

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
INSTITUTO DE OCEANOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GERENCIAMENTO COSTEIRO

O PLANO AMBIENTAL MUNICIPAL DE RIO GRANDE, RS, NO
ESTABELECIMENTO DA GOVERNANÇA COSTEIRA

Bruno da Cunha Prado Correia Pereira

RIO GRANDE

2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
INSTITUTO DE OCEANOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GERENCIAMENTO COSTEIRO

O PLANO AMBIENTAL MUNICIPAL DE RIO GRANDE, RS, NO
ESTABELECIMENTO DA GOVERNANÇA COSTEIRA

Bruno da Cunha Prado Correia Pereira

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro da Universidade Federal de Rio Grande como requisito parcial à obtenção de título de Mestre em Gerenciamento Costeiro.

Orientador: Prof. Dr. Milton L. Asmus.

RIO GRANDE
2012

AGRADECIMENTOS

A Natureza Divina por seus mistérios, encantos e segredos.

Aos meus pais pela minha educação e formação individual.

Aos mestres e professores pela orientação pessoal, profissional e espiritual.

Às minhas irmãs e ao meu irmão pelo nosso amor e carinho.

Aos amigos pela boa camaradagem.

Aos colegas do mestrado e comparsas do laboratório de gerenciamento costeiro pelo convívio fácil e descontraído.

Às pessoas queridas e distantes pela saudade e boas lembranças.

Aos gestores, técnicos e cidadãos rio grandinos ligados aos órgãos ambientais do município pela colaboração na realização deste trabalho.

Ao Comitê de Orientação pelas contribuições na condução deste trabalho.

A CAPES e à sociedade brasileira pelo financiamento dos meus estudos.

RESUMO

Este artigo analisa uma experiência de implementação da política ambiental brasileira em âmbito local, abordando como estudo de caso o Plano Ambiental Municipal (PLAM) de Rio Grande, RS, no âmbito da gestão ambiental do município, situado na região costeira do Baixo Estuário da Lagoa dos Patos, Brasil. Verifica-se que a implementação do Plano Ambiental insere-se no contexto da municipalização do licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul, inscrito dentro do processo mais amplo de descentralização da política ambiental no país. Com base nos resultados obtidos, o estágio atual de implementação do Plano Ambiental pode ser caracterizado, em termos gerais, pela aplicação ainda incompleta e não sistematizada dos seus instrumentos de gestão e, também, pela execução pouco articulada das ações ambientais contempladas no seu conteúdo programático. Sustenta-se que a aplicabilidade do Plano Ambiental é condicionada pela capacidade institucional do Sistema Municipal de Meio Ambiente. A capacidade indicada nesse estudo se caracteriza, por seu turno, pela limitação de recursos do orçamento municipal, pela pouca articulação institucional entre os órgãos ambientais e os demais setores da administração pública municipal e por descontinuidades político-administrativas experimentadas no âmbito da gestão pública do município. Finalmente, este estudo é concluído com algumas recomendações para a adaptação e a evolução do Plano Ambiental como plataforma estratégica para a instrumentalização e a articulação do processo de gestão ambiental municipal, tendo em vista as necessidades locais de crescimento econômico e de preservação do meio ambiente expressas diante do atual contexto de desenvolvimento urbano-regional do município.

Palavras-Chave: Governança ambiental e políticas públicas; planos ambientais de gestão integrada; gestão ambiental municipal; gerenciamento costeiro; desenvolvimento urbano-regional; Estuário da Lagoa dos Patos; Brasil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Dimensões e níveis da capacidade institucional.

Figura 2: Componentes e níveis da capacidade institucional.

Figura 3: Institucionalização da gestão ambiental municipal.

Figura 4: Estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA).

Figura 5: Procedimentos para a adoção formal do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande (PLAM-RG).

Figura 6: Estrutura funcional do PLAM-RG.

Figura 7: Gráfico relativo às atividades de licenciamento ambiental municipal.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Caracterização do estudo de caso.

Quadro 2: Questões e objetivos específicos do estudo de caso.

Quadro3: Cargos e funções da SMMA.

Quadro 4: Quadro de funcionários da SMMA.

Quadro 5: Ações programáticas do PLAM-RG.

Quadro 6: Caracterização do PLAM-RG.

CONTEÚDO

RESUMO	iv
LISTA DE FIGURAS	v
LISTA DE QUADROS	vi
CONTEÚDO.....	vii
1. INTRODUÇÃO	9
2. METODOLOGIA	15
2.1. Caracterização do Método	15
2.2. Delineação do Estudo de Caso.....	16
2.3. Fontes de evidência e técnicas de coleta de dados.....	18
3. REFERENCIAL TEÓRICO	21
3.1. Gestão e políticas públicas: conceitos e modelos básicos	21
3.2. Configuração do setor ambiental no Brasil: alguns aspectos fundamentais. ...	25
3.3. Gestão pública do meio ambiente no país: tendências gerais.	29
3.4. Concepção e abordagem do Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI).	35
3.4.1. Fatores associados à sustentabilidade do processo de GCI: rumo à governança ambiental.....	40
3.5. Acessando a capacidade institucional: escopo para uma aproximação inicial.	42
3.6. O que é governança ambiental?	48
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	53
4.1.1. Descrição do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA)	53
4.1.2. Histórico institucional.	54
4.1.3. Estrutura e organização.	57
4.1.4. Funcionamento institucional.....	61
4.1.5. Operacionalização financeira do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA).....	64

4.2. Caracterização do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande (PLAM-RG).	66
4.2.1. Antecedentes e estágio atual.	66
4.2.2 Aspectos legais	70
4.2.3. Estrutura funcional.	71
4.2.4. O Plano Ambiental Municipal de Rio Grande em face do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro	76
4.2.5. Responsabilidades	77
4.3. Categorização dos resultados obtidos.	78
4.3.1. Aplicabilidade prática dos instrumentos de execução do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande.	78
4.3.2. Capacidade institucional do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA).....	83
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	102
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109

1. INTRODUÇÃO

O processo atual de crescimento econômico do município do Rio Grande, RS, é marcado pela ocorrência nos últimos quarenta anos de dois ciclos de industrialização exógena dirigidos, num primeiro momento, para a implantação do Superporto e do Distrito Industrial e, posteriormente, para a consolidação do Complexo Industrial-Portuário da cidade (DOMINGUES, 2008; OLIVEIRA, 2012). Estes ciclos econômicos são caracterizados basicamente pela apropriação do espaço local por forças político-econômicas externas, cujas escalas de abrangência são bem mais amplas do que a escala de ação do lugar, isto é, são resultantes de interesses exógenos dissociados das forças locais onde são implantados; no caso específico de Rio Grande, estes são representados pelas economias regional e nacional e pelas políticas territoriais do Estado Brasileiro (DOMINGUES, 1995).

Historicamente o primeiro ciclo de industrialização exógena é desencadeado ao longo das décadas de 70-80 como resultado de uma política nacional voltada para a integração do espaço nacional através do desenvolvimento regional, o que expressou localmente o projeto geopolítico da modernidade no Brasil, conduzido durante o período ditatorial de forma autoritária e com o alijamento da sociedade do processo (DOMINGUES, op. cit.). Como marca deste processo, o espaço local passa desde então a ser produto da sobreposição de várias escalas de interesses político-econômicos (DOMINGUES, Ibidem). Como consequência negativa, geraram-se sérios passivos socioambientais, traduzidos através da degradação e da supressão de ambientes naturais (OLIVEIRA, op. cit.), assim como da intensificação das desigualdades sociais. Isto é explicado devido ao intenso afluxo de migrantes de outras áreas que vêm em busca de empregos nestes grandes empreendimentos, mas terminam não encontrando espaço no mercado local de trabalho, acarretando no aumento da favelização, da marginalização, da mendicância, da prostituição e da criminalidade (DOMINGUES, Ibidem). No bojo deste processo, o poder público municipal dificilmente é capaz de dar conta das novas demandas sociais por habitação, saneamento básico, saúde, transporte, educação, lazer, segurança, etc., multiplicando-se as carências em termos de infraestruturas urbanas e de serviços públicos para a população local como um todo (OLIVEIRA, Ibidem).

O segundo ciclo de industrialização exógena, por sua vez, é desencadeado durante a primeira década do séc. XXI com a retomada da indústria naval brasileira por iniciativa do governo federal, estimulado pela expansão da capacidade de produção de

petróleo e gás natural na Bacia de Campos (RJ), especialmente com a descoberta da promissora província petrolífera do pré-sal em 2007, que vem demandando maior número de embarcações de apoio marítimo e de novas plataformas *offshore* (DOMINGUES, 2008). Numa visão estratégica de “desconcentração espacial” deste poderoso setor industrial, fortemente concentrado no Rio de Janeiro, o sítio portuário de Rio Grande aparece na ótica heteronômica do Estado como uma das melhores opções locais para a realização destes novos empreendimentos (DOMINGUES, op. cit.) na zona costeira brasileira. Sobretudo, devido ao seu renovado potencial de complexidade produtiva, o Pólo Naval de Rio Grande se transforma na atualidade em um Pólo Naval e *Offshore*, o que induz a mudança estrutural da matriz produtiva do lugar e da região e potencializa a concentração espacial de segmentos empresariais ligados ao complexo industrial-portuário da cidade (DOMINGUES, *ibidem*).

Hoje em dia a massiva importação de mão de obra qualificada de outras regiões vem provocando uma “inflação de demanda local” por bens e serviços, o que aponta para significativos constrangimentos funcionais, tanto nas áreas de logística urbana quanto nas áreas de saúde, educação, habitação (DOMINGUES, *ibidem*) e inclusive meio ambiente. Neste cenário as crescentes demandas econômicas e sociais direcionadas aos diversos setores da administração pública municipal impõem fortes pressões sobre a capacidade de resposta do governo local em atendimento às necessidades das atividades socioeconômicas e da população em geral. Tendo em vista os legados da experiência histórica recente, a geração de novos e graves passivos sociambientais como consequência indesejada do presente ciclo de crescimento econômico do município representa uma séria ameaça. Entretanto, é necessário salientar que agora os impactos e as transformações sócio-espaciais ocorrerão possivelmente em uma ordem de grandeza bem mais elevada, o que representa um verdadeiro desafio ao governo local no que toca à gestão do território municipal em sua totalidade.

Apesar das ameaças que este ciclo econômico traz consigo, atualmente estão presentes novas condições políticas e sociais que podem representar oportunidades importantes para o ajuste do processo de desenvolvimento em âmbito local. Em geral, a sociedade brasileira passou de um regime ditatorial e autoritário para um regime democrático e participativo, com a criação de importantes canais de participação social na formulação, execução e avaliação de políticas públicas (JACOBI, 2005). Na esfera da administração pública, encontra-se em curso a passagem de um modelo centralizado

e burocrático para um modelo descentralizado e mais gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2001). Além disso, a própria concepção de desenvolvimento subjacente conheceu profundas transformações, com as atuais exigências por um crescimento econômico com equidade social e preservação ambiental (SILVA, 2009).

Na onda destas mudanças inovadoras foram obtidos importantes avanços na linha das políticas públicas voltadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento urbano, como, por exemplo, a instituição do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (BRASIL, 1988) e do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), os quais apontam para a integração da ação governamental no âmbito do planejamento territorial, com base nos princípios orientadores da gestão do território e nas diretrizes da sustentabilidade. Somando-se a isto, se consolidou uma tendência nacional de institucionalização da gestão ambiental no país, verificada através da estruturação do setor de meio ambiente em diferentes escalas e níveis de governo (SCARDUA, 2003), incluindo experiências importantes de descentralização de políticas ambientais em âmbito local (CARVALHO, 2010).

Acerca das condições particulares de que dispõe Rio Grande na atualidade, destaca-se, por exemplo, a existência de um Plano Diretor Municipal Participativo (desde 1986), o qual se apresenta como o principal instrumento de planejamento municipal empregado para o ordenamento territorial do desenvolvimento urbano (RIO GRANDE, 2008). Além disso, hoje em dia o município conta com o seu próprio sistema de gestão ambiental, estruturado, basicamente, pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) e pelo Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA). Somando-se a isto, atualmente se encontram estabelecidos importantes instrumentos de execução de políticas ambientais, como, por exemplo, o licenciamento ambiental e o zoneamento ecológico-econômico. Estes instrumentos perfazem a estrutura funcional do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande, o qual se apresenta, por seu turno, como potencial plataforma estratégica para a instrumentalização e para a articulação das ações ambientais do município como um todo.

No tocante ao exercício da gestão ambiental municipal, permanece o problema referente à defasagem histórica entre as demandas sociais crescentes e a capacidade de resposta dos diversos setores da administração pública, os quais se encontram hoje em

dia fortemente pressionados em função das necessidades de crescimento econômico e de proteção ambiental.

Neste contexto particular, o caso da implementação do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande (PLAM-RG) adquire sua relevância, uma vez que este instrumento pode desempenhar um papel fundamental no estabelecimento de estruturas e condições de governança ambiental do município. Considerando que o estágio atual de implementação do PLAM-RG é ainda incipiente e pouco estudado em relação com as capacidades e as necessidades práticas da gestão ambiental municipal, o presente trabalho elegeu este instrumento como estudo de caso. Desta forma, este trabalho busca contribuir no conhecimento da trajetória particular de um instrumento de execução da política ambiental em âmbito local, visando à identificação e superação dos obstáculos encontrados no emprego de tal instrumento.

Para tal propósito, parte-se dos seguintes questionamentos principais: Como se configura o estágio atual de implementação e execução do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande? Porque se encontra neste estágio? Como avançá-lo no sentido da instrumentalização e da articulação das ações ambientais do município?

Para responder tais questões é necessário, num primeiro momento, circunscrever o âmbito específico da análise, que neste caso compreende o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA). O SISMUMA, com já indicado, é formado pelos órgãos ambientais por excelência do município, os quais são responsáveis pela supervisão e pela execução das políticas ambientais em âmbito local. Entretanto, em virtude do método de pesquisa empregado é preciso explicitar, ainda que brevemente, a premissa e as proposições fundamentais que nortearam o desenho do presente estudo de caso.

O ponto de partida adotado é que a estrutura político-administrativa e as condições de funcionamento institucional do SISMUMA influenciam na configuração do estágio atual de implementação do PLAM-RG, condicionando, assim, o alcance da aplicabilidade prática deste instrumento no âmbito da gestão ambiental municipal. Por esta razão, trata-se aqui de caracterizar este estágio com base na inferência da aplicabilidade prática deste instrumento e da capacidade institucional do sistema de gestão ambiental local.

Uma proposição fundamental é que o PLAM-RG se constitui na verdade como uma “plataforma estratégica” para a instrumentalização e para a articulação do sistema de gestão ambiental local, na medida em que comporta um conjunto sistematizado de

instrumentos de planejamento e gestão e integra uma série de ações ambientais vinculadas às práticas e aos procedimentos técnico-administrativos da gestão pública do meio ambiente do município. Outra proposição é que a aplicação sistemática dos instrumentos de execução do PLAM-RG deve promover o fortalecimento institucional e o reforço do desempenho do SISMUMA, uma vez que o avanço de tal plataforma no sentido da instrumentalização desse sistema necessariamente deve ser acompanhado de um progresso correspondente no seu nível de estruturação e de organização funcional.

Dessa maneira as questões específicas assinaladas neste estudo são as seguintes:

- ❖ Como se caracteriza a aplicabilidade prática experimentada pelos instrumentos de execução do PLAM-RG no âmbito do SISMUMA?
- ❖ Como se caracteriza a capacidade institucional do SISMUMA?
- ❖ Quais as principais dificuldades práticas encontradas no emprego dos instrumentos de execução do PLAM-RG?
- ❖ Como avançar o PLAM-RG no sentido da instrumentalização e da articulação das ações ambientais do município?

De acordo com os propósitos e as questões específicas deste estudo delinear-se- se, assim, os seguintes objetivos:

✚ OBJETIVO GERAL:

- ❖ Caracterizar o estágio atual de implementação do PLAM-RG e propor estratégias ou alternativas para o progresso deste instrumento no âmbito da gestão ambiental do município.

✚ OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- ❖ Descrever o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA).
- ❖ Descreve e caracteriza o Plano Ambiental Municipal de Rio Grande (PLAM-RG).
- ❖ Caracterizar a aplicabilidade prática do PLAM-RG.
- ❖ Caracterizar a capacidade institucional do SISMUMA.

Para cumprir com tais objetivos, além desta primeira parte introdutória, o presente trabalho se encontra organizado basicamente em mais quatro partes: ii) metodologia; iii) referencial teórico; iv) resultados e discussão; e v) conclusões e recomendações.

No que concerne ao referencial teórico empregado neste estudo, cabem aqui algumas considerações de ordem geral. No desenvolvimento da base conceitual deste estudo, buscou-se traçar os aspectos centrais do modelo teórico do Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI) dentro do quadro da gestão e das políticas públicas voltadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável no Brasil. A escolha desta abordagem foi feita levando em consideração o fato de que a concepção teórica do GCI foi a responsável por orientar a elaboração do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande, o qual se apresenta como um dos principais produtos gerados através de uma reconhecida experiência de gerenciamento costeiro no extremo sul do país (TAGLIANI, KITZMANN e ASMUS, 2011). Por outro lado, levando em consideração que a adoção formal do Plano Ambiental abordado ocorre no contexto da municipalização do licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul, considera-se necessário que tal experiência seja devidamente contextualizada dentro do quadro mais amplo da gestão pública do meio ambiente no país.

2. METODOLOGIA

2.1. Caracterização do Método

O método utilizado no desenvolvimento do presente trabalho é o **Estudo de Caso**. Para a delimitação deste estudo de caso adotou-se como referencial teórico-metodológico a proposta de Robert K. Yin (YIN, 2010).

De acordo com o referencial adotado, esse método de pesquisa se diferencia de outros métodos devido a determinadas condições de pesquisa caracterizadas, principalmente, em função dos tipos de questões investigadas, da extensão do controle que o pesquisador tem sobre os eventos (fenômenos ou processos) em exame e da contemporaneidade dos mesmos.

O quadro a seguir traz uma proposta de caracterização básica desse método de pesquisa.

Quadro 1: Caracterização do estudo de caso conforme as condições da pesquisa.

Condições da Pesquisa	Característica do Estudo de Caso
1. Tipo de questão de pesquisa	Como, por quê?
2. Controle dos eventos	Nenhum.
3. Contemporaneidade dos eventos.	Atual.

Fonte: Adaptado COSMOS Corporation (*apud* Yin, 2010, pg. 29).

Considerando a natureza e a questão central de pesquisa - “Como se configura o estágio atual de implementação do PLAM-RG em relação à sua aplicabilidade prática e à capacidade institucional do sistema de gestão ambiental do município?”- o método aqui utilizado caracteriza-se formalmente como estudo de caso.

A partir da caracterização do método empregado, cabe delinear os cinco componentes de um projeto de pesquisa especialmente importantes para a configuração do estudo de caso (YIN, 2010, p. 49):

1. As questões da pesquisa;
2. As proposições do estudo;
3. A(s) unidade(s) de análise;
4. A lógica que une os dados às proposições; e
5. Os critérios para interpretar as constatações.

O delineamento de cada um desses componentes representa já a própria delimitação do estudo de caso abordado, o que é realizado a seguir.

2.2. Delineação do Estudo de Caso

2.2.1. Questões do estudo.

Este estudo de caso é constituído com base em três questões-chave a partir das quais são definidos um objetivo geral e quatro objetivos específicos. O quadro abaixo relaciona estas questões aos objetivos específicos do estudo de caso.

Quadro 2: A relação entre as questões e os objetivos específicos do estudo de caso.

QUESTÕES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
1. Como se configura o estágio atual de implementação do PLAM-RG no âmbito do SISMUMA?	1. Descrever o SISMUMA. 2. Descrever e caracterizar o PLAM-RG. 3. Caracterizar a aplicação prática dos instrumentos de execução do PLAM-RG. 4. Caracterizar a capacidade institucional do SISMUMA.
2. Porque o PLAM-RG encontra-se nesse estágio de implementação?	5. Identificar os fatores que configuram barreiras para o avanço do PLAM-RG.
3. Como avançar o PLAM-RG no âmbito da gestão ambiental do município?	6. Propor alternativas para o progresso do PLAM-RG no sentido da instrumentalização e da articulação das ações ambientais do município.

Fonte: elaborado pelo autor.

2.2.2. Proposições.

A proposição fundamental deste estudo é a de que a implementação do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande (PLAM-RG) depende da capacidade institucional do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA). Nesse sentido, parte-se da premissa de que o avanço do Plano Ambiental no sentido da instrumentalização do SISMUMA deve ser acompanhado pela estruturação correspondente deste sistema.

Outra proposição que norteia o desenvolvimento desse estudo é a de que a capacidade institucional do SISMUMA pode ser indicada de forma geral em termos da disponibilidade de recursos, da articulação institucional e da continuidade político-administrativa dos órgãos ambientais do município.

