

## INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL NO RIO GRANDE DO NORTE

DOI: <http://dx.doi.org/10.55449/congea.13.22.V-006>

**Hortência de Carvalho Feitosa, Roney Emanuel Costa de Paiva**

Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte – IDEMA.

### RESUMO

As políticas públicas na área ambiental estão baseadas na ideia de responsabilidades compartilhadas entre as três esferas de governo e os diversos setores da sociedade. Contudo, aparentemente a implementação de instrumentos de gestão ambiental pelos municípios do país, de forma mais específica, no estado do Rio Grande do Norte, ainda é muito baixa. Este trabalho, almeja atribuir quais os níveis de implementação dos instrumentos de gestão ambiental, nos municípios do RN, apresentando cada um destes instrumentos, além de identificar quais os mais e menos implementados nos municípios.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão Ambiental Municipal, Políticas Públicas, Instrumentos de Gestão Ambiental, Rio Grande do Norte.

### INTRODUÇÃO

As políticas públicas formuladas no âmbito do Estado são produtos históricos que refletem concepções divergentes de mundo, consolidadas por meio de leis, programas, projetos ou outras formas de sistematização de propostas para sociedade. De acordo com Souza (2006), “a formulação de políticas públicas constitui-se, no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

Na área ambiental, a atuação do Estado está baseada na ideia de responsabilidades compartilhadas entre as três esferas de governo e os diversos setores da sociedade. Essa concepção tem origem com a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que institui o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), como o arranjo institucional previsto para lidar com as questões ambientais.

A estrutura do SISNAMA é composta por um órgão superior (Conselho de Governo); um órgão consultivo e deliberativo, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); um órgão central, Ministério do Meio Ambiente (MMA); órgãos executores, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); órgãos seccionais, órgãos e entidades estaduais e órgãos locais, órgãos ou entidades municipais (BRASIL, 1981).

A Constituição Federal de 1988 consolida a concepção do SISNAMA quando determina, em seu artigo 23, as competências da União, estados e municípios na tarefa de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, reconhecendo o município como entidade autônoma para criar leis em defesa do interesse local. Contudo, a Constituição não aponta como isso deve ser feito. Após anos de debates e discussões, envolvendo representantes dos três entes federativos e de organizações da sociedade civil, o artigo 23 foi regulamentado através da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011.

A LC 140/2011 representa um avanço significativo em relação à autonomia dos municípios, fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

No estado do Rio Grande do Norte, a estrutura de gestão ambiental segue o modelo adotado para o governo federal: a Política, o Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA) e do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONEMA), foram instituídos por meio da Lei Complementar nº 272, de 03 de março de 2004. Já o Fundo Estadual de Preservação do Meio Ambiente (FEPEMA), foi criado pela Lei nº 6.678, de 21 de julho de 1994 e regulamentado pelo Decreto nº 18.448 de 18 de agosto de 2005.

Na base desse Sistema, como órgão superior, encontra-se o CONEMA, com natureza consultiva, normativa, deliberativa e recursal; a Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente (SEMARH) como órgão central; e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), como entidade executora. Enquanto componentes setoriais,

fazem parte do SISEMA os órgãos da Administração Pública Estadual e, como componentes locais, os órgãos e entidades municipais (RIO GRANDE DO NORTE, 2004).

No ano de 2009, a Resolução nº 03/2009 do CONEMA estabelece o Plano de Gestão Ambiental Compartilhada do Rio Grande do Norte com o intuito de descentralizar as atribuições de licenciamento ambiental das atividades consideradas potencialmente poluidoras e degradadoras, fiscalização e monitoramento, por meio da celebração de Convênios de Cooperação Técnica e Administrativa entre o IDEMA e os municípios (RIO GRANDE DO NORTE, 2009).

O procedimento formal para a celebração da gestão ambiental compartilhada era realizado por meio desses convênios, no qual o município solicitava, formalmente, o interesse na gestão compartilhada ao IDEMA. Em seguida, este órgão ambiental analisava os requisitos necessários, por meio da Assessoria Jurídica e esta emitia um parecer fundamentado acerca do deferimento ou não da solicitação. Cabia, portanto, ao CONEMA, por meio da Câmara Técnica de Gestão Ambiental Compartilhada, avaliar esse parecer e autorizar ou não o IDEMA a firmar o convênio (RIO GRANDE DO NORTE, 2009).

