Nova Gestão Pública enquanto modelo de gestão, verificou-se a implementação de um conjunto de instrumentos, em geral normativos, desde a própria promulgação da Constituição de 1988 que instituiu importantes instrumentos participativos (embora tenha mantido a centralidade da produção de políticas públicas para o governo)¹,

¹ A produção de políticas públicas envolve características como legitimidade, universalidade e coerção, típicas da ação governamental. Esta é uma premissa importante, pois embora

seguido pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado, a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Teto de Gastos Públicos, dentre outros, que marcaram o conjunto de reformas no aparato estatal, incluindo a descentralização de funções, a busca por maior transparência a *accountability*, entretanto, sem deixar de lado o controle do Estado (ABRUCIO *et al.*, 2009; DINIZ, 1996).

Mais do que um modelo a ser implementado, há uma segunda corrente que se baseia compreensão de racionalidade sociológica (BEVIR, 2011) em que a governança pública se apresenta como um paradigma² de gestão pública na medida em que busca incorporar elementos como a horizontalidade entre múltiplos *stakeholders* em diversos momentos da produção de políticas públicas, seja por meio da participação ampliada de atores em processos de tomada de decisão, pela implementação de políticas em redes, pela promoção da transparência e *accountability* ou pela coprodução de bens públicos (CALDEIRA; SECHHI; FIRMINO, 2022).

No entanto, esta concepção não encontra correspondência quando analisada na legislação federal específica, tal como na recente Política de Governança da Administração Pública Federal (Decreto 9.203/2017), ao se aproximar de seu aspecto meramente instrumental, na medida em que prioriza diretrizes generalistas da governança corporativa e elementos para uma “boa governança” em um sentido estrito (CALDEIRA; SECHHI; FIRMINO, 2022).

Os limites da capacidade de diferentes atores em darem respostas aos problemas ambientais também são amplamente evidenciados como um dos principais desafios para a resolução destes problemas em diferentes esferas, sejam elas públicas ou privadas. Neste contexto, a proposta da Governança Ambiental surge, de maneira análoga, como alternativa para ampliar as capacidades da própria gestão ambiental e da promoção de um desenvolvimento sustentável que

diferentes atores sejam considerados neste processo por, seja pela própria dinâmica da produção de políticas, como por meio dos instrumentos de participação, os governos possuem papel central para a legitimação das tomadas de decisão.

² Este paradigma se coloca principalmente frente à limitação do papel do Estado na proposição de soluções para resolução de problemas complexos, tais como os relativos ao meio ambiente e à segurança, em que a hierarquização e a especialização por si só não são capazes de produzir benefícios desejáveis, tornando necessárias novas formas de promover tais soluções coletivas (BEVIR, 2011).

expresse os interesses coletivos e a preservação dos bens comuns, como apontam Moura (2016a) e Fonseca e Bursztyn (2009):

Os referenciais para a boa governança são complementares entre si e incluem, entre outros: accountability (responsabilização, transparência e prestação de contas), legalidade, equidade e inclusão, processo decisório participativo e a tríade (eficiência, efetividade e eficácia). Estes princípios aplicam-se ao processo de governança das capacidades estatais e das políticas públicas como um todo. Ou seja, o avanço em cada um deles tende a se refletir de forma simultânea em todas as políticas públicas e na responsividade por parte dos governos, isto é, na capacidade de dar resposta aos problemas e prover os bens públicos necessários para a sociedade (MOURA, 2016a, p.13).

Quando o conceito de governança é estendido à esfera do desenvolvimento sustentável e das políticas ambientais, emprega-se a expressão governança ambiental. Trata-se, na verdade, apenas de uma delimitação temática do conceito. O processo de governança envolve múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, cada um dos quais suscetível a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação. Neste sentido, a noção de governança pública deve ser diferenciada da privada e expressar questões de interesse de coletividades, nas quais deve prevalecer o bem comum. (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p.20).

As discussões sobre o Desenvolvimento Sustentável surgem no início dos anos de 1970, momento no qual se evidenciava o conflito existente entre crescimento econômico e os seus impactos ao meio ambiente, entretanto, o termo foi amplamente reconhecido somente em 1987, a partir do relatório “Nosso futuro comum” elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU (CMMAD), também conhecida como Comissão Brundtland, ao delimitar uma de suas primeiras conceitualizações:

Desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico, e a mudança institucional se harmonizam e reforça o potencial presente e futuro, a fim de atender as necessidades e aspirações futuras (...) é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades (BRUNDTLAND,1991, p. 9).

Em 1992, representantes de 172 países reuniram-se no Rio de Janeiro para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que ficou conhecida como a “Conferência da Terra” ou simplesmente “Rio 92”. Segundo Gonçalves (2005), a conferência tinha como objetivo:

Conseguir um equilíbrio justo entre as necessidades econômicas, sociais e ambientais das gerações presentes e futuras e, firmar as bases para uma associação mundial entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, assim como entre os governos e os setores da sociedade civil, enfocadas na compreensão das necessidades e os interesses comuns (GONÇALVES, 2005, p. 4).

Como resultado, fora elaborada a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que reuniu um conjunto de 27 princípios que buscavam orientar a ação global dos Estados-nação, para a construção do desenvolvimento sustentável que considerasse o “direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza” (UNITED NATIONS, 1992, p.1).

Um de seus princípios mais influentes no contexto da governança ambiental é o Princípio 10, o qual advoga que:

Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided. (UNITED NATIONS, 1992, p.3)

Parola (2013) aponta que este princípio advoga pela abertura de áreas que, antes, eram reservadas aos atores estatais, tais como a própria tomada de decisões em políticas públicas ambientais e o controle social de processos legais, buscando incluir um elemento participativo ao modelo de democracia e de governança ambiental vigentes. Garantindo, deste modo, direitos a atores não-estatais relativos aos acessos à participação pública, a informações ambientais e à justiça.

Também como resultado da Conferência Rio 92, foi aprovada a Agenda 21 que, dentre suas principais contribuições, delimitou os seus meios de

implementação para o desenvolvimento sustentável, consolidando as discussões sobre os paradigmas do atual modelo de desenvolvimento e definindo compromissos coletivos entre os Estados signatários em cooperação (BRASIL, 2001). Embora a Agenda 21 tenha apresentado meios para sua implementação, ela não definiu uma metodologia que pudesse ser adotada pelos países, ficando a cargo de cada governo tal definição.

No contexto brasileiro, a implementação dessas propostas se iniciaram em 1997, com a criação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e teve a elaboração da Agenda 21 Brasileira divulgada em 2002, com cinco macro diretrizes: economia da poupança na sociedade do conhecimento; inclusão social para uma sociedade solidária; estratégia para sustentabilidade urbana e rural; recursos naturais estratégicos (água, biodiversidade e florestas) e governança e ética para promoção da sustentabilidade.

Além de tais iniciativas, uma série de orientações foram estabelecidas com o Decreto Presidencial de 3 de fevereiro de 2004, dentre elas a preocupação com o desenvolvimento de Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais em consonância com a Agenda 21 (BRASIL, 2012).

A Agenda 21 se consolidou como um importante “instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica” (BRASIL, 2012, p.11), trazendo contribuições para o desenvolvimento de políticas públicas, especialmente no âmbito local, e para o envolvimento ativo entre atores estatais e autoridades locais (dentre eles lideranças comunitárias, grupos de interesse, ONGs), pressupostos importantes para a concretização da maioria das ações propostas pela agenda (PAROLA, 2013). Entretanto, como ressalta Moura (2016a):

Apesar dos méritos do documento, que refletiu uma visão própria dos problemas ambientais do país, a Agenda 21 brasileira vem sendo obscurecida por novas prioridades, não cumprindo seu papel de direcionar a política ambiental brasileira e de orientar as políticas de desenvolvimento para o país. O processo de elaboração de Agendas 21 locais também perdeu fôlego – quase 2 mil municípios elaboraram suas agendas, entretanto, em sua maioria, estas não têm sido consideradas como documento orientador para o planejamento municipal (MOURA, 2016a, p.19-20).

Foi neste contexto que os poderes locais assumiram papel central na implementação de ações para o desenvolvimento sustentável e a discussão sobre sua importância tem sido recorrente na literatura, especialmente frente às atuais crises ambientais, que denotam dificuldades na coordenação e cooperação entre múltiplos atores, na legitimação de práticas de governança e de resolução de conflitos transfronteiriços, assim como lacunas no compartilhamento de informações relevantes e no atendimento a comunidades impactadas por problemas ambientais (ESTY, IVANOVA, 2005; YOUNG, 2009; GONÇALVES, COSTA, 2011; JACOBI, SINISGALLI, 2012).

Em sua discussão sobre o nível local da Democracia Ambiental, Parola (2013) reafirma que muitos problemas ambientais são regionalizados e, neste sentido, as comunidades locais poderiam ser as mais adequadas na definição de seus sistemas de governança ambiental, especialmente por meio de instituições participativas e deliberativas.

Por exemplo, no contexto das mudanças climáticas, Di Giulio *et al.* (2014) aponta que é cada vez mais necessário observar a existência de “um conjunto de novos riscos e ameaças que podem agravar as situações adversas já existentes nos centros urbanos” (Ibid., 2014, p.76) e que é na esfera local onde “as populações são afetadas de forma direta e as ações de adaptação precisam ser pensadas e implementadas com urgência” (Ibid., 2014, p.76), sendo necessário lidar com questões-chave da governança em nível local.

Entretanto, se observarmos os pressupostos da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6938/81) e o modelo de gestão interfederativa proposto pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o mesmo movimento propositivo dos debates ambientais internacionais não foi observado, se considerarmos que a competência dos municípios apresenta caráter residual.

Esta lacuna, por outro lado, possibilitou a abertura de um espaço político para a atuação de múltiplos atores não-governamentais no tratamento das questões ambientais em nível local, especialmente de organizações não-governamentais (ONGs) que passaram a ter um papel relevante na discussão de propostas de

políticas públicas de meio ambiente até hoje, evidenciado por sua intensa representatividade em Conselhos gestores (CÂMARA, 2013).

Leme (2016), complementa que as experiências de compartilhamento da gestão ambiental com os municípios são ainda recentes:

Com a promulgação da CF/1988, os municípios são reconhecidos enquanto entes federados e responsáveis por conjunto de competências para as mais diversas políticas públicas. O contexto político da época era de redemocratização do país e reconstrução da legitimidade do Estado. Assim, aproximar as decisões acerca das políticas públicas da população – ou seja, descentralizar as políticas públicas e abrir espaços para a participação cidadã – era uma forma de criar mecanismos para a reconstrução democrática do país. Desencadeiam-se assim na política ambiental dois movimentos: da descentralização das ações governamentais e da participação social. (LEME, 2016, p.148)

Tais aspectos impulsionaram as discussões sobre governança e participação social ampliada na construção de políticas ambientais em diversos níveis e com o envolvimento de diversos atores, caracterizando o tratamento das questões ambientais no Brasil.

Vera e Lavalle (2012) apontam que houve na América Latina uma “multiplicação de experiências participativas orientadas, implícita ou explicitamente, pelas noções de accountability e controle social democrático sobre atores políticos e políticas públicas” (Ibid., p.2). Neste cenário, os espaços participativos, como os Conselhos gestores municipais também cresceram (LEME, 2016), evidenciando uma possível necessidade de estruturas e capacidades institucionais para atender a esta articulação sobre a negociação de pautas ambientais específicas e que afetam a sociedade e a sua própria perspectiva de desenvolvimento sustentável.

Assim posto, uma das primeiras perguntas que se insere, nesta análise, é como os governos locais estão preparados, em termos de suas capacidades institucionais, para promoverem uma possível governança ambiental?

A complexidade das questões ambientais e sua conexão com a gestão ambiental pública em nível local se faz notória e fornece amplas possibilidades de investigação, além disso, o conceito de governança ambiental é tratado na literatura especializada há pelo menos cinquenta anos – o que torna a apreensão do conceito

epistemologicamente ampla, apresentando diferentes acepções (DAVIDSON; FRICKEL, 2004). Deste modo, a partir das análises propostas neste estudo, espera-se dar uma contribuição específica dentro do campo da Administração Pública para a compreensão do fenômeno e do conceito estudado a partir também da identificação de seus principais paradigmas.

Por meio de um trabalho de pesquisa anterior (CALDERAN, 2019) que buscou analisar a formulação estratégica das políticas ambientais por meio dos Planos Plurianuais (2018-2021) dos municípios da microrregião de Limeira-SP, foi possível observar, com a análise dos dados, ausências relativas à orientação estratégica na elaboração dos seu planejamento orçamentário plurianual para a pauta de meio ambiente, visto que alguns municípios apresentaram construções muito procedimentais, ou seja, que não traziam com clareza seus objetivos, metas e ações estratégicas para suas propostas orçamentárias.

Os aspectos apresentados se tornam um problema à medida que o PPA apresenta uma importante propriedade estratégica, política e administrativa, visto seu objetivo de orientar e materializar as ações governamentais, programas e metas em meio à complexidade do cenário organizacional no setor público num horizonte temporal de quatro anos.

Um segundo dado interessante destacado ao longo da pesquisa foi a ausência ou recente institucionalização de secretarias de Meio Ambiente nos municípios da região estudada. Tais fatos motivaram o presente estudo na tentativa de identificar qual o panorama das governanças locais de meio ambiente no Estado de São Paulo, destacando ainda se a ausência de secretarias específicas poderiam ser um entrave para a consolidação da própria governança ambiental. Como hipótese inicial, considera-se que este mesmo movimento ocorra quando analisadas as capacidades institucionais dos municípios.

Apesar de inúmeros estudos listarem os riscos ambientais a serem enfrentados pelos poderes locais na contemporaneidade, devido a diversos fatores já listados, tais como a baixa capacidade gerencial nos municípios e a recente institucionalização de estruturas organizacionais específicas para o cuidado da pauta do Meio Ambiente no Estado de São Paulo, ou a inexistência delas, as

políticas ambientais, especialmente no contexto municipal, ainda não parecem ter recebido a devida atenção.

A proposição de uma análise sobre panorama recente das governanças locais de meio ambiente do Estado de São Paulo pode fornecer insumos importantes para subsidiar avanços na construção de políticas públicas ambientais locais e direcionar maior atenção à pauta relacionada.

Diante destas problemáticas, o capítulo 2 dedicou-se à compreensão do conceito de governança ambiental nos municípios brasileiros de maneira crítica por meio de uma revisão na literatura. Explorar o conceito, tendo como foco as dinâmicas locais, possibilitou a apreensão de uma ampla gama de acepções e, para além da identificação de elementos de uma “boa governança”, também foi possível evidenciar alguns de seus principais paradigmas.

A literatura sobre governança ambiental adota frequentemente um caráter descritivo, a partir de relatos sobre os conteúdos de programas e projetos no bojo de problemáticas ambientais específicas, ou por meio da discussão dos resultados obtidos com sua implementação. Outra parcela da bibliografia caracteriza-se por oferecer análises altamente prescritivas, procurando apontar receitas para uma “boa governança”, estando centradas, sobretudo, na seleção e recomendação de ferramentas, técnicas e instrumentos considerados eficientes para o aumento do desempenho das soluções propostas para o enfrentamento de questões socioambientais, a partir de compreensões específicas sobre o conceito.

A compreensão do conceito de Governança Ambiental, de seu pluralismo conceitual e de seus principais paradigmas, também contribuiu para a escolha de um método de coleta de dados. O tópico 1.3 apresentará a metodologia e os métodos adotados para a coleta de dados e da análise. Neste capítulo destaca-se a utilização de dados secundários disponibilizados pela base de dados da pesquisa Munic – IBGE (2021) e os métodos para a correlação dos dados coletados utilizados, de modo que fosse possível uma aproximação com as questões de pesquisa apresentadas.

Após a coleta e sistematização dos dados, o capítulo 3 será dedicado à apresentação das análises realizadas com apoio da revisão teórica. A análise,

principalmente das estruturas de governança possibilitou uma primeira compreensão do panorama das capacidades institucionais dos municípios do Estado de São Paulo para a promoção da governança ambiental. Tornando oportuno o aprofundamento das análises através de estudo posteriores, podendo ser elaboradas através de estudo de caso.

Como resultados, espera-se que este trabalho possa contribuir com a análise do panorama das governanças locais de meio ambiente, de modo que seja possível identificar as principais estruturas que exercem influência na gestão ambiental pública dos municípios analisados e o desenvolvimento de um referencial analítico capaz de auxiliar gestores públicos em seus processos de tomada de decisão, bem como de formulação de políticas públicas ambientais em nível local.

1.2. OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Examinar criticamente as capacidades institucionais para a promoção da governança ambiental dos municípios do Estado de São Paulo a partir da base dados da pesquisa Munic – IBGE.

1.2.2 Objetivos Específicos

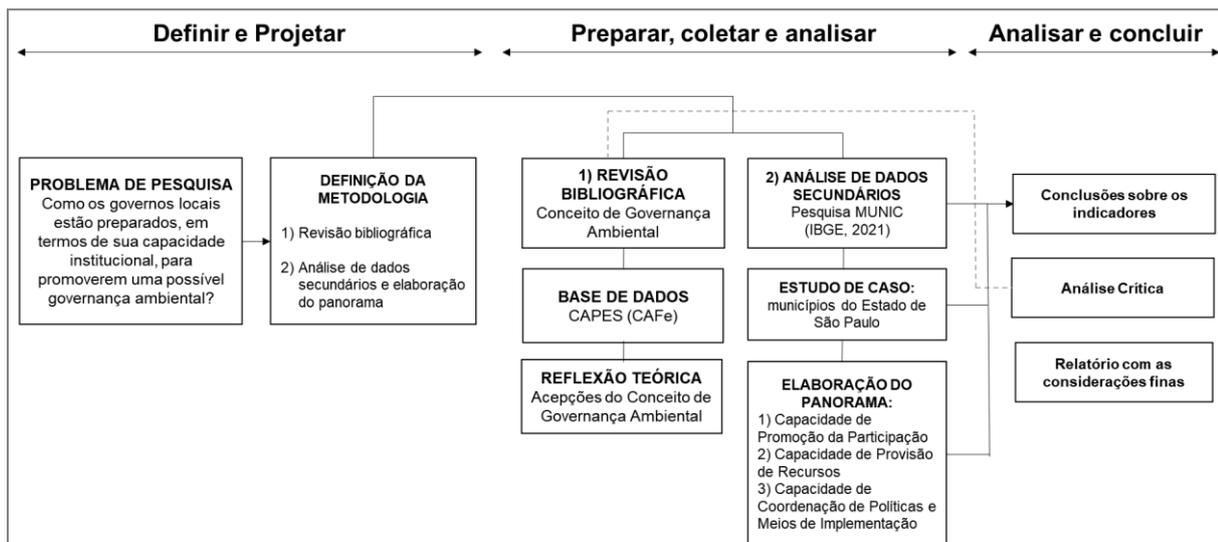
- A. Compreender o conceito de Governança Ambiental por meio de Revisão Bibliográfica e documentar uma análise sobre o tema;
- B. Inventariar dados relativos à Governança de Meio Ambiente da base de dados da pesquisa Munic – IBGE de modo a apresentar um panorama sobre a Governança Ambiental do Estado de São Paulo;
- C. Discutir criticamente os dados coletados e seus impactos para a Gestão Ambiental pública em nível local, de modo a responder se a existência de secretarias específicas é um fator fundamental para a consolidação da própria governança ambiental.

1.3. CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Pautado no estudo de caso como método de pesquisa cujo objetivo é compreender os fenômenos sociais mais complexos, extraindo uma percepção

integrativa da realidade (YIN, 2015), buscou-se evidenciar a relação entre a governança ambiental, as estruturas e capacidades institucionais dos 645 municípios do Estado de São Paulo e possibilitar, a partir dos resultados da análise, o aumento do conhecimento sobre estas estruturas, a partir da delimitação de um panorama que poderá ser utilizado para a criação de estratégias para lidar com possíveis problemas descobertos. Para tanto, seguiu-se em cada etapa, o seguinte percurso metodológico:

Figura 1. Percurso Metodológico do Estudo de Caso



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de YIN (2015).

Conforme apresentado, este esforço investigativo foi dividido em duas partes: a primeira dedicou-se a explorar o conceito de Governança Ambiental por meio de uma pesquisa bibliográfica, de modo que fosse possível identificar os principais paradigmas sobre o fenômeno e delimitar seus aspectos conceituais e estruturais fundamentais que serviram como insumos para a análise de dados. Assim, a segunda parte deste trabalho buscou responder às questões de pesquisa por meio de coleta, tratamento e análises de indicadores secundários em base de dados aberta de pesquisas nacionalmente reconhecidas (Munic IBGE, 2021), possibilitando a realização de um inventário de dados relativos à governança nos municípios do Estado de São Paulo.

O presente trabalho apresenta abordagem descritivo-exploratória. A pesquisa exploratória tem como objetivo aumentar a compreensão sobre um determinado

tema ou assunto, “possibilitando a construção de hipóteses ou tornar a situação em questão mais explícita” (MALHEIROS, 2011, p.32). E é descritiva, pois possibilitará a descrição de características sobre um fenômeno determinado (Idem, 2011).

A etapa de pesquisa bibliográfica seguiu os procedimentos indicados por Malheiros (2011) que consistem em: 1) Identificar o problema de pesquisa; 2) Levantar a literatura disponível; 3) Fazer a leitura crítica dos materiais; 4) Estruturar o relatório final. O autor ainda acrescenta que para a realização deste modelo de pesquisa é recomendada a elaboração de uma ficha bibliográfica para cada obra lida e analisada.

A identificação do problema norteador deste trabalho surgiu a partir de um estudo realizado anteriormente pelo pesquisador (CALDERAN, 2019), por meio do qual foram observadas lacunas relativas à orientação estratégica na elaboração do seu planejamento orçamentário plurianual para a pauta de meio ambiente, e a ausência ou recente institucionalização de secretarias de Meio Ambiente nos municípios da microrregião de Limeira - SP.

Tais fatos motivaram o presente estudo na tentativa de identificar qual o panorama das capacidades institucionais dos municípios do Estado de São Paulo na promoção da governança ambiental. Para tanto, foi necessário elaborar uma compreensão sistematizada sobre o próprio conceito, como forma de identificar as concepções de governança ambiental utilizadas e com quais ferramentas e instrumentos elas relacionam na realidade dos municípios, de modo que tais elementos pudessem também fundamentar a análise de dados posterior.

O levantamento dos trabalhos a serem analisados ocorreu por meio da plataforma de periódicos CAPES, sendo ela a escolhida por congregar uma série base de dados de periódicos brasileiros, uma vez que este trabalho se dedica ao estudo da realidade dos municípios brasileiros, mais especificamente, do Estado de São Paulo.

Um levantamento preliminar foi elaborado por meio dessa plataforma de modo a identificar trabalhos que tivessem como descritores: “Governança Ambiental” AND “cidades” AND “São Paulo”. Como filtros da pesquisa, foram determinados periódicos revisados por pares, em qualquer idioma e que tivessem sido publicados

nos últimos cinco anos. O retorno obtido neste primeiro levantamento foi de seis trabalhos, o que foi considerado insuficiente para a análise.

Optou-se, por conseguinte, pela exclusão do descritor “São Paulo” e, em seguida, foram realizados três levantamentos, considerando os mesmos filtros de pesquisa, porém com diferentes descritores, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1. Resultado do Levantamento Bibliográfico na Plataforma CAPES

Descritores	Trabalhos Encontrados	Trabalhos Repetidos	Total de Trabalhos Considerados
“Governança Ambiental” AND “Cidades”	56	13	43
“Governança Ambiental” AND “municípios”	64	37	27
“Governança Ambiental” AND “municipal”	59	45	14
Total			84

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir do levantamento descrito, foram considerados 84 trabalhos para análise da revisão sobre Governança Ambiental. A análise escolhida privilegiou a leitura completa dos trabalhos, como forma de identificar a concepção de governança trazida pelos trabalhos, o papel dos municípios no contexto do trabalho, bem como os principais instrumentos relacionados ao tratamento do conceito enquanto paradigma para as gestões locais de meio ambiente.

Apesar do refinamento da busca, com a leitura dos trabalhos observou-se que alguns trabalhos não possuíam relação com os objetivos desta pesquisa e foram descartados. Assim, alguns critérios de exclusão foram estabelecidos, reduzindo ainda mais a quantidade de trabalhos a serem analisados, são eles: 1) Trabalhos pautados em outros países (estrangeiros) (cinco trabalhos); 2) Trabalhos que não apresentaram relação com o contexto do trabalho (doze trabalhos); 3) Trabalhos que apresentam saturação de dados (quatro trabalhos do mesmo autor); 4) Incompatibilidade com critérios da pesquisa (dois trabalhos).

Após aplicados os critérios de exclusão, 23 trabalhos foram excluídos do escopo de análise, totalizando 61 trabalhos aptos para o estudo de revisão. A análise dos trabalhos privilegiou a literatura crítica e o fichamento dos trabalhos seguiu o protocolo de elementos da ficha bibliográfica apresentada no Quadro 1, o

qual privilegiou, principalmente, o conceito de governança trazido pelos trabalhos e os instrumentos de gestão a eles relacionados.

QUADRO 1. Elementos da Ficha Bibliográfica

Numeração
Referência
Concepção de Governança Ambiental utilizada
Autores que embasam a concepção de governança
Escala de Compreensão da Governança Ambiental
Papel dos Municípios
Autores utilizados para descrever o papel dos municípios
Ferramentas e Instrumentos relacionados
Principais Resultados
Comentários e Anotações

Fonte: Elaborado pelo autor.

O relatório final da pesquisa bibliográfica foi consolidado no capítulo 2, por meio do qual, optou-se por apresentar este esforço de revisão a partir de categorias analíticas, tendo em vista que algumas das concepções apresentadas se tornaram muito evidentes e os trabalhos se diferenciavam pela compreensão de governança em abordagens por sua compreensão sobre a escala de consideração da governança ambiental.

Assim, apesar da pesquisa ter se limitado às concepções de governança ambiental em nível local, foram identificadas as concepções de governança ambiental global e territorial. Isto ocorre, pois suas compreensões também são aplicadas ao contexto municipal, visto que a lógica dos conceitos segue um paradigma global ou, em outras concepções, os paradigmas são colocados a partir de territórios específicos, mas que também perpassam os municípios.

Neste sentido, a categorização ocorreu *a posteriori*, e obedeceu os critérios de categorização definidos por Bardin (2016) para análise de conteúdo: a) exclusão mútua: um mesmo trabalho não poderia constar em mais de uma categoria; b) homogeneidade: um único critério foi utilizado para a categorização dos trabalhos; c) pertinência: as categorias devem refletir os objetivos do trabalho; d) objetividade e fidelidade: os trabalhos devem ser codificados da mesma maneira; e) produtividade: as categorias oferecem a oportunidade de alcançar melhores resultados.

As categorias para análise do conteúdo da revisão bibliográfica identificadas a partir dos trabalhos foram: 1) Governança Ambiental Global; 2) Governança Ambiental Territorial e 3) Governança Ambiental Local. Apesar da heterogeneidade de experiências e metodologias utilizadas nos trabalhos, pode-se ressaltar que este esforço de categorização e codificação padronizada por meio da ficha bibliográfica permitiu uma maior aproximação da compreensão do fenômeno e bases para a seleção e análise de dados a respeito da governança ambiental nos municípios.

Buscou-se, dessa forma, discutir criticamente como o conceito de governança ambiental é apropriado e caracterizado nos trabalhos selecionados, assim como os principais instrumentos e ferramentas apresentadas nos estudos que tratavam do tema de governança ambiental.

Durante a análise da literatura foi possível observar que, nas categorias analíticas estabelecidas, algumas obras eram referenciadas em mais de um trabalho como embasamento para as compreensões de governança apresentadas. Portanto, para um maior aprofundamento sobre os paradigmas presentes em cada uma destas categorias, os trabalhos que foram referenciadas em mais de um artigo foram privilegiadas na análise de modo a complementar a revisão.

Estes esforços foram essenciais para a delimitação de um referencial analítico para a construção do panorama e para responder as perguntas desta pesquisa, as quais são aqui retomadas: A primeira, como os governos locais estão preparados, em termos de suas capacidades institucionais, para promoverem uma possível governança ambiental? E, a segunda, se existe a existência de estruturas dedicadas exclusivamente à pauta ambiental, tais como secretarias, seriam melhores para a promoção da governança ambiental.

Para responder a estas questões, além da revisão bibliográfica elaborada, realizou-se uma segunda análise, por meio de dados secundários, que pudessem evidenciar as capacidades institucionais dos municípios nesta proposta.