2.2.3. Unidade de análise.

Conforme Yin (2010) a definição da unidade de análise representa a própria delimitação do “caso” em estudo. Nesse sentido, o caso aqui em exame é precisamente a “implementação do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande (PLAM-RG)”, sendo que a unidade de análise privilegiada neste estudo é o “Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA)”. Desse modo, esta é uma análise orientada ao sistema de gestão ambiental no âmbito do qual se processa a implementação deste instrumento, ou seja, é uma análise orientada ao processo de gestão ambiental municipal e não a este instrumento tomando isoladamente (p.ex. conteúdo técnico-científico ou normativo) e nem mesmo aos resultados obtidos através do seu exercício.

Para efeito de análise se delimitou como subunidades a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) e o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA). Estas subunidades são consideradas aqui como os componentes básicos responsáveis por configurar o SISMUMA. Por sua vez, as inferências acerca destas unidades foram realizadas a partir de análise documental (leis municipais, atas, etc.) e de entrevistas conduzidas com gestores, técnicos e cidadãos ligados aos órgãos ambientais de referência.

2.2.4. Ligação lógica dos dados às proposições do estudo.

A coerência entre os resultados obtidos e às proposições do estudo deve ser verificada através da identificação de aplicações práticas dos instrumentos de execução do Plano Ambiental e das experiências, percepções e opiniões dos sujeitos envolvidos no processo de gestão ambiental do município. Desta forma dever-se-á relacionar os achados da pesquisa concernentes à aplicabilidade do PLAM-RG com aqueles pertinentes à capacidade institucional do SISMUMA, no intuito de conhecer a trajetória deste instrumento no campo empírico da gestão ambiental, as dificuldades e as necessidades práticas relacionadas à sua aplicação, bem como as possibilidades tangíveis de avanço desta plataforma.

2.2.5. Critérios para interpretar as constatações.

A interpretação dos achados da pesquisa baseia-se principalmente na percepção dos sujeitos envolvidos direta ou indiretamente no processo de implementação do PLAM-RG e a partir de inferências acerca das categorias de análise privilegiadas neste estudo, quais sejam: aplicabilidade dos instrumentos de execução do PLAM-RG e capacidade institucional do SISMUMA.

A aplicabilidade do PLAM-RG é inferida a partir da identificação de experiências de aplicação prática dos seus correspondentes instrumentos de execução.

A capacidade institucional do SISMUMA, por sua vez, é inferida a partir da estrutura e das condições de funcionamento desse sistema, as quais são indicadas em termos de disponibilidade de recursos, articulação institucional e continuidade político-administrativa. Esta categoria é especialmente “preenchida” com os dados referentes à percepção dos sujeitos participantes da pesquisa.

2.3. Fontes de evidência e técnicas de coleta de dados

As fontes de evidência utilizadas na realização do estudo de caso foram as seguintes: documentação, observação direta e entrevistas. Essas diferentes fontes foram utilizadas de forma complementar para a obtenção de informações pertinentes tanto ao contexto quanto ao caso estudado. A seguir apresentamos uma breve descrição das fontes de evidência utilizadas e dos principais aspectos analisados a partir de cada uma delas. Considerando a importância assumida pelas entrevistas no desenvolvimento desse estudo, uma atenção especial será dada para as diferentes técnicas utilizadas na coleta e no tratamento das informações obtidas através dessa fonte.

2.3.1. Documentação.

Para a obtenção da informação documental considerou-se diversos documentos, em especial: legislação ambiental e outras relacionadas à gestão ambiental do município, atas de reuniões e resoluções do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA) e arquivo de registro das atividades de licenciamento ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA).

2.3.2. Observação direta.

A observação direta, considerada como técnica de coleta de dados para obter informações sobre determinados aspectos da realidade diretamente experimentada pelo pesquisador (BONI e QUARESMA, 2005), foi realizada mediante participação como ouvinte em reunião do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), ocorrida no dia 29/11/2011, no período da tarde, nas instalações do Centro de Pesquisa e Gestão dos Recursos Pesqueiros Lagunares e Estuarinos de Rio Grande (CEPERG).

2.3.3. Entrevistas

Na pesquisa qualitativa a entrevista é uma das principais técnicas de coleta de dados e uma importante fonte de evidência para os estudos de caso. Através delas os pesquisadores buscam obter dados objetivos ou subjetivos, sendo que esses últimos se relacionam a concepções, percepções, intenções, opiniões, valores e atitudes dos sujeitos entrevistados. Para a realização do presente estudo foram utilizados diferentes tipos ou procedimentos de entrevistas de acordo com os propósitos específicos da pesquisa. Os tipos de entrevista aqui utilizados foram os seguintes: projetiva, com grupo focal e aberta. Na sequência é feita uma breve descrição de cada um desses tipos de entrevista conforme BONI e QUARESMA (op. cit.).

A entrevista projetiva é aquela centrada em técnicas visuais, isto é, a utilização de recursos visuais onde o entrevistador pode mostrar distintas projeções, imagens ou apresentações ao informante, com a finalidade de aprofundar determinadas informações pertinentes ao estudo. Esta abordagem foi adotada na entrevista realizada com a Secretária Municipal de Meio Ambiente, considerada como uma informante-chave do nosso estudo.

A entrevista com grupo focal é uma técnica cujo objetivo principal estimular os participantes a discutir sobre um assunto de interesse comum, ela se apresenta como um debate aberto sobre um tema. Os participantes são escolhidos a partir de um determinado grupo cujas ideias, percepções, experiências e opiniões que são do interesse da pesquisa. A primeira tarefa do moderador é a sua própria apresentação e também uma rápida apresentação do tema que será discutido. Neste procedimento de entrevista os participantes podem aportar comentários com base em suas experiências sobre o tema em questão e levar em conta os diferentes pontos de vista na formulação

de suas respostas. Esta abordagem foi adotada com a entrevista conduzida com a equipe técnica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

A entrevista aberta atende principalmente finalidades exploratórias. As perguntas são respondidas dentro de uma conversação informal. É utilizada quando o pesquisador deseja obter o maior número possível de informações sobre determinado tema, segundo a visão do entrevistado, e também para obter um maior detalhamento do assunto em questão. Esta abordagem foi adotada nas entrevistas conduzidas com os demais entrevistados do estudo.

Ao total foram realizadas seis entrevistas, conduzidas pessoalmente com os entrevistados. A realização das entrevistas cobriu os meses de novembro e dezembro de 2011. As entrevistas tiveram duração variável em torno de 45 a 60 minutos, somando ao todo mais de 5 horas de áudio. As entrevistas gravadas foram posteriormente transcritas para a categorização dos resultados. No procedimento de categorização dos resultados, o tratamento do material consistiu basicamente na seleção de “recortes” das entrevistas, privilegiando aquelas partes consideradas mais pertinentes aos aspectos levados em consideração no delineamento do presente estudo de caso. Neste trabalho não se procedeu a nenhum tipo de análise de discurso ou outra técnica qualquer voltada à exploração de outros aspectos de conteúdo.

Optou-se por não nomear os entrevistados ao longo do trabalho, nos limitando a indicar o vínculo dos sujeitos participantes da pesquisa com os órgãos ambientais que nos servem como unidades de referência; bem como de outros órgãos públicos representativos. Assim, temos sujeitos participantes da pesquisa ligados a (o):

- a) Secretaria Municipal de Meio Ambiente: Atual Secretária Municipal; Ex-Secretário Municipal; e, Equipe Técnica e funcionários.
- b) Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente: Atual Secretário-Executivo; Membros efetivos.
- c) Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento: Atual Secretário Municipal.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. Gestão e políticas públicas: conceitos e modelos básicos

Os conceitos de gestão e políticas públicas se encontram entrelaçados e intimamente relacionados a determinadas concepções de Estado e de governo. Adotamos como ponto de partida o entendimento de que a gestão e as políticas públicas se referem basicamente ao “governo em ação” (CARADE, 2009). Cabe indicarmos que atualmente a ação governamental se dá sob a égide do Estado Democrático de Direito. Nesta concepção se atribui como finalidade precípua do Estado – concebido como organização político-administrativa e territorial da sociedade civil – a realização dos valores democráticos da sociedade (igualdade, liberdade, dignidade da pessoa) (SILVA, 2008). Nesse sentido se concebe que a atuação do governo é orientada no sentido da salvaguarda dos direitos individuais e do bem comum, tendo em vista a consecução dos interesses públicos. Vale salientar que em um Estado democrático os interesses públicos são entendidos como os valores que, em um dado período histórico a sociedade aceita e se propõe realizar (PHILIPPI JR & MAGLIO, 2005).

Na ótica do direito administrativo o “governo” desempenha a função política de comando, de coordenação, de direção e de fixação de diretrizes de atuação do Estado, tendo como incumbência determinar a forma de realização de seus objetivos (ALEXANDRINO & PAULO, 2010). Em relação ao governo, a Administração Pública desempenharia, estritamente, a função administrativa de execução das políticas governamentais fixadas – no âmbito das quais estariam compreendidos os diferentes campos específicos das políticas públicas (ALEXANDRINO & PAULO, op.cit.). Desse modo a Administração Pública pode ser definida, em sentido objetivo, como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos (DI PIETRO, 2010). Em sentido formal ou subjetivo, esta expressão se define pelo conjunto de órgãos e pessoas jurídicas que a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado – que, predominantemente, é exercida pelos órgãos do Poder Executivo (DI PIETRO, op.cit.).

As políticas públicas, por seu turno, são usualmente compreendidas como o conjunto de princípios e diretrizes estabelecidos pela sociedade civil por meio de sua representação política, na forma da lei, que orientam a tomada de decisões e a execução

das ações a serem implementadas pelo Estado (PHILIPPI JR. & MAGLIO, op. cit.). Em termos gerais as políticas públicas são, nesse sentido, ações governamentais dirigidas a atender determinadas necessidades públicas (GELINSKI & SEIBEL, 2008).

No tocante às políticas públicas, tendo em vista uma aproximação da realidade e das práticas políticas associadas, são importantes algumas distinções entre “tipologias” de políticas e “dimensões” do processo político-administrativo implicado na gestão de tais políticas. Ao lado destes aportes teóricos o modelo relacionado ao “ciclo” das políticas públicas tem recebido notável ênfase na literatura concernente a este campo de estudos no Brasil (TREVISAN e BELLEN, 2008). Para a elucidação do referido ciclo e das indicadas tipologias e dimensões das políticas públicas adotamos como base os contributos de FREY (2000), devido à clareza expositiva das elaborações teóricas e ao número significativo de citações acolhidas por seu trabalho na literatura consultada sobre o tema.

❖ **Tipologias de políticas públicas.**

As políticas públicas podem ser caracterizadas em quatro tipologias básicas, de acordo com as respectivas formas de implementação e meios aplicados, aos conteúdos e aos modos de conflitos políticos implicados. Os tipos de políticas públicas são caracterizados como segue:

- ✓ **Distributivas:** são caracterizadas por um baixo grau de conflito, pois seu caráter distributivo só aparece como promotor de vantagens, beneficiando grande número de destinatários, e a sua aplicação não acarreta custos – pelo menos diretamente percebíveis – para outros grupos de interesses;
- ✓ **Redistributivas:** são caracterizadas pelos conflitos causados pelo “deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre segmentos da sociedade”;
- ✓ **Regulatórias:** caracterizam-se por operar mediante ordens e proibições, decretos e portarias; dependem da configuração concreta das políticas (i.e., instrumentos de execução); custos e benefícios podem ser distribuídos de forma equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, mas, por outro lado, podem atender a interesses específicos e restritos. O processo de

mediação de conflitos pode variar de acordo com a configuração específica das políticas.

- ✓ *Estruturadoras*: determinam “as regras do jogo” e com isso as estruturas dos processos políticos, ou seja, as condições gerais sob as quais se desenrolam as políticas públicas. Diz respeito às instituições condicionantes – refere-se à criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema governamental, à configuração dos mecanismos de mediação de conflitos e à articulação e coordenação entre os atores políticos.

Destacamos aqui as políticas *regulatórias* e *estruturadoras* pelo fato de que as políticas ambientais em geral se enquadram dentro destas tipologias. A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), de modo exemplar, além de estabelecer os instrumentos necessários para a regulação do uso do meio ambiente também estrutura o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISNAMA), dispõe sobre o arranjo institucional para a implementação de forma descentralizada da política ambiental em todo território nacional.

❖ **Dimensões das políticas públicas.**

Conforme FREY (op.cit.) as dimensões das políticas públicas são diferenciadas a partir dos termos em inglês de “*politics*”, “*polity*” e “*policies*” para designar respectivamente as dimensões concernentes ao processo de tomada de decisão, às instituições políticas e aos conteúdos das políticas.

A primeira diz respeito ao processo decisório que envolve a mediação de conflitos de interesses para o estabelecimento de uma proposta de ação política “negociada” ou “pactuada” entre os atores influentes na arena política. A segunda diz respeito à estrutura institucional do sistema político-administrativo implicada na implementação e execução da ação fixada. A terceira, por sua vez, diz respeito à configuração concreta dos programas governamentais, às soluções técnicas para os problemas assinalados e ao conteúdo material das decisões políticas (p.ex., os instrumentos de execução das políticas).

❖ **O ciclo das políticas públicas.**

O ciclo das políticas públicas representa as fases do processo político-administrativo que caracterizam o agir público voltado à resolução de problemas, o que se revela um modelo útil para a análise da vida de uma política. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos que podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, ao quadro de atores sociais atuantes nas arenas políticas e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. Do ponto de vista analítico FREY (ibidem) propõe uma distinção entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, definição da agenda política, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, avaliação de políticas e eventual correção.

Conforme tal abordagem, resumidamente, na primeira fase o interesse principal da análise é saber como um determinado problema percebido enquanto tal dentro do campo de ação política se torna relevante do ponto de vista político e administrativo e se transforma em um tema inserido na pauta da agenda política. Quando um dado problema é inserido na agenda política, se entra então na segunda etapa deste processo. Para poder tomar essa decisão é preciso uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções de ação disponíveis, bem como uma apreciação das chances do tema se impor na arena política. Na fase posterior, se decide pela mais adequada entre as várias alternativas de ação, o que geralmente envolve a mediação de conflitos de interesses entre os atores mais influentes na política e na administração. Na fase seguinte de implementação se dá a execução das ações por intermédio das instâncias administrativas para as quais a “encomenda da ação” é dirigida. No que tange à análise do processo de implementação, é possível discernir os enfoques cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daqueles cuja atenção é voltada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, examina-se em que medida a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas dos eventuais “déficits de implementação”. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo em si, isto é, a descrição do “como” e a explicação do “porque”. Finalmente, na avaliação as ações implementadas são apreciadas no tocante aos seus impactos efetivos, comparando-se os resultados obtidos e esperados com os objetivos definidos. A avaliação permite assim o controle dos

impactos e a correção do rumo ou dos próprios objetivos da ação, podendo gerar um novo ciclo de política.

De acordo com FREY (ibidem) na prática os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa sequência, pois na realidade este é um processo complexo e interativo cuja dinâmica é alimentada por interações mútuas dos atores envolvidos na arena política. Além disso, é ressaltado que processos de aprendizagem política e administrativa ocorrem de fato em todas as fases do processo, ou seja, o controle dos impactos não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode acompanhar as diversas fases e conduzir adaptações permanentes do programa e dos rumos das ações e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política.

Em resumo as políticas públicas, depois de desenhadas e formuladas, se desdobram em planos, programas e projetos; quando as ações são colocadas em prática são implementadas, ficando então submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2003).

3.2. Configuração do setor ambiental no Brasil: alguns aspectos fundamentais.

De acordo com RIBEIRO (1996) a estruturação do setor ambiental do Estado brasileiro operou-se de forma concomitante com o aumento da importância da questão no cenário internacional, com destaque para as Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano em Estocolmo (1972) e, particularmente, a Conferência para Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro em 1992. Segundo o mesmo autor, o setor ambiental configura-se como um campo político-econômico complexo, formado basicamente pelo conjunto de cinco segmentos diferenciados de atores políticos, econômicos e sociais que atuam na arena política, influenciando as tomadas de decisão e participando da execução das ações. Dentre estes se apresentam os órgãos e instâncias governamentais próprias do Estado brasileiro, as agências multilaterais e bilaterais de financiamento e de cooperação internacional, a iniciativa privada, as ONGs nacionais e internacionais e, para completar, as populações locais e os movimentos sociais.

Ainda de acordo com RIBEIRO (ibidem) a necessidade de levar em consideração este quadro de atores no delineamento de estratégias e de linhas de ação para a implementação do desenvolvimento sustentável implica o conhecimento das

determinações advindas dos níveis locais, regionais, nacionais e internacionais que impõem constrangimentos e fornecem oportunidades para as experiências e práticas de gestão ambiental nos distintos âmbitos espaciais. Isto representa conforme o referido autor um problema de conceitualização das interações entre estas diferentes escalas de ação, o que exige para o seu devido entendimento uma significativa capacidade interpretativa de processos históricos, sociológicos, políticos e econômicos que operam em escala global – o que é dificultado para as populações locais que ao reproduzirem as suas condições de vida geralmente em contextos históricos e culturais circunscritos a cosmovisões particulares, tendem a permanecer alheados deste processo (RIBEIRO, *ibidem*).

Para MORAES (1999) a composição da estrutura de planejamento e de gestão ambiental no aparato governamental brasileiro ocorre historicamente na contramão da tendência de desmonte do aparelho de Estado operado nas últimas décadas do século XX – isto atrelado ao processo de reforma do Estado brasileiro e da reorientação da ação estatal sobre as ordens econômicas e sociais. Neste contexto o referido autor identifica três fases na evolução da política ambiental brasileira que abarcam a virada para o século XXI:

- ❖ A fase pioneira do setor seria marcada pela criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República em 1973 – sob a influência da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o tema. Nesta primeira etapa a política ambiental era pensada prioritariamente como ação de combate à poluição, dominando então uma ótica tecnicista;
- ❖ A segunda fase seria marcada pela promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente que estabelece o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e cria o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Nesta etapa, então sob os ecos da democratização do sistema político brasileiro, a concepção imperante prioriza ações de conservação e proteção de áreas dotadas de condições naturais prístinas. Domina neste período uma visão biologista da gestão ambiental;
- ❖ A terceira fase, por sua vez, seria marcada pela criação em 1988 de um ministério específico para tratar do tema, o Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, a partir do programa “Nossa Natureza”. A nova orientação desta etapa é impressa através da realização da Conferência

das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, sendo, portanto, caracterizada pela incorporação da noção de desenvolvimento sustentável como guia teórico das ações e práticas voltadas ao meio ambiente;

Conforme MORAES (op.cit.) esta derradeira fase resgata a discussão econômica da questão ambiental e se preocupa bem mais com os aspectos institucionais de programas e projetos e, entre outros componentes, introduz o planejamento participativo. Este autor destaca ainda que nesta nova orientação se retoma a perspectiva territorial da gestão ambiental, o que pode ser evidenciado através das propostas de zoneamento ecológico-econômico exercitadas em macro escala na Amazônia e na Zona Costeira. Isto acaba transcendendo a visão estreita da área ambiental, impondo um caráter eminentemente intersetorial às ações de gestão ambiental, o que é dado pela espacialização das políticas setoriais, favorecendo a integração e a articulação das ações governamentais (MORAES, *ibidem*).

Na realidade, por determinações intrínsecas a seu campo de atuação, um bom planejamento e execução de políticas ambientais está destinado à integração intersetorial e entre escalas de governo (MORAES, 1997). Desta forma, os órgãos ambientais não podem ser vistos como mais um setor da administração e do aparato governamental, mas como um elemento de articulação e de coordenação intersetorial, cujas ações perpassam diferentes políticas públicas. Nesse sentido, o “ambiental” deve ser desse modo concebido como um vetor que necessita internalizar-se nos diversos programas e ações estatais dando-lhes também um elemento de articulação (MORAES, op. cit.). Além disso, uma efetiva gestão ambiental do território brasileiro implica na adoção e no exercício de modelos institucionais descentralizados, visto que é impossível gerenciar o espaço sem interfaces sólidas com a sociedade civil e os governos locais, nem sem o acordo com a especificidade dos quadros municipais em termos de suas formações fisiográficas e sócio-históricas (MORAES, *ibidem*).

Apesar deste caráter estratégico da gestão ambiental sob o ângulo da ação governamental dentro da organização político-administrativa e territorial do Estado brasileiro, historicamente o processo de internalização da questão ambiental nas políticas públicas nacionais não obedeceu a uma motivação orgânica e endógena, mas a um processo gradual de constituição marcado por pressões externas dos países centrais e

organismos internacionais, embora as pressões internas dos movimentos socioambientais também tenham desempenhado um papel de indução em plano secundário (FERREIRA, 1998; TAVOLARO, 1999 *apud* LIMA, 2011).