A partir de 2011, com a LC 140, e considerando que a consolidação de um sistema público de gestão ambiental perpassa, fundamentalmente, pela articulação e integração entre os diversos entes federativos, o Governo do Estado, através do IDEMA, no período de junho de 2013 a dezembro de 2014, subsidiou um diagnóstico sobre a situação das estruturas municipais de gestão ambiental no Rio Grande do Norte, no sentido de fornecer subsídios para a elaboração e implantação do Programa de Apoio à Gestão Ambiental dos Municípios (PROAGAM).

O PROAGAM iniciou suas atividades no ano de 2017 e tem como principal objetivo contribuir para o fortalecimento das estruturas responsáveis pela gestão ambiental, ou seja, a criação do órgão executor da política ambiental local, pelo conselho de meio ambiente, instrumento fundamental de controle social e o fundo de meio ambiente, responsável pelo suporte financeiro à gestão municipal (IDEMA, 2021).

A intenção do PROAGAM é prestar apoio aos municípios no processo de criação e/ou implementação do SISMUMA. Para isso, as ações do programa se baseiam em quatro eixos de atuação:

1. Assessoramento jurídico à criação e/ou implementação do SISMUMA;
2. Planejamento Ambiental Municipal;
3. Formação para Gestores Ambientais Municipais (FORMAGAM);
4. Banco de Dados dos SISMUMAs do RN.

Muito embora o Rio Grande do Norte tenha feito investidas, na intenção de descentralizar e auxiliar na efetivação da gestão ambiental nos municípios do estado, até o presente momento, apenas dez (10) exercem sua competência para atuação em matéria ambiental. Aparentemente, ainda não existe clareza sobre as competências específicas de cada esfera. De acordo com Oliveira et al. (2015) estudos mostram que a implementação de instrumentos de gestão ambiental pelas prefeituras ainda é muito baixa, o que pode interferir no bem-estar da população.

Aparentemente, o cenário atual da municipalização da gestão ambiental no Estado, expressa diferentes realidades regionais e locais, em função de características demográficas, econômicas, sociais, culturais, políticas e ambientais. Esta pesquisa busca entender melhor as dificuldades enfrentadas pelos municípios, e como essas dificuldades podem estar relacionadas com a escassez de recursos para atender as demandas ambientais ou, ainda, com a falta de planejamento local adequado para o desenvolvimento da gestão ambiental nos territórios.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo Geral:**

Atribuir quais os níveis de implementação dos instrumentos de gestão ambiental, nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (RN), previstos na Política Nacional de Meio Ambiente.

### **Objetivos Específicos:**

Investigar as modificações consequentes da LC 140 nos municípios;  
Identificar os instrumentos de gestão ambiental mais e menos implementados nos municípios.

## **METODOLOGIA**

As etapas da pesquisa foram organizadas da seguinte forma:

- a) Leitura sistemática, por meio de fichamentos da literatura básica especializada no assunto, tendo como fontes:

- livros, artigos científicos, dissertações e teses, consultadas em bibliotecas e meios digitais;
- b) Análise e sistematização das informações;
  - c) Levantamento dos instrumentos de gestão ambiental municipal;
  - d) Criação dos níveis de implementação dos instrumentos de gestão ambiental.

O aporte metodológico utilizado para responder os objetivos deste estudo teve abordagens quantitativas de forma exploratória e descritiva.

O conjunto de dados utilizados neste estudo estão alocados em uma das ações do Programa de Apoio à Gestão Ambiental dos Municípios (PROAGAM), que é coordenado pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), entidade executora da Política Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Norte.

Além da coleta no Bando de dados do PROAGAM, o conjunto foi complementado com as informações contidas no Sistema Estadual de Informações Ambientais (SEIA/RN), instrumento previsto na Política Estadual de Meio Ambiente do RN, que é ferramenta virtual que reúne informações ambientais acerca da qualidade do meio ambiente e dos recursos ambientais.

Por fim, e com objetivo de obter mais informações sobre as normativas ambientais, uma busca foi realizada na *Plataforma Leis Municipais*, gerenciada pela Liz Serviços Online, que organiza e disponibiliza atos oficiais dos municípios do Brasil.

Portanto, para montar o conjunto de informação e responder aos objetivos definidos, foram considerados os instrumentos de gestão ambiental, descritos na Tabela 1, previstos na Política Nacional de Meio Ambiente e, alicerces do Sistema Municipal de Meio Ambiente: órgão de meio ambiente; fundo de meio ambiente; conselho de meio ambiente, além de outros três instrumentos importantes para a gestão ambiental como: código de meio ambiente; licenciamento ambiental; normativa de proteção, preservação e conservação ambiental, assim, totalizando 06 (seis) instrumentos para análise quantitativa.