A seleção dos dados, orientou-se pelas questões de pesquisa propostas, mas também pelo estudo da revisão bibliográfica que possibilitou ir além de uma simples compreensão da governança ambiental a partir de seus elementos ideais e da presença de estruturas específicas, característicos de abordagens que oferecem um “manual de boa governança”, mas avaliar a capacidade institucional dos municípios

a partir de seus paradigmas e do desempenho esperado para as estruturas já existentes, especialmente em aspectos como, por exemplo, frequência de atividades, aportes financeiros, composição da equipe, dentre outros elementos.

A base de dados que mais apresentou elementos para a compreensão do fenômeno a ser investigado, foi referente à Pesquisa Munic realizada Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicada em 2021 e com referência ao ano de 2020.

A Pesquisa Munic é uma pesquisa institucional periódica que realiza registros administrativos de informações da gestão pública dos municípios brasileiros. Entre as informações disponibilizadas por essa pesquisa estão a coleta de informações sobre estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas, divididas em diversas categorias, como recursos humanos, habitação, transporte, agropecuária, meio ambiente, entre outros. A partir dos dados disponibilizados, é possível dimensionar a capacidade, adequação física, acessibilidade, recursos orçamentários, grau de participação e controle popular da ação pública e do desenvolvimento institucional (JANNUZZI, 2018). Entretanto, como uma de suas limitações, que também correspondem às limitações das análises deste trabalho, os dados são declarados por representantes do poder local municipal por meio de uma pesquisa survey, podendo ser encontradas inconsistências com a realidade.

Porém, por meio dela, também foi possível estabelecer padronizações e definir variáveis de análise que viabilizaram a elaboração de correlações simples. Por exemplo, para a responder à questão de pesquisa sobre se a existência de estruturas dedicadas à pauta de Meio Ambiente poderia gerar melhores resultados frente às capacidades institucionais dos municípios para a promoção da governança ambiental, foi estabelecido que as variáveis de estrutura seriam tratadas como variáveis independentes. Apesar de não serem aplicáveis a todos os casos, a validação das correlações entre as variáveis, em geral, categóricas, foi procedida pela elaboração de testes qui-quadrado, que busca apontar para a existência ou não de uma associação significativa entre duas variáveis categóricas. A associação entre a variáveis se torna significativa quando o valor p de Pearson é maior do que 0,05, que ainda indica que o teste possui 95% de intervalo de confiança (BAPTISTA; CAMPOS, 2019).

A organização, sistematização e análise desses dados foi realizada por intermédio de tabelas temáticas e mapas, elaborados a partir das ferramentas disponibilizadas pelo software Microsoft Excel. Este software permitiu a construção de correlação de dados e a visualização das análises por meio de tabelas, mapas e diagramas, que proporcionam uma maior aproximação com o fenômeno estudado.

Para a elaboração do panorama das capacidades institucionais, foram realizadas as seguintes análises, dentro das macrocategorias identificadas na literatura relativas às capacidades institucionais dos municípios em promover a governança ambiental. Outros elementos paradigmáticos relacionados ao fenômeno também foram identificados, entretanto, devido à falta de dados, não foi possível acrescentá-los à análise, uma vez que muitos deles exigiriam outras metodologias específicas para coleta de dados, como entrevistas e estudos empíricos.

Quadro 2. Quadro das Análises Propostas (Continua)

Categoria de Análise	Objetos Analisados	Correlações	Método de Análise
Capacidade de Promover a Participação Ampliada	Conselhos	A. Presença de Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Estado de São Paulo	Lógico-dedutivo
		B. Composição dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Estado de São Paulo	Lógico-dedutivo
		C. Caráter dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente dos municípios do Estado de São Paulo por perfil das estruturas de Meio Ambiente.	Lógico-dedutivo
		D. Frequência média das reuniões dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente dos municípios do Estado de São Paulo por perfil das estruturas de Meio Ambiente	Lógico-dedutivo
		E. Frequência de reuniões declaradas nos últimos 12 meses por caráter do Conselho	Lógico-dedutivo; Teste qui-quadrado
Capacidade de Provisão de Recursos	Conselhos; Fundo Municipal de Meio Ambiente	F. Estruturas Mínimas disponibilizadas aos Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos municípios por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente	Lógico-dedutivo

		G. Correlação entre a frequência de reuniões dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos últimos 12 meses e a existência de disponibilidade de sala para as atividades do Conselho.	Lógico-dedutivo; Teste qui-quadrado
		H. Disponibilidade de Recursos Financeiros para a Área de Meio Ambiente por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente	Lógico-dedutivo
Capacidade de Coordenação de Políticas e Meios de Implementação	Estrutura de Gestão	I. Existência de Legislação ou Instrumentos de Gestão Ambiental por Temática e por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente – PARTE 1	Lógico-dedutivo
		J. Existência de Legislação ou Instrumentos de Gestão Ambiental por Temática e por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente – PARTE 2	Lógico-dedutivo
		K. Existência de Legislação ou Instrumentos de Gestão Ambiental por Temática e por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente – PARTE3	Lógico-dedutivo
		L. Quantidade de Municípios que implementaram programas em Parceria com o Governo Federal por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente	Lógico-dedutivo
		M. Quantidade de Municípios que apresentam o Programa Municípios Verde Azul - PMVA em suas estratégias de Educação Ambiental por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente	Lógico-dedutivo; Teste qui-quadrado
		N. Escolaridade dos Titulares do Órgão gestor de Meio Ambiente por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente	Lógico-dedutivo
		O. Perfil dos titulares dos órgãos ambientais municipais quanto a características de sexo e raça declaradas.	Lógico-dedutivo

Fonte: Elaborado pelo autor.

1.4. EPISTEMOLOGIAS SOBRE O CONCEITO DE GOVERNANÇA AMBIENTAL

Questões como a gestão de recursos naturais compartilhados e as interdependências entre uma variada gama de atores sobre bens comuns, sejam em contextos globais como locais, coloca em pauta a necessidade da governança ambiental, cuja compreensão abrange várias abordagens epistêmicas que buscam entender de que forma as políticas, ações e normas compartilhadas podem influenciar o meio ambiente e a sociedade.

O meio ambiente se tornou um local chave da governança global devido à sua natureza transfronteiriça: após os avanços obtidos em escala mundial quanto às preocupações sobre meio ambiente e desenvolvimento, às complexas relações entre os paradigmas globais e as capacidades locais, e ao advento de pesquisas em inúmeras áreas, tais como a das relações internacionais; da ciência política; da administração pública, dentre outras, que buscam compreender as nuances da governança global, o meio ambiente tornou-se uma área de intensa investigação devido aos desafios que várias disciplinas tiveram de enfrentar.

Essa gama de construções teóricas reflete, principalmente, as disputadas mudanças nos paradigmas sobre desenvolvimento e crescimento: se antes pautados em padrões extrativistas, pelos quais os recursos naturais são considerados ilimitados, agora, busca-se um novo modelo sustentável, baseado na consideração de que a exploração de recursos naturais possui limites, e deve ser refletida em um contexto de equidade e justiça ambiental intergeracional. (CHHOTRAY; STOKER, 2009).

A década de 60 foi marcada por uma ampliação da consciência ambiental. Em 1962, a bióloga e cientista Rachel Carson publicou o ensaio “Primavera Silenciosa. Nele, a autora desenvolveu uma profunda crítica quanto ao uso de pesticidas, especialmente o DDT (diclorodifeniltricloroetano), e sua ameaça à vida na terra. Seu trabalho marca a expansão da consciência ambiental que se disseminou, principalmente, ante os países do Norte por meio dos grandes veículos de imprensa, mobilizando não apenas governos, mas também diversos setores que iniciaram trabalhos com instituições de pesquisa para validar cientificamente suas observações, assim como para desqualificá-la (BONZI, 2013).

Desde então, o paradigma socioeconômico dominante de crescimento econômico liderado pelo mercado vem sendo questionado. A preocupação com os problemas ambientais ganha novos contornos, especialmente após o desastre ambiental de Minamata, no Japão, onde milhares de pessoas morreram devido à poluição fluvial por mercúrio (BARBIERI, 2020).

Em 1968 o governo da Suécia envia uma carta ao escritório da Organização das Nações Unidas com a proposta de discutir os impactos das mudanças ambientais em sua agenda internacional, assim, a cidade de Estocolmo se tornou sede da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH) em 1972, que tinha como foco analisar os vínculos entre os impactos ambientais e o contexto de desenvolvimento, estabelecendo um marco importante como a primeira conferência ambiental mundial da história (BARBIERI, 2020).

Apesar do envolvimento de países, doravante classificados como “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”, o desenrolar dos fóruns e discussões mundiais sobre meio ambiente e desenvolvimento se concentrou principalmente nos países industrializados, tornando-se um problema do ponto de vista dos países em desenvolvimento e, novamente, observou-se um cenário de disputas entre países do Norte e do Sul global, sobre as suas diferentes perspectivas de crescimento.

Neste sentido, na década de 80, os esforços das Nações Unidas, em reconhecimento às diferentes demandas da época, mobilizaram diferentes comunidades científicas para uma compreensão mais assertiva sobre as perspectivas em torno de um desenvolvimento sustentável. Na ocasião da Assembleia Mundial do Estado de 1982, foi sugerida a criação de uma comissão para formular uma agenda global de mudanças, assim, a Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) foi criada em 1983 (BARBIERI, 2020; CHHOTRAY; STOKER, 2009).

O termo “desenvolvimento sustentável” foi amplamente reconhecido somente em 1987, a partir do relatório “Nosso futuro comum” elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU (CMMAD), também conhecida como Comissão Brundtland, que delimitou uma de suas primeiras conceitualizações:

Desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico, e a mudança institucional se harmonizam e reforça o potencial presente e futuro, a fim de atender as necessidades e aspirações futuras (...) é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades (BRUNDTLAND, 1991, p. 9).

O relevo dado à questão da sustentabilidade, nesta perspectiva, não somente apresentou uma preocupação com as assimetrias e a equidade entre nações ricas e pobres, mas também dentro das sociedades e entre as gerações, sendo este um avanço importante para as perspectivas futuras do fenômeno e sua urgência, dentre os quais se destaca a ênfase nas falhas de mercado, cujas políticas econômicas sistematicamente desvalorizam ou ignoram o valor dos recursos naturais. (CHHOTRAY; STOKER, 2009).

A amplitude do conceito alcança os poderes públicos e a produção de políticas no sentido de que “as políticas públicas que não corrigem tais falhas de mercado encorajam o consumo excessivo e, conseqüentemente, o rápido esgotamento dos recursos naturais” (CHHOTRAY; STOKER, 2009, p. 194).

De modo a orientar essa nova perspectiva de desenvolvimento global, a Agenda 21, promovida após Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) em 1992, se consolidou como o seu principal plano de ação. Benini (2016) destaca que a Agenda 21 representa um avanço em termos de governança das questões globais, ao abarcar processos de planejamento estratégico para combater uma gama de problemas socioambientais, que incluíam desde o combate à fome e à miséria, até problemas ambientais em escalas transfronteiriças, baseados em processos participativos e democráticos, que compactuam metas de curto, médio e longo prazo por meio de ações que resultem no efetivo desenvolvimento sustentável.

Para Chhotray e Stocker (2009) a Agenda 21 também pode ser considerada um regime internacional, na medida em que define normas não vinculativas (*soft law*) para uma ampla gama de questões ambientais e de desenvolvimento globais. Para os autores, a apreensão da noção de regimes internacionais é central na

disciplina de relações internacionais, sendo abordada por meio de duas escolas de pensamento: o realismo e o liberalismo.

O realismo, como filosofia de relações internacionais, pressupõe que os Estados são as principais entidades no sistema internacional e que eles devem buscar seus próprios interesses nacionais. Esta abordagem também é conhecida como “estrutural-hegemônica”, e sugere que “regimes internacionais fortes são uma função de existência de um Estado hegemônico que pode exercer liderança sobre Estados mais fracos” (CHHOTRAY; STOKER, 2009, p. 198). O liberalismo, por outro lado, considera que os Estados são interdependentes e devem cooperar para atingir objetivos em comum, nesta perspectiva, a teoria dos jogos e modelos de barganha retratam os processos de negociação dos regimes internacionais (CHHOTRAY; STOKER, 2009).

O novo institucionalismo, uma terceira corrente de pensamento dentro da disciplina das relações internacionais, discute a importância da agência frente à estrutura para explicar a formação de regimes internacionais. Nesta linha, o comportamento dos Estados pode ser moldado por interesses racionais, ao longo de negociações que possuem o objetivo de atingir objetivos comuns de longo prazo. Entretanto, esta visão é contestada pelo debate estruturalista, que “mantém agentes e estruturas em posição ontológica igual” (Ibidem, 2009, p. 199) e que os atores apresentam seus interesses e objetivos na medida em que são sociabilizados, produzindo mutuamente significados e valores (CHHOTRAY; STOKER, 2009).

Entretanto, ao focalizarem o papel do Estado, estas perspectivas apresentam limitações no que tange a sua análise sobre a complexidade transnacional, por representarem seu objeto principal como uma unidade, tornando alguns dos pressupostos da governança, tais como o papel de atores subnacionais e o da economia doméstica, suprimidos. Assim, a ideia de regimes globais foi colocada em xeque, e a concepção de uma “sociedade civil global” surge como alternativa mais apropriada (CHHOTRAY; STOKER, 2009).

Partindo de uma abordagem pluralista liberal, o arranjo da sociedade civil global teria seu foco “nas construções autoconscientes de redes de conhecimento e de ação por atores locais descentralizados que atravessam as fronteiras reificadas dos Estados” (RAMOS, 2005, p. 123). Diversas abordagens teóricas, especialmente

das disciplinas de política e relações internacionais, foram utilizadas para compreender a formação de novos arranjos globais: Chhotray e Stocker (2009), por exemplo, destacam o modelo das comunidades epistêmicas, apontando que estas são responsáveis por formar regimes ambientais tendo como base a formação de redes de aprendizagem internacional, baseadas em pesquisas científicas compartilhadas por meio de seus atores e grupos, de modo a influenciar a percepção pública e processos de tomada de decisões. Nesta abordagem, diferentes redes de ação podem ser consideradas como arranjos que influenciam a dinâmica da governança ambiental global, sejam elas positivas, como negativas, por exemplo, as redes clandestinas de mineração ilícita de safira em Madagascar que incluem atores internacionais e locais que desafiam o próprio aparato formal de governança e proteção ambiental (CHHOTRAY; STOCKER, 2009).

Davidson e Frickel (2004) argumentam que a visão elaborada pelos pluralistas de neutralidade dos atores estatais e a representação dos interesses sociais competindo em um jogo relativamente igual a todos os atores, apresentam lacunas à compreensão das estruturas dos sistemas sociais.

A partir deste contexto as repostas institucionais ao problema da governança dos bens comuns entra em debate. Os novos teóricos institucionalistas, dentre os quais destaca-se Elinor Ostrom, “buscaram apresentar uma teoria da cooperação humana que produz instituições que podem efetivamente governar recursos comuns” (CHHOTRAY; STOCKER, 2009, p.201).

Ostrom (1990) inicia seu célebre livro “*Governing the Commons*” analisando três modelos de ação coletiva. O primeiro modelo refere-se ao paradigma da “tragédia dos comuns” de Garret Hardin que argumenta que a ação racional baseada no interesse individual, sob condições de crescimento geométrico, poderia gerar um problema de sobrecarga e a destruição inevitável do recurso. O segundo modelo é o dilema do prisioneiro, que é modelo baseado na teoria dos jogos e busca tratar de situações de incerteza em que duas ou mais pessoas, por exemplo, são colocadas frente ao dilema se cooperará ou não com o outro ou com o grupo, na esperança de obter o melhor resultado possível, tendo em vista que, em certos casos, o benefício individual pode ser maior que o benefício coletivo. O terceiro modelo é a lógica da ação coletiva de Mancur Olson, que argumenta que as pessoas tendem a não se envolver na tomada de decisões coletivas, quando elas

acreditam que seu próprio esforço não contribuirá para o resultado global, e assim, preferem “pegar carona” (*free riding*) a partir dos esforços dos outros ou de uma ação coletiva.

Em seu trabalho, a autora não discorda dos modelos apresentados e apresenta situações empíricas em que os modelos puderam ser verificados. Entretanto, Ostrom também pontua teórica e empiricamente que, ao contrário do postulado por Hardin, por exemplo, em certas condições tal destruição dos recursos não é inevitável e mostra como a lógica da ação coletiva pode explicar como grupos de indivíduos podem organizar-se e cooperar para gerar resultados positivos, mesmo em situações em que o interesse individual aparece em primeiro lugar – assim, outras soluções alternativas para a dicotomia entre as propostas por Estado e mercado na gestão de recursos comuns poderiam ser vislumbradas (OSTROM, 1990). Como resultado de seu esforço, ela elabora o próprio modelo de ação coletiva ao debruçar-se na identificação de condições por meio das quais se espera que os atores cooperem na criação de novos arranjos institucionais de governança.

Chhotray e Stocker (2009) acrescentam que, nesta tradição, os estudos privilegiaram a identificação de comportamentos e de condições institucionais que poderiam facilitar a obtenção de resultados desejados, como o próprio desenvolvimento sustentável e a conservação de recursos naturais. Entretanto, posteriormente, os autores pontuam que este escopo de análise foi criticado por correntes teóricas mais críticas, tendo em vista seu caráter preditivo e generalizante, por abordar condições que poderiam ser semelhantes entre comunidades, mas que não se verificam na prática ou por considerar Estado e sociedade dicotômicos.

Em oposição, algumas teorias representavam as instituições estatais e os interesses sociais como mutuamente constitutivos, tal como a teoria da captura do regulador, que buscava evidenciar a tendência de as agências reguladoras serem, de um lado, dominadas por grupos com interesses específicos, tais como atores do mercado, levando a situações em que a gestão dos bens comuns se tornaram contraproducentes, especialmente em nível local, como consequência de prática de clientelismo e, por outro lado, como a política ambiental passou por um insulamento

burocrático, levando a política a produzir resultados contrários aos demandados pelo coletivo³ (DAVIDSON; FRICKEL, 2004).

No desenvolvimento do conceito de governança ambiental, a dicotomia de abordagens entre Estado e mercado também são verificadas, sendo as soluções baseadas no mercado amplamente definidas. Duas raízes teóricas se destacam neste desenvolvimento: a do liberalismo clássico e do keynesianismo. Segundo Chhotray e Stocker (2009):

O principal papel do Estado liberal é proteger os direitos de propriedade de indivíduos livres, iguais e proprietários de terras, o que contrasta fortemente com o Estado keynesiano, que se esforçou para trazer a proteção ambiental levando à proliferação de leis ambientais, regulamentos, constituintes e normas em países capitalistas avançados. A subsequente ascensão do neoliberalismo foi caracterizada pelas críticas à regulamentação ambiental da Era keynesiana, também chama de “abordagens de primeira geração” para a governança ambiental. O neoliberalismo se aproxima das ideias liberais clássicas sobre propriedade privada, que agora ressoam em uma série de esquemas contemporâneos de gestão ambiental que tentam proteger a natureza por meio de mecanismos de precificação (CHHOTRAY; STOCKER, 2009, p.202, traduzido pelo autor).

A partir de seu advento, várias medidas ambientais baseadas nas práticas de mercado puderam ser observadas: as licenças ambientais, impostos de base ecológica, o pagamento por serviços ambientais e taxas de uso. Tais mecanismos também instauraram novos movimentos globais de regulamentação ambientais, no sentido da padronização de suas práticas, algo como acontece com a atual regulamentação dos mercados de carbono e dos indicadores ambientais, sociais e de governança de diferentes *frameworks* para relato da sustentabilidade empresarial no mercado de capitais.

Diversas críticas têm sido colocadas às correntes do mercado no desenvolvimento da governança ambiental global, especialmente frente à tendência

³ Para Nunes (1997) o insulamento burocrático está ancorado ao combate às práticas clientelistas, segundo o autor: “o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel.” (p.54).

de “convergência entre o capitalismo verde, o “esverdeamento” do Banco Mundial e o *greenwashing* corporativo” (CHHOTRAY; STOCKER, 2009, p.203).

O conceito de desenvolvimento ecologicamente sustentável foi transformado em um desenvolvimento economicamente sustentável, concentrando-se em como uma gama maior de bens e serviços pode ser acessada por meio da premissa de uma melhor gestão dos recursos naturais. De fato, a última década testemunhou o surgimento do “ambientalismo corporativo”, como início de práticas de negócios “ecologicamente corretas” por corporações proeminentes e o uso delas para influenciar o comportamento de ativistas ambientais, legisladores e reguladores, bem como para garantir benefícios secundários, como atrair consumidores veres e reduzir custos (CHHOTRAY; STOCKER, 2009, p.204, traduzido pelo autor).

Amplas críticas foram elaboradas a estes movimentos, especialmente tendo o ambientalismo como componente da agenda do Banco Mundial, que buscava promover a boa governança como contrapartida do aporte de recursos em seus programas e projetos de assistência técnica. Esta abordagem, como apontam Chhotray e Stocker (2009, p. 204), dirigia-se a populações de países em desenvolvimento que, em contrapartida para a alocação de recursos, “participavam de um processo liberal de ecogoverno, dentro de um contexto mais amplo da globalização”, desvinculando-se da realidade da governança ambiental.

Neste sentido, a corrente teórica do ambientalismo surge com o objetivo de examinar a articulação das agendas de intervenções propostas por organizações multilaterais, especialmente as instituições financeiras, para a integração de instituições e interesses ambientais, assim como a possível internacionalização da política ambiental (CHHOTRAY; STOCKER, 2009; DAVIDSON; FRICKEL, 2004).

A compreensão de governança proposta pelo Banco Mundial, que influenciou o desenvolvimento do conceito, especialmente em países considerados como “periféricos”, principalmente a partir da década de 80, incorporava elementos como a confiabilidade dos governos, a eficiência da aplicação de recursos financeiros e a atuação descentralizadas de diferentes *stakeholders*, típicos da agenda neoliberal (LASCHEFSKI, 2013).

Na prática, o termo boa governança se refere então a uma nova visão de um Estado que é reduzido às suas funções centrais, efetivo e eficiente, orientado para promover o desenvolvimento, que procura

a cooperação com o setor privado e a sociedade civil. Neste contexto o estado assume o papel de um mediador e regulador entre os atores supracitados, assim como entre os atores globais e locais (LASCHEFSKI, 2013, p.185).

Em uma análise sobre a atuação de diferentes instituições financeiras multilaterais, dentre as quais destaca-se o Banco Mundial, Furtado e Strautman (2013) destacam ainda o impacto das intervenções políticas das salvaguardas e de outros condicionantes do investimento proposto pelo banco em diferentes casos em que foi aplicado. Em uma das críticas, os autores afirmam que as formas de participação propostas, por eles chamadas de “inclusão neoliberal”, por vezes, “despolitizam a luta e ampliam o controle do Estado sobre a sociedade, permitindo a permanência do *status-quo* através da estabilização das relações estado-sociedade; através da eliminação do conflito.” (FURTADO; STRAUTMAN, 2013, p.161).

Na mesma época de expansão das abordagens baseadas no mercado, novas correntes surgem como crítica à atuação dos Estados capitalistas na gestão ambiental, principalmente pelo persistente estado de degradação ambiental. O marxismo ecológico aponta que os estados são constrangidos pela lógica do capital, seja no nível doméstico como global, e a forma como “os sistemas produtivos nacionais moldados pelas forças econômicas globais levam à degradação ambiental e restringem a natureza das respostas políticas” (DAVIDSON; FRICKEL, 2004, p. 475).

Uma segunda corrente crítica se apropria dos campos da política simbólica e da análise do discurso, voltando sua atenção aos processos discursivos comunitários e de reivindicações ambientais, de como a compreender como as sociedades criam significados sociais e políticos sobre natureza e como os problemas ambientais são elaborados, contestados e legitimados (DAVIDSON; FRICKEL, 2004). O então chamado construcionismo social ofereceu como crítica às abordagens de mercado a compreensão de que “as tendências hegemônicas no discurso do ambientalismo global descrevem um “neoliberalismo verde” que pode impor formas particulares de significado ambiental aos Estados-nação” (DAVIDSON; FRICKEL, 2004, p.480).

Vertentes teóricas mais recentes têm se concentrado no desenvolvimento de uma abordagem para a governança ambiental que não é puramente baseada no mercado ou no Estado, mas que reconhece os diferentes papéis que uma multiplicidade de atores, instituições desempenham na organização da governança, e, principalmente, considera que os diferentes níveis ou escalas em que ela ocorre são fatores determinantes para sua constituição. Estas questões revelam, uma tendência de afastamento do agrupamento das questões ambientais em um nível global (CHHOTRAY; STOCKER, 2009).

Em contraste a este cenário, abordagens baseadas na flexibilidade e adaptabilidade frente à diversidade de circunstâncias locais, metas regulatória, atores interdependentes e em redes de conhecimento são favorecidas, tendo como primazia análises focadas em realidades locais, visto que muitos dos impactos ambientais podem ser gerados a partir do acesso a um bem público compartilhado que tendem a ser delimitados em termos sociais, econômico e até mesmo físicos (CHHOTRAY; STOCKER, 2009).

Neste caminho, destacam-se os campos teóricos da modernização ecológica, cujos trabalhos baseados nas realidades de países industrializados buscam explicar os meios pelos quais a problemática ambiental fundamentou as transformações institucionais nesses países e enfatizam que diferentes atores nas nações industrializadas têm cada vez mais expressado uma vontade de apoiar a melhoria ecológica como uma resposta racional aos limites ambientais. Além disso, é postulado o avanço econômico de um determinado país dependerá de tais esforços de modernização ecológica, entretanto, apesar de se apoiarem em estratégias incrementais para implementação da governança ambiental, as soluções propostas podem não ser alcançáveis em países que não possui ampla disponibilidade de recursos, o que poderia impor limites ao alcance de resultados esperados para abordar os dilemas ambientais (DAVIDSON; FRICKEL, 2004).

Chhotray e Stocker (2009) apontam que a descentralização tem sido um ponto fulcral na determinação da escala das respostas institucionais para a ação coletiva frente às problemáticas ambientais, especialmente devido ao seu potencial de geração de mais conflitos. Neste contexto, compreensões sobre as relações de poder tornam-se abordagens centrais no desenvolvimento da teoria e prática da

governança ambiental, tendo impactos sobre a sua forma, conteúdo e ética. Segundo os autores:

A literatura mais ampla sobre governança ambiental considera a questão do poder não apenas em termos de agências, mas também em condições estruturais que fundamentam suas ações. Nesse contexto, a discussão sobre o poder cresceu para destacar as lutas subjacentes aos processos que levam à definição de problemas e metas ambientais e, portanto, à própria governança ambiental (CHHOTRAY; STOCKER, 2009, p.210).

Embora as explicações centradas no Estado ou no mercado sejam predominantes nesse empreendimento teórico, ele também tem sido moldado por influências multidisciplinares, que abrangem uma vasta gama de correntes, tais como as abordadas anteriormente. Além disso, tradições críticas como a ecologia política tem promovido grandes contribuições no sentido de descrever, ora como os poderes político e econômico podem moldar futuros ecológicos, ou, como as ecologias podem moldar as possibilidades políticas e econômicas (CHHOTRAY; STOCKER, 2009).

Finalmente, Davidson e Frickel (2004) apontam para a necessidade de mais avanços sobre a compreensão do fenômeno da governança ambiental em seu sentido epistemológico. Tais avanços recorrem da falta de atenção ao contexto subnacional das atividades estatais frente aos desafios da Sustentabilidade, especialmente tendo em vista que o enfoque na ação empreendida para redefinir os papéis do Estado, não é em muitos casos problematizado (DAVIDSON; FRICKEL, 2004).

Apesar de tais estudo precederem importantes avanços nas agendas e regimes internacionais globais, tais como o Acordo de Paris, a definição da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a recente implementação da abordagens que consideram fatores ESG (*Environmental, Social and Governance*) como um fenômeno de mercado que tem influenciado as regras do jogo no amplo contexto do desenvolvimento sustentável por meio de abordagens que privilegiam cada vez mais a consideração de diferentes atores, instituições, parcerias e o engajamento com stakeholders para a efetividade de ações de governança ambiental em diferentes esferas, o grande desafio que permanece para

os poderes públicos estaria relacionado à coordenação de esforços de governança ambiental, tendo em vista os parâmetros dos atuais modelos de democracia representativa, embora com prerrogativas participativas, e o alinhamento de agendas domésticas e internacionais, frente às disputas pelo próprio conceito de governança.