Em geral o processo recente de institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil apresenta limites e contradições, tanto em decorrência da ambiguidade assumida pela tendência descentralizadora da gestão pública do meio ambiente no país quanto pela ambivalência da própria noção de desenvolvimento sustentável incorporado no discurso governamental e nas práticas sociais (LIMA, 2011). A percepção geral que fica do debate contemporâneo a respeito deste tema é a de que o processo de institucionalização avançou significativamente, principalmente em seus aspectos legais e institucionais, porém suas motivações, objetivos e instrumentos se construíram sob o signo da ambivalência e do pragmatismo econômico e, por conseguinte, não poderia apresentar hoje resultados mais consistentes e eficazes do ponto de vista socioambiental (LIMA, *op. cit.*). Por esta razão, os avanços do processo de gestão ambiental não foram capazes de conter a degradação ambiental no país, nem distribuir com equidade os benefícios materiais do crescimento econômico e nem mesmo despertar na sociedade brasileira a capacidade cidadã de participar na decisão dos rumos do desenvolvimento advindos do próprio crescimento (LIMA, *ibidem*).

Em suma, consideramos que estes aportes fornecem “pistas” importantes para pensarmos a configuração do setor ambiental na sua natureza multifacetada, com base em uma perspectiva histórica que revela a lenta e gradual institucionalização da gestão pública do meio ambiente no país. Desse modo, é possível verificar que este processo traz consigo, além de limites e contradições, mudanças significativas nas concepções e abordagens afeitas à área, o que redefine historicamente a abrangência da própria problemática ambiental. Neste percurso percebermos que as transformações continuam incessantemente, como visto hoje em dia, por exemplo, pelos desdobramentos significativos do conceito de desenvolvimento sustentável de modo a abarcar noções como “justiça ambiental” e “equidade social”, novos elementos que passam então a reconfigurar o quadro da problemática “socioambiental” contemporânea. De lá para cá, no campo empírico observamos também importantes experiências descentralizadoras neste setor como demonstram, por exemplo, os casos de municipalização do licenciamento ambiental em vários Estados brasileiros, como o caso do Rio Grande do Sul (CARVALHO, 2010). Portanto é importante ressaltar que o campo por onde

transitamos além de complexo é notadamente mutável ao longo do tempo, condição que impõe um permanente esforço no sentido da renovação dos quadros interpretativos utilizados para a avaliação e adaptação contínua das propostas e práticas encaminhadas no âmbito da gestão pública do meio ambiente.

3.3. Gestão pública do meio ambiente no país: tendências gerais.

A gestão pública do meio ambiente no Brasil é especialmente promovida no âmbito da atuação do Estado brasileiro a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, quando pela primeira vez se insere o tema “meio ambiente” em sua concepção unitária (MACHADO, 2002). A Constituição brasileira de 1988 inovou ao estabelecer princípios descentralizadores no que se refere às competências e às atribuições da União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, considerando especialmente os municípios como entes federados (SCARDUA, 2003). De acordo com SCARDUA (2003), antes da promulgação da nova Constituição brasileira, a Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, instituída pela Lei nº 6.938 em 1981, já previa um sistema descentralizado de gestão ambiental. Neste ponto vale ressaltar que esta notada tendência descentralizadora do modelo de gestão pública tem suas raízes históricas no processo recente de reforma do Estado brasileiro e de democratização do sistema político do país. Tendo em vista a clara ressonância deste processo no âmbito da gestão pública do meio ambiente, antes de avançarmos sobre os alicerces da gestão e das políticas ambientais que nos interessam particularmente, devemos levar em consideração sucintamente alguns elementos importantes que o debate suscitado aporta para o nosso estudo.

De acordo com ABRUCIO (2007) o processo recente de reforma do Estado no Brasil é desencadeado no momento em que se conjugavam dois fenômenos marcantes: a crise do regime autoritário e a derrocado do modelo nacional-desenvolvimentista. Este processo foi vivenciado no ímpeto das mudanças políticas de redemocratização da sociedade brasileira e sob os efeitos de uma crise fiscal e administrativa do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001), flagrada sob os abalos de uma crise econômica e financeira internacional. Essa crise generalizada foi responsável por colocar em questionamento o modo tradicional de organização e de gestão governamental, a partir do evidente esgotamento do modelo burocrático de gestão governamental (MARINI, 2005) e do debate suscitado acerca do papel do Estado e do modo adequado de

intervenção estatal sobre a ordem econômica e social. No bojo de tal processo as reformas experimentadas podem ser divididas em dois estágios: o primeiro, visando à construção e à reconstrução das capacidades administrativas e institucionais do Estado, por meio da estabilização macroeconômica, marcado por medidas de abertura externa da economia e a eliminação de barreiras para o funcionamento das regras de mercado; e o segundo estágio, envolvendo medidas de longo prazo e questões mais estruturais, afetando significativamente as esferas locais e as políticas sociais (SCARDUA, 2003). Além disso, as mudanças organizacionais experimentadas no âmbito da administração pública perseguiram objetivos adicionais, tais como a racionalização dos recursos fiscais e do gasto público, a eficiência dos serviços públicos, a democratização dos processos decisórios e políticos e a descentralização do sistema político-administrativo (MARINI, 2002).

Conforme SCHOMMER (2003) a transformação pelo qual passa a gestão pública brasileira é influenciada por um conjunto de fatores de pressão que podem ser divididos em duas agendas – a democrática e a liberal –, exigindo dos governos, ao mesmo tempo, mais democracia e eficiência. Por um lado, a primeira agenda reivindicava novos direitos sociais e políticos, equidade nos resultados das políticas públicas e democratização dos processos decisórios, pela divisão do poder entre os níveis de governo e por meio da abertura de canais de participação da sociedade civil no processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental (SCHOMMER, op. cit.). Por outro lado, a segunda agenda, que ganhou força em função da crise financeira e do movimento de questionamento do papel do Estado, exigia a redução do aparato burocrático do Estado e maior eficiência, eficácia, efetividade e qualidade na prestação de serviços públicos (SCHOMMER, ibidem). Desse modo, como resultado destes e de outros fatores, consolidou-se o movimento no sentido da descentralização do Estado e da revalorização do local como espaço privilegiado de gestão pública, cuja idéia motriz é a de que políticas públicas formuladas e executadas localmente têm maior possibilidade de adequação às necessidades da população, bem como serem mais bem controladas e avaliadas pela comunidade interessada – tal visão parte do pressuposto de que a descentralização é necessária para melhorar a qualidade do governo local e que uma sociedade civil robusta é pré-requisito para um bom governo (SCHOMMER, ibidem).

Nesse sentido a descentralização como estratégia operacional que molda o novo *modus operandi* de uma nova concepção de políticas públicas tem sido associada a mecanismos também inovadores, como a abertura de novos canais de participação dos atores sociais envolvidos neste processo (SCARDUA & BURSZTYN, 2003). Na linha destes mecanismos inovadores de gestão de políticas públicas, um dos espaços de participação social, negociação de demandas e mediação de conflitos de interesse que vem se consolidando num conjunto expressivo de municípios brasileiros são os órgãos colegiados vinculados a campos específicos de políticas como, por exemplo, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CARVALHO *et al*, 2005). Todavia para ser efetiva a descentralização deve contar, de um lado, com a participação social e, de outro, com o adequado compartilhamento de responsabilidades – isto de acordo com as capacidades existentes ou construídas para tanto – entre os distintos níveis de governo, o que passa, necessariamente, pelo entendimento adequado e pelo exercício da *subsidiariedade* (que postula que a regulação pública deve ser realizada no nível menos centralizado possível), que é um dos princípios norteadores do sistema político-administrativo brasileiro, ao lado da autonomia e da interdependência entre os entes federados (SCARDUA & BURSZTYN, *op. cit.*).

Entretanto é preciso salientar que o processo ideal de descentralização está atrelado a outros aspectos, como capacidade institucional e administrativa local, controle social, mecanismos de flexibilização, mas, sobretudo, é de suma importância que tal processo ocorra de forma compartilhada com outras instâncias e esferas do governo (AZEVEDO, PASQUIS & BURSZTYN, 2007). No Brasil o processo de descentralização política e a participação social já vêm acontecendo de forma lenta e gradual, mas parece ser um caminho inexorável como, na área ambiental, o número de órgãos ligados ao meio ambiente que crescem a cada dia demonstram (AZEVEDO, PASQUIS & BURSZTYN, *op. cit.*). Contudo permanecem ainda problemas gerais na descentralização da política ambiental brasileira – e, conseqüentemente, na aplicação dos seus instrumentos de execução em diferentes níveis de governo – que podem ser traduzidos através das seguintes questões ainda em aberto: Em que medida a descentralização não vem sendo interpretada (e praticada) de maneira estreita, ou seja, mais como uma transferência de responsabilidades (sem a devida contrapartida de recursos do governo central), do que propriamente um compartilhamento com os estados e municípios de sua competência legislativa e administrativa? Em que medida o

princípio da subsidiariedade está sendo aplicado realmente como deveria e não como uma omissão do governo federal diante de ações que as esferas estaduais e municipais não têm capacidade/governança para efetuar? (AZEVEDO, PASQUIS & BURSZTYN, *ibidem*). Apesar dos desafios que este processo representa para a gestão pública em geral, a partir dos princípios de subsidiariedade e de governança chega-se a seguinte premissa para a descentralização: está só pode ser plenamente realizada onde há sustentabilidade institucional (capacidade financeira e administrativa) para tanto (AZEVEDO, PASQUIS & BURSZTYN, *ibidem*).

Portanto pensamos que ao tratarmos de trajetórias particulares dos instrumentos de execução das políticas ambientais é importante levarmos em consideração que fatores estruturais tais como a democratização, a descentralização e a reforma gerencial da administração pública são elementos determinantes na configuração do novo modelo de governança ambiental que desponta no país. Nesse sentido é necessário reconhecer que tal modelo surge ao mesmo tempo como resultado e condição do próprio sistema político-administrativo implicado na formulação e execução das políticas públicas voltadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável no Brasil. Este modelo emergente aparece neste contexto como uma forma necessária para o estabelecimento de um processo democrático de gestão ambiental de cunho *descentralizado, compartilhado e participativo*, alicerçado sobre os pilares das políticas e da gestão pública do meio ambiente em território nacional.

3.4. Desafios à gestão pública do meio ambiente no Brasil.

O exercício da gestão pública do meio ambiente no Brasil representa um contínuo desafio ao Estado brasileiro e à Sociedade Civil, visto a persistência de uma série de dificuldades na aplicação dos instrumentos de execução das políticas ambientais e no cumprimento da legislação ambiental brasileira. Para QUINTAS (2006) os obstáculos enfrentados pelos gestores e técnicos dos órgãos governamentais ligados ao meio ambiente são de toda ordem, desde a falta de condições de trabalho (meios materiais, equipe técnica adequada, recursos financeiros, instalações, acesso a informações técnicas, apoio da chefia) e até ausência pura e simples de vontade política dos governantes para tornar o órgão presente e atuante na sociedade.

De acordo com este mesmo autor, o enfrentamento diário destas dificuldades, em geral, vem acompanhado de severas críticas ao trabalho realizado pelos técnicos e

servidores públicos no cumprimento de suas atribuições e responsabilidades, isto sem o devido reconhecimento dos esforços depreendidos nas práticas e nos fazeres cotidianos da gestão ambiental pública:

Apesar de todos os esforços para vencer as barreiras e *'brigar para trabalhar'*, muitas vezes, os técnicos são rotulados de corruptos, perseguidores dos *'pequenos'*, incompetentes, omissos e descomprometidos com a causa ambiental. Diante disso, nos sentimos incompreendidos e injustiçados, principalmente pelas críticas dos órgãos ambientais que, em vários casos não levam em conta as dificuldades e os esforços dos seus servidores. (Quintas: 2006)

Ainda de acordo com o mesmo autor, tais dificuldades se intensificam quando consideramos a falta de articulação entre os diferentes órgãos da administração pública e, notadamente, entre estes com outros segmentos da sociedade:

Quando atuamos em entidades da sociedade civil, nos deparamos, em muitos casos, tanto com omissão, incapacidade e, às vezes, conivência dos órgãos públicos, quanto com indiferença, incompreensão e desinteresse da população diante de ameaças e agressões ao meio ambiente. Como se isso não bastasse, há situações onde também os órgãos públicos não se entendem: é o chamado *'jogo de empurra'*. Um órgão, quando cobrado para tomar determinada providência, diz que tal assunto é de competência do outro que, por sua vez, discordando ou alegando falta de condições, *'passa o problema para frente'*, ou *'senta em cima'* ou, ainda, devolve a *'batata quente'* ao remetente. Enquanto isso, nada se resolve, o agressor vai levando vantagem e a degradação ambiental vai crescendo cada vez mais. O pior de tudo é que há muitos problemas ambientais cuja solução exige a participação de vários órgãos públicos. É o caso de muitas questões da área costeira, que pelo menos exige a interferência da Secretaria do Patrimônio da União, Ibama e Órgão Estadual de Meio Ambiente. (Quintas: 2006).

Desta forma, é necessário reconhecer que a gestão ambiental pública é, essencialmente, uma mediação de conflitos: conflitos nas relações entre segmentos sociais com interesses diferentes, conflitos na ocupação do território e na utilização dos

recursos ambientais, conflitos na definição das responsabilidades de cada um (BRASIL, 2006). Sobretudo, na medida em que o desenvolvimento sustentável é uma proposta emergente, em conflito latente e generalizado com o modelo de desenvolvimento econômico predominante, este conflito se reflete em limitações na governabilidade (i.e. na legitimidade e na capacidade governativa do Estado) e não apenas em relação à falta de requisitos técnicos que promovam a eficiência e a eficácia (CORBUCCI, 20003).

Outras dificuldades pontuadas para a gestão ambiental brasileira são o descompasso entre os arranjos institucionais, normas e leis do país em torno da questão ambiental, o escasso cumprimento da legislação ambiental e o imediatismo das políticas econômicas centradas no desenvolvimento entendido simplesmente como crescimento econômico, o que se reflete no papel marginal do ministério do meio ambiente em relação aos demais, sobretudo em comparação às áreas econômicas do governo, como o ministério do planejamento (CAVALCANTI, 2004 *apud* ZHOURI, 2008).

Dentre os principais obstáculos que representam limites para as políticas brasileiras destaca-se notadamente a falta histórica de prioridade política da questão ambiental no país (LIMA, 2011). Esse descaso histórico com o patrimônio ambiental do país que vem desde a época colonial e acompanha, com algumas variações político-ideológicas, os sucessivos planos econômicos dos governos Vargas, Kubitschek, Goulart, incluindo aqueles que fizeram parte do ciclo autoritário de 1964 a 1985 até os dias atuais, onde assistimos aos conflitos de projetos desenvolvimentistas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do segundo governo Lula da Silva, planos reafirmados no programa da presidenta eleita na derradeira eleição de 2010 (LIMA, *op. cit.*).

No tocante ao escasso cumprimento da legislação ambiental brasileira, esta situação se explica em geral devido à conjunção de uma gama de fatores tais como conflitos de interesses de grupos e/ou setores econômicos e políticos; falta de vontade política governamental; dissociação entre os objetivos das políticas ambientais e as estratégias de desenvolvimento (políticas econômicas) adotadas; cultura política eivada de clientelismo e de patrimonialismo; a carência de recursos e/ou debilidades dos órgãos responsáveis por sua aplicação (FERREIRA, 1998; MONOSOWSKI, 1989; TOVOLARO, 1999 *apud* LIMA, *op. cit.*).

Finalmente, outro elemento indicado como criador de dificuldades adicionais para o avanço das políticas ambientais é a ambiguidade do papel do Estado em relação

aos problemas ambientais, onde este ente atua como agente mediador que deve intervir sobre a ordem econômica e social para atender a duas orientações contraditórias: ao estimular o crescimento econômico sob diferentes formas produz, inevitavelmente, uma ampla diversidade de impactos ambientais negativos que são transferidos para toda a sociedade, ainda que assimetricamente; ao regular, controlar e gerir as atividades humanas e os modos de apropriação dos recursos ambientais deve responder às demandas sociais como tarefas de legitimação da ordem constituída (LIMA, *ibidem*).

3.4. Concepção e abordagem do Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI).

Em termos gerais o Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI) pode ser compreendido como um processo organizado e orientado no sentido do desenvolvimento sustentável das zonas costeiras. Conforme CINCIN-SAIN e KNECHT (1998) o GCI é definido como “um processo dinâmico e adaptativo por intermédio do qual decisões são tomadas visando o uso sustentável das áreas costeiras e marinhas e dos seus recursos”. Segundo os mesmos autores, o GCI caracteriza-se, dentre outros aspectos, por tratar a interação entre os múltiplos usos da zona costeira enfocando-os de maneira integrada a partir de uma perspectiva sistêmica – dentro da qual é possível perceber tanto as dinâmicas naturais quanto as dinâmicas socioterritoriais responsáveis pela configuração do ambiente costeiro. Ainda segundo os mesmos autores, outro caráter marcante do GCI é que esta abordagem busca driblar a fragmentação setorial da ação governamental tradicional, reconhecidamente inadequada no tratamento da problemática socioambiental contemporânea, procurando a integração das distintas políticas públicas incidentes no território costeiro. Nesta ótica, a integração se apresenta como o princípio orientador do processo de GCI de acordo com a diretriz governante do desenvolvimento sustentável.

Levando em consideração que o GCI é um processo em busca de sua base de atuação é necessário reconhecermos desde o início que a gestão e as políticas públicas representam os seus alicerces fundamentais (POLETTE e SILVA, 2003). Entretanto, o desenvolvimento deste processo requer uma base de governança que extrapola os limites da esfera da ação governamental, implicando a participação dos diversos atores sociais, políticos e econômicos envolvidos neste processo. Estes representarão a sociedade civil organizada, o poder público e a iniciativa privada nos espaços políticos

de tomada de decisão, idealmente abertos para aprendizagens coletivas voltadas ao desenvolvimento sustentável da zona costeira. Contudo, aqui vale ressaltar que o desenrolar de tal processo exige do Estado e da Coletividade uma mudança de postura diante do atual modelo de gestão pública, de cunho descentralizado, compartilhado e participativo, que, especialmente no setor ambiental, sugere uma nova forma de governança dos bens comuns visando o uso coletivo e os interesses públicos, bem como as necessidades das presentes e futuras gerações.

Considerando ainda que a apropriação desigual do meio ambiente se encontra no fundamento das relações sociais e econômicas, devemos reconhecer que no cerne do processo de gestão ambiental - dentro do qual compreendemos o processo particular de gerenciamento costeiro - se encontra a mediação dos conflitos de interesses referentes ao uso dos recursos ambientais e à alocação assimétrica na sociedade dos custos e benefícios decorrentes de tais usos. Desta forma ao pensarmos em gerenciamento costeiro partimos da concepção geral de gestão ambiental, como expressa de forma abrangente através da seguinte definição:

A gestão ambiental é um processo de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais que agem sobre o meio físico-natural e construído. Esse processo de mediação define e redefine, continuamente, o modo como os diferentes atores sociais, por meio de suas práticas, alteram a qualidade do meio ambiente, e, também, como se distribuem os custos e os benefícios decorrentes da ação desses agentes. (Quintas, 2002:14).

Por outro lado, mantendo em vista a diretriz governante do desenvolvimento sustentável aplicada ao território correspondente às zonas costeiras, a função precípua que pode ser atribuída ao processo de gerenciamento destas zonas é precisamente o disciplinamento dos múltiplos usos do espaço e dos recursos costeiros. Em última instância, cabe destacar que o cumprimento desta função implica na regulação política do uso desse território (MORAES, 1994) e, conseqüentemente, em uma decisiva ação do Estado sobre as ordens econômica e social.

A respeito das funções tipicamente atribuídas ao processo de GCI, destacamos as seguintes: planejamento territorial; promoção do desenvolvimento econômico; proteção ambiental; governança dos recursos comuns; resolução de conflitos; proteção da saúde pública, gerenciamento de áreas públicas (UNESCO, 2003). Neste amplo

campo de atuação que se apresenta ao GCI, tem-se claro que não pode haver uma ação que vise a sustentabilidade do meio econômico, político e social se não existir a participação e o envolvimento de todas as forças ativas da sociedade; nesse sentido, os fatores e procedimentos que auxiliam neste processo de ação coletiva, vão desde o treinamento e formação de pessoal, até a normatização proporcionada pela legislação vigente, que regulamenta o uso dos recursos costeiros (MARRONI e ASMUS, 2005).

No que concerne à abordagem prática do processo de GCI, à semelhança modelo teórico das políticas públicas, este é concebido de acordo com um ciclo formado por uma série de fases que correspondem a uma sequência lógica de ações, que compreende desde a elaboração ou formulação de uma proposta de ação, passando pela implementação e pela avaliação dos resultados obtidos até a correção das ações executadas (UNESCO, op. cit.). À diferença do modelo das políticas públicas, é possível perceber que o ciclo do GCI se atém particularmente aos aspectos instrumentais e operacionais das ações voltadas à resolução de problemas específicos, isto de acordo com um evidente estilo gerencial de planejamento estratégico orientado ao processo e ao controle dos seus resultados. Entretanto, isto não significa que esta abordagem desprezasse aspectos típicos do processo de gestão das políticas públicas, como os fatores legais, institucionais e político-administrativos ligados à governança (EHLER, 2003).