**Tabela 1. Descrição dos instrumentos considerados na análise.**

Órgão de Meio Ambiente – É a entidade municipal responsável pela implementação da Política Nacional de Meio Ambiente e pelas políticas estadual e municipal.
Fundo de Meio Ambiente – Tem como a finalidade gerir recursos para o financiamento de planos, programas e projetos que visem ao uso racional dos recursos ambientais em âmbito local.
Conselho de Meio Ambiente – Possui competência deliberativa, consultiva, normativa e fiscalizadora. Sua constituição deve ser partidária, com representação de órgãos públicos e sociedade civil.
Código de Meio Ambiente - Instrumento normativo de âmbito local, que tem como principal objetivo assegurar a preservação do meio ambiente, bem como a sua melhoria e recuperação.
Licenciamento Ambiental – Instrumento com a finalidade de promover o controle prévio à construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades e estabelecimentos que se utilizem de recursos naturais ou que sejam capazes de causar degradação ambiental.
Leis Municipais de Proteção Ambiental - Instrumento normativo de âmbito local, que tem como objetivo preservar e ou conservar determinada extensão de área, espécies, ou ainda patrimônios histórico e cultural.

Os dados foram reunidos em uma planilha de *Excel*, separados por município, onde foram atribuídos os valores de 1 (um) quanto há a presença e zero (0) quanto a ausência do instrumento de gestão ambiental em cada município, obtendo assim o percentual de implementação dos instrumentos e uma divisão em classe e atribuídos três níveis: baixo, médio e alto. Por fim, os resultados obtidos foram apresentados em um mapa, através do *software ArcGis* para visualizar a distribuição dos índices no RN.

## RESULTADOS

Os dados analisados resultaram nos seguintes valores de níveis de implementação dos instrumentos de gestão ambiental (Tabela 2).

**Tabela 2. Níveis de implementação dos instrumentos de gestão ambiental.**

Nível	Classe/Valores
Baixo	0,0000 a 0,1667
Médio	0,1777 a 0,5000
Alto	0,6000 a 1,0000

De um total de 167 municípios do RN foram obtidas as informações de 157, pois as informações de 10 (dez) destes não foram localizadas em nenhum dos conjuntos de dados avaliados neste estudo. O baixo nível de implementação dos instrumentos de gestão ambiental é presente em 77 (49%) municípios, ou seja, esses municípios não apresentaram nenhum

(zero) ou apenas 1 (um) instrumento e, estão distribuídos em todas as regiões do RN, nesse caso, pode ser a presença apenas do órgão ambiental municipal. Já o nível médio é presente em 46 (29%) dos municípios que apresentaram de 2 (dois) ou 3 (três) instrumentos implementados, que estão espaçados entre si e pouco adensado. Por último, 34 (22%) município apresentaram altos níveis de implementação, ou seja, de 4 (quatro) a 6 (seis) instrumentos presente em sua política de gestão ambiental. É notável que há um adensamento maior desses municípios próximo da capital do RN (Natal), além disso, estes são licenciadores bem como alguns apresentam alguma normativa de proteção, preservação e conservação ambiental. A distribuição espacial dos níveis de implementação dos instrumentos de gestão ambiental no RN pode ser verificada através do mapa (Figura 1).