Tais apontamentos favorecem as análises propostas no capítulo 2 deste trabalho que buscou explorar como o conceito de governança ambiental é apreendido pelos municípios brasileiros e suas acepções. Dentre as aproximações metodológicas propostas, apesar das inúmeras divergências esperadas pelos debates teóricos apresentados e da possibilidade de caracterização desses estudos por meio de suas vertentes epistemológicas, optou-se pela consideração sobre como os diferentes níveis de compreensão sobre as ações de governança ambiental (sejam elas globais, territoriais ou locais) podem influenciar a apreensão do conceito e a delimitação de capacidades institucionais para a promoção da governança ambiental.

2. ACEPÇÕES DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Uma das primeiras considerações possíveis de serem apresentadas a partir da revisão prévia na literatura é relativa à multiplicidade de compreensões sobre a própria Governança Ambiental. Esta pluralidade possibilitou reunir um conjunto de elementos comuns entre os trabalhos, facilitando a organização deste capítulo por meio de uma categorização.

Apesar de nem sempre apresentarem uma definição explícita do conceito de Governança Ambiental, foi possível observar um conjunto de elementos que orientavam os estudos sobre este tema, seja através de aspectos que os guiavam na busca pela definição de uma boa governança, como por meio da exploração de seus paradigmas através de estudo de caso.

Neste sentido, para evitar generalizações conceituais devido à ausência na definição do conceito nos trabalhos, optou-se pela sua classificação a partir da orientação territorial, visto que também apresentaram pontos convergentes e pela forte presença de conceitos que denotavam paradigmas associados a escala dos problemas ambientais, tais como o do escopo global, territorial e local.

Desde modo, em um primeiro momento, serão analisados os trabalhos que apresentaram o conceito de Governança Ambiental Global. Apesar da delimitação desta revisão se pautar pela realidade de municípios, este conceito, já consolidado na literatura especializada, apresenta uma orientação clara a questões de escala global (tais como os acordos e agendas definidas internacionalmente entre as nações) e que, em certa medida, recaem sobre os poderes locais, evidenciando que o mote “pensar global e agir local” se faz presente nas realidades municipais.

A segunda categoria analítica dedicou-se a explorar a Governança Ambiental Territorial, tendo em vista que um segundo conceito relacionado à governança ambiental e verificado com certa frequência foi o de governança territorial. Nesta seção, o conceito será apresentado a partir dos paradigmas de governança de territórios específicos, tais como as regiões metropolitanas, reservas de desenvolvimento sustentável, dentre outras realidades.

Uma série de considerações puderam ser realizadas para a compreensão da governança ambiental nesta escala, apresentando questões importantes para os governos locais que integram os territórios estudados.

A terceira categoria analítica abordará o tema a partir de trabalhos que tinham como escopo as realidades locais ou municipais. Nesta categoria, denominada Governança Ambiental Local, evidenciam-se trabalhos em que municípios são protagonistas e os paradigmas da governança são colocados frente às realidades locais.

Apesar de tais trabalhos também evidenciam uma esperada saturação de dados sobre o tema, por outro lado, alguns instrumentos relacionados à governança ambiental também foram destacados e considerados em cada categoria, como forma de identificar processos, ferramentas e inovações relacionados ao fenômeno não somente enquanto modelo de gestão, mas como paradigma a ser enfrentado pelos municípios. O resultado deste esforço de revisão teórico é apresentado a seguir.

2.1 GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL (GAG)

Um dos conceitos mais recorrentes na análise dos trabalhos, foi o de Governança Ambiental Global (GAG). Em geral, estes trabalhos buscavam compreender e articular o papel dos governos nacionais e subnacionais (Estados e municípios) na gestão de questões ambientais transfronteiriças a partir de diretrizes internacionais (*soft laws*), sob uma coordenação multiescalar.

Nesta direção, a Governança Ambiental Global pode ser compreendida como um conjunto de práticas que se aproximam de um modelo de articulação e regulação entre atores sociais e políticos, em seus arranjos institucionais, na busca pelo desenvolvimento de soluções para os diferentes problemas ambientais transfronteiriços que atingem os países, as sociedades e o uso de recursos naturais, a partir de uma perspectiva de cooperação (ALVES; FERNANDES, 2020; JURADO; GONÇALVES, 2020; BRITO; MARTINS; LAMBERTI, 2019; GOUVEIA; SELVA; PAZ, 2019; BARROS, 2019; JACOBI; MAIA, 2016) que considere a participação ampliada de diferentes atores nos processos de discussão, formulação e tomada de decisões

consensuais (JURADO; GONÇALVES, 2020; BRITO; MARTINS; LAMBERTI, 2019; GOUVEIA; SELVA; PAZ, 2019; BARROS, 2019; JACOBI; MAIA, 2016; SANTOS; CARCAMO; VARELA, 2016; LEUZINGER; SILVA, 2018) sobre diretrizes, planos de ação, indicadores e metas compartilhadas (JURADO; GONÇALVES, 2020; INOUE; MACHADO; RIBEIRO, 2016).

Por incorporar processos de formulação sobre planos de ação e políticas públicas baseadas em diretrizes de acordos internacionais, a GAG também é apresentada pela sua correspondência com normativas internacionais específicas, classificadas como *soft laws*⁴, pois pressupõem compromissos voluntários, ou seja, sem a prerrogativa de sanções para que o objetivo ideal de fomentar iniciativas alinhadas ao seu princípio de cooperação seja alcançado, envolvendo ainda a possibilidade de monitoramento internacional das metas propostas com certa regulação transgovernamental (JURADO; GONÇALVES, 2020; LEUZINGER; SILVA, 2018; SILVA; AZEVEDO, 2018; ALVES; FERNANDES, 2020).

Entretanto, apesar de sua aderência às *soft laws*, alguns dos autores que exploram o conceito de GAG também apontam que, na prática, ele ainda parece estar distante da realidade, ora por não existirem mecanismos institucionais eficientes para o tratamento dos problemas ambientais em uma escala global (BRITO; MARTINS; LAMBERTI, 2019; JURADO; GONÇALVES, 2020; ALVES; FERNANDES, 2020) ou pela própria limitação das capacidades governamentais institucionais (elementos considerados centrais na promoção da governança) em dar respostas frente à complexidade dos problemas ambientais nacionais e mesmo locais (BRITO; MARTINS; LAMBERTI, 2019; JURADO; GONÇALVES, 2020; SANTOS; CARCAMO; VARELA, 2016; JACOBI; MAIA, 2016).

A partir destas evidências, observou-se a proposição de um afastamento da centralidade do Estado na promoção da governança ambiental, considerando cada

⁴ São exemplos de *soft laws* os acordos, diretrizes e agendas internacionais, tais como a Agenda 21, as Diretrizes de Bali para o Desenvolvimento Sustentável, a Agenda 2030 e o Acordo de Paris. O tema da governança ambiental é amplamente discutido nas conferências internacionais sobre Meio Ambiente, sendo o conceito reiterado e incrementado a cada evento, especialmente no sentido de que houvesse maior participação da sociedade civil junto aos poderes públicos na delimitação de novas formas de gestão e regulação das questões ambientais e da gestão dos recursos naturais (BRITO; MARTINS; LAMBERTI, 2019).

vez mais a existência de uma governança multiatores ou de redes de articulação, que permitem uma conexão entre os atores que possuem maior legitimidade e poder de decisão em um cenário sociopolítico com que possuem menor poder (e que muitas vezes são os mais afetados pelos problemas ambientais). Tais elementos são colocados como fundamentais na busca por promover a cooperação e uma melhor coordenação dos esforços de formulação e implementação das soluções para as questões ambientais emergentes e para possíveis conflitos socioambientais (INOUE; MACHADO; RIBEIRO, 2016; SANTOS; CARCAMO; VARELA, 2016; JACOBI, MAIA, 2016).

A participação ampliada de atores é colocada elemento fulcral para a promoção governança ambiental, de modo que permita a reflexão da realidade objetiva e subjetiva dos sujeitos que estão envolvidos nos contextos em que ela se aplica (JURADO; GONÇALVES, 2020; BRITO; MARTINS; LAMBERTI, 2019; GOUVEIA; SELVA; PAZ, 2019; BARROS; 2019; LEUZINGER; SILVA; 2018; SILVA; AZEVEDO, 2018), devendo transpassar o mero exercício ideológico ou teórico (BARROS, 2019; BRITO; MARTINS; LAMBERTI, 2019).

Ou seja, não somente a criação e o fortalecimento de espaços de participação devem ser fomentados nos processos de tomada de decisão pública, no sentido de incrementar as governanças ambientais (BRITO; MARTINS; LAMBERTI, 2019; GOUVEIA; SELVA; PAZ, 2019; LEUZINGER; SILVA, 2018), mas também deve-se garantir, dentre outros elementos, o acesso à informação, à justiça e aos arranjos institucionais que tornem a participação efetiva (BARROS, 2019; BRITO; MARTINS; LAMBERTI, 2019; SILVA; AZEVEDO, 2018).

Esta mesma compreensão se estende aos contextos privados: por exemplo, em uma análise sobre o princípio da responsabilidade estendida do produtor no contexto da governança ambiental, Inoue, Machado e Ribeiro (2016) reiteram que a consideração de diferentes atores deve ser observada nas diferentes etapas do ciclo de vida dos seus produtos, e não somente na dos produtores, devido aos seus impactos socioambientais.

Ao apresentarem um estudo de caso sobre a possibilidade de pagamento pelos serviços ecossistêmicos de catadores de materiais recicláveis, as autoras expõem as fragilidades no tratamento da governança ambiental no sentido de sua

coordenação, seja devido às limitações político-institucionais vigentes, como na própria consideração de populações mais vulneráveis em espaços participativos e nos processos de planejamento de produtos (INOUE; MACHADO; RIBEIRO, 2016).

Explorar o conceito de GAG por meio da revisão proposta foi animador, pois muitos trabalhos apresentavam referenciais similares – o que poderia evidenciar certa unidade nas concepções utilizadas. Neste sentido, para aprofundar ainda mais a compreensão do conceito, optou-se por analisar as principais referências utilizadas, considerando aqueles que se repetiam em mais de um trabalho.

Quadro 3. Referências mais utilizadas pelos trabalhos na categoria GAG.

Referência	Frequência
ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (Orgs.) Governança Ambiental Global: Opções e Oportunidades. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005.	2
YOUNG, Oran R. Governance for sustainable development in a world of rising interdependencies. In: DELMAS, Magali G.; YOUNG, Oran R. Governance for the Environment: New perspectives. New York: Cambridge University Press, 2009.	2
GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto F. Governança Global e Regimes Internacionais. São Paulo: Almedina, 2011.	2
JACOBI, Pedro R.; SINISGALLI, Paulo Antônio A. Governança Ambiental e Economia Verde. In: Revista Ciência & Saúde Coletiva vol. 17, nº 6, pp. 1469-1478. Rio de Janeiro, 2012.	3

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nestes trabalhos, embora as concepções de governança ambiental apresentadas adviessem de diferentes perspectivas (seja a governança ambiental como um processo, ou como um sistema ou mecanismo complexo, por exemplo), ainda assim, foi possível identificar muito mais pontos de convergência na construção do conceito do que elementos antagônicos. Por exemplo, Young (2009), uma das referências analisadas, não faz uso do conceito de governança ambiental, mas de governança para o desenvolvimento sustentável. Mesmo assim foi um dos autores que obteve mais de uma citação na revisão da literatura relacionada à compreensão do conceito de governança ambiental.

As maiores convergências observadas decorrem dos problemas para os quais a governança é apresentada como uma solução. O primeiro deles refere-se aos limites das capacidades governamentais e institucionais em darem respostas aos danos socioambientais transfronteiriços (ESTY; IVANOVA, 2005) e, isso se deveria

tanto pela falta de experiência no tratamento destas questões (YOUNG, 2009) e de suas complexidades (JACOBI; SINISGALLI, 2012), como pelos seus obstáculos procedimentais, que tratam desde as assimetrias no atendimento à interesses específicos de cada país até à discrepância entre o tempo de elaboração de resoluções e negociações frente à urgência para a resolução de um problema ou ao atendimento à vítimas de desastres ambientais (GONÇALVES; COSTA, 2011).

As limitações governamentais são relacionadas a outro problema recorrente nos textos, que se refere à escala da deterioração ambiental, que não passa a compreender somente um país ou uma nação, mas transpassa limites geográficos e, em casos como o das mudanças climáticas, alcançam a escala global e encontram cenários ainda muito desiguais (ESTY; IVANOVA, 2005; YOUNG, 2009; GONÇALVES; COSTA, 2011; JACOBI; SINISGALLI, 2012).

Dentre as desigualdades observadas, as lacunas de acesso à informação foram recorrentes (ESTY; IVANOVA, 2015), e evidenciam tanto a assimetria de poder entre os atores (JACOBI; SINISGALLI, 2012) como a necessidade de diagnósticos e estudos técnico-científicos (GONÇALVES; COSTA, 2011) para a geração de dados confiáveis em relação ao meio ambiente e que sejam relevantes para a tomada de decisões pelos países envolvidos (ESTY; IVANOVA, 2005).

A assimetria de poder entre diferentes atores também é apontada como um possível entrave à capacidade de coordenação e cooperação entres os diferentes atores envolvidos em uma problemática ambiental e que exercem influência em processos decisórios (JACOBI; SINISGALLI, 2012). Os atuais sistemas de governança continuam a imbuir limites à responsabilização de atores pelos seus danos ambientais, como também a dar respostas e o atendimento adequado às vítimas (ESTY; IVANOVA, 2005), e persistem em refletir os interesses de grupos dominantes, visto a possibilidade dos sistemas de governança em gerar crescimento econômico, gerando maiores assimetrias na distribuição de seus benefícios (YOUNG, 2009).

Embora os atuais esforços de implementação apresentem lacunas ou limitações, como as discutidas anteriormente, neste ponto o esforço se dirigirá à compreensão sobre de que formas a superação destes problemas são pensadas.

Young (2009) ressalta que pressupor a existência de uma governança com aspectos determinados pode ser uma armadilha, pois, os contextos e estratégias aplicados a um sistema de governança, nunca é o mesmo que em outros. Esta contribuição dialoga com outro conceito que será abordado a seguir, de governança ambiental territorial, que tem como primazia a consideração das especificidades territoriais ou de suas territorialidades na elaboração de propostas relacionadas ao tema.

Assim, a ampliação das condições necessárias para o tratamento das questões ambientais transfronteiriças se apresenta como o primeiro caminho para a construção da GAG: coloca-se como necessária a criação de espaços políticos que permitam as negociações entre os múltiplos atores envolvidos e que lhes garantam, além de legitimidade, um campo de atuação legal, no sentido de resolver disputas ou conflitos entre as partes envolvidas e que os direitos e os resultados de suas atividades sejam assegurados, sendo este paradigma um dos elementos mais citados (ESTY; IVANOVA, 2005; YOUNG, 2009, GONÇALVES; COSTA, 2011). O que está no pano de fundo desta questão é, de um lado, a proteção dos atores envolvidos e, de outro, a garantia da responsabilização pelos danos ambientais.

Jacobi e Sinisgalli (2012) complementam essa discussão incluindo a necessidade de haver ganho de poder entre os atores menos favorecidos nos processos de tomada de decisões, não só no sentido de sanar as assimetrias entre eles, mas de refletir os valores e as visões de mundo dos sujeitos submetidos a estas normas nas soluções propostas.

A articulação de diferentes atores por meio da participação ampliada da sociedade civil em processos decisórios ou em práticas participativas foi uma das propostas centrais (ESTY; IVANOVA, 2005; GONÇALVES; COSTA, 2011; JACOBI; SINISGALLI, 2012). Entretanto, para Young (2009), a compreensão desses elementos aproxima a construção do conceito de governança de seu aspecto instrumental, pois, na realidade, a participação ampliada “tem a ver com o grau em que um sistema de governança permite a participação pública” (YOUNG, 2009, p.32).

Esta reflexão é importante, pois definições genéricas sobre seus elementos, podem não estar atreladas de maneira intrínseca à dimensão dos resultados de sua

prática, mas sim aos seus processos – o que interfere na consideração sobre quais formas de participação poderiam garantir os melhores resultados.

A necessidade de fortalecimento das estratégias de coordenação e da cooperação aparece atrelada ao alcance de consenso entre múltiplos atores sobre as questões socioambientais apresentadas em determinado contexto (ESTY; IVANOVA, 2005; YOUNG, 2009; GONÇALVES; COSTA, 2011; JACOBI; SINISGALLI, 2012). Por outro lado, aponta-se que o alcance desta necessidade depende da garantia de acesso à informação de maneira ampla, seja para o fomento das condições necessárias para que as pessoas exerçam o controle social e alcancem objetivos em comum (JACOBI; SINISGALLI, 2012), como para o fornecimento de diagnósticos e estudos técnico-científicos adequados para o tratamento das problemáticas ambientais e seu monitoramento (ESTY; IVANOVA, 2005; GONÇALVES; COSTA, 2011).

Tais considerações e propostas para a construção da GAG não são somente consideradas em um contexto global, mas também perpassam pelos municípios e consideram os poderes locais como atores fundamentais, mesmo na resolução de problemas socioambientais transfronteiriços. Neste sentido, investigar o papel dos municípios no contexto da GAG torna-se uma premissa importante deste trabalho, no intuito de investigar como os seus paradigmas são enfrentados e quais instrumentos têm sido relacionados ao fenômeno estudado.

2.1.1. O papel dos municípios no contexto da GAG

Embora os trabalhos ressaltem a importância dos tratados e acordos internacionais, Jurado e Gonçalves (2020), por exemplo, aponta para o fracasso das negociações internacionais e reitera que, mais do que “nações unidas”, a GAG seja fomentada por meio de “cidades unidas”, assim, a participação das cidades na construção e discussão de agendas ambientais globais se torna imprescindível.

Os poderes locais desempenham um importante papel articulador das estratégias de coordenação e regulação sobre seus territórios, especialmente no sentido da promoção da Governança Ambiental. Brito, Martins e Lamberti (2019) apontam que: “a efetividade da gestão ambiental dos municípios brasileiros ainda se

apresenta deficitária em sua grande maioria” (Ibidem, 2019, p. 158) e que a ação local por meio da governança requer uma “estrutura administrativa, pessoas, espaços de negociação política, legislação e, sobretudo, recursos financeiros” (Ibidem, 2019, p. 158), tornando-a nem sempre factível.

As questões orçamentárias são colocadas como elementos essenciais para a promoção da gestão e da governança ambiental, assim como o enquadramento normativo adequado, que se relaciona com a garantia de legitimação⁵ de suas práticas e de direitos, e o acesso facilitado a informações relevantes entre todos os atores envolvidos (BRITO; MARTINS; LAMBERTI, 2019; LEUZINGER; SILVA, 2018; INOUE; MACHADO; RIBEIRO, 2016; SILVA; AZEVEDO, 2018; JACOBI; MAIA, 2016).

Jacobi e Maia (2016) trazem uma contribuição a respeito do acesso à informação, acrescentando que ele deve ser facilitado e apresentar agilidade, não somente para as comunidades afetadas, como para outros tomadores de decisão. Ressaltam ainda que este acesso não deve envolver custos e deve ser possível de compreensão para diferentes públicos, especialmente em elementos técnicos.

As ações locais também demandam a mobilização de diferentes atores da sociedade civil em processos decisórios relacionados ao enfrentamento de problemas ambientais, especialmente por meio de estratégias de participação pública ampliada (JURADO; GONÇALVES, 2020; BRITO; MARTINS; LAMBERTI, 2019; GOUVEIA; SELVA; PAZ, 2019; BARROS, 2019; LEUZINGER; SILVA, 2018; INOUE; MACHADO; RIBEIRO, 2016; SILVA; AZEVEDO, 2018; JACOBI; MAIA, 2016).

Estas afirmações, de caráter institucional, instigam o aprofundamento da questão fundamental desta pesquisa, que busca discutir em que medida as capacidades dos governos locais afetam resultados quanto à governança ambiental

⁵ A legitimação das práticas de governança aparece com recorrência na literatura. Esta questão evidencia o choque que as práticas participativas encontram em uma democracia representativa. A depender dos seus objetivos, por exemplo, no caso de uma negociação que possa vir a se tornar uma norma, para que algumas práticas sejam legitimadas é necessário que haja o reconhecimento por parte dos detentores de poder legislativo ou de alguma instância mais formal da política, dentro do próprio processo de políticas públicas. Deste modo, os poderes públicos ainda são considerados os principais atores no fomento da governança Ambiental como será explorado adiante.

nos municípios e destacam também a relevância da análise proposta. Deste modo, dentro da premissa de Governança Ambiental Global e sua relação com as proposições apresentadas, alguns instrumentos relatados nos trabalhos apresentados foram compilados no Quadro 4.

Quadro 4. Resumo de instrumentos relacionadas à Governança Ambiental Global.

-
- 1. Acordos e Tratados Internacionais (Acordo de Paris, Estratégia Interamericana para a Participação Pública na Tomada de Decisão sobre o Desenvolvimento Sustentável, Protocolo de Quioto, dentre outros)**
 - 2. Agendas Internacionais (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, Agenda 21)**
 - 3. Alinhamento entre os poderes locais, estaduais e nacionais**
 - 4. Associações e Comitês Gestores de Meio Ambiente Locais**
 - 5. Atuação em Redes de Governança e Redes de Conhecimento**
 - 6. Avaliação da Vulnerabilidade Ambiental**
 - 7. Criação de Alianças e Parcerias Estratégicas Multiatores**
 - 8. Elaboração de Políticas, Leis e Decretos**
 - 9. Fortalecimento da comunicação e do acesso à informação**
 - 10. Orçamento Público**
 - 11. Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos**
 - 12. Fomento à Participação**
 - 13. Plano de Ação Climática Local**
 - 14. Plano Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos Municipal**
 - 15. Promoção da coordenação para definição de agendas**
 - 16. Sensibilização da Sociedade Civil**
-

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao observar os planos, estratégias e instrumentos de gestão em nível local nos estudos que apresentam o conceito de GAG, é possível destacar a preocupação com questões como o alinhamento entre os poderes locais, estaduais e nacionais na promoção da coordenação para a definição de agendas ambientais, seguindo também os acordos, agendas e protocolos internacionais. Este parece ser o grande desafio na consolidação de planos, estratégias e instrumentos no contexto da GAG.

Neste escopo, é possível observar que os principais desafios relacionados à promoção da GAG se encontram sobre as responsabilidades atribuídas a cada um dos atores, o poder de sua participação e de influenciar decisões, a coordenação multinível das ações, fragmentação da governança e descentralização da gestão ambiental.

A relação com o Princípio 10 da Declaração do Rio (1992) chama a atenção ao analisar os paradigmas evidenciados. O fomento à participação e ao acesso à informação foram amplamente destacados, assim como o acesso à justiça de maneira intrínseca a instrumentos que, por sua vez, conjugam estes elementos, tais como a busca por legitimação das práticas de governança; o pagamento de serviços ambientais urbanos à catadores de materiais recicláveis como forma de valorizar serviços ambientais urbanos e reduzir vulnerabilidades; a própria elaboração de políticas, leis e decretos; a criação de redes de governança, dentre outros.

Os trabalhos de Brito, Martins e Lamberti (2019); Santos, Carcamo e Varela (2016); Silva e Azevedo e Jacobi e Maia (2016) também exploram os paradigmas da globalização e da gestão dos bens comuns de maneira transfronteiriça, e apontam para a possibilidade de existência de uma fragmentação na promoção da governança, seja ela entre projetos, como entre atores. Tais trabalhos exploram um conjunto de propostas e diretrizes internacionais e apresentam como limite principal a (des)coordenação das ações tanto entre níveis federativos como entre os múltiplos atores que interagem nessa proposição.

Para a superação de tais limites Jacobi e Maia (2016) ressaltam a importância da participação dos três setores da sociedade (Estado, mercado e sociedade civil) por meio da ação coordenada em estruturas horizontais de cooperação, especialmente em redes, que promovem a troca de informações, técnica e experiências para o enfrentamento dos problemas ambientais emergentes, e pontuam a necessidade do fortalecimento dos governos locais e do seu papel nas estratégias de coordenação interfederativa, observando as necessidades de financiamento para projetos e políticas que podem ser desenvolvidas em nível local.

Neste contexto, a GAG parece atender a máxima: “Pensar Global e Agir Local”, entretanto, entre os principais paradigmas que se colocam para os governos locais está a necessidade de fortalecimento das capacidades e das competências para a promoção da governança ambiental em nível local, para então caminhar na direção da ampliação, multinível e multiatores. Tais capacidades se relacionam com a ampliação dos espaços de participação social; ampliação do acesso à informação e mecanismos de aprendizagem social e institucional; a necessidade de financiamento para a promoção de ações relacionadas a este tema; e a própria legitimação das práticas em governança.

2.2. GOVERNANÇA AMBIENTAL TERRITORIAL (GAT)

Um segundo conceito que foi frequentemente relacionado aos trabalhos analisados por meio da revisão sobre Governança Ambiental, foi o de Governança Territorial. Embora pareça se tratar de uma conceitualização delimitada por uma escala espacial geográfica, a compreensão do conceito de território abrange não só um caráter técnico ou objetivo em sua diferenciação, mas um conjunto de elementos simbólicos e sociopolíticos territorializados (REZENDE; FRAXE; WITKOSKI, 2019).

Nesta categoria analítica, também foram considerados os estudos que tratam notoriamente de questões territoriais específicas já existentes, partindo, principalmente, de estudos de caso que evidenciam conflitos ou lacunas ambientais em diferentes contextos, tais como em regiões específicas, metrópoles, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável e consórcios entre municípios. Tais trabalhos ressaltam o envolvimento de uma gama de atores, dentre eles, por exemplo, populações tradicionais, com culturas e lideranças específicas, que frequentemente enfrentam conflitos socioambientais relacionados aos seus territórios.

Neste sentido, a Governança Ambiental Territorial pressupõe formas de articulação política entre os múltiplos atores da sociedade civil e os atores governamentais, com o objetivo de fomentar o compartilhamento do poder de decisão sobre políticas públicas ou influenciar o processo decisório sobre os problemas e desafios socioambientais existentes nos territórios, por meio da participação e da ação coletiva que considere as especificidades territoriais e promovam a cooperação e a busca pelo consenso (SATHLER; PAIVA; BAPTISTA, 2019; TORRES; RAMOS; GONÇALVES, 2019; MARCHI, 2017; BORGES, 2018; MENDES; SOUZA FILHO, 2017; GERHARDINGER *et al.*, 2018; MAZZARINO *et al.*, 2019; REZENDE; FRAXE; WITKOSKI, 2019; CONCEIÇÃO; ANJOS; ANJOS, 2019).

Explorar a compreensão sobre este conceito possibilitou ampliar as premissas relativas aos desafios da coordenação para a governança ambiental, devido ao dinamismo de atores envolvidos nos casos analisados e suas especificidades. Em alguns trabalhos, embora as considerações sobre as questões ambientais tenham

sido bem delimitadas por territórios que facilitam sua contextualização, elas são tratadas, ao mesmo tempo, como questões transfronteiriças, tendo em vista as diferentes formas de organização sociais existentes, como é o caso das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), que conjugam diferentes populações tradicionais em torno de uma mesma questão.

Rezende, Fraxe e Witkoski (2019) destacam a importância de compreender a governança, numa perspectiva que considere os sistemas simbólicos e sociopolíticos de territórios específicos, pois eles constituíram suas sociedades e suas próprias formas de organização social. De modo a incorporar esta perspectiva em sua proposição de governança territorial, os autores apontam que ela deve ser entendida como uma forma de articulação política por meio de redes, em que a dimensão do governo não se reduza à dimensão do Estado, mas que evidenciem o policentrismo no ordenamento territorial específico, ou seja, que compreendam as diversas centralidades de poder nesta rede.

Borges (2018) apresenta o paradigma entre a continuidade dos problemas ambientais versus a descontinuidade política. Assim como apontado em outras concepções, a concepção de GAT coloca em xeque as capacidades dos atores, dentre eles governos e sociedade em gerarem resultados políticos e sociais compartilhados entre os territórios e a consideram a GAT uma forma de promover melhorias institucionais (MENDES; SOUZA FILHO, 2017; REZENDE; FRAXE; WITKOSKI, 2019; MARCHI, 2017).

Ainda assim, a consideração da figura do Estado como articulador e propositor da governança ambiental foi um elemento amplamente discutido nestes trabalhos, visto que ele é o principal elaborador de políticas públicas e tomador de decisões nas esferas coletivas, mesmo com capacidades limitadas para tomar decisões benéficas para a coletividade por si só.