Tendo em vista os propósitos do presente estudo e levando em consideração os diferentes modelos propostos e utilizados na literatura consultada (GESAMP, 1996; CINCIN-SAIN & KNECHT, 1998; OLSEN *et al.* 1999; HENOCQUE & DENIS, 2001; POLLETE & SILVA, 2003), sintetizou-se aqui o ciclo de GCI em seis (06) etapas: concepção e elaboração da proposta de ação, adoção formal, financiamento, implementação e execução, avaliação e, finalmente, adaptação. A seguir, com base no referencial indicado, é apresentada uma descrição sucinta das principais atividades envolvidas em cada uma destas etapas.

(1ª) *Concepção e elaboração da proposta de ação.*

Corresponde ao planejamento estratégico, compreendendo o conjunto de atividades relacionadas à identificação e análise de um problema concreto de gerenciamento, cujo resultado final é a formulação de um plano, programa ou projeto de execução que encaminhe soluções, de acordo com o caso.

Desse modo, esta etapa envolve três grupos de atividades inter-relacionadas. O primeiro envolve a identificação e a análise do problema a ser tratado. O segundo envolve a definição das alternativas e soluções para o problema e a identificação dos meios disponíveis e das condições necessárias para o tratamento priorizado. Finalmente, o terceiro envolve a formulação e o encaminhamento de uma proposta executiva de caráter técnico-científico.

Idealmente, tal proposta deve contemplar uma série de ações e de medidas de gerenciamento a serem executadas durante a fase operacional, devendo dispor, dentre outros aspectos, sobre os meios de implementação, os instrumentos de execução, os arranjos institucionais, a estrutura administrativa, os recursos (técnicos, financeiros, humanos), os procedimentos administrativos, as responsabilidades e os mecanismos de monitoramento das ações e de avaliação dos resultados necessários.

(2ª) Adoção formal.

Corresponde à tomada de decisão política, compreendendo a adoção formal ou a regulamentação legal da proposta no âmbito da gestão e das políticas públicas. Basicamente, representa a transfiguração da proposta técnico-científica em um instrumento de caráter legal e político-administrativo na esfera da administração pública.

(3ª) Financiamento.

Corresponde à operacionalização financeira tanto da própria elaboração da proposta quanto das ações e das medidas de manejo planejadas, programadas ou projetadas. Compreende a captação e a aplicação de recursos financeiros a partir de diversas fontes e através de uso de diferentes mecanismos econômicos.

(4ª) Implementação e execução.

Corresponde à operacionalização técnica-administrativa e ao funcionamento institucional do plano, programa ou projeto executivo adotado. Compreende a organização e a coordenação de um conjunto de atores e de instituições em torno de uma série de instrumentos e de procedimentos técnico-administrativos. Isto a partir do comprometimento e da devida responsabilização dos atores e instituições envolvidos.

(5ª) Avaliação.

Corresponde à avaliação dos resultados obtidos através da operação do processo e da execução das ações encaminhadas. Esta etapa compreende a análise do processo *per se*, ou seja, o nível de institucionalização alcançado pelo mesmo e os fatores de

desempenho ou as condições de governança que intervêm em sua operacionalização e, por outro lado, a avaliação dos resultados obtidos em contraste com os resultados esperados ou às metas estipuladas.

A avaliação do desempenho do GCI e da sua efetividade na gestão dos recursos naturais pode ser utilizada para vários propósitos, que incluem determinar/demonstrar a medida em que os objetivos das ações de manejo têm sido alcançados e em que medida os resultados obtidos se aproximam dos resultados mirados por tais ações; favorecer o estabelecimento de ligações sistemáticas entre os objetivos e os resultados das ações de manejo, identificando defasagens que podem ser ajustadas; providenciar evidências empíricas sobre “o que está andando” e surtindo efeitos, favorecendo a revisão do escopo da ação e o redirecionamento da abordagem, das prioridades, dos recursos, enfim, da tomada de decisão; e, aprender como as estratégias e as ações de gerenciamento efetivamente funcionam na prática (DAY, 2008).

O pressuposto básico desta etapa é a existência de formas de acompanhamento/monitoramento das atividades executadas e em andamento e das variáveis ambientais e socioeconômicas que informem acerca do estado, das pressões e dos impactos sobre o meio ambiente ou determinado recurso sob manejo (UNESCO, op. cit.). Desta forma, mais do que uma simples etapa “estanque” ou esporádica do processo de gestão, a avaliação deve ser uma atividade periódica realizada com base em um sistema permanente de monitoramento das ações encaminhadas, dos resultados das medidas de manejo e das condições ambientais e socioeconômicas do âmbito espacial de referência.

(6ª) Adaptação.

Corresponde à adaptação do processo de gerenciamento em função dos aprendizados possibilitados através da avaliação das ações e das medidas de manejo executadas, monitoradas e testadas no campo empírico da gestão. Compreende o ajuste das ações em relação aos resultados obtidos e esperados, bem como a redefinição das prioridades ou do escopo geral das ações conforme a identificação das necessidades práticas e das demandas sociais experimentadas no âmbito da gestão pública.

Esta etapa representa o recomeço do ciclo, o qual se desenrola novamente a partir da geração de um conjunto de ações e de medidas de manejo adaptadas às necessidades e capacidades do sistema de gestão ambiental em questão, bem como

através da atualização dos instrumentos de gestão empregados na operação deste processo.

3.4.1. Fatores associados à sustentabilidade do processo de GCI: rumo à governança ambiental.

O acúmulo significativo de iniciativas conduzidas formalmente dentro da concepção e abordagem do GCI e a relativa carência de uma sistematização dos aprendizados destas experiências, colocaram há certo tempo uma necessidade de se dirigir esforços de análise no sentido da avaliação do progresso de tais iniciativas (GESAMP, 1996). Basicamente tais esforços foram dirigidos para a identificação das condições gerais de governança responsáveis por determinar o bloqueio ou o avanço do processo de GCI ou, em outras palavras, na tentativa de achar os principais fatores condicionantes ou determinantes da sustentabilidade de tal processo. Os achados provenientes destes trabalhos de investigação são capazes de proporcionar um amplo processo de aprendizagem coletiva que pode se traduzir em um significativo intercâmbio de conhecimentos teóricos e práticos derivados das experiências concretas de gerenciamento costeiro realizadas dentro de diferentes contextos socioambientais, econômicos, político-institucionais e histórico-culturais. Considera-se que esta tarefa investigativa, além de cumprir uma etapa fundamental do ciclo de GCI, representa um aporte indispensável ao aprimoramento deste processo em face dos desafios contínuos e sempre atuais do desenvolvimento sustentável da zona costeira (OLSEN *et al.* 1998).

Apesar dos esforços concentrados na implementação e monitoramento dos processos e dos resultados gerados a partir das experiências de gerenciamento integrado, as dificuldades encontradas em traçar os nexos causais entre as respostas políticas de manejo (conduzidas nas diferentes escalas de gestão) e as mudanças empiricamente observadas no campo permanecem como desafios a serem enfrentados (UNESCO, 2006). Além disto, existe uma demanda crescente por parte dos tomadores de decisão e do público interessado, bem como dos atores financiadores internacionais para a identificação de resultados tangíveis dos investimentos canalizados para tais iniciativas (UNESCO, *op. cit.*). Uma vez que a maioria dos espaços costeiros e marinhos estão sob domínio público, a governança de tais áreas demanda: elevados níveis de liderança e responsabilidade para o bem-estar da população e a conservação dos recursos naturais dentro de um horizonte de tempo ampliado; o disciplinamento dos múltiplos usos do

espaço e dos seus recursos, tendo em vista o desenvolvimento sustentável; e, controle social (accountability) e transparência (UNESCO, *ibidem*).

Neste contexto uma importante referência de pesquisa interdisciplinar voltada ao tema da sustentabilidade do processo de GCI foi conduzida através de um amplo levantamento de campo realizado em diferentes localidades da Indonésia e das Filipinas que haviam acolhido ou estavam acolhendo durante o curso da investigação, projetos desta natureza (CHRISTIE, 2005). De acordo com CHRISTIE (*op. cit.*) o foco central deste esforço de investigação foi definido após longa discussão acerca dos obstáculos enfrentados durante a atuação do GCI no contexto de países em desenvolvimento. Segundo o mesmo autor, o êxito das experiências de GCI na promoção do uso sustentável dos recursos ambientais era observável em determinadas localidades asiáticas, mas também era aparente a dificuldade existente em sustentar a continuidade do processo de gerenciamento – que idealmente deveria ser desencadeado a partir de programas ou projetos específicos – principalmente quando estas iniciativas dependem de financiamento e de recursos externos disponíveis apenas por um curto período de tempo, considerado insuficiente para o estabelecimento das condições de governança e a geração das capacidades locais necessárias para o suporte e o desenvolvimento de tal processo.

Dentre os principais achados desta pesquisa relatados por CHRISTIE *et al.* (2005) se destaca os seguintes fatores relacionados ao suporte do processo de GCI: (a) a geração de benefícios socioeconômicos e ambientais e a distribuição equitativa destes entre os atores envolvidos nas ações de gerenciamento; (b) a participação efetiva da sociedade; (c) a existência de bases legais e institucionais capazes de suportar um processo de planejamento integrado desde as escalas locais até a escala nacional e; (d) o estabelecimento de fontes estáveis de recursos financeiros e técnicos dentro de um horizonte de tempo ampliado. Dentre os principais resultados sumarizados como condicionantes deste processo, destacamos aqui o comprometimento (responsabilização) dos atores envolvidos na condução de ações de longo prazo e a adaptação dos modelos de gerenciamento conforme as particularidades dos contextos de atuação e as condições específicas dos lugares onde tais iniciativas se realizam. Com base nestes achados é possível afirmar que a sustentabilidade do processo de GCI é influenciada por fatores que abrangem as condições biofísicas, sócio-históricas, econômicas, legal- institucionais (política) (CHRISTIE, *ibidem.*).

Outro elemento-chave associado à sustentabilidade do processo de gestão costeira – referente à sua estrutura de governança – concerne ao arranjo institucional desenhado para superar a fragmentação inerente da gestão pública e os conflitos de competência entre os diferentes níveis de governo; tal veículo de integração é na prática um mecanismo de coordenação dos diferentes setores e níveis de governo entre si, bem como das instituições públicas e das autoridades políticas com os diversos segmentos da sociedade e demais públicos interessados e envolvidos neste processo (UNESCO, *ibidem*). Obviamente, este mecanismo deve estar vinculado ao sistema político-administrativo responsável pela implementação e execução das políticas e programas governamentais pertinentes à área ou matéria de interesse, bem como deve se ajustar à escala de gestão apropriada aos recortes territoriais em questão.

Somando-se a isto, consideram-se como outros fatores de governança favoráveis ao sucesso das ações de gerenciamento encaminhadas os seguintes elementos: a) adequada autoridade legal (e.g., o estabelecimento de leis ou decretos específicos); b) adequado arranjo institucional; c) definição clara da abrangência territorial dos respectivos planos ou programas; d) poder regulatório e instrumentos para o controle do desenvolvimento da área de aplicação; e) recursos humanos, técnicos e financeiros para a implementação do plano ou programa; f) procedimentos para o monitoramento, avaliação e adequação do plano ou programa (BELFIORE, 2005 *apud* UNESCO, *ibidem*).

No que tange aos propósitos do nosso estudo, devemos levar em consideração que os lugares receptores de tais iniciativas desempenham um papel decisivo na modulação das ações e nas trajetórias particulares deste processo. Desta forma é importante considerar as condições locais existentes para o estabelecimento deste processo, expressas através dos meios e recursos disponíveis, das capacidades locais e as necessidades práticas da gestão ambiental – isto seguindo a linha mestra das políticas públicas.

3.5. Acessando a capacidade institucional: escopo para uma aproximação inicial.

De acordo com HUERTA (2008) na atualidade existem diversos esforços direcionados para avaliar as políticas públicas, porém poucas são as experiências que se orientam a analisar as instituições e, particularmente, em apreciar se os governos, tanto

centrais quanto locais, dispõem da capacidade institucional necessária para desenhar e aplicar políticas públicas voltadas a resolver determinados problemas públicos; desse modo, carecem investigações que analisem a habilidade das instâncias públicas para resolver tais problemas, bem como a capacidade que possuem para aperfeiçoar suas funções e mobilizar ou adaptar as organizações para responder às necessidades práticas.

Desse modo, admite-se a necessidade de reforçar a capacidade da gestão pública mediante um conjunto de reformas dentro da organização e da estrutura político-administrativa do Estado que possibilitem que o mesmo disponha da capacidade necessária para: a) melhorar suas funções e resolver problemas públicos; b) mobilizar ou adaptar suas instituições para dar resposta a tais problemas; c) formular, aplicar, coordenar, monitorar, avaliar e render contas no quadro de um sistema de gestão pública democrático (HUERTA, op. cit.).

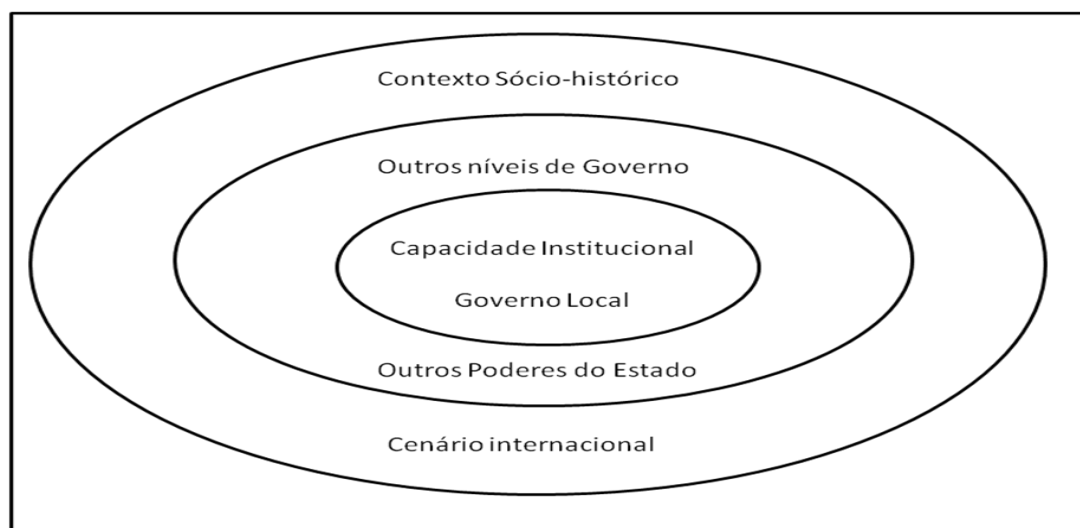
O primeiro passo indicado para acessar a capacidade institucional é definir o que se entende por esta (HUERTA, *ibidem*). Para tal propósito adotamos como principal referência HUERTA (2008), cujo trabalho objetiva precisamente estabelecer um “guia” para a avaliação da capacidade institucional expressa no âmbito governamental. Para nós tais aportes teóricos nos servem estritamente para delimitar o escopo geral para uma aproximação ao nosso caso particular de estudo. Destarte, nos concentramos aqui na delimitação do escopo analítico que fornece a orientação geral para a abordagem prática que realizamos neste estudo. Para tanto, algumas reduções e simplificações, inevitavelmente, acabaram sendo realizadas, visto a densidade do tema envolvido e a elasticidade do conceito – que compreende uma variável operacional ou categoria de análise privilegiada em nosso estudo.

Resumidamente, a princípio nos é indicado que para entendermos as proposições acerca da capacidade institucional é necessário, antes, traçar os contornos gerais da temática dentro da qual este conceito se inscreve. Conforme indicado, a noção subjacente a este conceito se coloca em movimento junto com as interpretações acerca da reforma do Estado e com as intervenções objetivas, datadas nos anos 80, centradas na construção, no aperfeiçoamento e no fortalecimento da estrutura político-administrativa dos sistemas de gestão pública, buscando soluções eficazes para os problemas práticos das organizações governamentais. No decorrer dos anos 90, sob a influência da agenda do desenvolvimento sustentável, se aponta que a ênfase destas intervenções se altera, passando então a assumir uma visão mais complexa e um enfoque sistêmico que abarca

os problemas organizacionais e gerenciais dentro de um ambiente com vários níveis, atores e interdependências (SONIA, 2002; *apud* HUERTA op. cit.). Ao longo deste movimento histórico, tal conceito expressa uma elasticidade significativa, dilatando-se de modo a igualar “capacidade” com as próprias condições ou necessidades do “desenvolvimento sustentável” e, por outro lado, se encolhendo de modo a indicar o simples desenvolvimento de habilidades e competências em termos dos recursos humanos das instituições. Todavia a tendência atual concernente à capacidade das instituições do setor público é a de uma aproximação significativa da noção de governança. Desta forma a capacidade institucional se refere à habilidade das organizações governamentais de receber responsabilidades, operar mais eficientemente e promover a prestação social de contas (NELISSEN, 2002; *apud* HUERTA, op. cit.). Além disso, a dita capacidade vem significando também a criação e promoção de redes de interação entre as organizações do setor público e privado e com as organizações não governamentais (SONIA, *ibidem*). Em suma, esta concepção não se limita mais ao aparato administrativo das organizações governamentais, mas faz alusão ao âmbito institucional mais amplo, que concerne às “regras do jogo” formais e informais, aos processos ou práticas que condicionam os comportamentos dos atores e restringem suas atividades e expectativas e, no extremo, à governança.

Levando em consideração as diferentes interpretações que o conceito de capacidade institucional comporta e, conseqüentemente, a amplitude significativa do seu escopo analítico, se afirma que qualquer avaliação que se realize em torno da capacidade institucional deve definir os termos próprios que orientam a análise, pois dependendo desta definição se obtém uma aproximação distinta da realidade. Contudo, se sugere que tal definição deve manter em vista o escopo geral deste conceito, ou seja, não deve limitar-se ao aparato das organizações governamentais, mas também deve fazer alusão ao contexto institucional mais amplo do setor público e ao entorno econômico, político e social dentro do qual se enquadra a análise, incluindo, no extremo, o próprio contexto internacional que influencia as tendências gerais do desenvolvimento local e regional e, portanto, o delineamento das estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável – isto nos remete diretamente às “dimensões” implicadas da capacidade institucional (Fig. 1).

Fig. 1: Dimensões ou níveis da capacidade institucional.



Fonte: HUERTA, 2008.

Além disso, o quadro analítico da capacidade institucional também distingue entre os componentes básicos (político e administrativo), os níveis de análise dos respectivos componentes e, ainda, as formas de expressão de tal capacidade.

Desta forma, no tocante ao primeiro aspecto, argumenta-se que a distinção entre os componentes da capacidade institucional permite considerar que o Estado não é formado apenas pelo aparato burocrático, mas também se constitui enquanto uma arena política em que se processam conflitos de interesses e ideologias tanto internas quanto externas ao “tecido” das organizações estatais (REPETTO, 2004; *apud* HUERTA, *op. cit.*).

Em referência à capacidade administrativa, se alude às habilidades técnico-burocráticas do aparato estatal necessárias para a instrumentalização dos objetivos políticos e governamentais. Destaca-se que este componente pode ser tratado em dois níveis distintos e complementares de análise, o individual e o organizacional. No primeiro nível, se faz referência à disponibilidade de recursos humanos, à variedade de cargos e funções; aos processos e procedimentos que regulam a incorporação de novos membros, aos salários e planos de carreira; à formação/ capacitação dos recursos humanos e a ampliação da estrutura técnico-administrativa da organização e do aparato estatal ou governamental; as habilidades individuais (formações profissionais e técnicas), dentre outros aspectos pertinentes. O segundo nível, por sua vez, se refere à

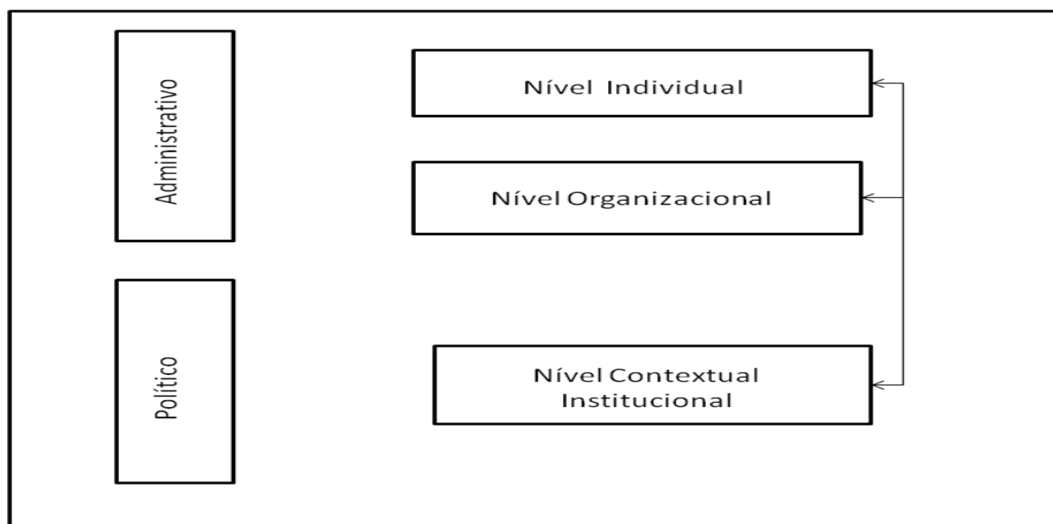
disponibilidade de recursos financeiros para a realização das atividades previstas; às responsabilidades, atribuições e funções da organização; à distribuição das responsabilidades e funções; à estrutura da organização; à autoridade jurídica para induzir que outras organizações acatem e se comprometam com seus programas; aos sistemas de gestão para melhorar o desempenho de atividades e funções específicas; às relações de coordenação e de colaboração intergovernamental; ao tipo e características das políticas e programas que formulam e executam; às leis, normas e as “regras do jogo” que regem as relações entre os atores envolvidos, dentro outros elementos. Por outro lado, no que se refere à capacidade política, este componente se associa ao modo como se relacionam os atores políticos entre si na arena política, bem como o tipo de relação que estes estabelecem com os indivíduos e grupos interessados que tomam parte ativa em determinados campos da esfera pública. Neste componente podem se apresentar vários fatores, dentre o quais se destacam: a) a participação política e social; b) mecanismos de negociação; c) conflitos de interesse e assimetrias de poder.