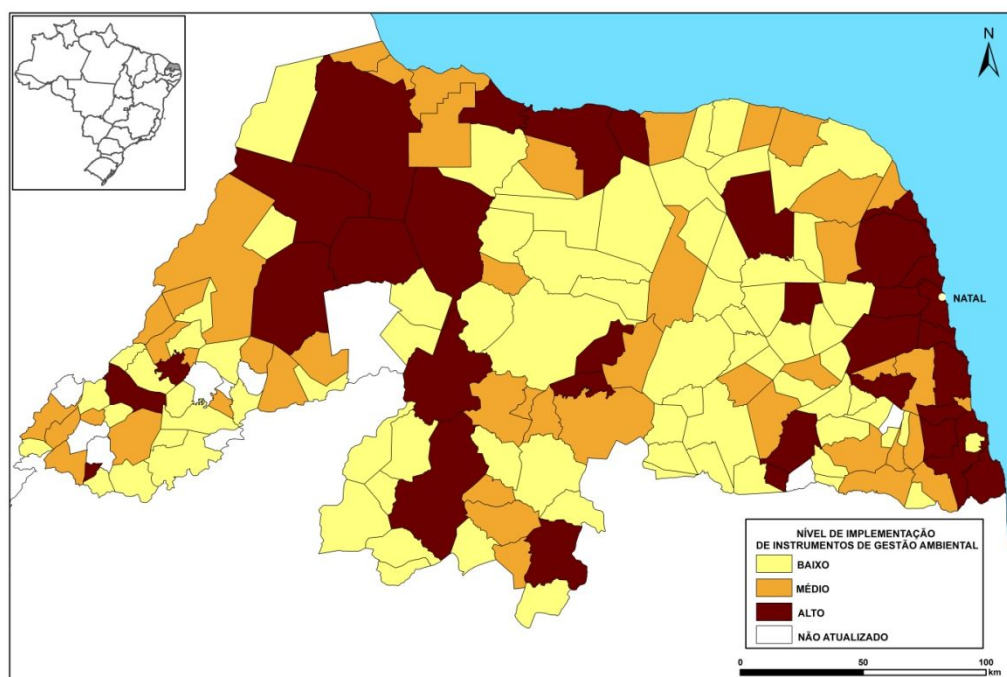


Figura 1 – Distribuição dos níveis de implementação dos instrumentos de gestão ambiental no RN.

## CONCLUSÕES

A existência de pelo menos um instrumento de gestão ambiental no âmbito municipal pode ser considerada uma vontade política na melhoria da gestão ambiental local, assim demonstrado no estudo de Rodrigues e colaboradores (2016), porém a presença de um órgão ambiental municipal pode não demonstrar sucesso na gestão ambiental municipal (Carvalho *et al.* 2011). As informações aqui apresentadas podem evidenciar como a gestão ambiental municipal do RN é representada e servir como base para ações direcionadas ao setor. Para uma análise mais fiel da realidade, se faz necessário que haja um levantamento sobre a qualidade e funcionamento do instrumento no município, bem como o estímulo à divulgação das informações através de bancos de dados, pois a ausência de informações pode enviesar análises como esta.

Muito embora o Rio Grande do Norte tenha feito investidas, na intenção de descentralizar e auxiliar na efetivação da gestão ambiental nos municípios do estado, de acordo com os níveis apresentados, fica claro que poucos são os exemplos daqueles que exercem, de forma efetiva, sua competência para atuação em matéria ambiental. Aparentemente, ainda não existe clareza sobre as competências específicas de cada esfera, de acordo com Oliveira et al. (2015) estudos mostram que a implementação de instrumentos de gestão ambiental pelas prefeituras ainda é muito baixa, o que pode interferir no bem-estar da população.

Aparentemente, o cenário atual da municipalização da gestão ambiental no Estado, expressa diferentes realidades regionais e locais, em função de características demográficas, econômicas, sociais, culturais, políticas e ambientais. Esta pesquisa busca entender melhor as dificuldades enfrentadas pelos municípios, para, assim, subsidiar a adoção de novas práticas para uma boa gestão ambiental por parte dos planejadores de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do



- Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1981. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/6938-81.htm>>. Acesso em: 04 de abril de 2022.
2. CARVALHO, RODRIGO GUIMARÃES DE, R. G.; KELTING, F. M. S.; DA SILVA E. V. Indicadores socioeconômicos e gestão ambiental nos municípios da Bacia Hidrográfica do Rio Apodi-Mossoró, RN. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, 23 (1): 143-159, 2011.
  3. INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MEIO AMBIENTE. **Núcleo de Apoio à Gestão Ambiental dos Municípios do RN**, c2021. Disponível em: <<https://www.idema.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=227954&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=NAGAM>>. Acesso em: 16 de abril de 2022.
  4. OLIVEIRA, M. R. R.; RODRIGUES, C. B.; CASIMIRO FILHO, F. **Gestão ambiental e propensão socioeconômica à desertificação nos municípios do Semiárido Brasileiro**. Anais do 53º Congresso da SOBER - Agropecuária, Meio Ambiente e Desenvolvimento, João Pessoa, 2015.
  5. RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 272, de 3 de março de 2004**. Dispõe sobre a Política e o Sistema Estadual do Meio ambiente, regulamentando o Capítulo de Meio Ambiente da Constituição Estadual (art. 150 a 154). Natal, RN, 2004.
  6. RIO GRANDE DO NORTE. Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONEMA. **RESOLUÇÃO nº 03, de 21 de julho de 2009**. Aprova o Plano de Gestão Ambiental Compartilhada do Rio Grande do Norte (Licenciamento, Fiscalização e Monitoramento Ambiental). Rio Grande do Norte, 2009. Disponível em: <http://www.idema.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=419&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=>
  7. RODRIGUES, C. B.; OLIVEIRA, M. R. R.; LIMA, P. V. P. S.; CASIMURI FILHO, F. Instrumentos de gestão ambiental em municípios do semiárido brasileiro. *Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, v. 3, n. 5, p. 101-112, 2016.
  8. SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.