Barbi (2016) aponta que, apesar da ênfase dada quanto a posição deste ator, isto não significa defender um sistema de governança *top-down*. Neste sentido, novos métodos para tomada de decisão política podem ser incorporados ou combinados entre estratégias *top-down* e *bottom-up* (MAZZARINO *et al.*, 2019).

As compreensões sobre o conceito na perspectiva de uma governança territorial propõem, cuidadosamente, observar as especificidades locais e territoriais

em sua construção, especialmente visto a pluralidade de formas de organização sociais existentes, de modo que considerem suas interdependências e que busquem soluções para os problemas ambientais observados por meio de consensos dialéticos e não em uma perspectiva centralizada de formulação e implementação de políticas, por exemplo.

Esta conceitualização parece se afastar de perspectivas como a da GAG, que busca a criação de instituições globais para centralizar o monitoramento de indicadores e planos de ação padronizados às agendas internacionais, mesmo que sejam muito abrangentes. Em outra perspectiva, parece que a dinâmica dos conflitos socioambientais não segue padrões, sendo necessárias abordagens que considerem as especificidades e o pluralismo dos territórios e que apresente respostas rápidas e eficazes na resolução de seus problemas.

2.2.1. O papel dos municípios no contexto da GAT

O papel dos municípios no contexto da GAT coloca como ponto fulcral a atenção às especificidades territoriais ou locais e aos interesses das populações que vivem nesses territórios e, neste sentido, a articulação entre diferentes atores é relatada nos textos como fator chave para a promoção da governança ambiental assim como o fomento a novos espaços institucionais para a negociação e a tomada de decisões participativas nos territórios (SAHTLER; PAIVA; BAPTISTA, 2019; MARCHI, 2017; BORGES, 2018; BORGES *et al.*, 2018; REZENDE; FRAXE; WITKOSKI, 2016; CONCEIÇÃO; ANJOS; ANJOS, 2019; BARBI, 2016; GERHARDINGER *et al.*, 2018; MAZZARINO *et al.*, 2019).

Borges (2018) e Mazzarino *et al.* (2019) destacam a importância da participação da sociedade civil em espaços de gestão ambiental e do acesso a informações, no sentido de facilitar a cooperação nos processos de governança e sobre as decisões tomadas coletivamente, garantindo maior aderência, confiança e engajamento às políticas elaboradas para a redução de riscos ambientais.

Assim como exposto na revisão sobre Governança Ambiental Global, os gestores municipais e o Poder Público local são apontados como os principais atores na promoção da governança ambiental (BORGES, 2018; BORGES *et al.*, 2018; REZENDE; FRAXE; WITKOSKI, 2016, CONCEIÇÃO; ANJOS; ANJOS,

2019; BARBI, 2016), entretanto, tais atores também apresentam capacidades de atuação limitadas. Neste sentido, Conceição, Anjos e Anjos (2019) e Gerhardinger *et al.* (2019) acrescentam que a efetividade da governança está relacionada à efetividade das estruturas e processos institucionais e de seus recursos relacionados, tais como recursos financeiros e humanos.

O processo de urbanização e expansão das cidades é frequentemente relacionada aos impactos ambientais associados às metrópoles, especialmente devido ao aumento das demandas por recursos, que estão associados à supressão das áreas verdes, conflitos e outras tensões ambientais derivadas deste modelo de desenvolvimento das cidades (SATHLER; PAIVA; BAPTISTA, 2019; TORRES; RAMOS; GONÇALVES, 2019; BARBI, 2016). Neste cenário, os trabalhos também traziam maior especificidade, em termos instrumentais, para o tratamento das problemáticas apresentadas. Estes instrumentos foram relatados no Quadro 5.

É notório nos trabalhos analisados a interlocução das ações de governança com instrumentos que se relacionam à gestão dos territórios, tais como o Plano Diretor, Conselhos e Comitês Gestores, o Licenciamento Ambiental, o Zoneamento Ecológico Econômico e o Cadastro Ambiental Rural que, apesar da ausência de grandes inovações, por outro lado, reforçam as necessidades dessas articulações a partir da realidade institucional existente, não a partir do que poderia ser ou de agendas muito distantes das capacidades locais.

Esta questão pode ser justificada devido à maioria dos estudos tratarem da resolução de conflitos, sendo necessárias respostas e adaptações rápidas nos processos de governança dos bens comuns em questão. Por outro lado, esta ausência de inovações nas ferramentas de governança ambiental territorial pode denotar uma limitação em fatores essenciais que fomentem esta proposição prática, tais como o baixo envolvimento de gestores e atores da sociedade civil, restrições e instabilidades na provisão de recursos orçamentários e institucionais e a carência de acesso a informações básicas para o tratamento destas questões em nível local, que foram evidenciados na literatura. (SATHLER; PRADO; BAPTISTA, 2019; GERHARDINGER *et al.*, 2018; MAZZARINO *et al.*, 2019).

1. **Agenda 2030**
 2. **Cadastro Ambiental Rural**
 3. **Construção e fortalecimento de agendas para as questões ambientais**
 4. **Conselhos Gestores**
 5. **Comitês de Bacias Hidrográficas e Comitês Regionais de Políticas**
 6. **Colaboração Intermunicipal em rede**
 7. **Espaços participativos para tomada de decisões**
 8. **Estatuto da Cidade**
 9. **Formulação de políticas públicas e planos de ação**
 10. **Fomento à Educação Ambiental, à Aprendizagem Social e ao acesso à informação**
 11. **Licenciamento Ambiental**
 12. **Orçamento Público**
 13. **Parcerias entre atores**
 14. **Planos (Plano Diretor, Planos de Desenvolvimento, Planos Locais de Habitação e Interesse Social)**
 15. **Planejamento Participativo**
 16. **Provisão de recursos (Financeiros e Institucionais)**
 17. **Redes de articulação política**
 18. **Redes de Conhecimento**
 19. **Zoneamento Ecológico Econômico**
-

Fonte: Elaborado pelo autor.

Neste cenário, a figura dos Conselhos e comitês gestores se apresentam como experiências ainda paradigmáticas e centrais na promoção da GAT, sendo amplamente citados na elaboração de estratégia que conjugam a participação e processos decisórios. Para tanto, Mazzarino *et al.* (2019), também ressalta que o acesso à informação é “fundamental para uma nova significação dos processos de governança, que pressupõem o engajamento dos atores com os objetivos e interesses em jogo” (MAZZARINO *et al.*, 2019, p.4).

Novamente, articulações em rede são amplamente ressaltadas no intuito de fomentar a participação social ampliada, reforçando uma forma de descentralização do processo decisório que considerem diferentes atores mesmo em realidades

distintas, entretanto, Bizzo e Farias (2017) apontam que as práticas clientelistas e coronelistas ainda são um fator limitante nessa proposição⁶.

2.3. GOVERNANÇA AMBIENTAL LOCAL (GAL)

Nesta seção, os trabalhos que serão apresentados trazem o conceito de governança ambiental local ou o exploram a partir de questões relacionadas às realidades locais dos municípios.

Nestes trabalhos, o conceito de governança ambiental pode ser compreendido como um conjunto de práticas que buscam aperfeiçoar o processo de formulação de políticas públicas relacionadas às questões ambientais e aprimorar os sistemas de gestão ambiental (REZENDE; DALMÁCIO; SANT'ANNA, 2019; SILVA; SIENA, 2016; FERREIRA *et al.*, 2017; SIEGMUND-SCHULTZE *et al.*, 2019; SABLAYROLLES; PORRO; OLIVEIRA, 2019; SOUZA; DE PAULA, 2019; WILDHAGEN; NASCIMENTO; TEODÓSIO, 2016; AGUIAR; BRAGA, 2016; NEVES, 2016; SOUZA *et al.*, 2017; BRAUKO *et al.*, 2020; NEVES; WHATELY, 2016).

Apresenta como principais características, a participação ampliada de diferentes atores em processos decisórios públicos (JACOBI; TOLEDO; GRANDISOLI, 2016; SILVA; SIENA, 2016; SIEGMUND-SCHULTZE *et al.*, 2019; VIGLIO; MONTEIRO; FERREIRA, 2018; BENTES; MONTEIRO; VIEIRA, 2020; SOUZA; DE PAULA, 2019; WILDHAGEN; NASCIMENTO; TEODÓSIO, 2016), a divulgação de informações visando maior transparência e *accountability* (FERREIRA *et al.*, 2017; SABLAYROLLES; PORRO; OLIVEIRA, 2019; MACHADO; CHAVES; FILHO, 2018; ROTHBERG, 2018; SOUZA *et al.*, 2017) e os objetivos de promover o

⁶ As práticas clientelistas e coronelistas no âmbito da gestão ambiental referem-se a ações que visam o favorecimento de interesses particulares em detrimento do bem-estar e preservação do ambiente. O clientelismo ocorre quando há a troca de favores e benefícios entre agentes públicos e privados, resultando em decisões e políticas ambientais que priorizam interesses individuais em vez do interesse público e da sustentabilidade ambiental. Por sua vez, o coronelismo está relacionado ao controle autoritário e personalista exercido por determinados grupos ou indivíduos em cargos de poder na gestão ambiental. Esses grupos geralmente possuem grandes influências políticas e econômicas, e utilizam seu poder para impor decisões baseadas em interesses próprios, sem considerar os impactos ambientais negativos que podem decorrer dessas ações.

desenvolvimento sustentável e a obtenção de cooperação para a resolução de problemas ambientais em nível local (REZENDE; DALMÁCIO; SANT'ANNA, 2019; SILVA; SIENA, 2016; BENTES; MONTEIRO; VIEIRA, 2020; SOUZA; DE PAULA, 2019; AGUIAR; BRAGA, 2016; SOUZA *et al.*, 2020; BRAUKO *et al.*, 2020).

A partir desta definição, ainda mais centralizada na realidade de municípios ou mesmo de organizações que lidam com problemas pautados em realidades locais, no geral, o conceito de governança ambiental não apresentou uma concepção mais próxima do um ideário sobre o que ela poderia ser, mas de como ela é, de fato, implementada nestas localidades, a partir de estudos de casos específicos.

Reitera-se, nesta categoria, a presença recorrente de elementos que também se relacionam com uma concepção de governança, advinda da Nova Gestão Pública, que se inspirou em princípios da governança corporativa e é fortemente pautada numa racionalidade econômica, ou seja, na busca por otimizar a obtenção de resultados positivos através do uso racional de recursos. Assim, a busca por maior eficiência, eficácia, equilíbrio, economicidade, transparência e *accountability* é amplamente relatada nos trabalhos, como forma de melhorar os sistemas de gestão ambiental (FERREIRA *et al.*, 2017; SABLAYROLLES; PORRO; OLIVEIRA, 2019; MACHADO; CHAVES; FILHO, 2018; ROTHBERG, 2018; SOUZA *et al.*, 2017).

Este aspecto é também interessante, pois, nesta análise, ele pode refletir como os trabalhos se pautaram sobre como a governança ambiental é aplicada, considerando como os diferentes atores envolvidos buscavam legitimar suas práticas dentro do escopo normativo vigente em uma democracia representativa. Não obstante, a principal materialização destas práticas advinha, principalmente, de estudos sobre a atuação dos Conselhos gestores e de comitês de bacias hidrográficas.

Os trabalhos analisados também apresentam desafios como os da promoção da coordenação e da cooperação entre diferentes atores para a concretização de práticas de governança. Neste sentido, a realização de parcerias e ações de educação ambiental e aprendizagem social foram relatadas (JACOBI; TOLEDO; GRANDISOLI, 2016; SABLAYROLLES; PORRO; OLIVEIRA, 2019; BENTES; MONTEIRO; VIEIRA, 2020; MACHADO; CHAVES; FILHO, 2018), sendo estas

práticas, contribuições muito presentes em todas as categorias analisadas, trazidas principalmente pelos trabalhos de Pedro Roberto Jacobi, uma das principais referências na área.

Tais práticas apresentam ainda seus próprios paradigmas, as parcerias são essenciais para que as assimetrias sociais sejam minimizadas, e as práticas de educação ambiental e aprendizagem social, buscam proporcionar o empoderamento dos atores envolvidos para que as ações colaborativas sejam efetivas, assim como a produção de resultados indesejados sejam evitados nas práticas coletivas, maximizando os benefícios da participação (JACOBI; TOLEDO; GRANDISOLI, 2016; SABLAYROLLES; PORRO; OLIVEIRA, 2019; BENTES; MONTEIRO; VIEIRA, 2020; MACHADO; CHAVES; FILHO, 2018).

Novamente, assim como visto na apreciação das outras categorias, a ideia de que Poder Público é o principal ator promotor de tais práticas se tornou ainda mais evidente, haja visto o papel da governança ambiental relacionado à formulação de planos e políticas públicas, que tem como principal questão a legitimidade na tomada de decisões que afetam o coletivo.

Uma das contradições evidenciadas a partir da leitura dos trabalhos diz respeito à participação de especialistas nos processos de governança, enquanto Jacobi, Toledo, Grandisoli (2016) e Bentes; Monteiro; Vieira (2020) apontam que o papel da informação deve superar os Conselhos de especialistas, e que a sua prática não pode estar centralizada na “imposição de pacotes gerenciais técnico-gerenciais definidos por especialistas ou terceiros” (Ibidem, 2020, p. 86); autores como Sablayrolles, Porro, Oliveira (2019) e Neves (2016) apontam para a participação de especialistas como positiva no sentido de minimizar as assimetrias relativas ao conhecimento técnico entre os atores, bem como para o fornecimento de assistência técnica específica.

Além disso, a institucionalização da governança em nível local, também parece ser apontada como um aspecto contraditório, no sentido de que esta poderia promover um “esvaziamento do sentido político das lutas ambientais, pois transfere poderes de uma esfera política para uma esfera econômica, em que sujeitos e direitos coletivos são invisibilizados e substituídos pelo foco em interesses e atores particulares” (ZHOURI, 2008, p.99), que se coaduna, com o apontamento de Bizzo e

Farias (2017) de que práticas clientelistas e coronelistas ainda são uma realidade em diversas localidades.

Na análise dos principais autores que embasam o conhecimento sobre a governança ambiental local, não obstante à questão apresentada, os trabalhos de Zhouri (2008) e de Fonseca e Bursztyn (2009) apresentam análises críticas sobre o conceito de governança ambiental, especialmente em nível local, e apresentam possíveis caminhos para sua efetividade.

Seguindo a proposta metodológica deste esforço analítico, as obras mais referenciadas nos trabalhos desta categoria serão analisadas como forma de aprofundar o debate sobre a GAL. Assim, três obras foram trabalhadas em mais de um dos trabalhos selecionados pelo levantamento bibliográfico. Foram elas: Jacobi e Sinisgalli (2012); Zhouri (2008) e Fonseca e Bursztyn (2009). Como o trabalho de Jacobi e Sinisgalli (2012) foi explorado anteriormente, a seguir serão revisadas as proposições dos outros dois autores.

Zhouri (2008) inicia sua discussão a partir das limitações dos atores públicos. Para a autora, o conceito de governança ambiental foi amplamente reconhecido a partir dos debates sobre desenvolvimento sustentável, relacionando-o a outras temáticas como a participação da sociedade civil, principalmente a partir de debates sobre as imitações do papel regulador dos Estados-nação.

Novos atores e arranjos públicos com pouca transparência e compromisso com a democracia no atendimento de bens comuns podem ser considerados como motivos para a crise da legitimidade do Estado. Por estes motivos, passa a surgir iniciativas de regulação, como o Protocolo de Quioto, para minimizar “as responsabilidades do Estado e o controle que os cidadãos poderiam, em tese, exercer sobre ele.” (ZHOURI, 2008, p. 99).

Neste contexto, a partir das lutas pelas problemáticas que afetavam o meio ambiente e as democracias, empresas, movimentos sociais e organizações não-governamentais, por exemplo, tornaram-se atores influentes e começaram a propor e participar de novos modelos de governança. Entretanto, para Zhouri, a aplicabilidade da governança ambiental, por outro lado, nem sempre se aparece adequada ao seu desenvolvimento teórico, uma vez que a própria história do

desenvolvimento global é demarcada por injustiças sociais, desrespeito à diversidade cultural, expropriação de recursos naturais, entre outros (Ibid., 2008).

Ainda que a sociedade civil tenha ganhado o direito de participar desses espaços de tomadas de decisões, a escolha dos representantes por vezes acabava sendo enviesada (como a escolha de participantes “capacitados”, que favoreciam a prevalência das decisões dominantes), se distanciando da proposta inicial de participação e controle social (ZHOURI, 2008).

Na prática, os Conselhos que deveriam ser espaços para construção de consensos e de valorização da diversidade sociocultural, acabam se tornando espaços para relações de poder e de favorecimento aos interesses econômicos. Ou seja, mesmo que as capacidades institucionais e as normas formais democráticas avancem, não há garantia, de fato, da participação da sociedade civil e da representatividade cultural. Para a autora, entre os principais empecilhos estão a falta de transparência, o atraso nas audiências públicas, os jogos de poder da economia neoliberal e a própria hierarquização na tomada de decisões que, em muitos casos, acabam sendo enviesadas (Ibid., 2008).

Fonseca e Bursztyn (2009) também iniciam sua apresentação refletindo sobre os obstáculos e a ineficiência no desenvolvimento de programas e projetos relacionados ao meio ambiente, para eles, contudo, devido à banalização do próprio conceito de governança e sua reprodução.

Um dos principais motivos apontados pelos autores é a busca por corresponder aos elementos de um manual de “boa governança”, principalmente nos discursos, que se consolidaram como pré-requisitos para a elaboração de projetos, mas, “ao focar aspectos essenciais, separam o desejado do possível e do indispensável.” (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p.18).

Segundo os autores, o conceito de governança vem sendo carregado de requisitos entendidos como fundamentais e tem sido disseminado rapidamente, sem análise crítica, por exemplo, “quando o conceito de governança é estendido à esfera do desenvolvimento sustentável e das políticas ambientais, emprega-se a expressão governança ambiental” (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p.20), mas trata-se apenas

de uma vertente do conceito central, que se aproxima, em sua origem, de uma agenda neoliberal. Nas palavras dos autores:

Conceitos e critérios como *empowerment* (empoderamento), participação, capital social, *accountability* (responsabilização), descentralização, educação de qualidade, combate à corrupção, eficiência dos mercados, mão-de-obra qualificada, igualdade de gênero, respeito à propriedade e à livre iniciativa, distribuição equitativa de renda, entre outros, comparecem em uma agenda cada vez mais ampla e repleta de boas intenções. A sua praticidade, entretanto, é limitada justamente pelo fato de ser genérica, muito abrangente e, com frequência, distante das realidades específicas nas quais se tenta implementá-la (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p.22).

Ou seja, a reprodução de “manuais de boa governança” conduz a construção da própria governança à fracassos e frustrações, principalmente devido à imposição de condutas e critérios equivocados e hierarquizados, uma vez que nem sempre a realidade em que o “manual” foi criado servirá como referência a outras.

Como exemplo, a descentralização das políticas públicas pode ser negativa quando há o favorecimento das elites locais ou quando há o próprio distanciamento do Poder Público no apoio a ações mais necessárias. Ou ainda, quando os canais de comunicação não funcionam de forma igualitária; visto que a simples garantia de canais de participação pode não ser eficaz enquanto a população ainda enfrenta restrições sociais e econômicas, podendo até institucionalizar a exclusão (FONSECA; BURSZTYN, 2009).

Tais contradições parecem colocar em xeque a sua própria proposição, afinal, se de um lado diversos trabalhos colocam a participação ampliada de atores locais como de extrema relevância no tratamento de questões ambientais, de outro, como a participação poderia ser fomentada de modo a não suprimir os direitos coletivos à interesses particulares, especialmente no tratamento de bens comuns?

Neste contexto, os autores defendem que as práticas acadêmicas de pesquisa são uma importante aliada para lapidar ideias a partir de experiências reais, a fim de trazer novos elementos para a eficácia da governança em diferentes realidades e, por fim, apontam que, para superar essas contradições, é necessário fortalecer as políticas ambientais e de desenvolvimento e trazer legitimidade para práticas de governança justas em seus contextos.

2.3.1. O papel dos municípios no contexto da GAL

O Poder Público municipal é amplamente relatado como o principal ator na promoção da governança ambiental. Novamente, no contexto local, os estudos apresentaram que o grande desafio para a promoção da governança ambiental é sua legitimação – o que também é um aspecto paradigmático em sua compreensão – haja visto as críticas apresentadas por autores como Zhouri (2008) e Fonseca e Bursztyn (2009).

Portanto, nesta busca por legitimação, os trabalhos analisados se apropriam de uma gama de ferramentas presentes nos contextos normativos vigentes. Este fenômeno possibilita um aprofundamento sobre os desafios da implementação da governança em âmbito local, porém, de outro lado, naturalmente revela poucos aspectos inovadores em suas práticas, conforme pode-se observar no Quadro 5.

Os elementos mais constantes ao papel dos municípios na promoção da governança, são a promoção da participação ampliada de atores, tanto nos processos de planejamento, como de tomada de decisões em políticas públicas.

Este aspecto é frequentemente relacionado ao aprimoramento da comunicação e a promoção do acesso ainda mais ampliado à informações-chave nesses processos que, por sua vez, também se relacionam a ações de educação ambiental e de aprendizagem social, seja no sentido do empoderamento dos atores participantes, como da conscientização e otimização da própria participação, de modo que os resultados desejados sejam otimizados, evitando reflexos negativos nos processos de tomada de decisão e de implementação das decisões tomadas (JACOBI; TOLEDO; GRANDISOLI, 2016; SABLAYROLLES; PORRO; OLIVEIRA, 2019; BENTES; MONTEIRO; VIEIRA, 2020; MACHADO; CHAVES; FILHO, 2018).

No âmbito do planejamento em nível local, as experiências com os Planos Diretores e o Orçamento Público (Plano Plurianual) foram amplamente evidenciadas, especialmente no sentido da elaboração participativa destes planos e da consideração coletiva de questões relativas às pautas ambientais. Este elemento é paradigmático no sentido de que uma das maneiras de ação pública no contexto da GAL se dá pela elaboração de normas e regras, deste modo, esta prática

participativa pode ser uma grande aliada na formulação de políticas e da própria gestão ambiental participativa.

Quadro 6. Resumo de ferramentas relacionadas à Governança Ambiental Local

-
1. **Accountability, Compliance e Transparência**
 2. **Agendas e convenções internacionais (Agenda 2030, Convenção de Aarhus)**
 3. **Cadastro Ambiental Rural**
 4. **Comitês e Conselhos Gestores (participativos)**
 5. **Comunicação e Acesso à Informação**
 6. **Elaboração de normas, códigos e regras relativas à governança**
 7. **Elaboração de políticas, planos e projetos específicos**
 8. **Fiscalização e aplicação de sanções**
 9. **Fomento à Educação Ambiental e à Aprendizagem Social**
 10. **Formulação de Políticas Públicas**
 11. **Fundos (Fundo de Participação dos Municípios e Fundo Municipal de Meio Ambiente)**
 12. **ICMS Ecológico**
 13. **Licenciamento Ambiental e Avaliação de Impacto Ambiental**
 14. **Orçamento Público (participativo) dedicado a pautas ambientais**
 15. **Pagamento por serviços ambientais**
 16. **Parcerias com Universidades**
 17. **Plano Diretor**
 18. **Planos e Políticas ambientais em diversos níveis (federal, estadual e municipal)**
 19. **Programa Município Verde Azul**
 20. **Promoção e fomento à Participação**
 21. **Soluções e tecnologias baseadas na natureza**
-

Fonte: Elaborado pelo autor.

Um segundo elemento que se relaciona ao orçamento público, é a observação de uma ampla gama de instrumentos que tem por objetivo a alocação de recursos financeiros. São apresentados a utilização de recursos de fundos específicos; práticas relativas ao ICMS Ecológico; a própria consideração do orçamento público às pautas ambientais e o pagamento por serviços ambientais.

Os comitês e Conselhos gestores ligados à pauta ambiental são os objetos de estudo mais presentes nestes trabalhos, tratando de experiências muito paradigmáticas, seja devido à possibilidade da inserção de novos atores em processos de tomada de decisão, evidenciando boas práticas, como por suas experiências contraditórias, relacionadas à limitação da própria participação e ao isolamento dos Conselhos e comitês de um público mais amplo.

Por fim, de maneira diferente do apresentado por outras categorias, pela primeira vez a articulação em redes não é apresentada, o que reforça a premissa de que, ao analisar o fenômeno de maneira cada vez mais localizada, aspectos mais instrumentais são privilegiados, deixando-se de lado outros paradigmas importantes, como as oportunidades de parcerias e de cooperação entre os municípios. Tais fatos também podem indicar as limitações próprias das capacidades institucionais dos municípios na promoção deste tipo de articulação, que além de aspectos técnicos, podem ser limitados por fatores políticos.

2.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: CAPACIDADES INSTITUCIONAIS PARA A PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL

Distante de buscar a elaboração de um conceito unificado sobre governança ambiental, este capítulo dedicou-se a explorar as conceptualizações sobre o tema que perpassam as diferentes realidades dos municípios no contexto brasileiro. Mesmo se tratando de um conceito específico à diferentes realidades, tendo em vista que a própria compreensão do conceito se faz a partir de diferentes lutas e semânticas, foi possível verificar abordagens distintas, porém complementares no sentido da investigação sobre as capacidades institucionais municipais ou locais.

Este esforço também possibilitou a compreensão do conceito para além de uma visão pré-escolhida e possivelmente pautada na observação de aspectos que pudessem remeter a prática viciosa de recorrer à elementos de uma boa governança para a delimitação de indicadores para a análise a qual este trabalho se propõe em realizar.

Assim, a partir da revisão elaborada, foi possível identificar alguns dos principais paradigmas relacionadas à governança ambiental. Dentre eles, destaca-se

a necessidade de promover a legitimação de práticas de governança, pois, apesar das experiências em governança também advogarem pela descentralização, o Poder Público é ainda amplamente evidenciado como principal ator capaz de promover a governança ambiental, especialmente devido à necessidade de legitimação do processo, o que torna a análise sobre suas capacidades institucionais ainda mais relevante.

Por outro lado, questiona-se a própria elaboração de uma democracia participativa e da própria democracia ambiental, tendo em vista que as experiências em governança ambiental apresentadas se pautam em contextos representativos, fortemente ancorados ao papel do Poder Público que, por outro lado, tem enfrentado uma verdadeira crise de legitimidade.

Em contextos representativos a promoção da governança ainda enfrenta grandes limitações, tais como a prevalência de atores que priorizam interesses particulares em detrimento dos coletivos nas decisões relativas aos bens comuns, reforçando ainda práticas que remetem ao coronelismo e ao clientelismo.

Tais aspectos geram barreiras para a proteção dos atores, assim como para a garantia de direitos, como os de acesso às próprias oportunidades de participação, e reforçam as assimetrias de poder existentes, especialmente nos processos de tomada de decisão que envolvem questões ambientais.

A superação destas problemáticas, como visto anteriormente, é por vezes relacionada à possibilidade dos governos locais em alcançarem maior coesão na mobilização de esforços e dos atores envolvidos. Entretanto, por meio da cadência categórica elaborada neste esforço de revisão da literatura, foi possível perceber que, quanto mais localizada a questão da governança ambiental é abordada, mais pautada em seus aspectos instrumentais e em suas capacidades institucionais se tornam as discussões.

Nestes contextos, a governança se pauta cada vez mais em aspectos relacionados à “boa governança”, apresentando-se mais como um modelo a ser seguido do que como um paradigma de gestão, ressaltando aspectos instrumentais já abordados, como alguns princípios elaborados pelo modelo da Nova Gestão Pública, evidenciando a forte primazia da racionalidade econômica, frente à racionalidade sociológica.

De maneira contraditória ao movimento observado, umas das críticas que mais se consolidam na análise da literatura é a de que a definição de elementos mínimos ou generalistas para uma boa governança não garante que ela seja efetiva. Por outro lado, estas observações podem dar indícios sobre o estado atual do fenômeno e sobre como sua construção tem sido elaborada, que se consolida, em linhas gerais, tendo como base, uma visão neoliberal na gestão de bens comuns.

Ainda que os Conselhos gestores tenham sido relatados como uma das experiências mais privilegiadas no sentido da promoção da governança ambiental, eles ainda se constituem como experiências contraditórias, tendo em vista que a participação nestes espaços é limitada, seja por envolver custos de participação, como pelo distanciamento que estes espaços apresentam aos público em geral, tendo em vista que muitos deles são representativos e não há garantias de que atores da sociedade civil mais ampla sejam representados.