Desta forma, compreende-se que a capacidade institucional depende não apenas da coerência entre as estruturas administrativas e as funções das organizações governamentais, exercitadas por equipes técnicas qualificadas e motivadas, mas também da constituição e ação do quadro de atores sociopolíticos envolvidos em determinados campos de ação pública. Em outras palavras, isto significa que a capacidade institucional depende além do aspecto técnico-administrativo, também das interações políticas que, delimitadas por certas regras, normas e comportamentos, estabelecem entre os atores estatais e sujeitos do regime político com os setores socioeconômicos e com aqueles que operam no marco do contexto internacional.

Quanto aos níveis da capacidade institucional, considera-se necessário distinguir entre três níveis. O primeiro, correspondente ao nível micro, se refere à instância individual, aos recursos humanos dentro de cada organização. Os indivíduos são considerados nesta perspectiva como o elemento básico para o êxito de qualquer ação política, no entanto suas ações não são suficientes para lograr inteiramente a capacidade institucional, o que faz deste nível associado e dependente dos outros níveis desta capacidade. O segundo, correspondente ao nível meso, se refere à instância organizacional, à capacidade de gestão propriamente dita. Neste nível se enfoca o fortalecimento institucional como forma de construir capacidade, em particular em sistemas de gestão para melhorar o desempenho de atividades e funções específicas da

organização ou do conjunto de organizações com as quais se relaciona para funcionar efetivamente. O terceiro e último, correspondente ao nível macro, se refere ao âmbito institucional e ao entorno econômico, político e social dentro do qual se insere o setor público. Neste nível se considera que o êxito de uma política depende das instituições, da rede de organizações e de indivíduos que envolvem o setor público dentro do contexto institucional mais amplo. Assim, os componentes e os diferentes níveis da capacidade institucional se conjugam (Fig. 2), determinando as distintas formas de expressão desta capacidade.

Fig. 2: Componentes e níveis da capacidade institucional.



Fonte: HUERTA (op. cit.)

Finalmente, se considera que a capacidade institucional apresenta diferentes formas de expressão, conforme o componente e o nível de análise focado. Desse modo, no nível micro a capacidade administrativa se expressa em termos do número de recursos humanos de que dispõe determinada organização; a formação e qualificação profissional; o tipo de contratação; o tempo de dedicação; forma de recrutamento; dentre outros. No nível meso, ou seja, da organização, a capacidade administrativa se expressa através dos recursos econômicos destinados à realização das atividades programadas; das responsabilidades, funções e objetivos da organização; das formas de cooperação e coordenação entre as organizações implicadas no mesmo ou em diferentes níveis e instâncias governamentais; da autoridade jurídica para fazer com que outras instituições acatem seus programas; das características intrínsecas das políticas e

programas que desenham e executam; ao regime político e aos marcos normativos e regulatórios aos quais se subordinam. Por término, a capacidade política se manifesta nos diferentes níveis através das formas de participação política e dos atores participantes do processo de gestão, bem como as formas de mediação de conflitos de interesse e a configuração das assimetrias de poder entre os atores envolvidos.

3.6. O que é governança ambiental?

Ao nos questionarmos sobre o que vem a ser “governança ambiental”, antes é necessário delinear os contornos gerais da noção de governança. Para realizar esta tarefa é interessante colocá-la de imediato em relação com a noção de governabilidade. Entretanto, cabe ressaltar que não se verifica consenso na literatura consultada a respeito destas concepções teóricas, o que sugere lacunas no conhecimento ou a falta de trabalhos de revisão bibliográfica e de síntese.

Conforme AZEVEDO & ANASTASIA (2002) se, por um lado, a governabilidade remete especialmente às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder, ou seja, aos condicionantes do exercício da autoridade política, por outro lado, a governança remete ao modo de uso dessa autoridade (implicando as relações estabelecidas entre Estado e Sociedade). Desta forma, o conceito de governança não se limita ao formato institucional e administrativo do Estado, à eficácia da máquina estatal ou a questões político-institucionais relacionadas ao processo de tomada de decisões, mas se inscreve nas formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (MELO, 1996; COELHO & DINIZ, 1995; DINIZ, 1996 *apud* AZEVEDO & ANASTASIA, op. cit.). Sumariamente, a capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais institucionalizados de envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja naquelas relacionadas à regulação das políticas públicas (AZEVEDO & ANASTASIA, *ibidem*).

Para delimitar melhor o significado da expressão governança, é necessário reportá-lo noutra momento ao contexto que o circunscreve no debate contemporâneo. Na realidade este gira em torno do atual processo de globalização e as correlatas transformações nas formas de organização das sociedades e nas estruturas de poder.

Segundo MORIKAWA (2010) o “modelo da estrutura do poder” que pode ser abstraído da sociedade contemporânea se aproxima mais de um modelo horizontal “em rede” (estrutura flexível), do que de um modelo “piramidal hierárquico” em que a concentração do poder estava na estrutura vertical da burocracia estatal (estrutura rígida). É, portanto, dentro do contexto social de transição e de adaptação das estruturas da era moderna a uma nova ainda em construção, que o termo de “governança” ressurge como elemento discursivo que visa harmonizar a interação dos novos atores do cenário internacional, sendo desse modo acompanhado pela renovação do discurso jurídico-político associado aos novos protagonistas que reivindicam a sua autonomia e participação decisória no sistema político (MORIKAWA, op. cit.). Neste espaço estão, designadamente, as organizações internacionais, as ONGs, as associações e outros agrupamentos especializados da sociedade civil, assim como o forte setor privado do sistema econômico (MORIKAWA, *ibidem*).

Cumprе salientar que a concepção de governança, além de não encontrar consenso é passível de críticas e controvérsias; dentro de uma interpretação crítica, por exemplo, a “boa governança” pregada pelo Banco Mundial (instituição financeira considerada por muitos como veículo de uma ideologia neoliberal), ao invés de ser um meio desejável pelo qual se chega a outros objetivos, seria, antes de tudo, um mecanismo de condicionamento e forte ingerência na política dos países que acatam as prescrições destas e outras instituições do gênero (SILVA, 2009). Em que pesem as críticas dirigidas à noção de governança, contudo, é possível também trabalhá-la de forma esclarecida dentro de uma concepção positiva que se volta para o desenvolvimento das condições (“capacidades”, “horizontalidades” e “solidariedades”) necessárias para a evolução das formas de organização da sociedade, objetivando a realização de princípios, diretrizes ou imperativos categóricos tais como, por exemplo, a participação cidadã, a justiça socioambiental e o desenvolvimento sustentável, os quais devem ser progressivamente esclarecidos e avançados com base no respeito da diversidade sócio-histórica e cultural da humanidade (ZHOURI, 2008).

Sob o ângulo da globalização econômica em que o papel regulador do Estado-nação tem sido colocado em questão, o tema governança e, sobretudo a governança ambiental, emerge e ganha relevo neste debate (ZHOURI, 2008). A governança aparece assim como uma categoria-chave que recobre a discussão sobre desenvolvimento sustentável, alinhada a outras categorias como negociação, participação, parceria,

sociedade civil organizada, etc. (ZHOURI, op. cit.). Nesse sentido, remete à idéia de “gestão”, veiculando uma aposta na possível conciliação entre os interesses econômicos, ecológicos e sociais, levando em consideração as relações de poder que permeiam a dinâmica dos processos sociais (ZHOURI, ibidem). Desta forma, a governança ambiental representaria um desafio para uma sociedade que se quer sustentável, pois transcende as peculiaridades locais e remete a um movimento mais global da história com repercussões muito particulares nos contextos locais, abarcando questões associada à justiça ambiental, à diversidade cultural e à democracia, para além da expropriação dos recursos naturais em si (ZHOURI, ibidem).

De acordo com JACOBI e BARBI (2007) a reflexão dos problemas ambientais pela ótica da governança tem como premissa o fato que a mobilização da sociedade ampliou o espaço público, criando novas arenas públicas pelas quais a sociedade canalizou suas demandas, estabelecendo princípios jurídicos institucionalizados e democráticos a partir da década de 80. Neste cenário, a noção de governança encontra-se centrada sobre a noção de poder social que media as relações entre Estado e Sociedade Civil, como espaço de construção de alianças e cooperação, mas também como espaço permeado por conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais e seus impactos sobre o meio ambiente e das formas de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos (JACOBI e BARBI, op. cit.). Desta forma, esta noção transcende uma abordagem técnico-institucional e se insere no plano das relações de poder e do fortalecimento de práticas de controle social e da constituição de públicos participativos (JACOBI e BARBI, ibidem).

Em relação à concepção de gerenciamento costeiro, a governança se refere basicamente às estruturas e aos processos desempenhados no comando e no controle (“*govern*”) dos comportamentos individuais e coletivos, públicos e privados, presentes na zona costeira e expressos nos usos dos recursos e nas atividades que este espaço comporta (EHLER, 2003). Enquanto o gerenciamento concerne às ações (e, por conseguinte, à aplicação dos instrumentos de gestão), a governança enfoca a estrutura e a organização do sistema político-administrativo implicado no desempenho deste processo (VALLEGA, 2001).

Já quando se pensa livremente o conceito de governança ambiental com base no modelo teórico do Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI) aqui empregado é possível articulá-los através das categorias *processo, estrutura, forma e função* – isto quando

devidamente alicerçados sobre os pilares da gestão e das políticas públicas voltadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o gerenciamento costeiro pode ser concebido como um processo de governança ambiental dirigido ao disciplinamento dos múltiplos usos do espaço e dos recursos costeiros e marinhos, isto visando a compatibilização entre os usos, os interesses e as necessidades do desenvolvimento sustentável das zonas costeiras. É necessário reconhecer que o processo de GCI se estabelece fundamentalmente sobre as estruturas da gestão e das políticas públicas voltadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável no país. Enquanto a gestão pública fornece a estrutura político-administrativa que sustêm este processo, as políticas públicas, por sua vez, fornecem a estrutura funcional por meio da qual o se dá o exercício efetivo da gestão ambiental – isto é, os instrumentos de execução das políticas ambientais. Completando este quadro, a forma como este processo é desempenhado depende, em última instância, da configuração do sistema de governança ambiental formado, teoricamente, a partir da totalidade das estruturas estabelecidas de suporte à gestão ambiental e da totalidade das relações estabelecidas entre os diversos segmentos sociais, econômicos e políticos envolvidos neste processo. Em suma, a governança ambiental engloba o sistema político-administrativo do Estado brasileiro, implicando o exercício do modelo de gestão pública de cunho descentralizado, compartilhado e participativo, o qual condiciona a ação governamental na formulação, implementação e execução das políticas ambientais e, especialmente, a forma como a sociedade civil exerce a sua capacidade governativa neste processo.

Agora quando o conceito de governança ambiental é aplicado no sentido positivo no trato da questão ambiental no Brasil, verifica-se que este se ajusta, por um lado, aos imperativos da própria Constituição brasileira que determina como um dever do Poder Público e da Coletividade a defesa e a preservação do meio ambiente criando, assim, uma “responsabilidade compartilhada” no trato da matéria e, por outro, vem ao encontro das diretrizes da Política Ambiental que exige uma ação governamental no comando e controle das atividades socioeconômicas sobre o meio ambiente (SILVA, op. cit.). Levando em consideração a responsabilidade compartilhada no exercício de uma “governança ambiental”, isto exige notadamente uma unidade entre Sociedade-Estado-Meio Ambiente na garantia de instrumentos de gestão participativa, rumo a uma mudança na forma de agir do Estado, tornando-o mais aberto, transparente e responsivo perante a sociedade (SILVA, *ibidem*). Neste ponto, verifica-se uma nítida aproximação

entre os princípios e diretrizes da gestão pública do meio ambiente e os “imperativos” da governança ambiental, entendidos reciprocamente como elementos fundamentais do processo de gestão ambiental em sua acepção mais ampla.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1.1. Descrição do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA)

O Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) em geral possui como principais atribuições o planejamento, implementação, execução e controle da Política Ambiental no âmbito local, tendo como área de atuação direta a organização, coordenação e integração de diferentes entidades e instituições públicas e, inclusive, organizações da sociedade civil no desempenho da gestão ambiental do município (RIO GRANDE DO SUL, 2009).

Cabe ressaltar que o SISMUMA do município de Rio Grande, aqui adotado como unidade de referência de análise, ainda não se encontra instituído legalmente como tal, ou seja, ainda não possui uma existência jurídica nem uma figura legal definida. Neste ponto, vale salientar que, atualmente, a legislação ambiental do Município encontra-se esparsamente distribuída em leis municipais, resoluções do Conselho de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) e outros dispositivos legais e marcos normativos, de forma ainda não sistematizada. O critério que permite levar o SISMUMA em consideração nesse estudo é a factibilidade de sua existência na prática da gestão ambiental municipal, o que pode ser evidenciado através do funcionamento institucional dos seus órgãos constituintes, particularmente no que compete à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) e ao COMDEMA.

Outro componente deste Sistema Ambiental é a Agenda 21 Municipal, que deve funcionar através da composição de uma Comissão ou de um Fórum do qual participem a sociedade civil organizada, o poder público e os setores econômico-produtivos (Ministério do Meio Ambiente, 2000). Conforme a Política Urbana do município são áreas básicas de atuação da Agenda 21 do município do Rio Grande: a) gestão de recursos naturais; b) agricultura, pecuária e pesca sustentável; c) cidades sustentáveis, d) redução das desigualdades sociais; e) infraestrutura e integração regional; e, f) ciência e tecnologia (Art. 43, Lei Municipal nº 6.585). Entretanto, apesar da importância da Agenda 21 no âmbito do sistema de gestão ambiental do município, este elemento não foi tema de análise deste estudo.

Na sequência descrevemos as características gerais do SISMUMA, enfocando o seu histórico, estrutura, organização e funcionamento institucional.

4.1.2. Histórico institucional.

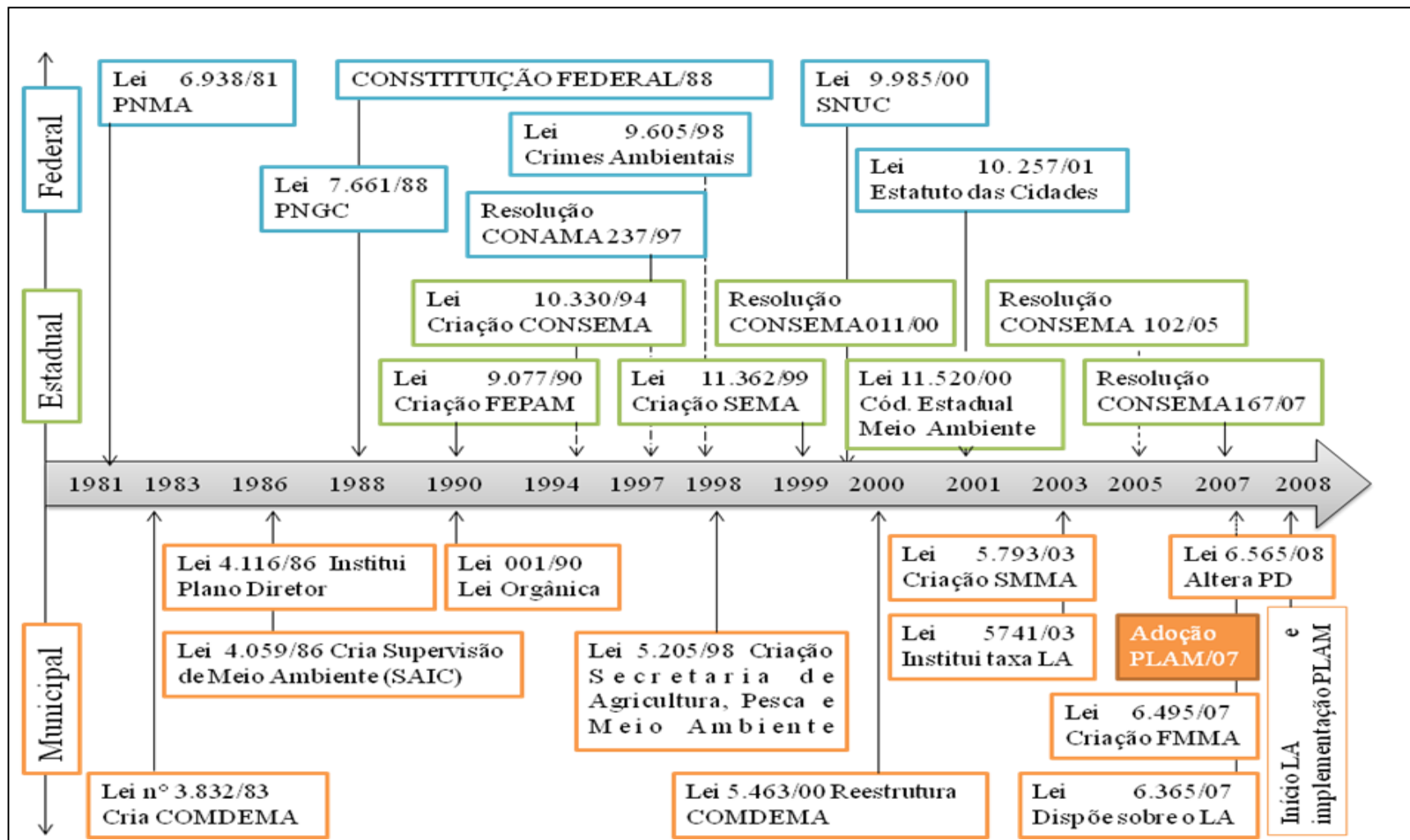
A flecha do tempo (Figura 3) ilustra alguns dos marcos históricos considerados relevantes no estabelecimento do arcabouço legal e institucional da gestão ambiental pública no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul, com ênfase naqueles que assumem forte interface com o processo de estruturação do sistema de gestão ambiental municipal de Rio Grande. Dessa forma, é possível visualizar de modo claro que a institucionalização e, por conseguinte, a estruturação do sistema de gestão ambiental em âmbito local se processa, gradualmente, em consonância com a própria descentralização da gestão ambiental no país (SCARDUA, op. cit.) e, particularmente, com a municipalização do licenciamento ambiental no Estado (CARVALHO, op. cit.).

Marcos fundamentais neste processo são as Resoluções CONAMA n° 237/97, no plano Federal, e as Resoluções CONSEMA n° 011/00, 102/05 e 167/07 no plano Estadual, as quais dispõem todas sobre o licenciamento ambiental municipal estabelecendo, respectivamente, o compartilhamento de responsabilidades sobre a matéria, os requisitos para a habilitação dos municípios para o exercício dessa atividade e sobre as diretrizes para a elaboração do Plano Ambiental Municipal (RIO GRANDE DO SUL, 2009). Por um lado, é possível observar a indução de demandas legais, emanadas dos níveis superiores do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e, por outro lado, as ações do município no sentido do cumprimento dessas exigências através do estabelecimento das estruturas e das condições necessárias para o exercício desta função no âmbito da gestão ambiental local. Dentre estas ações, destacamos aqui as seguintes: a reestruturação do COMDEMA (Lei n° 5.463, 2000), a criação da SMMA (Lei n° 5.793, 2003), a promulgação de legislações municipais específicas tratando da matéria (Lei n° 5.741, 2003; e Lei n° 6.365, 2007), a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente e a adoção formal do Plano Ambiental Municipal (Lei n° 6.495; e Resolução COMDEMA 2007). Finalmente, destaca-se a habilitação do município junto à Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Resolução CONSEMA n° 179, 2008) e o início das atividades de licenciamento ambiental municipal.