As limitações da própria participação pública serão aprofundadas capítulo 3 a partir da análise de dados relacionados às capacidades institucionais dos municípios do Estado de São Paulo, sendo também problematizada a partir dos degraus da participação cidadã elaborado por Arnstein (2002).

Ressalta-se, a partir da literatura, que nem toda forma de participação é participativa, e nem toda capacidade participativa conseguirá gerar resultados coletivos positivos na resolução das assimetrias de poder e distribuição de benefícios, tendo em vista as limitações de acesso aos espaços participativos e de acesso à informação e comunicação. Afinal, não basta garantir maior acesso à informação se esta não é igualitária e facilitada de modo a não envolver custos e possibilitar a compreensão por qualquer pessoa.

Além disso, muitos autores parecem concordar que as práticas em governança ambiental necessitam estar associadas a práticas de aprendizagem social e institucional, que fomentem a troca de saberes, técnicas e compreensão sobre diferentes processos e realidades e que garantam que a sensibilidade e os diferentes pontos de vistas dos atores sejam considerados.

Dentre as capacidades institucionais verificadas com o apoio da literatura, destacam-se três que, correlacionadas a diferentes variáveis possibilitam uma

compreensão sobre possíveis avanços e paradigmas na promoção da governança ambiental nos municípios brasileiros.

A primeira dela diz respeito à capacidade de promoção da participação ampliada. Este elemento é fulcral na literatura sobre governança, pressupõe ir além da mera descentralização das atividades do Estado, pois trata-se de um importante elemento para que a voz da população seja ouvida e que esta voz esteja presente em processos de desenho institucional, de regras, soluções e políticas que afetam suas vidas.

A literatura resgatou inúmeros caminhos institucionais para a promoção da governança, dentre os quais, destacam-se as experiências dos Conselhos gestores de meio ambiente, sendo este um *locus* privilegiado para a participação e para o encontro de pessoas e de informações importantes sobre o panorama ambiental local, sendo também espaço privilegiado para o acesso à informação, outro paradigma na construção da governança ambiental pelos municípios. Apesar das apreensões contraditórias sobre os Conselhos, considera-se que uma análise sobre sua implementação e seu papel na promoção da governança ambiental seja essencial no panorama do Estado de São Paulo, assim, ele será o principal objeto de estudo na análise das capacidades de promoção da participação ampliada no próximo capítulo.

Outro paradigma essencial na promoção da governança ambiental diz respeito às capacidades de provisão de recursos, ou seja, de que as condições necessárias para sua efetividade sejam fornecidas, dentre elas, a própria resolução das assimetrias de poder entre aqueles que possuem acesso mais facilitado a espaços participativos e aquele que historicamente são excluídos desses espaços e processos de tomada de decisão, especialmente devido aos altos custos da participação (em termos financeiros e de tempo). Neste escopo destaca-se também uma análise crítica sobre se as estruturas institucionais realmente conseguem promover a governança ambiental, tendo em vista que, apesar da existência de estruturas, ela pode não apresentar capacidades produtivas (como por exemplo, uma frequência de reuniões eficiente para a elaboração de planejamentos e estratégias mais complexas que permitiram a distribuição de poder) que permita de fato o acesso à informação e uma participação efetiva em processos decisórios.

Novamente, alguns aspectos relativos aos Conselhos municipais de meio ambiente serão abordados, tendo em vista a privilegiada gama de informações disponíveis na base de dados da pesquisa Munic (IBGE, 2021).

Por fim, serão exploradas as capacidades de promover a coordenação de políticas públicas e os meios de implementação que dizem respeito à governança ambiental. Estes aspectos são destacados no sentido de que os resultados da governança ambiental também são resultados políticos e que se encontram no contexto mais amplo das políticas públicas. As capacidades de articulação dos municípios com atores de outros níveis (federais ou estaduais) são essenciais para a provisão de recursos (financeiros e humanos) que poderão, por sua vez, fomentar políticas para a promoção da governança ambiental local.

Outras questões críticas e pertinentes ao contexto estudado serão oportunamente tratadas ao longo do terceiro capítulo que objetiva, ao final, traçar um panorama sobre as capacidades institucionais dos municípios paulistas em promoverem a governança ambiental em suas realidades. Assim, espera-se que estes esforços possa contribuir como um referencial teórico-analítico orientador de práticas e políticas para a promoção da governança ambiental.

3. PANORAMA DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS PARA A PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O primeiro passo no esforço de traçar um panorama sobre as capacidades institucionais municipais para a promoção da governança ambiental nos municípios do Estado de São Paulo, recorre à descrição de suas estruturas.

Para tanto, o banco de dados referente à pesquisa Munic (2021) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foi escolhida por apresentar dados relevantes e recentes para as análises propostas, sendo também possível a delimitação e padronização de variáveis analíticas independentes que ajudarão a responder às questões desse trabalho. A pesquisa Munic destina-se a coleta de dados sobre os municípios brasileiros em categorias temáticas a cada ano. No biênio de 2020/2021, a área de Meio Ambiente foi privilegiada na pesquisa, que buscou categorizar as várias estruturas de gestão ambiental dos municípios brasileiros a partir de aspectos como gestão, competências, políticas públicas, dentre outros.

É comum concluir que a presença de estruturas de gestão ambiental dedicadas à agenda ambiental, tais como as secretarias exclusivas e as secretarias em conjunto com outras políticas setoriais, podem oferecer maiores subsídios no sentido da melhoria da qualidade da gestão e das políticas ambientais em nível municipal. Por outro lado, Leme (2016) compreende que “a estrutura ideal é aquela compatível com a estrutura administrativa existente na prefeitura e que esteja em consonância com a realidade local” (LEME, 2016, p.156).

Afinal, um governo preparado para atender às demandas ambientais de seu município poderia das melhores respostas aos problemas ambientais? A simples demonstração das estruturas existentes não é capaz de justificar este questionamento. Com o intuito de avançar este debate, nesta seção, será proposta uma série de análises na busca por uma primeira compreensão à questão em debate, em que será investigado se o perfil das secretarias de meio ambiente dos municípios estudados influencia as capacidades institucionais municipais na promoção da governança ambiental. Para tanto, as estruturas destacadas na Tabela 2 serão também tratadas como variáveis independentes nas análises.

A Tabela 2 buscou identificar a quantidade de municípios que não possuem estrutura de Meio Ambiente; quantos são representados por um órgão da administração indireta; quantos apresentam uma secretaria em conjunto com outras políticas setoriais (não-exclusiva para tratar as questões ambientais); quantos apresentam secretaria exclusiva de Meio Ambiente; e quantos apresentam setores subordinados à outras secretarias; ou subordinados à chefia do poder Executivo.

Tabela 2 Perfil das Estruturas de Gestão de Meio Ambiente dos Municípios do Estado de São Paulo

Não possui estrutura	49	7,60%
Órgão da administração indireta	6	0,93%
Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	267	41,40%
Secretaria exclusiva	156	24,19%
Setor subordinado a outra secretaria	45	6,98%
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	122	18,91%
Total de Municípios	645	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor, IBGE Munic (2021).

Denota-se que a 41,4% dos municípios do Estado de São Paulo apresenta estrutura de Meio Ambiente em conjunto com outras políticas setoriais e pouco mais de 24% dos municípios apresentam estruturas exclusivas, sendo estas as estruturas mais presentes, somando cerca de 65,5% do Estado.

Em um primeiro momento, pode-se compreender que os municípios do Estado de São Paulo já apresentam preocupação com as questões ambientais e que, em alguma medida, possuem estruturas para dar respostas às questões ambientais que perpassam o município. Leme (2016, p.155) acrescenta que, entretanto, “não é a presença de um órgão exclusivo para meio ambiente que garante a autonomia de gestão para esta política pública” pois a agenda ambiental pode ser capturada por outros interesses.

Tal predominância também pode ter relação com inúmeros outros fatores, tais como a participação em políticas ambientais específicas para a obtenção de recursos, como o Programa Município Verde Azul (PMVA), que delega obrigações estruturais e normativas, além de ações específicas para a gestão ambiental do

município; ou por outras obrigações legais, tais como etapas para o licenciamento ambiental municipalizado, que serão explicitadas a seguir.

Leme (2016) também aponta que a existência de secretaria de meio ambiente em conjunto com outras políticas setoriais, pode ser benéfica, tendo em vista que a política ambiental é transversal, porém, de outro lado, novamente, a agenda ambiental pode ser suprimida da agenda governamental.

Os municípios que relataram ainda não apresentar nenhum tipo de estrutura para questões de Meio Ambiente somam 49, entretanto, vale ressaltar que em muitos casos, as questões ambientais são tratadas em outras secretarias, tais como Água e Saneamento, Agricultura e que podem não ter sido consideradas na pesquisa, tendo em vista que as respostas são auto declaratórias.

Retomando a discussão sobre o Programa Município Verde Azul (PMVA), implementado pelo governo do Estado de São Paulo no ano de 2007, este programa tinha como objetivo descentralizar a gestão ambiental estadual, delegando responsabilidades aos municípios e os incentivando a participarem de maneira mais ativa da política ambiental (REZENDE; DALMÁCIO; SANT'ANNA, 2019).

No programa, os municípios que melhor atendem os critérios estabelecidos pelo Protocolo Verde de Gestão Ambiental Compartilhada recebem uma certificação e são priorizados no aporte de recursos pelo Estado. O protocolo delega aos municípios participantes do programa, ações como: “ampliar e recuperar as matas ciliares existentes; estabelecer programa de educação ambiental na rede de ensino municipal; e constituir o Conselho de meio ambiente paritário e deliberativo, que envolva a comunidade local” (LEME, 2016, p.169).

Desde sua implementação, o número de Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Estado de São Paulo teve um abrupto crescimento, como será abordado adiante. A Tabela 3 demonstra a implementação atual dos Conselhos.

Tabela 3. Presença de Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Estado de São Paulo

Possuem	610	94,57%
Não possuem	35	5,43%
Total	645	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor, IBGE Munic (2021).

Observa-se que a maioria dos municípios do Estado de São Paulo apresenta Conselhos municipais de Meio Ambiente, sendo este movimento esperado no Estado, principalmente pela adesão dos municípios ao PMVA. Além deste aspecto, outra hipótese de adesão possui relação com algumas etapas do licenciamento ambiental municipalizado, que é previsto e regulado no Estado de São Paulo por meio de normativas específicas que impõem aos municípios a criação de Conselhos municipais de meio ambiente, uma equipe de profissionais aptos para realizar o licenciamento e legislação ambiental em vigência (CEPAM, 2010).

A partir da revisão bibliográfica sobre governança ambiental, no sentido da **capacidade de promoção da participação ampliada**, os Conselhos gestores foram apontados como um dos principais instrumentos de gestão ambiental de um município, seja como facilitadores de avanços nas políticas ambientais locais, como de experiências controversas. Por exemplo, ao analisar a participação em um Conselho do Orçamento Participativo, Romão (2011) evidenciou uma ampla atuação de atores políticos, permeada por processos próprios da democracia representativa. Segundo o autor, este aspecto limita o potencial democratizante das esferas de participação, pois estas se dariam dentro da própria sociedade política.

Zhourí (2008), destaca um fenômeno similar ao analisar a atuação dos Conselhos à luz da própria governança ambiental. Para a autora, ao contrário de uma experiência participativa mutuamente benéfica, sua experiência mostrou que:

O capital específico do campo é caracterizado pela formação e pela reputação técnica e/ou científica dos agentes, pela “representatividade” de determinado segmento da sociedade e, finalmente, pelas relações pessoais. Há nessa dinâmica uma circulação de posições dos atores, ora em cargos públicos deliberativos, ora como consultores ambientais e mesmo como empreendedores. Tal círculo vicioso evidencia o mecanismo pelo qual se dá a perpetuação de uma visão dominante acerca dos recursos naturais, ou seja, da apropriação sempre capitalista da natureza (ZHOURI, 2008, p.100).

De modo a evidenciar estas questões, buscou-se identificar a composição geral dos Conselhos de Meio Ambiente dos municípios do Estado de São Paulo, conforme apresentado na Tabela 4.

Tabela 4 Composição dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Estado de São Paulo

	Municípios com Conselhos Municipais	Paritário	Tem maior representação governamental	Tem maior representação da sociedade civil
Não possui estrutura	40	33	4	3
Órgão da administração indireta	6	6	0	0
Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	258	212	16	30
Secretaria exclusiva	146	125	7	14
Setor subordinado a outra secretaria	41	35	3	3
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	119	96	17	6
Total	610	507	47	56

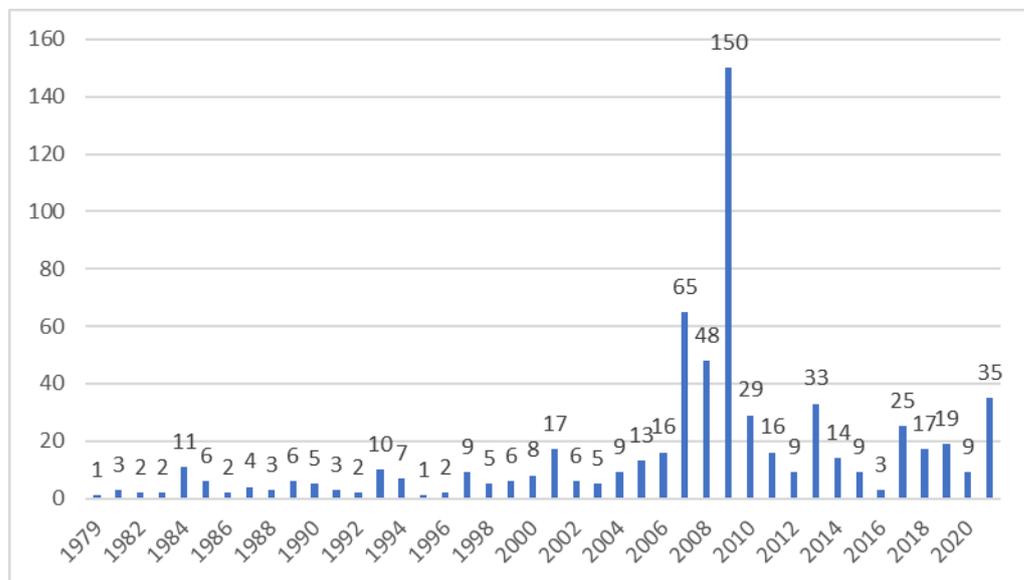
Fonte: Elaborada pelo autor com dados de IBGE Munic (2021).

Tomando em consideração as variáveis relacionadas à estrutura do órgão gestor de Meio Ambiente dos municípios, é possível verificar que, quando comparados, os municípios que apresentam secretaria exclusiva ou em conjunto com outras políticas setoriais apresentam um número maior de Conselhos com maior representação da sociedade civil. Em contraste, setores subordinados diretamente à chefia do Executivo apresentam um número maior de Conselhos com maior representação governamental.

A composição dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA) apresenta, em sua maioria, caráter paritário, o que também é previsto nas proposições do PMVA, como descrito anteriormente. Assim, de modo a verificar a correlação existente entre essas variáveis, realizou-se um teste qui-quadrado, que revelou uma associação significativa ($p = 0,00501836$) entre os municípios que declararam participar do PMVA e a composição do Conselho.

Tal análise vai ao encontro da observação da criação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Estado de São Paulo, nota-se que, após a implementação do PMVA em 2007, houve um aumento no número de Conselhos existentes nos municípios paulistas.

Figura 2. Gráfico da Evolução da Implantação de Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos Municípios do Estado de São Paulo por ano de criação.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados de IBGE (2021).

Como abordado anteriormente, a governança ambiental se aproxima dos pilares da democracia ambiental, entretanto, esta concepção busca superar as assimetrias de poder evidenciada nos processos decisórios do modelo de democracia representativa, devendo ser um modelo de democracia participativa e deliberativa (PAROLA, 2013).

Alguns dos exemplos de participação pública contemporâneos residem principalmente no tratamento das questões ambientais, especialmente por meio de Conselhos representativos, comitês de bacias e áreas de preservação ambiental (JACOBI, 2004). Entretanto, a questão da representação também apresenta limitações, pois, muitas vezes, os Conselhos são permeados por atores com interesses diversos, promovendo um esvaziamento do sentido das lutas ambientais (ZHOURI, 2008) e cerceando o potencial de participação, especialmente quando estrito à representação (ROMÃO, 2011).

Outros fatores também se relacionem à limitação na experiência representativa dos Conselhos, tais como a falta de acesso à informação, ausência

de capacitações contínuas e de programas de educação ambiental, refletindo negativamente na tomada de decisão dos representantes (MAHADO; CHAVES; FILHO, 2018) e sua vulnerabilidade à lobbies (WILDHAGEN; NASCIMENTO; TEODÓSIO, 2016).

O papel dos Conselhos é frequentemente relacionado como um instrumento central na concepção de participação e democracia participativa no Brasil, especialmente tendo em vista a PNMA. Tendo em vistas as limitações no modelo de participação por meio da representação, torna-se relevante discutir algumas compreensões sobre o tema.

A influência de diferentes atores (governamentais ou não) tem sido cada vez mais considerada no processo de formulação de políticas públicas (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020) seja por meio de práticas como o *lobby*, o *advocacy*, por meio da influência de comunidades de políticas e de outros atores, ou, por instrumentos já vislumbrados no arcabouço institucional brasileiro, como a participação por meio de Conselhos, comitês, dentre outros.

O aumento da demanda por um maior envolvimento de diferentes atores nos processos de tomada de decisões tem sido verificado, dentre outros fatores, devido à crise de legitimidade dos modelos de democracia representativa, como verificado, anteriormente. Romão (2012) acrescenta:

Crise de Legitimidade das democracias representativas, pela relativa autonomização do sistema político sobre a vontade popular, dada pela distância entre os representantes e representados e pela ausência de mecanismos de controle social sobre o sistema político (ROMÃO, 2012, p.9).

Neste sentido, diversas experiências participativas vêm sendo implementadas, sejam elas por intermédio de instrumentos ou práticas já institucionalizadas, ou por meio de ações pontuais para a resolução de conflitos ou problemas ambientais específicos, como verificado na literatura sobre Governança Ambiental, no capítulo 2.

A participação é defendida como um instrumento capaz de reduzir as assimetrias de poder e fortalecer a cooperação entre atores, vislumbrando ganhos coletivos em processos de tomada de decisão e a ampliação dos canais de

representatividade (JACOBI; SINISGALLI, 2012), entretanto, torna-se fundamental compreender que os métodos participativos não podem ser vistos como meios infalíveis para solucionar todo os tipos de problemas (MEDEIROS; BORGES, 2007).

Arnstein (2002) apresenta uma discussão muito frutífera sobre a participação cidadã. Para a autora, a participação é um elemento integrado, não necessariamente institucionalizado, ao atual modelo de democracia vigente, mas que atuaria em prol da diminuição das assimetrias no poder decisório.

Participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Ela é a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis (ARNSTEIN, 2002, p.1).

Em seu trabalho, Arnstein propõe uma hierarquização dos tipos de participação, balizada pela redistribuição de poder. A categorização proposta pela autora inclui oito tipologias que se enquadram em macro categorias: a primeira, a não-participação; a segunda, a concessão mínima de participação; e, a última explora a participação por meio de níveis de poder cidadão, assim como exposto no Quadro 7.

Quadro 7. Oito degraus da escada da participação cidadã

8	Controle Cidadão	Níveis de Poder Cidadão
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de Concessão Mínima de Poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	

Fonte: ARNSTEIN (2002)

Destaca-se, desta contribuição, que os níveis de não-participação, contemplam os níveis de Manipulação, que inclui as estratégias de convite da população à participação de Conselhos consultivos, porém, sem poder decisório,

apenas com o único objetivo de informar os participantes sobre, por exemplo, algum investimento já planejado ou obter apoio – representa, portanto, uma distorção da participação, tornando-a mero instrumento de relações públicas. E o segundo nível de não-participação, Terapia, inclui estratégias em que participantes são convidados a participarem de reuniões ou programas em que o seu envolvimento se dá de modo que eles exerçam um papel de ajuste do próprio comportamento, por exemplo, quando moradores de um conjunto habitacional são instruídos em reuniões públicas a atuarem proativamente em prol da limpeza do seu bairro (ARNSTEIN, 2002).

Os níveis de Concessão Mínima de Poder, concentram níveis em que haja a possibilidade de negociação, entretanto, ainda tratam de experiências controversas, como será explicado a seguir. O nível de Informação, corresponde àquele em que as reuniões públicas têm como único objetivo o de informar a população sobre determinada questão. De acordo com a autora, este é o primeiro passo para que haja uma legítima participação cidadã. Entretanto, apesar na possibilidade de negociação, este nível ainda apresenta falhas no sentido de que, por vezes, o fluxo de informações ocorre de mão única, muitas vezes técnica demais para o entendimento de todos os participantes, ou muito superficiais, que desencorajam os participantes a colocarem seus pontos de vista ou se engajarem em negociações mais profundas (Ibid., 2002).

O nível de Consulta inclui estratégias de solicitação da opinião dos cidadãos, assim como de informação sobre determinada questão. Entretanto, a simples consulta aos cidadãos não garante que suas ideias serão levadas em consideração em algum processo de tomada de decisão, tornando este degrau, muitas vezes, uma fachada à participação (ARNSTEIN, 2002).

É possível verificar, a seguir, que a maioria dos Conselhos municipais de meio ambiente dos municípios do Estado de São Paulo apresenta apenas caráter consultivo, o que pode se aproximar de uma fachada para a participação, ou um nível mínimo de concessão de poder, ainda restrito às próprias limitações dos modelos representativos.

O quinto nível, denominado Pacificação, inclui as estratégias que possibilitam aos cidadãos participantes terem certa influência, ainda que mínima, em processos decisórios. Aqui encontram-se os casos em que são selecionadas pessoas

“confiáveis” para a participação em Conselhos gestores, possibilitando que elas aconselhem e planejem ações. Entretanto, quando estas pessoas não são legitimadas pela comunidade a qual representam ou quando não formam a maioria nos Conselhos ou em outros espaços participativos, seu poder pode ser sobrepujado (ARNSTEIN, 2002).

Casos como esse podem ser evidenciados nas experiências relatada por Romão (2012); Machado, Chaves e Filho (2018), dentre outros, em que os atores que participam ou são selecionados a participarem dos Conselhos fazem partes de grupos de interesse, ou de atores políticos, que limitam o caráter democratizante da participação e cuja atuação pode refletir negativamente nos processos decisórios.

Nesta análise, este fenômeno pode ser verificado por intermédio da Tabela 4, nos Conselhos que apresentam maior representação governamental, por exemplo, que somam 47 municípios no Estado de São Paulo. Por outro lado, é possível ainda refletir que nível de participação se daria nos Conselhos paritários e se estes possibilitariam uma distribuição de poder concreta, tendo em vista que somam a maioria.

Tendo em vista a influência do PMVA na determinação das estruturas de Meio Ambiente nos municípios do Estado de São Paulo, ainda é possível questionar se os Conselhos deliberativos e com participação mínima de 50% da sociedade civil, como determinado pelo programa, estaria cumprindo de fato sua função social.

Iniciando a apresentação dos níveis de participação da escada de Arnstein que contemplam o que ela chama de “poder cidadão”, ou seja, aqueles em que é possível verificar efetivamente uma redistribuição de poder deliberativo por meio de negociações entre os cidadãos participantes e os tomadores de decisão.

Nesta linha, encontra-se o sexto degrau, o de Parceria, que contempla ações que se baseiam no compartilhamento legítimo das etapas de planejamento e tomada de decisões. Há neste caso a definição de regras básicas que legitimam as parcerias e os espaços de negociação (ARNSTEIN, 2020). Neste nível de participação, a autora não relata experiências em que é nítida a presença de representantes eleitos, mas principalmente de organizações comunitárias tão organizadas que exercem grande poder de influência em questões que afetam suas realidades.

Este nível de participação pode ser vislumbrado especialmente nos estudos de Governança Ambiental Regional, que lidavam principalmente com a resolução de conflitos territorializados. Para Borges (2018) os territórios são elementos que estão na base da implementação da governança ambiental e da cooperação entre uma multiplicidade de atores, entretanto, salienta que entre uma continuidade ambiental há uma descontinuidade política, em se tratando de questões transfronteiriças. Neste sentido, não basta somente considerar os múltiplos atores de determinado território, mas como os diferentes grupos que compõem a escala do problema constroem sua ação política e se inserem em espaços de participação social, incluindo seus sistemas simbólicos (REZENDE; FRAXE; WITKOSKI, 2016; BARROS, 2019).

O sétimo nível de participação apresentado por Arnstein (2002) consiste na Delegação de Poder, e compreende as práticas de planejamento de um determinado plano ou programa em que os cidadãos assumem o poder deliberativo, e as divergências com outros grupos, muitas vezes mais poderosos, pode ser resolvida de forma negociada. Em outro modelo de delegação de poder, podem ser formados grupos de cidadãos separados de grupos de técnicos, estabelecendo que, no caso de divergências, o grupo de cidadãos formaria maioria no poder decisório. Em termos práticos, a autora destaca o firmamento de convênios com organizações comunitárias para a formulação e implementação desses programas, que também podem ser mediadas por Conselhos gestores (ARNSTEIN, 2002).

O último nível na escada de participação proposta por Arnstein (2002) diz respeito ao Controle Cidadão. Segundo a autora, este nível surge da necessidade de diferentes comunidades de cidadãos em gerir programas públicos, responsabilizarem-se por algumas de suas etapas ou participarem da definição de ações e condições que afetarão as suas realidades. Especificamente, no nível de Controle Cidadão, são compreendidas as experiências em que, por intermédio de um trabalho de cooperação com organizações comunitárias, elas consigam ter acesso a fontes de financiamento para a produção de bens ou serviços públicos, e sejam responsáveis pela aprovação e prestação de contas (*accountability*) (ARNSTEIN, 2002).

A autora não descarta as críticas impostas a estes modelos, especialmente no sentido de que grupos mais organizados poderiam ter mais acesso às condições

para assumir certo Controle Cidadão, provocando rupturas ou conservando assimetrias sociais. Entretanto, ela destaca que estas poderiam ser alternativas para a melhor distribuição de poder em processos decisórios e para levar a participação para níveis que transpassam a compreensão desses diferentes atores somente em processos decisórios, mas que participem das ações de implementação e controle (Idem, 2002).

Apesar da proposição da escada da participação pressupor que os níveis mais inferiores já tenham sido superados pelos níveis superiores. Alguns pontos são pouco discutidos no modelo proposto por Arnstein (2002), a exemplo, os níveis que contemplam o poder cidadão dialogam sobre como a participação de atores menos privilegiados podem conseguir maior poder nos processos destacados pela autora, entretanto, não é problematizado como os participantes tomam suas decisões ou implementam o próprio controle cidadão.

Embora estas sejam discussões complexas, no sentido da promoção de uma governança ambiental, alguns processos são amplamente discutidos no sentido de garantir melhores distribuições de poder, tais como a garantia de acesso à informações (JACOBI; TOLEDO; GRANDISOLI, 2016; VIGLIO; MONTEIRO; FERREIRA, 2018; SIEGMUND-SCHULTZE *et al.*, 2019; MACHADO; CHAVES; FILHO, 2018; ROTHBERG, 2018); a incorporação de práticas de aprendizagem social para a otimização dos impactos da participação (JACOBI; TOLEDO; GRANDISOLI, 2016; MACHADO; CHAVES; FILHO, 2018; SOUZA *et al.*, 2020) ; o acesso à justiça e a legitimação dessas ações (REZENDE; DALMÁCIO; SANT'ANNA, 2019; SABLAYROLLES; PORRO; OLIVEIRA, 2019; BENTES; MONTEIRO; VIEIRA, 2020) dentre outros aspectos que foram correlacionados anteriormente.

Elaborada uma discussão sobre os diferentes níveis de participação, um próximo passo para a compreensão destes fenômenos reside na análise sobre o caráter das atribuições dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. A Tabela 5 explora este fenômeno, evidenciando a quantidade de municípios cujos Conselhos assumem papel consultivo, deliberativo, normativo e/ou fiscalizador.

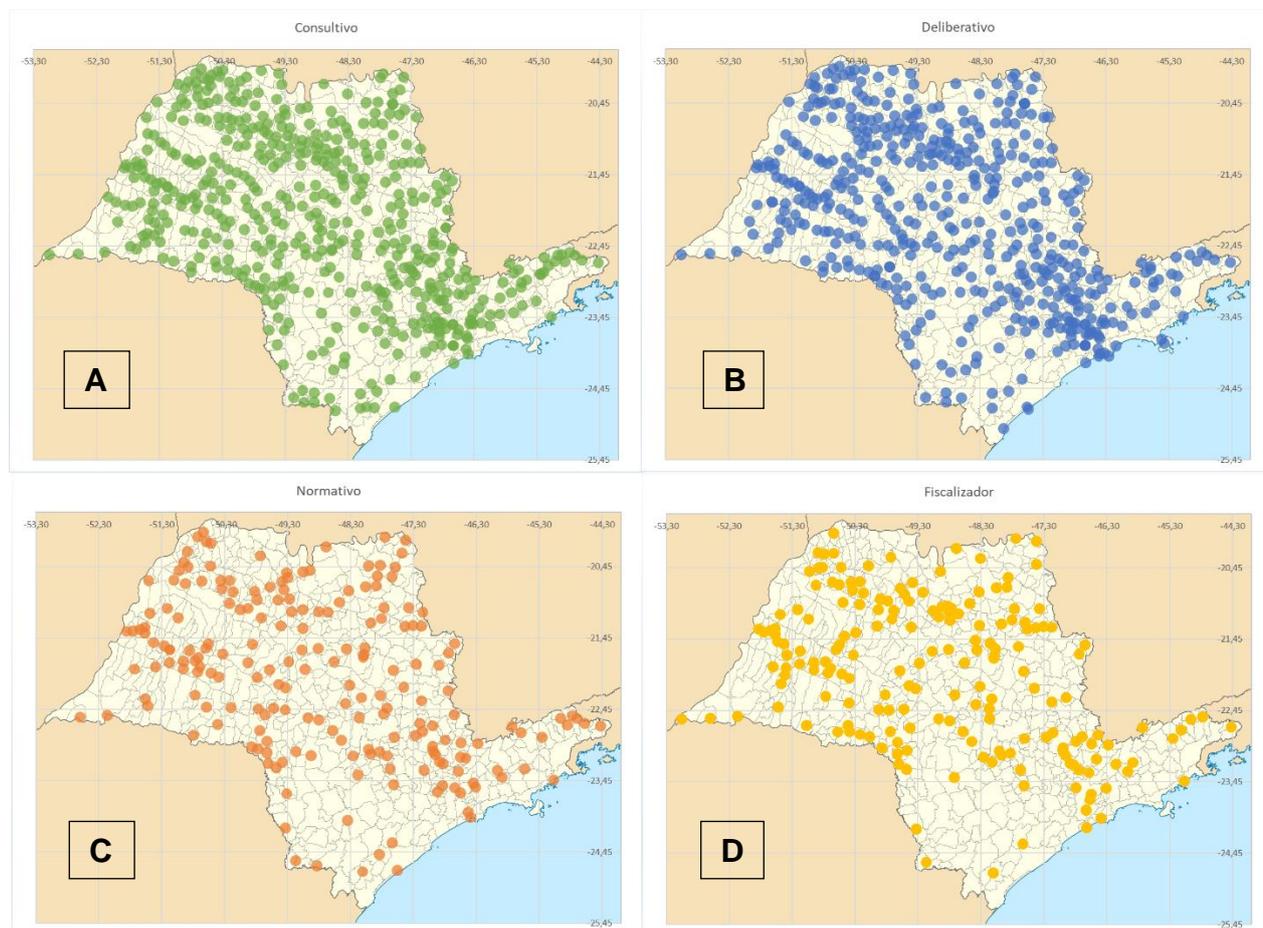
Tabela 5. Caráter dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente dos municípios do Estado de São Paulo por perfil das estruturas de Meio Ambiente.

	Municípios com Conselhos Municipais	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Não possui estrutura	40	35	32	14	9
Órgão da administração indireta	6	6	5	1	1
Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	258	215	205	78	73
Secretaria exclusiva	146	116	122	50	48
Setor subordinado a outra secretaria	41	31	32	10	13
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	119	100	99	50	48
Total de Municípios	610	503	495	203	192

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de IBGE Munic (2021)

As categorias apresentadas não se excluem mutuamente, portanto, é possível que os Conselhos de meio ambiente apresentem correspondência em mais de uma categoria relativa à caracterização do seu papel. De modo a verificar o panorama dos municípios de acordo com o caráter dos seus Conselhos, também foi elaborado um mapa que será apresentado a seguir.

Figura 3. Mapas da Distribuição de Municípios do Estado de São Paulo de acordo com o caráter do Conselho Municipal de Meio Ambiente.



Legenda: A) Consultivo; B) Deliberativo; C) Normativo; D) Fiscalizador.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de IBGE (2021).

Como previsto, especialmente pela determinação do PMVA sobre os Conselhos municipais de Meio Ambiente, a maioria dos municípios paulistas apresenta seus Conselhos em caráter consultivo, embora não exclusivamente. Os Conselhos consultivos, de acordo com a escada de Arnstein, estão em um nível de concessão mínima de poder.

Tendo em vista que existe uma separação entre o seu caráter deliberativo e normativo, sendo este último aspecto presente em apenas 203 municípios, tal observação pode refletir ainda o aspecto geral do modelo democrático representativo vigente, onde o processo deliberativo de uma iniciativa de participação

pública não é necessariamente normativo, pois a centralidade na produção de normas e políticas públicas é dos governos.

Apesar da governança ambiental local evocar princípios relacionados à Nova Gestão Pública, como por exemplo por meio o controle social e *accountability*, esta parece não refletir nos Conselhos municipais de meio ambiente, tendo em vista que o papel fiscalizador dos Conselhos está presente em apenas 192 municípios. Este aspecto pode estar limitado às demandas do licenciamento ambiental municipalizado, conforme previsto pelo Decreto 8.468/76⁷, que dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente, não representando necessariamente um avanço em termos de participação pública, tendo em vista que este elemento pode estar mais relacionado ao caráter instrumental dos Conselhos.

A possibilidade de resolver conflitos de gestão ambiental ou questões de competências dos entes federados foi discutida pelo Conama e resultou na Resolução Conama 237/97, que reforça o papel dos municípios e de seus Conselhos de Meio Ambiente como instrumento de controle social na execução da PMMA, na aplicação de diretrizes, no exercício da competência do licenciamento ambiental e na atuação integrada dos órgãos do Sisnama (CEPAM, 2010, p. 20).

Outra observação é que a existência de secretarias exclusivas para a pauta de Meio Ambiente não garante que os Conselhos atuem como instituições normativas ou fiscalizadoras ou que avancem em termos de participação pública, para além da concessão mínima de poder. Estes fatos podem estar relacionados com a prevalência da democracia representativa na região, em que os governos ainda ocupam papel central na legitimação das decisões ambientais dos municípios.

Diversas questões podem estar relacionadas a este fenômeno, portanto, de modo a aprofundar a sua compreensão, buscou-se explorar qual a frequência média de reuniões dos Conselhos, conforme exposto na Tabela 6.

⁷ Em seu artigo 57º. Parágrafo 3º. As fontes poluidoras relacionadas no Anexo 9 poderão submeter-se apenas ao licenciamento ambiental procedido pelo município, desde que este tenha implementado o Conselho Municipal de Meio Ambiente, possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais habilitados, e tenha legislação ambiental específica e em vigor.

Tabela 6. Frequência média das reuniões dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente dos municípios do Estado de São Paulo por perfil das estruturas de Meio Ambiente

	Municípios que apresentam Conselhos Municipais	Frequência média de reuniões nos últimos 12 meses
Não possui estrutura	40	1
Órgão da administração indireta	6	8
Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	258	5
Secretaria exclusiva	146	6
Setor subordinado a outra secretaria	41	3
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	119	4
Total	610	

Fonte: Elaborada pelo autor, IBGE (2021).

Apesar da ampla implementação de Conselhos municipais de Meio Ambiente, os municípios do Estado de São Paulo apresentam baixa frequência média de reuniões. Os municípios que não possuem estrutura de Meio Ambiente, por exemplo, apresentam média de apenas uma reunião nos últimos 12 meses e denotam duas condições: a primeira, que a ausência de estruturas impacta o engajamento dos Conselhos municipais de meio ambiente; e a segunda, que apesar de alguns municípios não possuírem estruturas de gestão de meio ambiente, podem possuir Conselhos em funcionamento. Os municípios nesta última condição são: Bady Bassitt; Dolcinópolis; General Salgado; Itaju; Itapura; Lavínia; Marinópolis; Ouro Verde; Palestina; Pinhalzinho; Ribeirão Corrente; Santa Albertina; Santo Expedito; Taiúva e Votorantim.

Na busca por identificar se a existência de uma estrutura dedicada às questões ambientais poderia promover uma boa governança, a partir da análise proposta e sua relação com a frequência das reuniões dos Conselhos municipais, este fenômeno não pode ser comprovado, pois as frequências médias são muito similares entre as estruturas investigadas, sendo ainda consideradas baixas.

Em outra análise, buscou-se correlacionar o caráter dos Conselhos em relação à frequência de reuniões, de modo a compreender se alguma configuração poderia apresentar maior frequência no número de reuniões, evidenciando algum grau de engajamento (Tabela 7). Um teste qui-quadrado foi realizado no intuito de avaliar a relação entre as variáveis e revelou uma associação significativa ($p = 2.54925e-08$) entre o caráter do Conselho e a frequência das reuniões nos últimos 12 meses observados pela pesquisa Munic (2021).

Tabela 7. Frequência de reuniões declaradas nos últimos 12 meses por caráter do Conselho

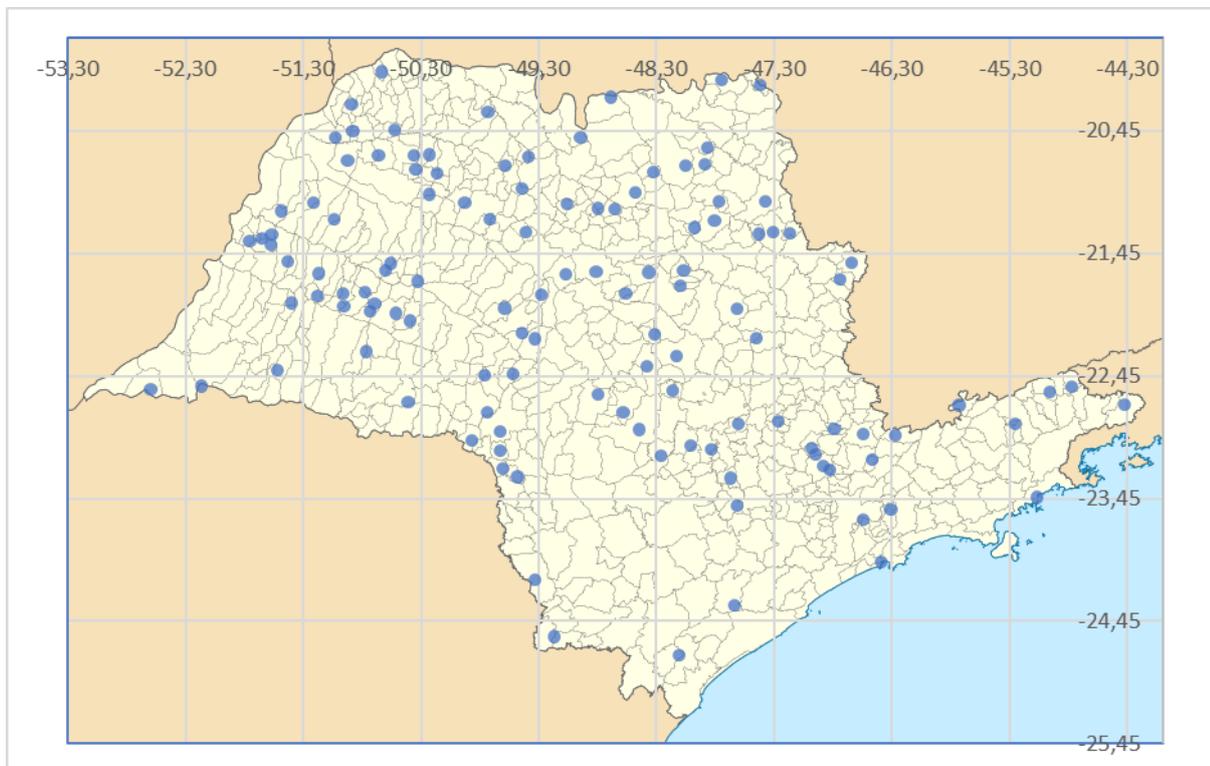
Categorias	Nenhuma reunião	Menor ou Igual a 6	Menor ou Igual a 12	Mais do que 12
Não foi instalado ou está inativo	1	0	0	0
Fiscalizador	2	2	2	0
Normativo	0	1	0	0
Normativo e Fiscalizador	0	1	0	0
Deliberativo	20	34	25	3
Deliberativo e Fiscalizador	5	5	0	0
Deliberativo, Normativo e Fiscalizador	0	4	1	1
Consultivo	30	44	14	1
Consultivo e Fiscalizador	3	5	3	0
Consultivo e Normativo	0	3	1	0
Consultivo, Normativo e Fiscalizador	0	1	1	0
Consultivo e Deliberativo	56	71	46	2
Consultivo, Deliberativo e Fiscalizador	10	15	8	0
Consultivo, Deliberativo e Normativo	22	28	15	1
Consultivo, Deliberativo, Normativo e Fiscalizador	27	52	42	2
Total	176	266	158	10

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE (2021).

Um dos primeiros problemas que pode ser relatado em termos da capacidade de promoção da participação nos municípios paulista diz respeito à existência, de fato, de espaços participativos. A partir da tabela, é possível denotar que, embora os municípios apresentem uma ampla implementação de Conselhos municipais dedicados à pauta ambiental, 176 municípios declararam não terem realizado reuniões nos últimos 12 meses. Assim, seria um equívoco associar a participação a simples existência de suas estruturas participativas.

Porém, tendo em vista a existência de correlação entre o caráter da estrutura e a frequência das reuniões, denota-se que as estruturas que apresentam pelo menos caráter deliberativo tendem a apresentar maior engajamento, ou seja, estruturas em que há uma concessão ainda que mínima de poder. Outro resultado significativo diz respeito aos 123 municípios que apresentam Conselhos com caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador (Figura 4), que também se destacam em termos de promoção de reuniões.

Figura 4. Mapa dos municípios que apresentam Conselhos municipais de caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador concomitantemente.



Fonte: elaborado pelo autor com dados de IBGE (2021).

Estes dados colocam diversas questões frente às demandas por governança ambiental, por exemplo, quando é colocada em toda as categorias de governança destacadas no capítulo 2 que a questão do acesso à informação é central para a promoção da governança, logo, como a população teria o direito a esse acesso tendo em vista que ou os municípios não realizam reuniões, ou eles realizam apenas seis reuniões ao longo do ano (considerando o resultado da maioria dos municípios)? Desta questão, outros questionamentos podem ser elaborados, por exemplo: se não pelas vias institucionais, como o acesso à informação e participação é fomentado? Como hipóteses para futuras pesquisas, destaca-se a atuação das redes (também destacadas no tópico 1.4 e o capítulo 2), quais tipos de redes articulariam a governança ambiental nos municípios paulistas e quem são os diferentes grupos de interesses nessas redes? Ou a governança, ao invés de ser articulada sistemicamente estaria sendo articulada de maneira situacional?

Além, dessas observações, com os dados da pesquisa Munic (IBGE, 2021), foi possível verificar outros pontos interessantes. Os municípios que realizaram mais do que 12 reuniões são: Angatuba; Araraquara; Bebedouro; Caraguatatuba; Itapetininga; Paulínia; Presidente Prudente; Ribeirão Preto; Santa Cruz das Palmeiras; Santos. Tais municípios apresentam alguns aspectos comuns cujas correlações podem ser aprofundadas em estudos futuros: apesar do número de especialistas, mestres e doutores ocupando os cargos de liderança das estruturas de meio ambiente ser menor que outros graus de escolaridade (ver Tabela 15), nesses municípios, a chefia é altamente especializada em todos os municípios, com exceção de um cujo líder possui ensino superior completo. Outro dado interessante diz respeito ao gênero da liderança nesses municípios: apesar da discrepância de gênero observada no panorama geral do Estado (ver Tabela 16), o percentual de mulheres nessas categorias é de 40% e, quando analisados pelo caráter do Conselho, os únicos dois municípios (Bebedouro e Ribeirão Preto) que apresentam todos os caracteres e possuíam maior engajamento, exibiam lideranças femininas na chefia da gestão ambiental dos municípios (dados relativos ao ano de 2020).

Ainda, os municípios desta seleção possuem faixa populacional acima de 100.000 habitantes, com exceção de Angatuba e Santa Cruz das Palmeiras, dois municípios menores que, por sua vez, enfrentam desafios ambientais coletivos como

a preservação de áreas de mata atlântica frente à pressão de organizações privadas no primeiro e a crises de abastecimento e escassez hídrica, no segundo.

Reitera-se, entretanto, a necessidade de investigações mais ampla quanto à qualidade da participação nos Conselhos, ou análises de caso, tendo em vista que aspectos estruturais ou institucionais não são os únicos fatores que corroboram com esta determinação.

Após compreender alguns aspectos sobre o poder cidadão evocado por Arnstein (2002), no sentido da **capacidade de provisão de recursos para a governança**, o acesso facilitado a fontes de financiamento também foi considerado como um elemento de destaque nos níveis mais altos da escada de participação proposta pela autora. A Tabela 8 buscou identificar se os Conselhos municipais de Meio Ambiente apresentam disponibilização de dotação orçamentária própria e disponibilidade de pagamento de diárias, como recursos mínimos para o funcionamento de suas atividades. Também foi incluída nesta análise, a presença de uma estrutura mínima de participação, como a disponibilidade de uma sala.

Tabela 8. Estruturas Mínimas disponibilizadas aos Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos municípios por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente

	Apresenta Conselhos Municipais	Número de Conselhos com Sala	Número de Conselhos com Dotação Orçamentária	Número de Conselhos que Disponibilizam Diárias
Não possui estrutura	40	19	1	0
Órgão da administração indireta	6	6	0	0
Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	258	184	9	8
Secretaria exclusiva	146	115	9	3
Setor subordinado a outra secretaria	41	34	1	0
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	119	80	7	9
Total	610	438	27	20

Fonte: Elaborada pelo autor, IBGE (2021).

Apesar da ampla implementação de Conselhos municipais de meio ambiente, boa parte dos municípios não disponibiliza uma sala para os Conselhos municipais, evidenciando lacunas quanto aos espaços proporcionados à participação social. Este aspecto merece algumas observações: a primeira diz respeito a uma questão já elaborada anteriormente sobre quais seriam as condições mínimas para a promoção da participação de fato, pois, tendo em vista os cenários desiguais de condições de acesso a tecnologias e à internet, por exemplo, e apesar da disponibilização de uma sala parecer um requisito pouco interessante em uma cultura amplamente digital, ao observarmos tais assimetrias no acesso a recursos digitais, por sua vez, talvez, a existência de espaços para tais instituições poderiam possibilitar maior participação da população.

A segunda, se não uma sala específica para o Conselho, quais espaços, então, poderiam ser utilizados para a promoção da governança ambiental? Estes espaços são acessíveis e todos são convidados a participar? Quais são as possíveis redes que se articulam nesse sentido? Estas questões podem ser aprofundadas em estudos futuros, caso a caso. A ideia de *invited spaces* é amplamente discutida na literatura sobre governança participativa e busca evidenciar esses aspectos (ver CHHOTRAY; STOCKER, 2009).

De modo a explorar essa questão, foi realizado um teste qui-quadrado para verificar a existência de associação significativa entre as variáveis de frequência das reuniões nos últimos 12 meses e a existência de disponibilidade de sala. Verificou-se com o teste que há uma associação significativa ($p = 5,4210E-18$) entre as variáveis, evidenciando que os municípios que disponibilizam sala para os seus Conselhos municipais de meio ambiente tendem a realizar mais reuniões (Tabela 9).

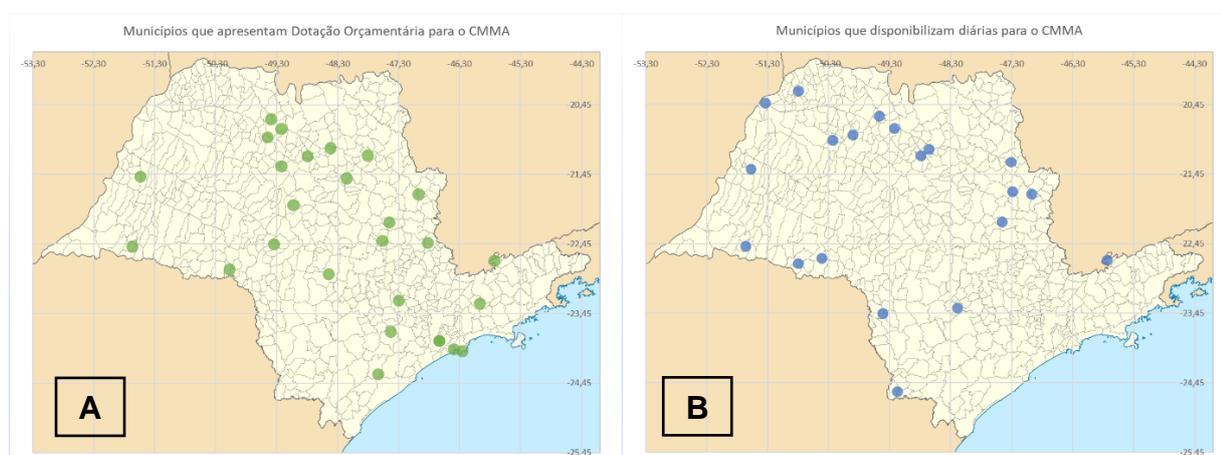
Tabela 9. Correlação entre a frequência de reuniões dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos últimos 12 meses e a existência de disponibilidade de sala para as atividades do Conselho.

	SIM	NÃO
Mais do que 12	8	2
Menor ou Igual a 12	140	18
Menor ou Igual a 6	208	58
Nenhuma reunião	102	109
Total	458	187

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de IBGE (2021)

Mais a fundo, outro aspecto que chama atenção é que a disponibilidade de dotação orçamentária e de diárias para os participantes destes Conselhos é muito pouco evidenciada no panorama do Estado de São Paulo, conforme pode ser visualizado na Figura 5. Ressalta-se aqui, como disposto por Fonseca e Bursztyrn (2009), a institucionalização de espaços de participação que não considera as barreiras econômicas e sociais da participação, isso inclui os seus custos e os custos aos cidadãos, pode institucionalizar a exclusão, fazendo com que as decisões das elites ou daqueles que possuem maiores condições de participação ganhem maior repercussão.

Figura 5. Mapas da distribuição dos municípios que disponibilizam dotação orçamentária para os CMMA e o pagamento de diárias para os participantes.



Legenda: A) Distribuição dos municípios que apresentam dotação orçamentária para os CMMA. B) Distribuição dos municípios que disponibilizam o pagamento de diárias aos participantes.
Fonte: Elaborado pelo autor com dados de IBGE Munic (2021).

De acordo com Leme (2016), muitos dos municípios não apresentam condições financeiras para dispor recursos em prol de uma estrutura minimamente adequada para esta pauta, embora os municípios que integrem essa lista não apresentem grandes receitas. Tendo em vista que a centralidade dos governos em processos decisórios, o papel dos Conselhos, muitas vezes, é colocado em segundo plano, tendo inclusive a participação dos seus cidadãos acontece de forma voluntária e restrita àqueles que dispõem de condições para participar.

Por fim, mesmo que a existência de Conselhos paritários seja um dentre os muitos critérios estabelecida pelo PMVA para a sua pontuação e posterior distribuição de recursos, evidencia-se um distanciamento entre o que o programa propõe enquanto propósito de fomentar espaços participativos e de gestão

compartilhada e a forma como é de fato implementada. A partir destas limitações, questiona-se: Estariam então os Conselhos municipais de Meio Ambiente reproduzindo a visão hegemônica ou das elites em seus direcionamentos? Quem então possui condições financeiras ou de tempo para participar das reuniões dos Conselhos?

A disponibilidade de recursos, especialmente financeiros, é essencial para a materialização de políticas e ações voltadas à gestão do meio ambiente no município, incluindo, o fomento à participação, aspecto fundamental na governança ambiental, sendo este aspecto ressaltado na literatura (BRITO; MARTINS; LAMBERTI, 2019; CONCEIÇÃO; ANJOS; ANJOS, 2019; GERHARDINGER *et al.*, 2018; ARNSTEIN, 2002).

Neste sentido, a Tabela 10 propõe uma análise sobre a disponibilidade de recursos financeiros para a área de Meio Ambiente dos municípios paulistas. As variáveis analisadas incluem quantos municípios indicam a presença de recursos financeiros para a área responsável de Meio Ambiente, a existência de um Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) e quantos indicam que utilizaram recursos do fundo.

Tabela 10. Disponibilidade de Recursos Financeiros para a Área de Meio Ambiente por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente

	Número de Municípios	Apresentam Recursos Financeiros	Apresentam FMMA	Utilizaram Recursos do FMMA em 2019
Não possui estrutura	49	7	16	3
Órgão da administração indireta	6	5	5	3
Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	267	155	175	70
Secretaria exclusiva	156	100	108	46
Setor subordinado a outra secretaria	45	24	28	8
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	122	45	76	26
Total	645	336	408	156

Fonte: Elaborada pelo autor, IBGE (2021).

Apesar da ampla implementação de estruturas relacionadas ao Meio Ambiente pelos municípios, é possível verificar que pouco mais da metade dos municípios relata apresentar recursos financeiros destinados à pauta. Por sua vez, quando analisada a utilização de recursos dos FMMA, esta também parece apresentar lacunas quanto ao direcionamento e alocação de seus recursos. Este descompasso pode ser justificado devido a diversos conflitos, não somente políticos ou éticos, como também de caráter técnico relacionado à gestão pública.

Ao analisarem as etapas de formulação e implementação do Plano Global Específico (PGE) e outros programas focados no planejamento urbano em favelas do município de Belo Horizonte, Kapp e Baltazar (2012) apontam as limitações que a integração entre planejamento, definição do orçamento público, alocação de recurso e implementação pode apresentar, especialmente ao desacoplamento das políticas participativas, mesmo quando elas eram institucionalizadas. Por exemplo, ao relatarem que as demandas endereçadas ao Orçamento Participativo do município deveriam estar acopladas ao PGE, o que limitaria o sentido da participação cidadã e de processos como os de autogestão das questões levantadas pela população de maneira mais espontânea:

Nobody seems to have asked the fundamental question of how planning could make sense combined with the formalities of the public administration, a limited budget and a constantly changing urban environment produced by active people. So, instead of the founding basis of the PGE, the problem is placed in the allocation of public resources. At the same time, the well-meaning attachment of the demands to a previous plan obstructs the very OP as a channel for spontaneous engagement out of self-organised communities (KAPP & BALTAZAR, 2012, p. 10).

Este choque entre planejamento orçamentário e alocação de recursos é evidenciado em outros trabalhos que tratam da governança ambiental. Ao analisar a gestão do comitê da bacia hidrográfica do Rio das Velhas, Theodoro (2017) apresenta mais pontos que evidenciam este problema:

(...) se a gestão estiver baseada simplesmente em termos de sua capacidade projetada de recursos via cobrança poderá haver uma série de descompassos entre o que foi planejado e o que foi realmente captado junto aos usuários de água para fins de implantação de políticas públicas diversas. Na mesma direção, e tal como foi levantado nas entrevistas e no campo, há um disparate

entre a quantidade de recursos que seriam necessários para o efetivo desenvolvimento da bacia hidrográfica do Rio das Velhas (na ordem de centena de milhões de reais por ano) e aquela que é verdadeiramente alocada para tal (da ordem de dezenas de milhões de reais por ano) (THEODORO, 2017, p.24).