Outro marco importante, no plano federal, foi a Lei n° 10.257 de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, o qual representou o avanço da Política Urbana no sentido da sua integração com os princípios e as diretrizes da Política Ambiental. Em 2008, já no plano municipal, a Lei n° 6.565, que alterou o Plano Diretor Municipal, por

sua vez, representou a adequação da Política Urbana do município aos preceitos do Estatuto da Cidade, aproximando, assim, a gestão urbana e ambiental do município.

Figura 3: Flecha do Tempo da institucionalização da gestão ambiental municipal em Rio Grande, RS.



Fonte: Elaborado pelo autor.

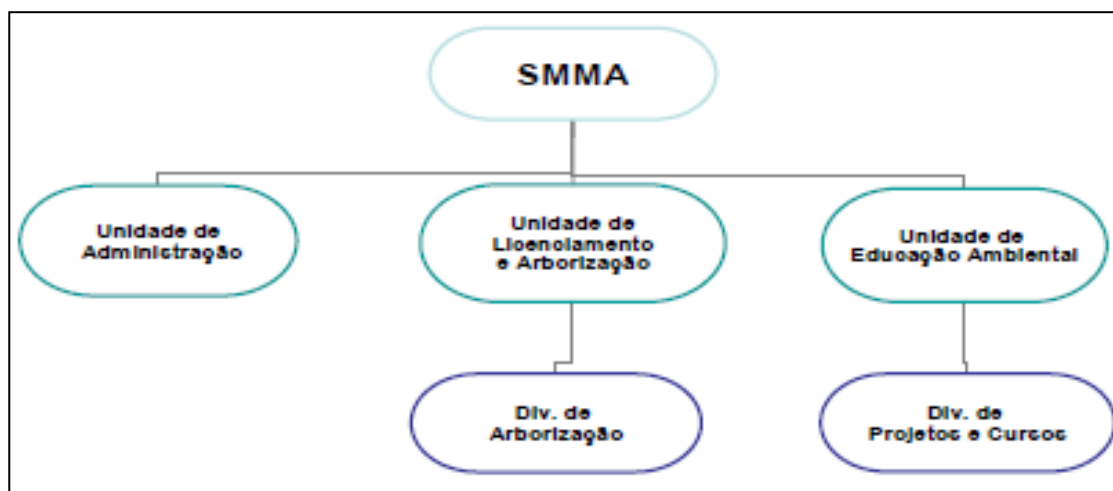
4.1.3. Estrutura e organização.

A estrutura e a organização do SISMUMA do município de Rio Grande são dadas basicamente da seguinte forma (RIO GRANDE DO SUL, op. cit.):

- **Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA)**, como órgão ambiental central de execução das atividades pertinentes à área, responsável pela gestão dos recursos ambientais, preservação e conservação do meio ambiente e execução da fiscalização das normas de proteção ambiental também;
- **Secretarias Municipais e organismos da Administração pública, as instituições governamentais e não governamentais**, com atuação no município, cujas ações interferem na conformação da paisagem, nos padrões de apropriação e uso, conservação, preservação e pesquisa dos recursos ambientais, como órgãos de apoio;
- **Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA)**, como órgão superior do Sistema, de caráter deliberativo e consultivo, responsável pela aprovação e acompanhamento da implementação da Política Municipal de Meio e os demais planos afetos à área;
- **Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA)**, como órgão (instrumento/mecanismo) de captação e de gerenciamento dos recursos financeiros alocados para o meio ambiente.

No tocante à estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), esta se encontra organizada da seguinte forma:

Fig. 4: Estrutura organizacional da SMMA.



Fonte: Plano Ambiental Municipal.

A respeito do Quadro de Cargos em Comissão (CC) e Funções de Direção (FDC-V) e Chefia (FDC-IV) da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), este ficou criado inicialmente da seguinte forma:

Quadro. 3: Quadro de Cargos e Funções da SMMA.

QUANTIDADE	NOMENCLATURA	SÍMBOLO
1	Secretário	CC-V
1	Supervisor	CC-IV
1	Coordenador do Programa Lixo Limpo	CC-II
1	Diretor da Unidade de Administração	FDC-V
1	Diretor da unidade de Educação Ambiental	FDC-V
1	Diretor da Unidade de Licenciamento – Fiscalização	FDC-V
1	Chefe da Divisão de Projetos de Cursos	FDC-IV
1	Chefe da Divisão de Arborização	FDC-IV

Fonte: RIO GRANDE, 2003.

Em relação ao quadro de funcionários à disposição da SMMA na época de sua criação, a partir do desmembramento da Supervisão de Meio Ambiente da Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Meio Ambiente, a sua composição inicial era a seguinte:

Quadro. 4: Quadro de Funcionário da SMMA.

UNIDADE DE LICENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO	UNIDADE DE ADMINISTRAÇÃO	UNIDADE DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL
Técnicos: 02 Operários: 06 (Divisão: Arborização)	Aux. Secret.02	Aux. Secret. 02

Fonte: RIO GRANDE, 2003.

Quanto à estruturação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), de acordo com as providências da Lei Municipal nº 5.463 de 29 de novembro de 2000, o Conselho deve ser integrado por representantes do Poder Público Municipal, Estadual e Federal, de organizações não governamentais ligadas à qualidade de vida do município e de organizações da sociedade civil (RIO GRANDE, Lei Municipal 5.463, 2000).

Conforme ata de reunião ordinária do Conselho (ATA nº 07/2011) atualmente as entidades que integram a composição do conselho são as seguintes:

- a) Representantes do Poder Público: Prefeitura Municipal de Rio Grande/ Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA); Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM); Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); 2º Pelotão de Polícia Ambiental (PATRAM).
- b) Representantes de Organizações não governamentais: Instituto de Pesquisa Ambiental Amigos da Natureza (GAN); Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental (NEMA); Associação dos Amigos do Arroio-Vieira (Pró-Vieira).

- c) Representantes da Sociedade Civil Organizada: Associação de catadores de lixo de Rio Grande (ASCALIXO); Centro de Indústrias de Rio Grande (CIRG); Intersindical do Rio Grande (INTERSIND).
- d) Representantes da Universidade: Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

Desta forma, o COMDEMA se constitui como uma instância da gestão pública aberto à participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas (JACOBI, 2005), neste caso das políticas ambientais municipais. Assim, o Conselho se apresenta como um espaço privilegiado de participação social e de construção de alianças e cooperação, mas também como um espaço de mediação de conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais e seus efeitos no meio ambiente, e das formas de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos (JACOBI, op. cit.).

Cumprir destacar que o COMDEMA não possui sede física própria, sendo que as reuniões plenárias ocorrem em geral nas instalações do IBAMA (CEPERG, ICMbio) em Rio Grande. Além disso, os Conselheiros são membros da comunidade rio grandina, representantes de instituições da sociedade civil, que prestam serviços de forma voluntária, seja nos grupos de trabalho, seja nas câmaras técnicas designadas pelo Conselho.

Em relação à organização funcional do Conselho, esta é formada basicamente por Câmaras Técnicas e/ou Grupos de Trabalho permanentes ou temporários dirigidos ao tratamento de questões específicas relacionadas às demandas sociais e às necessidades ambientais do município. De acordo com o documento acima citado, como pautas prioritárias para o exercício do COMDEMA no segundo semestre de 2011, identificam-se as Câmaras Técnicas voltadas aos seguintes temas:

- a) Licenciamento Ambiental;
- b) Compensação Ambiental;
- c) Área de Preservação Ambiental (APA) da Lagoa Verde; e,
- d) Bem-estar animal.

Além disto, identifica-se a criação de um Grupo de Trabalho voltado para a elaboração do Parque Urbano do Bolaxa, recentemente criado pelo Poder Público Municipal.

4.1.4. Funcionamento institucional.

O SISMUMA é parte integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e, portanto, representa a estrutura administrativa necessária para o exercício da gestão ambiental em âmbito local. Cumpre salientar que o desempenho do sistema de gestão ambiental local é subordinado aos princípios da Administração Pública. Dentre os princípios norteadores das atividades da Administração Pública que nos interessam particularmente neste caso, são os princípios da legalidade, da supremacia do interesse público e da eficiência. A seguir apresentamos sucintamente cada um destes princípios conforme ALEXANDRINO & PAULO (2010) e DI PIETRO (2009).

O princípio da legalidade se resume no postulado “ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”; isto implica que não é suficiente a ausência de proibição em lei para que a Administração Pública possa agir; é necessária a existência de uma lei que imponha ou autorize determinada atuação administrativa (ALEXANDRINO & PAULO, op. cit.). O fundamento deste princípio é a proteção dos direitos individuais frente ao Estado (DI PIETRO, op. cit.).

O princípio da supremacia do interesse público, por sua vez, outorga prerrogativas e privilégios para a Administração pública, quer para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo (poder de polícia), quer para a prestação de serviços públicos (DI PIETRO, *ibidem*). Decorre deste princípio que, em caso de conflito entre o interesse público e particular, deverá prevalecer o primeiro, tutelado pelo Estado, respeitados, entretanto, os direitos e garantias individuais dos cidadãos (ALEXANDRINO & PAULO, *ibidem*).

O princípio da eficiência é o mais moderno princípio da função administrativa, correspondente ao “dever da boa administração” (DI PIETRO, *ibidem*) e identificado com a noção de “administração gerencial” (ALEXANDRINO & PAULO, *ibidem*). Este princípio pode ser considerado tanto em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições – segundo um

modelo orientado ao controle de resultados –, quanto em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, com o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, *ibidem*).

É evidente que tais princípios trazem sérias implicações à implementação do Plano Ambiental no seu todo, uma vez que delimitam de certo modo o modelo de gestão pública empregado e o regime jurídico-administrativo dentro do qual a gestão ambiental municipal se inscreve.

Neste contexto, o exercício da gestão ambiental municipal ocorre em observância aos instrumentos legais aplicáveis ao processo e aos atos administrativos e, particularmente, ao controle da Administração Pública. Dentre estes instrumentos destacamos aqui a “Lei de Responsabilidade Fiscal”, como principal instrumento regulador das contas públicas; e, também, as três peças do planejamento orçamentário, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que representam os instrumentos basilares para o planejamento das ações de governo.

A “Lei de Responsabilidade Fiscal” (Lei Federal Complementar nº 101, 2000), visa responsabilizar o administrador por seus atos. Exige a obediência de normas de gestão financeira e, principalmente, a divulgação da execução orçamentária do governo aos cidadãos, possibilitando, o controle social dos gastos públicos, contribuindo, dessa forma, com o avanço da accountability das políticas públicas (SACRAMENTO, 2005). De acordo com o referencial adotado por SACRAMENTO (*op. cit.*) esta lei está apoiada em quatro eixos: planejamento, transparência, controle e responsabilização.

No que diz respeito à observância da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito do exercício da gestão ambiental do município, a atual Secretária Municipal de Meio Ambiente faz a seguinte alusão em relação ao uso do FMMA:

“Analisando essa questão (a sustentabilidade financeira da gestão ambiental municipal) sob o enfoque do princípio legal, da questão do financiamento e do próprio orçamento público... a Lei Federal Complementar 101 que diz, de forma bem simplista... ela diz que o município tem que ter suporte de arrecadação e ao mesmo tempo tem que manter um equilíbrio com as contas públicas, mantendo uma proporcionalidade entre o que ela arrecada e o que ele gasta, ou seja, arrecadação e despesa precisam de um equilíbrio. Agora

trazendo para gestão ambiental (...). (Quando) o órgão gestor começou a arrecadar com as atividades de fiscalização e de controle ambiental que incluem o licenciamento ambiental, através da cobrança das taxas de licenciamento, das ações de fiscalização (...) esse recurso arrecadado pelo órgão ambiental não vai para (...) a Conta Geral da Prefeitura (...) o que a SMMA arrecada ela encaminha para o Fundo (FMMA). Agora na hora de utilizar esses recursos, isso proporciona o atendimento das diretrizes da própria Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Por outro lado, segundo a Lei de criação da SMMA, as metas, ações e objetivos propostos para este órgão ambiental devem ser incluídos no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (RIO GRANDE, 2003).

A respeito da elaboração das peças orçamentárias, estas em conjunto materializam atualmente o instrumento básico de planejamento e execução das políticas públicas (SILVA, 2010). Resumida e simplificada, o PPA é o instrumento que estabelece os programas de governo dentro de um horizonte temporal mais amplo (correspondente aos quatro anos do período do mandato político); a LDO estabelece as prioridades, metas e premissas norteadoras da elaboração do orçamento anual; e, a LOA, por sua vez, estabelece a programação anual a ser realizada em determinado exercício financeiro – 1º de janeiro a 31 de dezembro (SACRAMENTO, op.cit.).

De acordo com SACRAMENTO (ibidem) em que pese os instrumentos orçamentários (PPA, LDO, LOA) serem absolutamente interdependentes, tradicionalmente o orçamento público, ao invés de ser entendido dentro de uma visão de planejamento estratégico das atividades dos órgãos públicos, até recentemente constituía-se em um documento meramente formal a ser encaminhado para atender aos preceitos estabelecidos pela legislação em vigor. Ainda de acordo com o referido autor, estes instrumentos estão cada vez mais sendo tomados em conjunto para constituir-se como uma referência para o planejamento das ações de governo e do setor público brasileiro e, ao mesmo tempo, como forma de estabelecer as metas e as prioridades para o exercício subsequente.

4.1.5. Operacionalização financeira do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA).

A instituição do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), através da Lei Municipal n° 6.495 (RIO GRANDE, 2007), tem por objetivo fomentar projetos, programas e atividades que visem o uso sustentável do ambiente, a melhoria, manutenção ou recuperação ambiental (Art. 1º). Dentre as fontes de recursos do FMMA destacam-se as dotações orçamentárias do Município; arrecadação de taxas dos serviços de Licenciamento Ambiental; contribuições, subvenções e auxílios da União e do Estado; condenações judiciais decorrentes de crimes ambientais; e, os recursos provenientes de compensação ambiental. Quanto à aplicação dos recursos do FMMA, conforme o estabelecido estes serão prioritariamente aplicados nas seguintes linhas de ação:

- a) Unidades de Conservação;
- b) Educação Ambiental;
- c) Controle e Fiscalização ambiental;
- d) Pesquisa e Desenvolvimento tecnológico;
- e) Desenvolvimento Institucional.

Em relação à operacionalização financeira do FMMA, a sua administração cabe ao Poder Executivo Municipal, segundo as diretrizes emanadas do COMDEMA (Art. 4º). Desta forma, considerando a necessidade de regulamentar o uso dos recursos do FMMA, o COMDEMA aprovou a Resolução n° 004/2009, estabelecendo que estes recursos devam ser distribuídos e aplicados conforme três categorias:

- a) Projetos por demanda induzida ou espontânea, 60% dos recursos do FMMA;
- b) Fundo de Reserva: 10% dos recursos;
- c) Utilização da SMMA, 30% dos recursos.

A respeito da operacionalização financeira do FMMA, o atual Secretário Executivo do COMDEMA relata as seguintes experiências já realizadas:

“(…) Então, primeiro, foi definido que 10% dos valores desse fundo ficariam de reserva para questões emergenciais... 30% desse fundo ficaria a cargo da SMMA, uma vez que ela contribui inclusive

através das multas de fiscalização e das taxas do licenciamento, e 60% seriam destinados para projetos... dentro desse percentual se estabeleceu dois tipos de projetos (demanda espontânea e induzida)... então (a instituição) vai lá submete dentro de uma das linhas de ação e essas são assim caracterizadas como demanda espontânea. Esses são pequenos projetos de até 8.000 mil reais. Projetos maiores que esse valor deveria ser feita por demanda induzida pelo COMDEMA... por exemplo, hoje a ASCALIXO mandou um projeto que tá dentro da linha de resíduos sólidos, para qualificar o sistema de coleta seletiva e comprar uma prensa... ela mandou o projeto, foi aprovado e tá executando...isso é uma demanda espontânea, na qual as propostas são mandadas e avaliadas pelo Conselho e é votado e aprovado e é assim encaminhado um convênio com a Prefeitura. O Plano de Manejo da APA da Lagoa Verde, por exemplo, foi uma demanda do Conselho, que abriu o edital, uma empresa ganhou e fez o plano, então é assim que funciona... o uso do FMMA depende da aprovação do COMDEMA. E todos os anos esse fundo é analisado, os seus gastos, enfim, é feito um balanço de suas aplicações... alguns ajustes devem ser feitos nele, principalmente pelas dificuldades encontradas...a burocracia é muito grande para se poder fazer uma boa gestão de recursos... mas essa é a primeira fase e está funcionando assim, provavelmente vai ter uma avaliação após esses primeiros projetos de demanda induzida e as atividades da SMMA para dar um passo a frente para evoluir na gestão desse fundo.”

4.2. Caracterização do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande (PLAM-RG).

4.2.1. Antecedentes e estágio atual.

A concepção do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande foi concretizada no âmbito do Programa de Manejo Integrado do Estuário da Lagoa dos Patos – conhecido como “Programa Costa-Sul” – que se caracterizou como uma experiência de gerenciamento costeiro no extremo sul do Brasil (TAGLIANI, KITZMANN e ASMUS, 2011). O Programa Costa-Sul foi um projeto financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) através do Fundo Especial Japonês (JSF), contando com o aval da Fundação Estadual de Proteção Ambiental do Rio Grande do Sul (FEPAM/RS) e a execução técnica da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Este projeto, iniciado em 2005 e conduzido formalmente durante três anos até o término do seu prazo de financiamento, teve como principal propósito o estabelecimento das condições de base para viabilizar um processo endógeno de desenvolvimento econômico e social da região do Baixo Estuário da Lagoa dos Patos (TAGLIANI *et al.*, 2007). Sua principal orientação foi no sentido da sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural da região (TAGLIANI *et al.*, op. cit.). Portanto, este projeto representou uma arrojada iniciativa de gestão integrada da região, possibilitada com base num arranjo institucional temporário e inovador, envolvendo agências de financiamento de desenvolvimento internacional, uma instituição pública de ensino e pesquisa, órgãos governamentais de meio ambiente, além de ONGs e outras organizações da sociedade civil que participaram ativamente da execução de determinadas ações. Antes de pretender a solução das complexas questões relacionadas à problemática “Meio Ambiente e Desenvolvimento” da região estuarina, sua intenção foi estabelecer plataformas de suporte às ações de gestão ambiental e de ordenamento territorial necessárias ao uso sustentável da região (ASMUS e TAGLIANI, 2008).

De acordo com ASMUS e TAGLIANI (op. cit.) determinados fatores foram favoráveis ao acolhimento desta iniciativa, como, por exemplo, a existência de um considerável conhecimento técnico-científico acumulado pela universidade a respeito de vários aspectos – físico-naturais, ecológicos, econômicos, sociais, históricos e geográficos – pertinentes à dinâmica da região. Segundo os mesmos autores, tais conhecimentos embasaram a construção de planos de gestão integrada e possibilitaram a geração de mapas e diagnósticos detalhados acerca dos principais problemas socioambientais evidenciados no município. Segundo ANDRIGUETO (2008), outro

fator importante nesse sentido foi a notável presença de uma boa articulação institucional e comunicação entre a Universidade e a Prefeitura local, fato que facilitou o encaminhamento da elaboração e da adoção formal do Plano Ambiental.

As ações projetadas no âmbito do Programa Costa-Sul estruturaram-se de acordo com as seguintes linhas de atividades: (a) a geração de alternativas de emprego e renda para as comunidades costeiras tradicionais; (b) a recuperação e a conservação de habitats; (c) o fortalecimento institucional para a gestão ambiental local e; (d) a capacitação de recursos humanos para a gestão participativa (TAGLIANI *et al*, 2003). Dentre estas, a linha voltada ao fortalecimento institucional para a gestão ambiental destaca-se por ter gerado plataformas para o gerenciamento costeiro da região, lançando importantes instrumentos de suporte à gestão ambiental local, como é o caso das propostas de ordenamento territorial e dos planos integrados de gestão ambiental (ASMUS e TAGLIANI, *ibidem*). Entre tais plataformas, o Plano Ambiental Municipal de Rio Grande se apresenta como um dos principais resultados obtidos através desta iniciativa (ANDRIGUETO, *op. cit.*).

Alguns antecedentes legais estabeleceram as bases jurídicas para a elaboração e a adoção formal do Plano Ambiental. Inicialmente, a resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n° 237/1997, ao regulamentar o Licenciamento Ambiental no território brasileiro, atribuiu aos municípios a competência para o exercício dessa tarefa em consideração a atividades de significativo impacto local. Em seguida, a resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do RS (CONSEMA) n° 05/98 estabeleceu que para o exercício desta competência, os municípios deveriam necessariamente ter implementados os seus respectivos Fundos e Conselhos Municipais de Meio Ambiente, além de disporem de quadros técnicos ou profissionais habilitados para a função. Posteriormente, a resolução do CONSEMA n°004/2000, que regulamenta o Código Estadual de Meio Ambiente (Lei n° 11520/2000), estabeleceu a necessidade da apresentação de Planos Ambientais Municipais por parte dos municípios gaúchos, como outro requisito para a habilitação dos mesmos frente à Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMA. Nesse sentido, a resolução do CONSEMA n° 011/2000 estabeleceu os elementos constituintes, a estrutura e a organização a serem observados na elaboração do Plano Ambiental dos municípios sul-rio-grandenses.

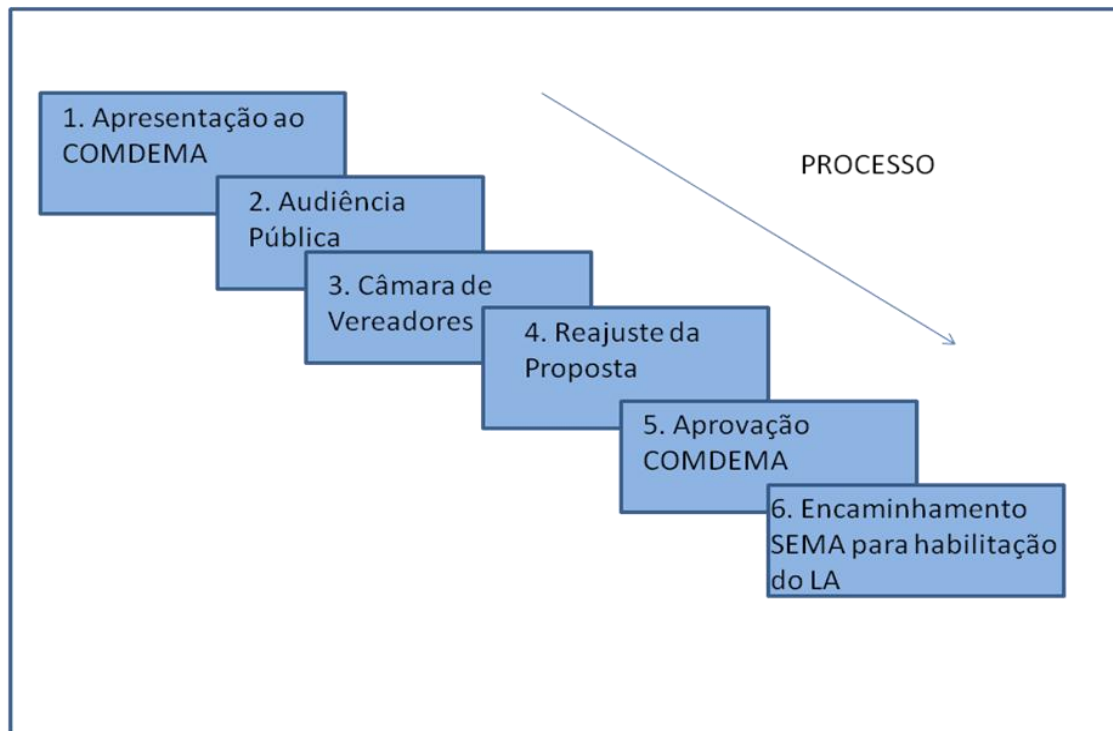
Neste quadro, a resolução CONSEMA n° 167/2007 elenca como critérios mínimos para a qualificação dos municípios para o licenciamento ambiental: a) a

implantação do Fundo Municipal de Meio Ambiente; b) a implantação e funcionamento de Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter consultivo e deliberativo; c) organização e estruturação de órgão municipal de meio ambiente, com quadro de profissionais legalmente habilitados à disposição; d) legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu cumprimento; e) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano ou Lei de Diretrizes Urbanas, conforme o caso; f) *Plano Ambiental* aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente.

No que concerne à elaboração do Plano Ambiental, esta foi conduzido de forma participativa com os diferentes setores da administração pública municipal e com a sociedade civil organizada, em várias instâncias de participação (TAGLIANI e POLETTE, 2011). Conforme o documento final aprovado (RIO GRANDE, 2007), esta etapa foi cumprida basicamente através das seguintes atividades: a) levantamento dos projetos e ações ambientais em curso no município, os quais uma vez identificados foram integrados dentro dos programas ambientais contemplados pelo Plano; e, b) identificação e análise dos principais problemas ambientais do município e definição das ações necessárias para o encaminhamento das soluções. Tais ações foram então formuladas em projetos e programas ambientais e, posteriormente, se integraram aos demais já existentes. Cumpre destacar ainda que os diagnósticos de base se fundaram em uma série de mapas (mapas de uso de solo, de base ambiental legal, de conflitos de interesses públicos e ambiental) que originaram uma proposta de zoneamento ambiental do município. Desta proposta originou-se, por sua vez, o Zoneamento Ecológico-Econômico Municipal (ZEEM), o qual se destaca como o instrumento de execução central que perfaz a estrutura funcional do Plano.

A adoção formal do Plano Ambiental foi encaminhada de modo atrelado ao processo de verificação das qualificações mínimas dos municípios necessárias à habilitação para o exercício do licenciamento ambiental. Os procedimentos seguidos são ilustrados na figura a seguir:

Fig. 5: Procedimento para a adoção formal do Plano Ambiental.



Fonte: Prefeitura Municipal de Rio Grande/ Plano Ambiental Municipal, 2007.

Desse modo, uma vez aprovado pelo COMDEMA a proposta final foi encaminhada à Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMMA) e, posteriormente, adotada formalmente através da deliberação final do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) sobre a qualificação do município. Assim, o estágio seguinte de implementação e execução do Plano Ambiental Municipal iniciou-se, efetivamente, em 2008, ao mesmo tempo em que começam as atividades de licenciamento ambiental do município. Porém, iniciado este período o plano ainda não recebeu nenhuma avaliação periódica pelo COMDEMA, como estipulado a cada dois anos, nem pela revisão prevista a cada três anos, isto conforme explicitamente recomendado no documento final.

Portanto, a adoção do Plano Ambiental atende a uma exigência específica para a habilitação do município para o exercício do licenciamento ambiental. Cumpre aqui explicitar que este fato tomado isoladamente suscita o questionamento acerca dos interesses políticos que realmente se encontram por trás da adoção deste instrumento no âmbito da gestão ambiental municipal. A questão que surge imediatamente é se o interesse reside aí unicamente na obtenção da referida habilitação ou se existe vontade

política suficiente para levar adiante a implementação deste instrumento, o que implica, em última instância, no próprio avanço das estruturas administrativas correspondentes às exigências de operacionalização dos seus instrumentos de execução.

A respeito da discussão que desse modo se abre, aportam-se aqui certos balizamentos. A princípio, é necessário reconhecer que a municipalização do licenciamento ambiental em Rio Grande já representa em si um notável avanço das estruturas e dos instrumentos da política ambiental em âmbito local. Obviamente, isto não quer dizer que as condições necessárias e suficientes para o desempenho da gestão ambiental municipal já estejam desse modo dadas; o que se observa é simplesmente o despontar das pré-condições indispensáveis para tanto. Por outro lado, é preciso levar em consideração que, neste caso, nem as próprias potencialidades do Plano Ambiental como vetor de instrumentalização e de estruturação dos órgãos ambientais do município são suficientemente conhecidas na prática. Isto porque, possivelmente, existem gestores públicos que desconhecem a própria existência do Plano Ambiental ou o conhecem apenas por um dos seus instrumentos de execução – que no caso é, provavelmente, o ZEEM.

4.2.2 Aspectos legais

Atualmente verifica-se uma tendência de aproximação entre os princípios, as diretrizes e os instrumentos de gestão urbana e ambiental no âmbito do processo de planejamento do desenvolvimento do município. Esta tendência é notável no contexto do Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande (Lei Municipal nº 6.585), dentro do qual o Plano Ambiental se inscreve como “instrumento de gestão ambiental do município” (Art. 41º) e aí encontra importante amparo legal. O Plano Diretor apresenta-se como “principal instrumento da Política de Desenvolvimento Urbano do Município determinante para todos agentes públicos e privados” (Art. 2º), estabelecendo que “o processo de planejamento municipal dar-se-á de forma integrada, contínua e permanente, sob coordenação e monitoramento da Secretaria de Coordenação e Planejamento” (Art. 4º). É evidente a incorporação dos princípios e diretrizes do desenvolvimento sustentável na política urbana de desenvolvimento municipal. Dentre os princípios aí expressos, encontramos a sustentabilidade e “a gestão democrática e participativa” (Art. 5º; inciso III e, IV) e, dentre os objetivos, “a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente” (Art. 10º; inciso XIV). Além

disso, é notável a aderência da Política de Desenvolvimento Urbano em relação à Política Ambiental (Título II; Cap. III).

Entretanto o Plano Ambiental Municipal de Rio Grande ainda não se encontra instituído legalmente no âmbito da legislação ambiental do município, o que lhe confere uma autoridade normativa relativamente reduzida quando comparado a outros instrumentos de gestão aplicados por força da lei. O quadro legal incompleto para a implementação adequada do Plano Ambiental é indicado como um problema ligado à fragilidade institucional da gestão ambiental municipal (TAGLIANI, KITZMANN e ASMUS, op. cit.). Acerca deste problema a notada inexistência de uma Política Municipal de Meio Ambiente (TAGLIANI, KITZMANN e ASMUS, *ibidem*) representa uma lacuna que deve ser preenchida para fornecer o adequado suporte às estruturas e aos instrumentos já estabelecidos na prática da gestão ambiental municipal, bem como conferir um maior nível de sistematicidade ao processo em andamento. Neste ponto, considera-se necessário a busca do devido amparo legal do Plano Ambiental na linha da gestão e das políticas públicas – o que deve ser encaminhado através desse estudo.

4.2.3. Estrutura funcional.

Em termos propositivos a estrutura funcional do Plano Ambiental é formada por duas subestruturas complementares e interdependentes, as quais, entretanto, são forjadas igualmente como “instrumentos de execução”. Estas subestruturas diferenciam-se conforme uma série de “ações programáticas” e um conjunto de “instrumentos de gestão”, cuja interdependência é o fator que confere a coerência funcional da estrutura como um todo.

As ações programáticas representam, dessa forma, um dos eixos estruturantes do Plano Ambiental. Estas ações se estruturam basicamente em programas, subprogramas e projetos ambientais, os quais abrangem diversas áreas de atuação do município. As áreas de atuação abarcam atividades de planejamento ambiental e urbano, de controle e licenciamento ambiental, de monitoramento, saneamento e qualidade ambiental e também de educação ambiental e comunicação social. A coordenação geral das ações projetadas dentro de cada linha programática está a cargo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), sendo que a execução destas está sob a responsabilidade da Prefeitura, através dos diferentes setores da administração pública Municipal. A

execução conta ainda com o apoio de várias organizações colaboradoras, dentre as quais se identifica a participação da universidade e de organizações da sociedade civil.

O quadro abaixo (Quadro 5) apresenta a série de ações programáticas contempladas no Plano Ambiental. Dentre os programas ambientais contemplados, destacamos o Licenciamento Ambiental (LA) pelo seu caráter estruturador do sistema de monitoramento e de gestão ambiental e urbana do município. Além disso, o LA caracteriza-se como um “instrumento” ou “processo” de gestão internalizado nas práticas e nos procedimentos técnico-administrativos da gestão pública do meio ambiente em âmbito local. Dessa forma, várias ações projetadas encontram-se alinhadas de acordo com este processo, como, por exemplo, a Arborização Urbana e o Sistema Municipal de Unidades de Conservação, projetos que podem ser acionados através dos mecanismos de compensação ambiental que fazem parte das condicionantes da emissão de licenças de determinadas atividades produtivas que aportam no município.

Quadro. 5: Ações programáticas contempladas no Plano Ambiental.

Licenciamento Ambiental	Planejamento Urbano	Gestão Urbana Gestão do Transporte Urbano Gestão de Cargas Perigosas
	Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental	Atividades de impacto local relativas ao uso de recursos naturais
	Sistema Municipal de Saneamento e Qualidade	Gestão de Áreas Verdes Gestão do Abastecimento Hídrico Gestão de Resíduos Sólidos Gestão de Efluentes líq. e Gas.
	Sistema Municipal de Monitoramento Ambiental	Porto do Rio Grande APPs do DIRG Plano Diretor Qualidade do Ar, Água Faixa de Praia
Manejo e Planejamento Ambiental		Plano APA da Lagoa Verde Plano Dunas Costeiras Unidades de Conservação Projeto Orla Agenda Ambiental Portuária Agenda 21 local Plano Manejo Integrado da Pesca Plano Manejo Ilha dos Marinheiros
Educação Ambiental		Quero-Quero Coleta Seletiva Patrulha Ambiental Mirim Arborização Urbana Ocupações irregulares Pequenas embarcações Uso de Agrotóxicos Áreas de Proteção Ambiental Fórum Lagoa dos Patos

Fonte: TAGLIANI e POLETTE (2011).

O Plano Ambiental permite a contemplação das diversas ações ambientais em curso do município e serve, desse modo, como um “lócus” privilegiado para a articulação destas ações e, ao mesmo tempo, para o acompanhamento das atividades em andamento. Em suma, nos permite através da contemplação das “partes e do “todo” traçar conexões entre ações bem diversificadas, como, por exemplo, gerenciamento de resíduos sólidos e gestão do transporte urbano, de modo a explorar e selecionar estratégias de execução que propiciem o reforço mútuo e sua sinergia.

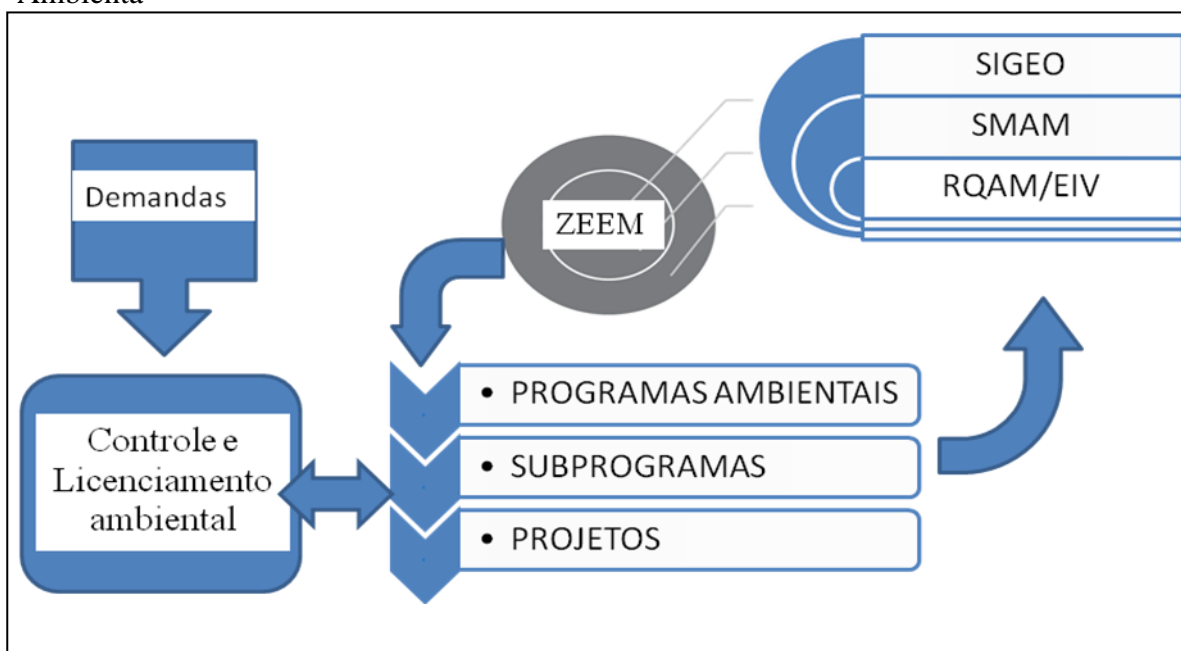
Os instrumentos de gestão propriamente ditos, por sua vez, constituem a outra subestrutura básica de funcionamento do Plano Ambiental. Estes correspondem às “ferramentas” caracterizadas em geral pelas funções de orientar, restringir, controlar ou padronizar processos produtivos e atividades humanas. Usualmente estes instrumentos são classificados dentro das categorias “comando” e “controle”, que envolvem principalmente os instrumentos de execução das políticas ambientais. Tais ferramentas apresentam caráter regulatório e são vinculadas a ações normativas (GRISOTTO & PHILIPPI JR., 2005). Cabe ressaltar que dentro destas categorias encontra-se o próprio licenciamento ambiental, como instrumento de controle da Política Ambiental. Por outro lado, tais instrumentos caracterizam-se também por consubstanciar de forma compreensiva e operacional o conteúdo técnico, científico e informacional que deve ser gerenciado e utilizado como subsídio para as tomadas de decisão referente à definição das disciplinas de uso do território municipal. Os instrumentos deste grupo contemplados no Plano são os seguintes: Zoneamento Ecológico-Econômico Municipal (ZEEM), Sistema de Informações Geoambientais (SIGEO), Sistema de Monitoramento Ambiental Municipal (SMAM), Relatório de Qualidade Ambiental Municipal (RQAM) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Dentre tais instrumentos, destacamos aqui o Zoneamento Ecológico-Econômico Municipal (ZEEM) como o elemento central de toda estrutura funcional do Plano Ambiental, visto que a função que deve ser cumprida por este instrumento (planejamento territorial) é essencial para o efetivo desempenho do processo de gestão ambiental municipal. Tecnicamente tal instrumento é responsável pelo alinhamento do subconjunto de instrumentos de comando que perfazem o “núcleo motor” da evolução da estrutura funcional do Plano Ambiental como um todo. Além disso, o ZEEM se constitui como o instrumento balizador do processo de ordenamento territorial necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento urbano do município de Rio Grande. (PMRG/PLANO AMBIENTAL, 2007).

Resumidamente é possível considerar o ZEEM como a síntese do processo que articula os demais instrumentos de gestão (SIGEO, SMAM e RQAM) como produtos intermediários ou etapas necessárias do seu desenvolvimento. Nesse sentido, a produção do ZEEM pressupõe, logicamente, a existência prévia de um sistema de informações geográficas organizado. O SIGEO, por sua vez, supõe necessariamente um sistema de monitoramento ambiental como base para a obtenção de informações sobre as

características, as tendências e padrões de uso do território e o estado do meio ambiente que se pretende gerir. O RQAM supõe a existência de mapeamentos e diagnósticos atualizados sobre diferentes aspectos que envolvam a qualidade ambiental. Finalmente, o EIV deve considerar os resultados e as informações atuais contidas nos elementos anteriores. Por outro lado, tais instrumentos de gestão devem retroalimentar constantemente os programas e projetos ambientais com informações a respeito dos resultados obtidos através das ações executadas em termos de alterações nas condições e variáveis ambientais monitoradas, possibilitando assim o ajuste das práticas e medidas de manejo adotadas de acordo com os resultados esperados. O esquema a seguir (Figura 6) ilustra a interrelação entre os diferentes instrumentos de execução do Plano Ambiental:

Fig. 6: Interdependência funcional entre os instrumentos de execução do Plano Ambiental



FONTE: Elaboração Própria.

A destacada interdependência funcional dos instrumentos de execução do Plano Ambiental nos revela nitidamente a sua natureza sistêmica e processual. Desse modo, o Plano Ambiental deve ser entendido antes de tudo como um processo em desenvolvimento contínuo, sujeito a mudanças e a adaptações constantes em função das necessidades práticas enfrentadas no âmbito da gestão ambiental do município e das

próprias mudanças de estado do meio ambiente observadas. Nesse sentido, as mudanças no contexto socioambiental dentro do qual se desenrola este processo impõem a necessidade de atualização permanente.

4.2.4. O Plano Ambiental Municipal de Rio Grande em face do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

Quando abordamos o Plano Ambiental Municipal sob o ângulo dos instrumentos de execução das políticas públicas voltadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável do país, observamos forte coincidência com os instrumentos do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC. É necessário assinalar que o PNGC, representa um “desdobramento” ou uma “projeção” da Política Ambiental brasileira sobre a parcela do território nacional correspondente às zonas costeiras. Desse modo o PNGC incorpora os princípios fundamentais de gestão ambiental e estabelece as diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de gestão, orientando a formulação e implementação de políticas, planos e programas voltados ao disciplinamento dos múltiplos usos e ao desenvolvimento sustentável das zonas costeiras em todo território nacional (Decreto nº 5.300; art. 7º; inciso I; 2004).