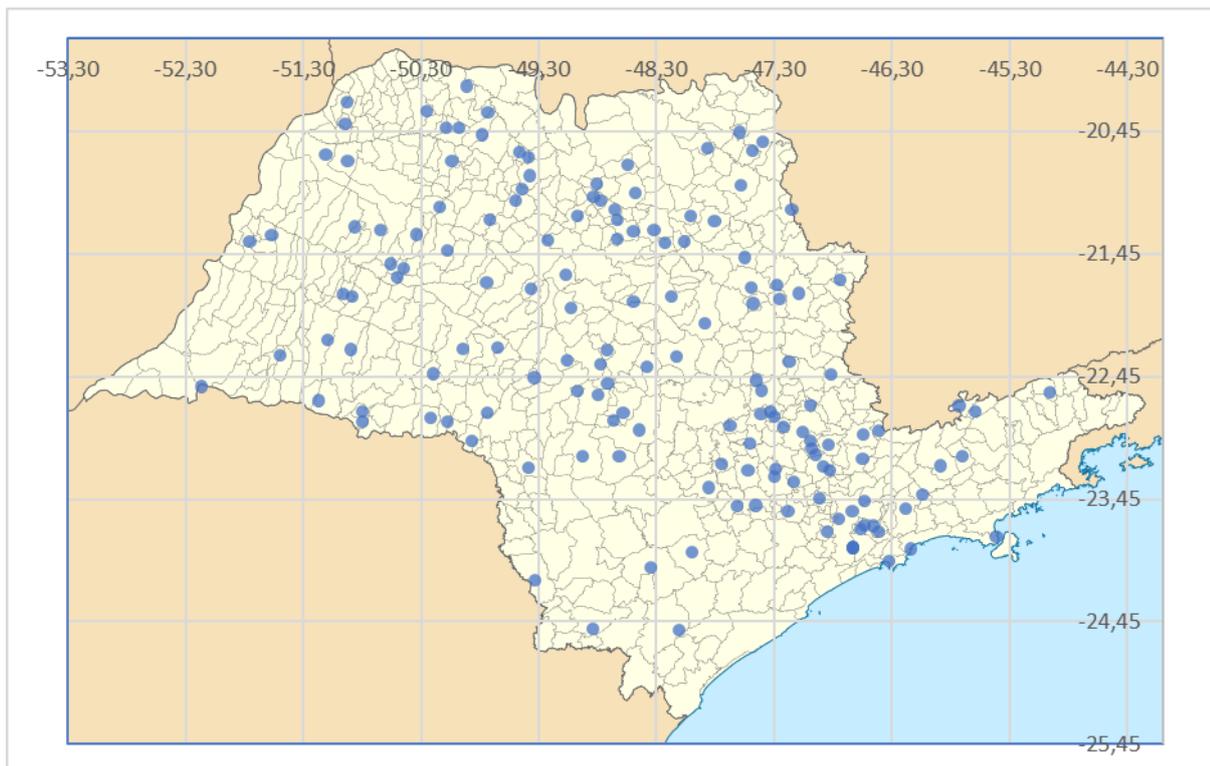
Neste caminho, Theodoro (2017) reforça que um dos principais problemas relacionados se são devido à dificuldade em se obter acesso às informações públicas, à falta de transparência e à falta de interação interinstitucional, tendo em vista que, para que a captação de recursos ocorra, são necessários maiores conhecimentos sobre os seus trâmites funcionais.

A falta de interação institucional chama a atenção nas leituras e parece evidenciar que as instâncias participativas nem sempre são ouvidas ou consideradas quando os orçamentos públicos são definidos. Nesta leitura, outro dado que chama a atenção é sobre a diferença entre o número de municípios que relata apresentar fundos municipais de meio ambiente e os que relatam possuir recursos financeiros para a área de meio ambiente. Este fenômeno pode ser explicado tendo em vista as diretrizes do PMVA, que estabelecem que além de Conselhos, os municípios apresentem Fundos Municipais de Meio Ambiente, porém reforça a própria ideia de falta de integração institucional.

Novamente, pode-se questionar se as diretrizes dos PMVA, enquanto proposição para a melhoria do funcionamento das instituições ambientais locais, encontrariam correspondência em seu funcionamento e se, assim, estariam cumprindo sua função social, para além de mera declaração pública para o alcance da diretriz de uma política pública.

Como já discutido, a disponibilidade de recursos para estas políticas parece exercer um grande papel de influência no atendimento às questões ambientais, mas não são os únicos fatores. A Figura 6 buscou observar quais municípios utilizaram recursos do FMMA em 2019. Neste caso é possível verificar que, apesar da grande distribuição desses municípios no Estado, boa parte dos municípios parecem se concentrar próximas às regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas. Em contrapartida, a região Sul do Estado apresentou pouca atuação neste sentido, mesmo se tratando de áreas que contemplam amplos esforços relacionados à de preservação ambiental da Mata Atlântica.

Figura 6. Mapa da distribuição dos municípios que utilizaram recurso do FMMA em 2019



Fonte: Elaborado pelo autor, IBGE Munic (2021)

Outro aspecto persistente na literatura sobre governança ambiental é o de sua limitação no sentido da coordenação de políticas para as diversas questões ambientais que transpassam pelos municípios e, em termos institucionais, a implementação de políticas ambientais que mantenham a integridade do planeta estaria associada ao fortalecimento da governança ambiental (JACOBI e SINISGALLI, 2012).

Neste sentido, buscando investigar a **capacidade institucional de coordenação de políticas e meios de implementação**, análises sobre a correspondência dos municípios à implementação de políticas ambientais forma o próximo passo analítico deste trabalho. As tabelas 11, 12 e 13, buscam evidenciar quantos municípios apresentam legislação ou instrumentos de gestão ambiental por área temática. Por se tratar de um conjunto de dados muito grande, a apresentação dos dados foi dividida em três tabelas.

Tabela 11. Existência de Legislação ou Instrumentos de Gestão Ambiental por Temática e por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente – PARTE 1

	Número de Municípios	Coleta Seletiva e Resíduos Sólidos Domésticos	%	Saneamento Básico	%	Gestão de Bacias Hidrográficas	%	Área de Proteção ou Controle Ambiental	%
Não possui estrutura	49	34	69,39%	35	71,43%	9	18,37%	11	22,45%
Órgão da administração indireta	6	5	83,33%	6	100,00%	3	50,00%	4	66,67%
Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	267	221	82,77%	227	85,02%	85	31,84%	115	43,07%
Secretaria exclusiva	156	131	83,97%	136	87,18%	56	35,90%	86	55,13%
Setor subordinado a outra secretaria	45	29	64,44%	36	80,00%	11	24,44%	16	35,56%
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	122	92	75,41%	95	77,87%	28	22,95%	33	27,05%
Total	645	512	79,38%	535	82,95%	192	29,77%	265	41,09%

Fonte: Elaborada pelo autor, Munic (2021).

A Tabela 11 destaca o panorama das políticas públicas mais implementadas pelos municípios: Em primeiro lugar, a de Saneamento Básico, seguida pela política de resíduos sólidos e, em terceiro lugar, políticas relativas à poluição do ar (Tabela 12). Ambas as políticas são tratadas nas diretivas do PMVA, estando relacionadas com o Tratamento de Esgotos, Qualidade do Ar e Resíduos Sólidos.

A Agenda 2030 e os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável são amplamente relacionados como caminhos para a definição de agendas, especialmente em políticas públicas, relacionadas com a promoção da governança ambiental. Ao verificar as políticas em questão, observa-se que o alcance estes objetivos, especialmente frente a questões emergentes, como as mudanças climáticas, ainda caminham a passos lento em relação a sua implementação.

Um aspecto interessante a ser destacado é que as secretarias de meio ambiente com estrutura dedicada exclusivamente à pauta ou com outras políticas setoriais apresentam maiores implementações de tais políticas em níveis percentuais, estando acima da média apontada. Verifica-se também, que os municípios que não apresentam estrutura de meio ambiente apresentam as maiores lacunas em termos de implementação de tais políticas públicas, performando abaixo da média. E é possível observar este mesmo padrão quanto às temáticas exploradas nas tabelas 12 e 13.

Tabela 12. Existência de Legislação ou Instrumentos de Gestão Ambiental por Temática e por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente – PARTE 2

	Número de Municípios	Destinação de Embalagens Utilizadas em Produtos Agrotóxicos	%	Poluição do Ar	%	Permissão de Extrativismo Mineral	%	Fauna Silvestre	%
Não possui estrutura	49	9	18,37%	20	40,82%	1	2,04%	6	12,24%
Órgão da administração indireta	6	2	33,33%	6	100,00%	1	16,67%	2	33,33%
Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	267	81	30,34%	173	64,79%	48	17,98%	61	22,85%
Secretaria exclusiva	156	44	28,21%	97	62,18%	42	26,92%	40	25,64%
Setor subordinado a outra secretaria	45	10	22,22%	20	44,44%	2	4,44%	5	11,11%
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	122	23	18,85%	79	64,75%	8	6,56%	17	13,93%
Total	645	169	26,20%	395	61,24%	102	15,81%	131	20,31%

Fonte: Elaborada pelo autor com dados de IBGE 2021).

Tabela 13. Existência de Legislação ou Instrumentos de Gestão Ambiental por Temática e por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente – PARTE 3

	Número de Municípios	Florestas	%	Proteção à Biodiversidade	%	Adaptação e Mitigação às Mudanças Climáticas	%	Nenhuma Legislação Citada	%
Não possui estrutura	49	4	8,16%	4	8,16%	3	6,12%	7	14,29%
Órgão da administração indireta	6	4	66,67%	4	66,67%	2	33,33%	0	0,00%
Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	267	71	26,59%	65	24,34%	20	7,49%	13	4,87%
Secretaria exclusiva	156	53	33,97%	50	32,05%	12	7,69%	5	3,21%
Setor subordinado a outra secretaria	45	4	8,89%	8	17,78%	2	4,44%	3	6,67%
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	122	19	15,57%	17	13,93%	5	4,10%	5	4,10%
Total	645	155	24,03%	148	22,95%	44	6,82%	33	5,12%

Fonte: Elaborada pelo autor com dados de IBGE (2021).

Os municípios com secretarias dedicadas às questões ambientais, sejam elas exclusivas ou não, parecem apresentar melhor “desempenho”, ou mais avanços na implementação de políticas e instrumentos para o tratamento de uma maior gama de questões ambientais. Em contraste a este último elemento, o dado mais discrepante é o dos municípios que não possuem estrutura ou que apresentam a estrutura de setor dentro de outras secretarias, tiveram desempenhos muito inferior à média.

Sendo assim, no sentido da implementação de políticas ambientais, municípios que apresentam estruturas dedicadas à pauta ambiental tendem a apresentar melhor performance em relação a compreensão desses temas (ainda que meramente quantitativa). Embora a qualidade das políticas e programas implementados especificamente em cada município não seja objeto deste trabalho – o que deve ser avaliado em trabalhos futuros, outra análise relevante se dá sobre as possíveis limitações para a implementação dessas políticas, as quais, como visto

anteriormente, podem estar relacionadas a limitações orçamentárias e de recursos humanos.

O “desempenho” dos municípios frente à implementação de políticas ou instrumentos de gestão ambiental específicos ou que tenham correlação com programas ou normativas mais amplas, tal como o PMVA ou à Política Nacional de Resíduos Sólidos, endossa o fato de que a existência de programas que fomentem algum tipo de intervenção faz com que os municípios performem melhor em algumas políticas, o que não se verifica em outras.

Este fenômeno permite o questionamento sobre um possível distanciamento entre a ação governamental e sua capacidade de atender às demandas ambientais, visto que há uma ampla gama de questões ambientais, sejam elas emergentes ou não, que não encontram correspondência em instrumentos ou políticas no âmbito local. Por outro lado, o fato de o município possuir papel suplementar na política ambiental não é descartado, assim, devido à forte atuação do Governo do Estado e de outras instituições (como os comitês de bacias hidrográficas), é esperado que os municípios não apresentem grandes percentuais de implementação em diversas temáticas.

Neste sentido, é notório um grande movimento de coordenação das políticas ambientais que perpassa por diferentes níveis federativos, mas que não deixam de ser localizados e de encontrar, em primeira instância, os territórios dos municípios. Desta forma, as próximas análises buscam identificar o grau de coordenação dos municípios do Estado de São Paulo junto a outros entes federados.

A Tabela 14 buscou identificar a quantidade de município que implementaram programas em parceria com o governo federal, são eles: o Coletivo Educador; a Sala Verde; o Circuito Tela Verde; as etapas municipais da Conferência Infanto-Junvenil pelo Meio Ambiente; Educação Ambiental no Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS); a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P); o Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar (PEAAF) e as etapas municipais da Conferência Nacional de Meio Ambiente. Também foi relatada a quantidade de municípios que não integraram nenhum dos programas federais.

Tabela 14. Quantidade de Municípios que implementaram programas em Parceria com o Governo Federal por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente

	Coletivo Educador	Sala Verde	Círculo Tela Verde	Etapa municipal da Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente	Educação Ambiental no Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos	A3P	Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar – PEAAF	Etapa municipal da Conferência Nacional de Meio Ambiente	Nenhum dos programas	% de municípios que não fazem parte de nenhum programa
Não possui estrutura	0	2	0	0	4	1	0	1	44	89,80%
Órgão da administração indireta	1	3	1	0	3	1	1	1	2	33,33%
Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	4	29	6	8	33	24	26	8	183	68,54%
Secretaria exclusiva	2	33	2	4	22	21	10	5	94	60,26%
Setor subordinado a outra secretaria	1	2	0	0	4	1	2	1	36	80,00%
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	3	3	0	1	19	5	7	2	95	77,87%
Total	11	72	9	13	85	53	46	18	454	

Fonte: Elaborada pelo autor, IBGE (2021).

Uma das observações mais marcantes nesta análise é que a maioria dos municípios paulistas (454) não apresenta parcerias com o governo federal na implementação dos programas listados. Tais dados fomentam a reflexão sobre os esforços de integração entre as políticas federais e municipais. Moura (2016a) aponta que:

O governo federal precisa, ainda, apoiar a melhor estruturação e capacitação de órgãos ambientais nos níveis estadual e local (municípios), visto que deficiências nesses níveis ainda se constituem em grandes obstáculos para o sucesso da

implementação das políticas emanadas da esfera federal. Ineficiências burocráticas também devem ser sanadas, visto que ainda persiste, em muitos órgãos do SISNAMA, uma “cultura cartorial”, focada em processos (como a emissão de licenças ambientais) e não em resultados relacionados à melhoria de qualidade ambiental (MOURA, 2016a, p. 37).

Apesar de não ser possível identificar com exatidão as causas desse distanciamento entre os municípios e as parcerias com o governo federal na implementação de programas ambientais, sabe-se que a disponibilidade de recursos destinadas aos programas federais é limitada, porém, é possível levantar a hipótese de que ainda existam lacunas na coordenação de programas e políticas públicas destinadas ao Meio Ambiente entre os entes federados.

Apesar disso, um fenômeno diferente ocorre quando se observa a aderência dos municípios ao PMVA, como pode ser observado na Tabela 15, que buscou apresentar a quantidade de municípios que declaram participar do programa.

Tabela 15. Quantidade de Municípios que apresentam o Programa Municípios Verde Azul - PMVA em suas estratégias de Educação Ambiental por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente

	Número de Municípios	Programa Município Verde Azul - PMVA	%
Não possui estrutura	49	22	44,90%
Órgão da administração indireta	6	5	83,33%
Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	267	200	74,91%
Secretaria exclusiva	156	136	87,18%
Setor subordinado a outra secretaria	45	31	68,89%
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	122	89	72,95%
Total	645	483	

Fonte: Elaborada pelo autor, com dados de IBGE (2021) e IEGM (2021).

O programa estadual possui ampla implementação pelos municípios do Estado de São Paulo e representa um modelo quanto aos seus esforços de coordenação interfederativa e na distribuição de recursos nestes moldes. Entretanto, como já discutido anteriormente, sua implementação apresenta limitações, seja na devido à própria escassez de recursos para a pauta ambiental observada pelos municípios, os quais, muitas vezes, não conseguem estruturar sua arquitetura institucional pela falta de recursos materiais e humanos, como pela própria

superação dos paradigmas apresentados ao decorrer do capítulo, que parecem distanciar as ações propostas pelas diretrizes do programa aos seus propósitos, ou apenas refletir, uma visão fortemente ancorada a aspectos instrumentais, como o controle institucional de indicadores de desempenho, que nem sempre estão relacionados a uma melhoria efetiva das questões ambientais nos municípios em sua complexidade.

Um teste qui-quadrado foi elaborado para verificar a existência ou não de associação significativa entre o tipo de estrutura e a aderência ao PMVA. Verificou-se uma associação significativa ($p = 5,2265E-7$) entre o tipo de estrutura e a aderência ao programa, no caso, apesar da ampla declaração de adesão, estruturas que se dedicam a pauta de Meio Ambiente apresentam maior probabilidade de aderirem ao PMVA.

Em relação aos recursos humanos, a literatura sobre governança ambiental ressaltou este elemento como fundamental para a materialização das ações e das políticas públicas ambientais, mas também apresentou compreensões contraditórias em relação a participação de especialistas em seus processos. Enquanto Jacobi, Toledo, Grandisoli (2016) e Bentes; Monteiro; Vieira (2020) apontam que o papel da informação deve superar os Conselhos de especialistas, e que a sua prática não pode estar centralizada na “imposição de pacotes gerenciais técnico-gerenciais definidos por especialistas ou terceiros” (p.86); autores como Sablayrolles, Porro, Oliveira (2019) e Neves (2016) apontam para a participação de especialistas como positiva no sentido de minimizar as assimetrias relativas ao conhecimento técnico entre os atores, bem como para o fornecimento de assistência técnica específica.

A Tabela 16 apresenta o panorama da escolaridade dos titulares dos órgãos gestores de meio ambiente dos municípios paulistas. A partir dela, pode-se destacar que as estruturas mais dedicadas à pauta ambiental, tais como as secretarias em conjunto com outras políticas setoriais e as secretarias exclusivas tendem a apresentar maior número de especialistas em seu quadro.

As pessoas possuem papel central nas proposições relacionadas à governança ambiental, não apenas como recurso importante para a materialização das políticas, mas como protagonistas desse empreendimento, assumindo não somente papéis de técnicos na proposição de soluções ou políticos, devido às suas

articulações institucionais ou de *advocacy*. Mas são elas as capazes de fazer com que atores invisibilizados nesses processos ganhem relevância e façam com que suas vozes abafadas sejam ouvidas e sensibilizadas nos processos de tomada de decisões.

A conscientização sobre estes problemas se relaciona ao escopo do próprio acesso à justiça, um dos pilares da democracia ambiental, uma vez que, por exemplo “as populações não são atingidas da mesma maneira pelos eventos extremos, assim como não reagem a eles igualmente, por terem distintas capacidades e habilidades de se adaptar aos seus impactos” (ROSA; MALUF, 2010, p.18).

Tabela 16. Escolaridade dos Titulares do Órgão gestor de Meio Ambiente por Perfil das Estruturas de Meio Ambiente

	Número de Municípios	Sem titular	Educação Básica	Ensino Superior Incompleto	Ensino Superior Completo	Especialização	Mestrado	Doutorado
Não possui estrutura	49	49	0	0	0	0	0	0
Órgão da administração indireta	6	0	1	0	2	3	0	0
Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	267	3	37	19	134	48	18	8
Secretaria exclusiva	156	0	10	8	77	39	14	8
Setor subordinado a outra secretaria	45	0	6	3	26	9	1	0
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	122	0	26	7	64	20	5	0
Total	645	52	80	37	303	119	38	16

Fonte: Elaborado pelo autor, IBGE (2021).

Embora outros fatores estejam envolvidos nessa inequação sobre a capacidade de certos grupos em darem respostas ou de se adaptarem aos impactos dos desastres ambientais, tais como os relacionados às especificidades territoriais em que diferentes grupos habitam; às condições precárias de acesso à serviços básicos de cidadania; às condições de vulnerabilidade socioeconômica de alguns grupos; que se ligam às questões históricas relacionadas às diferenças impostas sobre as diferentes grupos sociais que historicamente foram e ainda são colocados à margem das discussões sobre os problemas ambientais (MILANEZ; FONSECA, 2011).

Neste sentido, propõe-se também uma observação sobre a composição dos titulares dos órgãos ambientais municipais quanto a características de sexo e raça (disponíveis pela base de dados utilizada), pois, tendo em vista que a promoção da governança ambiental depende do forte protagonismo dos poderes estatais para sua concretização, suas lideranças tornam-se importantes para que as assimetrias de poder sejam minimizadas e o acesso a seus espaços seja ampliado (Tabela 17).

Tabela 17. Perfil dos titulares dos órgãos ambientais municipais quanto a características de sexo e raça declaradas.

Masculino				Feminino			
Amarela	Branca	Parda	Preta	Amarela	Branca	Parda	Preta
10	405	44	6	1	113	8	6

Fonte: Elaborada pelo autor, IBGE (2021)

Observa-se que a maioria das lideranças públicas em matéria ambiental é composta por homens brancos, seguido por mulheres brancas. A presença de pessoas pretas, pardas e amarelas apresentam menor participação em posições de liderança no setor público destes municípios em ambos os sexos, evidenciando a persistente segregação destas pessoas aos debates ambientais.

Tendo em vista este cenário, considera-se necessária uma participação maior de mulheres e pessoas pretas, pardas e amarelas na composição de tais órgãos, considerando a possibilidade de que tais atores possam promover a elaboração de

políticas e práticas antirracistas, antissexistas e debates sobre as questões ambientais menos segregadas.

Após este extenso percurso que buscou evidenciar de maneira panorâmica algumas das capacidades institucionais dos governos locais de meio ambiente do Estado de São Paulo para a promoção da governança ambiental, denota-se que este é um caminho cujo principal paradigma não se encontra atualmente na composição de suas estruturas, mas na forma com que estas buscam alcançar suas funções sociais.

4. CONCLUSÕES

Uma das perguntas colocadas a esta primeira proposta de trabalho se referia à questão sobre se a existência ou não de estruturas de gestão dedicadas à pauta ambiental, tais como as secretarias de meio ambiente, afetariam os resultados na promoção da governança ambiental. A partir dela uma segunda questão surgiu: como, então, os poderes locais estariam se organizando para a promoção da governança ambiental em suas localidades?

De início as respostas esperadas giravam em torno de práticas e elementos de boa governança que articulassem diferentes atores na construção de políticas públicas para os temas ambientais, também tendo em vista as experiências anteriores de pesquisa já ressaltadas, que buscavam analisar os desenhos institucionais elaborados para a gestão estratégica ambiental no âmbito local.

Ao explorar o conceito de governança ambiental, entretanto, mais do que um conjunto de boas práticas, ele se mostrou ser um grande paradigma que envolve a construção de uma nova cidadania ambiental, cujas formas de exercício de poder são compartilhadas de modo a reduzir assimetrias e o custos que tanto excluem as pessoas de processos importantíssimos e que impactam inúmeras vidas. Aos poucos, a importância dada à existência ou não de estruturas específicas foi ficando reduzida. Mais do que analisar sua existência, era importante analisar o modo como estas estruturas são implementadas e se articulam com as realidades locais.

Ao pensar sobre o Estado de São Paulo, com seus incríveis resultados em termos de desenvolvimento econômico, espera-se, numa primeira instância, o mesmo comprometimento com as questões socioambientais, o que, à primeira vista, olhando para as estruturas de governança, tal como os Conselhos, de fato, acontece. Porém, a partir de um olhar mais atento e de um aprofundamento no tema, novas questões começam a surgir, afinal, toda forma de participação é participativa? Como é possível promover uma governança ambiental?

Aos poucos, mesmo que com mais perguntas do que respostas, observa-se que a realidade local carece de um olhar sistêmico para a governança ambiental, ou seja, que unifique os empreendimentos e ações já consolidados a seus propósitos,

visto que, apesar da ampla implementação de estruturas que representam grandes avanços nos termos de suas capacidades institucionais, tais como a ampla implementação de Conselhos gestores de meio ambiente e secretarias dedicadas à pauta ambiental, os paradigmas apresentados parecem ainda obedecer uma lógica de cumprimento legal ou de requisitos programáticos para a obtenção de recursos de programas específicos desacoplada da sua real função social.

Assim, para além da construção de suas estruturas, parece se fazer necessário o desenvolvimento de um referencial semântico que oriente a implementação de ações ligadas à governança ambiental pelos poderes locais. E talvez este seja o grande desafio que se coloca na promoção da governança ambiental local.

Apesar do avanço no escopo político-administrativo brasileiro quanto ao tema, os elementos relacionados às capacidades institucionais relacionadas à promoção da governança em nível local parecem apresentar-se de maneira desacoplada ao processo de políticas públicas e estarem sujeitos às dinâmicas de disputas presentes em suas mais diferentes instâncias, pelas quais, em muitos casos, prevalece apenas uma visão hegemônica que obedece a interesses difusos, por vezes distanciados do compromisso ético na gestão de bens comuns.

A participação social é alternativa categórica para suprir estas lacunas, entretanto, deve cada vez se coadunar com as dinâmicas próprias do sistema político vigente, afinal, como poderíamos, por exemplo, trazer os Conselhos gestores para o processo mais amplo de políticas públicas (ciclo de políticas) e para o planejamento das cidades e do seu orçamento (por meio da elaboração de planos diretores participativos e orçamentos participativos, por exemplo)?

Neste sentido, o papel dos atores também se torna central neste debate, e a própria promoção da governança ambiental parece depender do seu, de modo correlato ao papel de um empreendedor de políticas, embora nesta visão, ainda sejam relatados casos de práticas clientelistas e coronelistas. A título de esclarecimento, Capella (2016) apresenta o conceito de empreendedor de políticas como indivíduos ou pequenos grupos de pessoas, de dentro ou de fora do governo, que possuem papel central na produção de mudanças sobre políticas públicas, especialmente por meio da defesa de ideias e da realização de conexões

estratégicas em momentos oportunos nos processos de *agenda-setting*. Algumas das características destes sujeitos estão relacionadas à autoridade (no sentido de possuir legitimidade ao defender determinado assunto), iniciativa, capacidade de negociação e persistência.

Porém, de outro lado, as estruturas parecem também exercer grande influência nas capacidades institucionais para a promoção da governança ambiental em sentido amplo. As análises propostas mostraram, quando foi possível evidenciar relações significativas entre as variáveis, que estruturas dedicadas à pauta de meio ambiente podem produzir melhores resultados quanto a sua correspondência à implementação de políticas públicas ambientais, implementação de conselhos e participação em programas federais e estaduais, embora ainda sejam necessários mais avanços em diversos âmbitos relacionados às capacidades institucionais. Destaca-se também que os municípios que não possuem estrutura para a pauta apresentaram as maiores defasagens na implementação de políticas públicas e em termos de implementação das capacidades institucionais observadas para promoção da governança ambiental.

A partir destes cenários novas questões são colocadas: haverá um caminho para que os empreendedores de políticas possam alcançar poder suficiente para influenciar a dinâmica dos processos decisórios em uma democracia representativa, ainda fortemente burocratizada, hierarquizada e pautada por princípios da racionalidade econômica fomentada por diretrizes liberais do *New Public Management*? E se alcançarem este ganho de poder, eles saberão conduzir a mudança política de forma a superar tais limitações estruturais?

Neste cenário, o debate sobre a democracia ambiental se torna muito relevante ao se discutir a governança ambiental. O desenvolvimento de suas bases institucionais nos municípios pode ser um caminho fértil para o desenvolvimento dos atuais paradigmas de gestão evidenciados nas experiências apresentadas, que tem como pano de fundo, as atuais crises ambientais e as próprias crises de legitimidade dos poderes públicos.

A democracia ambiental é baseada na ideia de que a participação dos cidadãos na tomada de decisões é necessária para evitar a corrupção e garantir que as decisões sejam tomadas com base nos melhores interesses da população e para

a preservação dos bens comuns. E, por isso, a democracia ambiental enfatiza a necessidade de diálogo entre governo, cidadãos e outras partes interessadas para alcançar um compromisso coletivo sobre as questões ambientais. Entretanto, os atuais processos e instrumentos de gestão disponíveis aos poderes locais precisam ser fortalecidos, de modo que permitam aos cidadãos se engajarem diretamente na tomada de decisões sobre questões ambientais, como a poluição, uso da terra e recursos naturais, tais como a criação de mecanismos de participação efetiva e justa e que sejam legitimados, garantindo a proteção do atores envolvidos, que não envolva custo aos cidadãos e que garanta a justa distribuição de poderes e benefícios.

Neste sentido, a democracia ambiental pode ser vista como um processo de construção de cidadania, na medida em que busca incorporar as vozes dos grupos marginalizados, que não são representados na tomada de decisão, para que haja justiça ambiental. O que também implica que todos os cidadãos devem ter acesso a informações claras e facilitadas, além de serem ouvidos e consultados sobre as decisões que afetam o meio ambiente em que vivem.

Estes aspectos também corroboram com o avanço da governança enquanto paradigma de gestão, que não somente engloba aspectos de uma agenda neoliberal, extensamente hierarquizante e burocratizante, mas que avance sobre o próprio desenvolvimento de uma democracia ainda mais participativa e horizontal, que mais do que orientar práticas, orientem a (re)construção de saberes sobre o próprio meio ambiente de modo a ordenar a construção de futuros desejáveis, resilientes e regenerativos para as gerações atuais e futuras.

Como principais subsídios para tomadores de decisão, espera-se que este trabalho possa fornecer caminhos que orientem ações práticas que, mais do que definam a estruturas ideais, consigam desenvolver mecanismos que garantam a participação e a representatividade dos cidadãos nas decisões ambientais, bem como acesso à informação e à transparência nas políticas ambientais, considerando a alocação de recursos para a implementação destes avanços. O que não é uma tarefa simples, tendo em vista os atuais descompassos entre a implementação de política e programas entre os entes federados e às lacunas na própria capacidade dos municípios, seja na construção de seus fundos municipal de meio ambiente como na própria utilização de seus recursos.

Por fim, ressalta-se que este trabalho foi um despertar para questões que muitas vezes não perpassam pelos olhares despreparados, como um dia foram os meus e que continuam sendo para tantas outras questões, as quais não puderam ser aprofundadas ao longo dessa experiência. Assim, espera-se que as questões aqui colocadas inspirem a curiosidade de futuros pesquisadores e de pesquisas que estabeleçam melhores aproximações com o fenômeno exposto de maneira generalizada nesta proposta, como o que é desenvolvido na prática nas realidades locais do Estado de São Paulo. A carência de investigações sobre o fenômeno no contexto local no Estado de São Paulo foi notória, especialmente no campo das políticas de gestão pública, que agora e futuramente receberão ainda mais atenção no sentido de uma possível resignificação para as novas demandas socioambientais da própria governança.

5. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; STORINO, Fabio; SANO, Hironobu, BUENO, Luciano. Nova Gestão Pública. In: **Desenvolvimento Gerencial na Administração Pública do Estado de São Paulo**. FUNDAP: Secretaria de Gestão Pública, 2009.

AGUIAR, Wagner José de; BRAGA, Ricardo Augusto Pessoa. Os Conselhos gestores como instrumentos de políticas ambientais: potencialidades para uma abordagem transetorial na governança ambiental local. **Gaia Scientia**, Vol.10 (3), 2016.

ALVES, Elia Elisa Cia; FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. Sustainable Development Goals: a change in scientific debate on development?. **Rev. Meridiano** 47, Vol.21, 2020.

ANDRADE, Francisca Marli Rodrigues de. The amazon beyond the forests, rivers and schools: social representations and environmental problems. **Rev. Ambiente & sociedade**, Vol.21, 2018.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. In: **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

AYDOS, Leonardo Recena; NETO, Leonardo Francisco Figueiredo. Estudo da correlação entre ICMS Ecológico e estrutura político-administrativa ambiental nos municípios brasileiros. **Acta scientiarum**. Human and social sciences, Vol.38 (2), p.131, 2016.

AYRES, Wilian D'Agostini; TONELLA, Celene. Conferências Nacionais do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: Participação e efetividade. **Revista debates** (Porto Alegre), Vol.12 (2), p.97, 2018.

AZEVEDO, Denise Barros de; OSORIO, Raissa Macedo Lacerda; GRUNDLING, Roberta Dalla Porta; MALAFAIA, Guilherme Cunha; DOMINGUES, Vinicius Castro; SILVA, Lucas Borges. Stakeholders da bovinocultura de corte sustentável no Brasil. **Revista em agronegócio e meio ambiente**, Vol.10 (2), p.415, 2017.

BACKES, Danieli Artuzi Pes; LOPES, Evandro Luiz; SILVA, Jose Jaconias da; MANGABEIRA, Mariana Amicucci Almeida de; HERRERO, Eliane. Inovação Sustentável Segundo o Modelo Dos Cinco Estágios: Estudo Multicaso. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Vol.10 (2), p.21, 2017.

BAPTISTA, Makilim Nunes; CAMPOS, Dinael Corrêa de. **Metodologias de Pesquisa em Ciências: Análises Quantitativa e Qualitativa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2019.

BARBI, Fabiana. Governing Climate Change in China and Brazil: Mitigation Strategies. In: **Chinese journal of political science**, Vol.21 (3), p.357-370, 2016.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento Sustentável: das origens à Agenda 2030**. Editora Vozes: 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70 Brasil; [1977], 2016.

BARROS, Antônio Teixeira de. A governança ambiental nos planos de governo dos presidenciáveis nas eleições de 2014. **Revista brasileira de ciência política**, 2017-08-01 (23), p.181-216.

_____, Antônio Teixeira de. A Esquerda Verde: Partidos Políticos e Ambientalismo Radical no Brasil. **Rev. Dados**, Vol.61 (2), 2018a.

_____, Antônio Teixeira de. Ambientalistas acidentais: a adesão dos partidos políticos brasileiros ao liberalismo verde. **Rev. Colômbia internacional**, v. 94, p.111-141, 2018b.

_____, Antônio Teixeira de. Governança ambiental da metrópole: análise das propostas de governança ambiental para a cidade de São Paulo nas eleições de 2016. **Rev. Polis**, v. 52, 2019.

BENINI, Sandra Medina. **Agenda 21 local como instrumento da boa governança: estudo de caso da estância turística de Tupã/SP**. 2016. 382 f. Tese (Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo .

BENTES, Antônio Jose Mota; MONTEIRO, Raimunda Nonata; VIEIRA, Thiago Almeida. Socioeconomia e Gestão florestal no Projeto de Assentamento Moju I e II, Para, Brasil. **Retratos de Assentamentos**, Vol.23 (1), p.55, 2020.

BERNARDO, Evelyn; RAMOS, Heidy Rodriguez. Sistema de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos na Cidade Ocidental. **Rev. Future studies research journal**, Vol.8, 2016.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. In: **Revista de Sociologia e Política** v. 19, n. 39,. 2011.

BIZZO, Eduardo; FARIAS, André Luís Assunção de. Priorização de municípios para prevenção, monitoramento e controle de desmatamento na Amazônia: uma contribuição à avaliação do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). **Desenvolvimento e meio ambiente**, Vol.42, 2017.

BONZI, Ramón Stock. Meio século de Primavera silenciosa: um livro que mudou o mundo. In: **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 28, p. 207-215, jul./dez. 2013.

BORGES, Elcileni de Melo; CUNHA, Débora Ferreira da; COSTA, Eduarda Marques da; BARREIRA, Celene Cunha Antunes Monteiro. Desenvolvimento Urbano Sustentável e Planejamento Ambiental: impactos da expansão urbana e provisão habitacional na recente crise hídrica que atinge a RM de Goiânia. **Rev. Confins**, 38, 2018.

BORGES, Sergio. O desastre da barragem de rejeitos em Mariana, Minas Gerais: aspectos socioambientais e de gestão na exploração de recursos minerais. **Cuadernos de geografía** (Bogotá), Vol.27 (2), p.301, 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21 Brasileira: Avaliação e Resultados**. MMA, 2012.

BRAUKO, Kalina M; CABRAL, Alex; COSTA, Natasha V; HAYDEN, Juliana; DIAS, Carlos E.P; LEITE, Edilene S; Westphal, Renan D. Marine Heatwaves, Sewage and Eutrophication Combine to Trigger Deoxygenation and Biodiversity Loss: A SW Atlantic Case Study. **Frontiers in Marine Science**, Vol.7, 2020.

BRITO, A. R.; MARTINS, R. C.; LAMBERTI, E.. A Governança Ambiental em Cenário Binacional. **Rev. Gest. Ambient. Sustentabilidade**, São Paulo, v.8, n.1, p. 145-171, jan./abr. 2019.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Nosso Futuro Comum: Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CALAZANS, Dinara Leslye Macedo; SOUZA, Washington José de; PEQUENO, Nila Patrícia Freire; ARAÚJO, Fábio Resende; LIMA JÚNIOR, Valdi de. Integrando a extensão universitária ao ensino e à pesquisa em Administração: sistematização de experiência junto a indígenas à luz dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. **Rev. Administração** (São Paulo), Vol.20 (3), p.563-608, 2019.

CALDEIRA, Daniel Matos; SECCHI, Leonardo; FIRMINO, Sandra. New development: Public governance in the discursivity of the Brazilian government - a reflection on conceptual reduction. In: **Public Money & Management**, 2022.

CALDERAN, Andre Mafra. **Planejamento Governamental Municipal e Meio Ambiente: O que dizem os Planos Plurianuais dos Municípios da Microrregião de Limeira - SP?**. In: SEMEBIO, 2019, Araras - SP. CADERNO DE RESUMOS - V.6, 2019, 2019. v. 6.

CÂMARA, João Batista Drummond. **Governança ambiental** no Brasil: ecos do passado. In: *Rev. Sociol. Polit.* 2013, vol.21, n.46, pp.125-146.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal**. In: 6º. Encontro da ABCP – 29 de julho a 01 de agosto de 2008. Unicamp, Campinas SP, 2008

_____, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. In: **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, Edição Especial, Artigo 5, Rio de Janeiro, Jul. 2016.

CEPAM. **Conselho Municipal de Meio Ambiente: A Participação Social na Política Municipal de Meio Ambiente**. CEPAM, São Paulo, 2010.

CHHOTRAY, Vasudha.; STOKER, Gerry. Environmental Governance. In: **Governance Theory and Practice: A Cross Disciplinary Approach**. Palgrave Macmillian, England, 2009

CONCEIÇÃO, Calidon Costa; ANJOS, Francisco Antônio; ANJOS, Sara Joana Gadotti dos. Power Relationship in the Governance of Regional Tourism

Organizations in Brazil. **Sustainability** (Basel, Switzerland), Vol.11 (11), p.3062, 2019.

DAVIDSON, Debra; FRICKEL, Scott. Understanding Environmental Governance: A Critical Review. In: **Organization & Environment**, Vol. 17 No. 4, December, 2004.

DEL GRANDE, Maria Helena; GALVÃO, Carlos De Oliveira; MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de; GUERRA SOBRINHO, Lemuel Dourado. The perception of users about the impacts of water rationing on their household routines. *Ambiente & Sociedade*, Vol.19 (1), p.163-182, 2016.

DI GIULIO, Gabriela M. Um Olhar Na Esfera Local: Refletindo Sobre Mudanças Climáticas E Cidades. In: **Ambiente e Sociedade**. São Paulo v. XVII, n. 3 n p. 279-284 n jul.-set. 2014

DINIZ, Eli. **Governabilidade, Governance e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma**. Brasília, ENAP, 1996.

ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria. Revitalização da Governança Ambiental Global. In: **Governança Ambiental Global: Opções e Oportunidades**. Editora Senac, São Paulo, 2005.

FERREIRA, Fernanda Neves; RIBEIRO, Hebe Morganne Campos; BELTRÃO, Norma Ely Santos; PONTES, Altem Nascimento; LOPES, Syglea Rejane Magalhães. Gestão de recursos hídricos na Amazônia: um panorama da participação da sociedade civil nos espaços deliberativos. **Rev. Holos** (Natal, RN), Vol.8 (8), p.336-351, 2017.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. In: **Sociedade e Estado**, 24, 17-46, 2009.

FREITAS, Ana Rita Pinheiro de; PAIVA, Luis Eduardo Brandão. Revisão da produção científica internacional de brasileiros acerca das mudanças climáticas. *RGSA: Revista de Gestão Social e Ambiental*, Vol.12 (3), p.95-113, 2019.

FURTADO, Fabiana; STRAUTMAN, Gabriel. Ambientalização das Instituições Financeiras: da Crítica Reformista à Crítica Contestatória In: In: ZHOURI, André;

VALÊNCIO, Norma (orgs.). **Formas de matar, de morrer e de resistir**: limites da resolução negociada de conflitos ambientais. Editora UFMG, Belo Horizonte: 2014.

GAUDERETO, Guilherme Leite; AGUIAR, Alexandre de Oliveira; GALLARDO, Amarilis Lucia Castelli Figueiredo. Plano Municipal da Mata Atlântica de São Paulo: oficinas participativas como parte do processo de planejamento. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, Vol.6, 2017.

GERHARDINGER, Leopoldo C; GORRIS, Philipp; GONÇALVES, Leandra R; HERBST, Dannieli F; VILA-NOVA, Daniele A; CARVALHO, Fabiano G. de; GLASER, Marion; ZONDERVAN, Ruben; GLAVOVIC, Bruce C. Healing Brazil's Blue Amazon: The Role of Knowledge Networks in Nurturing Cross-Scale Transformations at the Frontlines of Ocean Sustainability. **Frontiers in Marine Science**, Vol.4, 2018.

GOMES, Magno Federici; BASTIANETTO, Lorena Machado Rogedo. Regulação ambiental da atividade minerária: uma análise econômica de compliance. **Revista brasileira de políticas públicas**, Vol.7, 2017.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

GONÇALVES, Daniel B. Desenvolvimento Sustentável: O Desafio da Atual Geração. In: **Revista Espaço Acadêmico**, ano V, n.51, ago., 2005.

GOUVEIA, R.L.; SELVA, V.S.F.; PAZ, Y.M. Governança ambiental: contribuição para a revitalização de rios urbanos. **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, v.5, n.1, p.55-70, 2019.

GUEDES, Maria Josicleide Felipe; ALMEIDA, Márbara Vilar De Araújo; CURI, Rosires Catão. Análise da evolução de conflito ambiental em um aterro sanitário na Paraíba, Brasil. **Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais**, Vol.8 (3), p.123-135, 2017.

GUIMARÃES, Marcos Batista; ARAÚJO, Paulo Ricardo da Rocha. Natureza jurídica do direito ambiental: normas de sobredireito e competência municipal de natureza local, uma avaliação sob o prisma principiológico. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Vol.40 (1), p.209, 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Munic 2020**. 2021.

INOUE, Cristina Y.A; MACHADO, Thais Maria; RIBEIRO, Lemos. Padrões sustentáveis de produção e consumo: resíduos sólidos e os desafios de governança do global ao local. **Meridiano 47**, Vol.17, 2016.

JACOBI, Pedro Roberto. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços colegiados. In: NOBRE, M. SCHATTAN, V. (orgs.). **Participação e Deliberação Teoria democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. Editora 34, São Paulo, 2004.

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, 17, 2012.

JACOBI, Pedro Roberto; DE TOLEDO, Renata Ferraz; GRANDISOLI, Edson. Education, sustainability and social learning. **Rev. Brazilian journal of science and technology**, Vol.3, 2016.

JACOBI, Pedro Roberto; MAIA, Roberta De Assis. Challenges and strategies to strengthen relationship between science and politics regarding climate change. **Ambiente & sociedade**, Vol.19 (4), p.235-248, 2016.

JACOBI, Pedro Roberto; GIATTI, Leandro. NEXUS FOR SUSTAINABILITY: SEARCHING FOR A NEW RATIONALITY. **Rev. Ambiente & sociedade**, Vol.20, 2017.

JANNUZZI, Paulo. de Martino. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. In: **Revista Brasileira De Estudos De População**, 35, 2018

JURADO, Jorge; GONÇALVES, Alcindo. O papel das cidades como atores da governança ambiental global. **Rev.de Direito Ambiental e Socioambientalismo**| e-ISSN: 2525-9628| Evento Virtual | v. 6 | n. 1 | p. 1-23| Jan/Jun. 2020

KAPP, Silke ; BALTAZAR, Ana Paula. The Paradox of Participation: A Case Study on Urban Planning in Favelas and a Plea for Autonomy. **Bulletin of Latin American Research**, 2012.

LASCHEFSKI, Klemens. Governança, Neodesenvolvimentismo e Autoritarismo Difuso. In: ZHOURI, André; VALÊNCIO, Norma (orgs.). **Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Editora UFMG, Belo Horizonte: 2014.

LEAL, Thomas Leonardo Marques de Castro; SAMPAIO, Rubens Jesus. Gestão dos resíduos sólidos: o caso do consórcio de desenvolvimento sustentável do alto sertão na Bahia. Urbe: **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Vol.13, 2021.

LEME, Taciana Matos. Governança ambiental no nível municipal. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. p. 147-174.

LEUZINGER, Marcia Dieguez; SILVA, Solange Teles da. O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do Direito Ambiental Global. **Revista de Direito Internacional**, Vol.14, 2018.

MACHADO, Simone Fernandes; CHAVES, Valéria Da Conceição; FONSECA FILHO, Ricardo Eustáquio. Gestão de áreas protegidas: os Conselhos gestores das unidades de conservação municipais de ouro preto/mg. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, Vol.7 (3), p.650, 2018.

MALHEIROS, Bruno Taranto. **Metodologia de Pesquisa em Educação**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

MARCHI, Cristina Maria Dacach Fernandez. O saneamento básico brasileiro no contexto da transição para a economia verde. **Rev. Ambiente y desarrollo** (Bogotá, Colombia), Vol.21 (40), p.111, 2017.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. In: **Revista do Serviço Público - RSP**, ano 48, n. 1, p. 42-78, Jan, 1997.

MARUYAMA, Ursula; ISSBERNER, Liz-Rejane; PRADO, Patrícia. Cultivando as Sementes da Educação para Sustentabilidade: Regime de Informação na IES Publica Brasileira. **Administração** (São Paulo), Vol.22 (2), p.303, 2021.

MASULLO, Yata; GURGEL, Helen; LAQUES, Anne. Métodos para avaliação da efetividade de áreas protegidas: conceitos, aplicações e limitações. **Geografia e ordenamento do território**, p.203, 2019.

MAZZARINO, Jane M; TURATTI, Luciana; PETTER, Sabrina T; SCHEIBE, Denise B; MARQUES, Rodrigo M. Information About The Water Crisis In São Paulo Offered By The Watershed Committees. Rev. **Ambiente & sociedade**, Vol.22, 2019.

MENDES, Diana Patrícia; SOUZA FILHO, Benedito. Nem soja, nem gaúcho: autonomia camponesa e governança ambiental na Resex Chapada Limpa/MA. **Revista de antropologia** (São Paulo), Vol.60 (2), p.513-531, 2017.

MILANEZ, B.; FONSECA, I. F. JUSTIÇA CLIMÁTICA E EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS: UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO SOCIAL NO BRASIL. **Revista Terceiro Incluído**, Goiânia, v. 1, n. 2, p. 82–100, 2011.

MOREIRA JUNIOR, Francisco Amilcar; ANDRADE, Marcus Vinícius Freire; SOARES, Francisco Frank; OLIVEIRA, Ulisses Costa de; MAGALHÃES, Livia Cristine Almeida. Licenciamento Ambiental a nível estadual: análises das emissões nos municípios da Bacia Hidrográfica do Acaraú (Ceará – Brasil). **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, Vol.6 (1), 2019.

MOURA, Adriana Maria Magalhães. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016a. p. 147-174.

_____, Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016b. p. 147-174.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Institutions and environmental governance in brazil: the local governments' perspective. **Revista de economia contemporânea**, Vol.20 (3), p.492-516, 2016.

NEVES, Estela Maria Souza Costa; WHATELY, Marussia. Municipalities and Policies Against Deforestation in the Brazilian Amazon. **Novos estudos CEBRAP**, vol.35 (3), p.67-83, 2016.

OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. New York: Cambridge University Press, 1990.

PALMER, Christian Tobler. Who owns the beach? Conflicts over public spaces in a tourism economy. **Revista de Turismo Contemporâneo**, Vol.7 (2), p.181-201, 2019.

PAROLA, Giulia. **Environmental Democracy at the Global Level**, Versita Ltd, 78 York Street, London W1H 1DP, Great Britain.: De Gruyter Open Poland, 2013.

PRADO, Helbert Medeiros; SCHLINDWEIN, Marcelo Nivert; MURRIETA, Rui Sérgio Sereni; NASCIMENTO JÚNIOR, Daniel Rodrigues do; SOUZA, Eliel Pereira de; CUNHA-LIGNON, Marília; MAHIQUES, Michel Michaelovitch de; GIANNINI, Paulo César Fonseca; CONTENTE, Riguel Feltrin. The Valo Grande channel in the Cananéia-Iguapé estuary-lagoon complex (SP, Brazil): environmental history, ecology, and future perspectives. **Rev. Ambiente & sociedade**, Vol.22, 2019.

REZENDE, Amaury José; DALMÁCIO, Flávia Zóboli; SANT'ANNA, Felipe Paulo. Características determinantes no desempenho ambiental dos municípios paulistas. **Revista de administração pública** (Rio de Janeiro), Vol.53 (2), p.392-414, 2019.

REZENDE, Marília Gabriela; FRAXE, Therezinha De Jesus Pinto; WITKOSKI, Antônio Carlos. A Construção da Governança Ambiental na RDS Igapó-Açu (Amazonas, Brasil). **Sustentabilidade em Debate**, Vol.7 (2), p.184-199, 2016.

RIZZON, Fernanda; BERTELLI, Janine; MATTE, Juliana; GRAEBIN, Rosani Elisabete; MACKE, Janaina. Smart City: um conceito em construção. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, Vol.7 (3), p.123-142, 2017.

RODRIGUES, Maria Guadalupe; FARTHING, Linda Moog; FABRICANT, Nicole. Environmentalism and the Globalization of the Oil Industry in Rio de Janeiro, Brazil. **Latin American perspectives**, Vol.45 (5), p.186-203, 2018.

ROMÃO, Wagner de M. CONSELHEIROS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS FRANJAS DA SOCIEDADE POLÍTICA In: **Lua Nova**, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

_____, Wagner de M. **DESENCONTROS NA TEORIA DEMOCRÁTICA: PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÃO E REPRESENTAÇÃO**. Trabalho preparado para sua apresentação no VI CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Quito, 2012.

ROSA, Teresa da S.; MALUF, Renato .S. **Populações vulnerabilizadas e o enfrentamento de eventos climáticos extremos**: estratégias de adaptação e de mitigação. Boletim ECOECO, v. 23/24, 2010.

ROTHBERG, Danilo. Acesso à informação, política digital e sustentabilidade ambiental no Brasil. **Revista FAMECOS**, Vol.25 (3), p.1-19, 2018.

SABLAYROLLES, Philippe Jean Louis; PORRO, Noemi Sakiara Miyasaka; DE OLIVEIRA, Myriam Cyntia Cesar. Construindo a governança local para a gestão socioambiental na Amazonia. **Rev. Retratos de Assentamentos**, Vol.22 (2), p.14, 2019.

SANTOS, Boaventura de S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 12ªed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Laura Meneghel dos; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. DIREITOS DE PROPRIEDADE E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE REGULAÇÃO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES IMPLÍCITAS. **Revista brasileira de políticas públicas**, Vol.7 (2), 2017.

SANTOS, Thauan; CARCAMO, Anna Maria; VARELA, Ian. Proteção do Meio Ambiente no MERCOSUL+2: uma análise a luz do Direito Ambiental o desenvolvimento. **Cadernos Argentina Brasil**, Vol.5 (1), 2016.

SATHLER, Douglas; PAIVA, Julio Cesar; BAPTISTA, Sandra. Mudanças Climáticas: planejamento urbano e governança ambiental nas sedes das principais regiões metropolitanas e integradas de desenvolvimento do Brasil. **Caderno de Geografia**, v.29, n.56, 2019.

SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3ª Ed. São Paulo : Cengage Learning, 2020.

SIEGMUND-SCHULTZE, Marianna; GOMES, Edvânia Torres Aguiar; GOTTWALD, Sarah; RODORFF, Verena. O que é uma boa participação pública? Conceitos, desafios e guias para reflexão. **Rev. Ribagua**, Vol.6 (1), p.111-122, 2019.

SILVA, Alice Rocha da; AZEVEDO, Othon Pantoja Oliveira de. O desafio do estabelecimento da governança energética a partir do modelo do Direito Administrativo Global: estudo de caso das energias renováveis. **Revista de Direito Internacional**, Vol.14 (3), 2018.

SILVA, David Costa Correia; CAMPOS, Índio; RODRIGUES, Marcos; FARIA, Alexandre Magno de Melo. The Role of Market Institutions in Reducing Amazon Deforestation: The Case of the Soy Moratorium. **Rev. Economic analysis of law review**, Vol.8 (1), p.248, 2017.

SILVA, Flavia Cristina; SHIBAO, Fabio Ytoshi; DOS SANTOS, Mario Roberto; BARBIERI, José Carlos. Análise de stakeholders em indústria do setor plástico: uma aplicação da norma ABNT NBR ISO 14001:2015. In: **Revista de Gestão Social e Ambiental**, Vol.13 (2), p.40-57, 2020.

SILVA, José Kennedy Lopes; SIENA, Osmar. As influências dos compromissos ideológicos e das teorias de base para as concepções ambientais da Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé. **Revista de gestão**, Vol.23 (4), p.338-348, 2016.

SILVA, José Marcos da; GURGEL, Idê Gomes Dantas; AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva. Saúde, ecologia de saberes e estudos de impactos ambientais de refinarias no Brasil. **Interface (Botucatu, Brazil)**, Vol.20 (56), p.111, 2016.

SIQUEIRA, Fernanda B; SANTOS, Marco Aurélio. Solutions proposed for socio-environmental conflicts and concerning multiple-use hydroelectric reservoirs in Brazil. **Environmental progress & sustainable energy**, Vol.40 (5), 2021.

SOUSA, Adria Marielen Paz; PONTES, Biane Silva; SILVA, Maria Jociléia Soares da; VIEIRA, Thiago Almeida. Cooperativism in forest communities in the amazon: what do non-members say?. **Rev. Ambiente & sociedade**, Vol.22, 2019.

SOUSA, Érica Nadia Costa; DE PAULA, Davis Pereira. Governança ambiental sob a ótica das instituições públicas municipais: um enfoque sobre gestão da costa

do estado do Ceará, Brasil. **Revista da Casa da Geografia de Sobral**, Vol.21 (2), p.1019-1037, 2019.

SOUZA, Daniele T.P; KUHN, Eugenia A; WALSH, Arjen E.J; JACOBI, Pedro R. Learning in, with, and through the territory: Territory-based learning as a catalyst for urban sustainability. **Sustainability** (Basel, Switzerland), Vol.12 (7), p.3000, 2020.

SOUZA, Nara Vieira de; SOUZA, Roberto Wagner Xavier de; SOARES, Maria Jose Nascimento; SAMPAIO, Daniela Teodoro. Solidariedade e governança ambientais na gestão de ambientes costeiros: O caso do parque das dunas do município de Barra dos Coqueiros – SE. **Gaia Scientia**, Vol.11 (1), 2017.

THEODORO, Hildelano D. Análise da Gestão De Recursos Hídricos: Um Estudo de Caso do Comitê da Bacia Hidrográfica Do Rio Das Velhas. Tese de Doutorado. 2017.

TORRES, Pedro Henrique Campello; RAMOS, Ruth Ferreira; GONÇALVES, Leandra Regina. Environmental conflicts at São Paulo macrometropolis: Paranapiacaba and São Sebastião. **Rev. Ambiente & sociedade**, Vol.22, 2019.

TUGOZ, Jamila El; BERTOLINI, Geysler Rogis Flor; BRANDALISE, Loreni Teresinha. Captação e aproveitamento da água das chuvas: o caminho para uma escola sustentável. **Revista de gestão ambiental e sustentabilidade**, Vol.6 (1), p.26, 2017.

UNITED NATIONS. **Rio Declaration on Environment and Development**, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Aug. 10, 1992, UN Doc. A/ CONF.151/26 (Vol. I).

VALE, Francisco do, ANGELI, Francinelli; TOLEDO, Peter Mann de; VIEIRA, Ima Célia Guimarães; SANTOS JUNIOR, Roberto Araújo Oliveira. Sustentabilidade municipal no contexto de uma política pública de controle do desmatamento no Pará. **Rev. Economía, sociedad y territorio**, p.55-87, 2019.

VERA, Ernesto Isunza; LAVALLE, Adrian Gurza. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. In: **Novos estudos**, CEBRAP: 2012.

VIGLIO, José Eduardo; GIULIO, Gabriela Marques Di; FERREIRA, Lúcia Da Costa. Not all glitters in the black gold: uncertainties and environmental threats of the brazilian pre-salt. **Rev. Ambiente & sociedade**, Vol.20 (3), p.21-38, 2017.

VIGLIO, José Eduardo; MONTEIRO, Marko Synésio Alves; FERREIRA, Lúcia da Costa. Ciência e processo decisório: a influência dos experts no licenciamento ambiental de um empreendimento petrolífero no litoral paulista. **Revista brasileira de ciências sociais**, Vol.33 (98), 2018.

WILDHAGEN, Raquel Oliveira; NASCIMENTO, Daniele Cardoso do; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Intenções e tensões da governança ambiental no brasil: uma análise crítica da participação popular em Conselhos municipais de meio ambiente. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, Vol.5 (2), 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Zhour, Andréia. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. In: **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, 23, 2008, 97–107.