Deste ponto de vista é notável a aderência entre o Plano Ambiental Municipal de Rio Grande e o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, visto que ambos objetivam o disciplinamento do uso dos recursos e da ocupação do espaço costeiro e buscam subsidiar a gestão costeira através da aplicação de forma integrada e articulada de um conjunto de instrumentos de planejamento, comando e controle. Desta forma, tomando o conjunto básico de instrumentos de gestão que tais planos englobam e sobre os quais estes se estruturam é possível afirmar que ambos cumprem essencialmente a mesma função dentro do processo global de gestão ambiental. A comparação entre os principais instrumentos de execução destes planos nos permite caracterizar o Plano Ambiental estudado como um instrumento de gestão ambiental e costeira alinhado com o PNGC. Para tal propósito utilizamos aqui a caracterização realizada dos instrumentos gerados através do Programa Costa Sul – dentre os quais se destaca o Plano Ambiental Municipal de Rio Grande – em relação aos instrumentos do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (ASMUS e TAGLIANI, 2008).

Quadro 6: Caracterização do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande.

Comparação entre instrumentos de suporte à gestão costeira propostos pelo PNGC e aqueles gerados pelo Programa Costa Sul	
PNGC	COSTA SUL
Planos de Gestão da Zona Costeira –PGZC	Plano Ambiental Municipal de Rio Grande e São José do Norte- PLAM
Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro –ZEEC	Zoneamento Ecológico Econômico de Rio Grande
Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro –SIGERCO	Sistema de Informações Ambientais – SIAM
Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira –SMA-ZC	Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Portuária e Distrito Industrial
Relatório da Qualidade Ambiental da Zona Costeira –RQA-ZC	Rotina de Relatórios do SIAM (em implementação)

Fonte: ASMUS e TAGLIANI (2008).

Desta forma, caracteriza-se aqui o Plano Ambiental Municipal de Rio Grande como um instrumento ou plataforma de gestão costeira conforme os instrumentos de execução da política ambiental preconizados pelo PNGC.

4.2.5. Responsabilidades

Conforme a proposta de implementação do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande, este estágio deve ser processado no âmbito do funcionamento institucional do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA), cabendo à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), dentro do exercício de suas responsabilidades e atribuições específicas, a coordenação e a articulação política junto às instituições públicas e privadas e as organizações da sociedade civil. Ao Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA), igualmente dentro do exercício de suas responsabilidades e

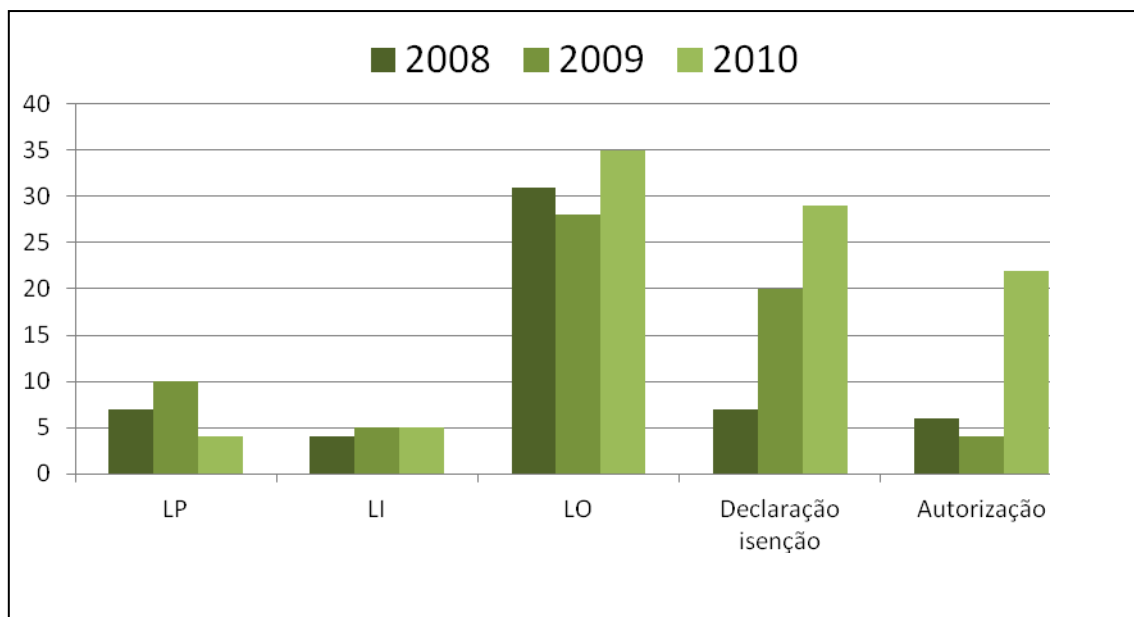
atribuições, cabe a decisão referente à priorização dos recursos provenientes do Fundo Ambiental do município para a implementação dos programas, projetos e ações contemplados no Plano. Levando ainda em consideração que o Plano Ambiental funciona de certo modo como um “lócus” de integração de diversos programas e projetos ambientais, diferenciados entre si e com características particulares, objetivos é proposto que cada um tenha o seu respectivo diretor ou gerente responsável.

4.3. Categorização dos resultados obtidos.

4.3.1. Aplicabilidade prática dos instrumentos de execução do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande.

A partir da experiência da gestão ambiental do município de Rio Grande é possível constatar que o Licenciamento Ambiental (LA) vem sendo aplicado de forma sistemática, porém, relativamente independente dos demais programas e instrumentos de execução do Plano Ambiental (PLAM) – isso com exceção do Zoneamento Ecológico-Econômico Municipal (ZEEM). Na realidade o LA encontra-se incorporado no procedimento técnico-administrativo e na estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA). Os dados referentes às atividades da Unidade de Fiscalização e Licenciamento Ambiental da SMMA (Fig. 7) evidenciam a mencionada aplicação prática do LA e, também, as demandas sociais crescentes dirigidas ao órgão ambiental executivo do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA).

Fig. 7: Dados referentes às atividades de licenciamento ambiental do município.



Fonte: Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Rio Grande; LP: Licença Prévia, LI: Licença de Instalação, LO: Licença de Operação.

Observa-se que a Licença de Operação (LO) é a modalidade de Licença Ambiental que, atualmente, apresenta a maior expressão dentre as demais modalidades (LP e LI). Isso pode ser explicado devido ao fato de que antes da vigência do Licenciamento Ambiental já havia uma quantidade significativa de atividades em operação no município que simplesmente se regularizaram nos termos cabíveis desse processo.

Outro aspecto que cabe destacar em relação ao Licenciamento Ambiental é o número expressivo de Declarações de Isenção em contraste com o número de Licenças Prévia e Licenças de Instalação emitidas pelo órgão ambiental executivo. Isto indica, inicialmente, a existência de um número significativo de atividades e de empreendimentos que demandam o órgão ambiental, porém que não se enquadram dentre as atividades sujeitas a este processo. Este fato explica a recente disposição do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, Resolução COMDEMA n° 001/2011, que amplia as atividades e empreendimentos considerados de preponderante interesse local e, desse modo, sujeitas ao processo referente ao licenciamento ambiental municipal.

Portanto, no que concerne à aplicabilidade de tal instrumento constata-se, no período considerado, a ocorrência de uma gradual consolidação do sistema de licenciamento ambiental municipal, com a ampliação do rol de atividades e empreendimentos considerados como de preponderante interesse local e, notadamente, com o aumento das demandas sociais dirigidas à unidade administrativa da SMMA responsável e competente para o exercício desta função.

Em relação à aplicação do Zoneamento Ecológico-Econômico Municipal (ZEEM), essa ocorre estritamente em função das necessidades práticas do processo de LA. Uma vez que o ZEEM estabelece as diretrizes gerais de uso do território municipal, o mesmo é utilizado basicamente na análise da compatibilidade locacional das atividades e empreendimentos a serem instalados no município. Sobre a interface entre tais instrumentos, cabe aqui uma breve descrição da etapa inicial do procedimento administrativo concernente ao Licenciamento Ambiental. Este se inicia com o enquadramento da atividade/empreendimento proponente em uma das tipologias relacionadas às atividades de interesse local; após o pagamento das taxas referentes a este procedimento, se exige uma Certidão de Zoneamento do Poder Público Municipal, dando conta de que o local é compatível com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo (RIO GRANDE DO SUL, op. cit.). Precisamente é nesta fase deste processo que se utiliza o ZEEM, dependendo da jurisdição sobre a área, visto que o Plano Diretor Municipal, através da Secretaria de Planejamento e Coordenação, responde pelo Zoneamento Urbano do município.

Dessa forma, este instrumento funciona como balizador da tomada de decisão relativa ao processo de LA, principalmente no tocante à etapa inicial relativa emissão da Licença Prévia (LP) e na definição das condicionantes das licenças. Como também pode ser verificado na figura acima, a emissão de LPs não possui uma grande expressão no computo geral das licenças emitidas até o momento pela SMMA, o que indica que ZEEM é usado apenas parcialmente no âmbito do LA e ainda de forma não sistemática e nem sistematizada. Entretanto, levando em consideração a tendência atual de crescimento urbano do município e, conseqüentemente, do aumento das demandas dirigidas ao sistema de licenciamento ambiental, é esperado que a aplicação do ZEEM se torne cada vez mais relevante nesse processo.

No que tange à aplicabilidade prática do ZEEM identificamos a necessidade prática de adequação deste instrumento em resposta às exigências do licenciamento

ambiental. O aspecto que requer aí atenção especial é a insuficiente definição dos critérios técnico-científicos que fornecem a base para a regulamentação do uso da “zona de conservação” do município.

Em relação à aplicação dos demais instrumentos de gestão do PLAM que teoricamente devem funcionar em conjunto e de forma sistematizada com o ZEEM, quais sejam, o Sistema de Informações Geoambientais (SIGEO), o Sistema de Monitoramento Ambiental Municipal (SMAM) e o Relatório de Qualidade Ambiental (RQA), é possível verificar que os mesmos ainda permanecem pouco operantes devido à falta de condições materiais mínimas correspondentes às suas respectivas necessidades de operacionalização. Evidentemente, isto coloca em questão a funcionalidade do ZEEM e suscita, por conseguinte, a discussão sobre a limitada aplicação deste instrumento em função do controle ambiental das atividades socioeconômicas projetadas sobre o território do município.

A respeito da questão e da discussão acima levantadas, é necessário ter em vista as potencialidades do ZEEM no âmbito da gestão ambiental e, igualmente, do planejamento territorial do município como um todo. Uma vez que este instrumento de ordenamento territorial é responsável por estabelecer as diretrizes gerais aplicáveis ao disciplinamento dos múltiplos usos do território municipal, o mesmo deve cumprir, idealmente, uma função-chave no comando e no controle do processo de desenvolvimento urbano de Rio Grande sendo, assim, indispensável para o estabelecimento das condições de governança ambiental em âmbito local.

Sobretudo, é necessário levar em consideração que a aplicação sistemática e compreensiva do ZEEM implica, necessariamente, a implementação e operacionalização do conjunto de instrumentos de monitoramento e de informação que perfazem o núcleo central da estrutura funcional do Plano Ambiental Municipal como um todo. Portanto, deve-se reconhecer que o ZEEM, em parte, e o Plano Ambiental, no seu todo, cumprem funções que não se limitam às exigências de controle do Licenciamento Ambiental, mas que compreendem o planejamento e a gestão ambiental e territorial do município na sua totalidade.

Nesse sentido, deve-se ter claro que a trajetória de implementação dos instrumentos de execução do Plano Ambiental, apesar da adoção formal deste ter ocorrido atrelada à municipalização do Licenciamento Ambiental no Estado do Rio Grande do Sul, na prática deve acompanhar a tendência de descentralização dos

instrumentos de execução das políticas ambientais experimentada em território nacional. Em todo caso, cabe salientar que a implementação de tais instrumentos exige, invariavelmente, o reforço e a ampliação da estrutura do sistema de gestão ambiental em âmbito local.

No que se refere aos programas ambientais executados no âmbito da gestão ambiental do município, verificamos com base em vivências e entrevistas junto a equipe técnica da SMMA a ocorrência de uma série de ações importantes. Em geral observa-se que estas são conduzidas ainda de forma pouco vinculada ao Plano Ambiental e, por conseguinte, pouco articulada entre si. Por exemplo, a iniciativa de plantio de mudas de árvores, encaminhada por intermédio da Unidade de Arborização da SMMA, embora interligada ao projeto de Arborização Urbana contemplado no Plano Ambiental, na prática ocorre principalmente vinculada às medidas compensatórias do Licenciamento Ambiental. As ações do programa de Coleta Seletiva (linha de Resíduos Sólidos) e dos projetos Quero-Quero e Patrulha Ambiental Mirim (Linha de Educação Ambiental) realizadas sob coordenação da SMMA são outros exemplos concretos de ações em execução que, apesar de estarem figuradas no PLAM, não contemplam a si mesmas nesta plataforma de gestão.

Cumprir destacar, ainda, a identificação de uma importante ação executada no sentido da elaboração do “Plano de Manejo da APA da Lagoa Verde”, a qual foi encaminhada através da abertura de edital específico pelo Conselho de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), isto com base na operacionalização financeira do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA). Por último, identificamos outras ações realizadas de forma relativamente independente do PLAM, que apesar de não se encontrarem previamente contempladas nesse, são passíveis de serem vinculadas ao mesmo. Este é o caso, por exemplo, do projeto “Central Praia Viva”, uma iniciativa da SMMA que é realizada no período de veraneio na praia do Cassino, visando o desenvolvimento de diversas atividades de educação ambiental, de atendimento ao público e de comunicação social junto aos veranistas e ao público em geral.

Do ponto de vista da aplicabilidade dos instrumentos de execução do Plano Ambiental observamos, portanto, que as diversas aplicações e experiências constatadas na prática ocorrem em geral de forma pouco vinculada ao mesmo e, também, pouco articuladas entre si. Desse modo consideramos que as possibilidades de avanço do Plano Ambiental como plataforma para a instrumentalização do SISMUMA e para a

articulação das ações ambientais do município permanecem abertas e devem ser mais bem exploradas no contexto da gestão ambiental municipal.

Todavia, é importante levar em consideração os limites deste estudo no que se refere à caracterização da aplicabilidade do Plano Ambiental objetivada inicialmente. Uma vez que a atenção na coleta de dados esteve centrada principalmente nas ações da SMMA e, dentro das ações das diversas unidades administrativas que compõe esta organização, esteve enfocada nas atividades da Unidade de Licenciamento e Fiscalização, isto levou a privilegiar certamente algumas ações em detrimento de outras. Provavelmente, um levantamento mais detalhado das atividades desempenhadas pelas diversas unidades da SMMA pode propiciar a identificação de outras importantes ações que caso não estejam previamente contempladas no Plano Ambiental, podem e devem vir a ser vinculadas a esta plataforma de gestão. Por outro lado, as interfaces entre as diversas atividades encaminhadas pelo próprio COMDEMA, através de suas diferentes câmaras técnicas podem possivelmente vir a ser vinculadas aos instrumentos de execução e às ações contempladas no Plano Ambiental. Contudo, cumpre salientar que os resultados obtidos permitem caracterizar em termos gerais a forma como estes instrumentos vêm sendo executados, isto é, a sua aplicabilidade prática, o que é entendido como um indicativo de que o Plano Ambiental ainda pode vir a desempenhar um papel importante na instrumentalização e na articulação das ações ambientais do município.

4.3.2. Capacidade institucional do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA).

Tendo em vista os propósitos do nosso estudo, a capacidade institucional do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) é aqui inferida através das condições de funcionamento de sua estrutura técnica-administrativa em termos de: a) disponibilidade e qualificação de recursos; b) articulação institucional e; c) continuidade político-administrativa. Cabe ressaltar que a ênfase da análise recai sobre a estrutura e a organização da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), por nós definida como unidade privilegiada deste estudo. A seguir os resultados obtidos acerca dos diferentes aspectos indicados são considerados visando os aportes para a discussão acerca das dificuldades enfrentadas na implementação do Plano Ambiental e o papel

deste instrumento como plataforma estratégica para o fortalecimento institucional do SISUMA e o estabelecimento da governança ambiental do município.

a) Disponibilidade e qualificação de recursos.

A disponibilidade e a qualificação de recursos são fatores basilares para o exercício da gestão ambiental municipal e, na mesma medida, para a implementação dos instrumentos da política ambiental em âmbito local, como no caso do Plano Ambiental. Em primeira análise, consideramos aqui alguns aspectos relacionados aos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos atualmente disponíveis para o desempenho das ações ambientais do município.

❖ Recursos Financeiros.

Os recursos financeiros disponíveis para a estruturação, instrumentalização e o suporte do desempenho da gestão ambiental do município são provenientes de duas principais fontes: Orçamento Público Municipal e Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA). Este aspecto representa a pré-condição básica para o estabelecimento da estrutura e das condições adequadas de funcionamento do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) e, em especial, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), como órgão ambiental vinculado à administração pública do município.

Desde a criação da SMMA em 2003, se verifica que a dotação orçamentária desta instituição vem sendo constituída por uma parcela relativamente pequena do orçamento público municipal, contando atualmente conforme informação concedida pela atual Secretária Municipal de Meio Ambiente com 0,5% dos recursos orçamentários do município. Esta situação pode ser considerada como um indicativo do poder de ação do setor de meio ambiente dentro da estrutura da administração pública municipal, relativamente reduzido em comparação a outras Secretarias Municipais.

De acordo com o Ex-secretário Municipal de Meio Ambiente e atual membro do Conselho Municipal de Meio Ambiente, a estrutura orçamentária da SMMA é desde o começo das atividades desta organização um fator considerado como um gargalo a ser alargado, tendo em vista a necessidade de ampliar a capacidade de atuação do setor ambiental dentro da organização político-administrativa do município. Em suas palavras:

“(...) por ser uma Secretaria pequena, recém-criada... o orçamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente quando eu era Secretário (gestão 2003-2007), era menos do que 0,5% do orçamento das diferentes Secretarias do município. Ou seja, a questão ambiental é premente... se tem um Plano para implementar... mas também com um orçamento tão pequeno, também significa que são poucas pessoas e poucos recursos para que se possa colocar... vamos dizer assim... uma força dentro da máquina como um todo para fazer com que ela funcione de uma forma mais ambientalmente aceitável ou ambientalmente sustentável (...)”.

Desse modo, evidenciamos uma condição de relativa escassez de recursos orçamentários para a execução das atividades da SMMA, o que representa uma constrição que deve ser levada em consideração quando se trata da implementação do Plano Ambiental. A consideração sobre este aspecto abre a discussão a respeito da necessidade de se ampliar gradativamente as estruturas e as condições de funcionamento do setor de meio ambiente, com base nas quais o Plano Ambiental vem sendo implementado, a começar pela estrutura orçamentária que define os traços gerais das demais estruturas implicadas na gestão ambiental.

No tocante ao FMMA, este vem funcionando como uma fonte alternativa de recursos financeiros para o suporte das atividades da SMMA, suprimindo parte de suas necessidades orçamentárias. Conforme a atual Secretária Municipal de Meio Ambiente, a operacionalização financeira do FMMA tem atuado como um fator positivo no desempenho das atividades da SMMA:

“(...) a Secretaria foi criada em 2003, o licenciamento implantado em 2008, a partir daí o órgão gestor começou a arrecadar... através da cobrança das taxas de licenciamento, das ações de fiscalização (multas) (...) esse recurso arrecadado pelo órgão ambiental não vai para a conta geral da Prefeitura... ou seja, o que a SMMA arrecada ela encaminha para o Fundo (...) agora na hora de utilizar esses recursos, isso proporciona o atendimento das diretrizes da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei 101, porque o próprio órgão ambiental que arrecada os recursos pode ir ao fundo para poder implementar o Plano Ambiental, para estruturar e implementar as

ações de fiscalização, de educação ambiental, de arborização, enfim todas as demais atribuições da SMMA passam a ter subsídios arrecadados pela própria secretaria que estão lá no Fundo... então esse é um mecanismo muito importante relacionado ao financiamento e ao suporte das ações ambientais do município e é necessário que fique bem claro qual é a função do Fundo Municipal de Meio Ambiente, enquanto instrumento da gestão ambiental”.

Diante da estrutura orçamentária do setor de meio ambiente, portanto, o papel do FMMA no suporte das atividades da SMMA se torna relevante. Entretanto é necessário ressaltar que o FMMA deve funcionar como uma fonte de recursos financeiros complementar ao orçamento público à disposição da SMMA. Isto porque este Fundo Setorial cumpre também outras funções no âmbito da gestão ambiental do município, devendo atender de forma satisfatória às demandas sociais que lhe forem dirigidas espontaneamente ou de forma induzida pelo COMDEMA em função das necessidades verificadas dentro do contexto de desenvolvimento urbano do município.

❖ **Recursos humanos.**

Em relação aos recursos humanos empenhados no exercício das atividades das unidades administrativas que compõe a estrutura da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), verificamos ao longo do período considerado uma ampliação gradual do quadro profissional à disposição desta organização. A Unidade de Fiscalização e Licenciamento Ambiental, por exemplo, no começo de suas atividades contava com apenas dois (02) técnicos dentre o quadro de profissionais da SMMA e, atualmente, já dispõe de sete (07) membros integrados à sua equipe técnica. Em 2011 tivemos a oportunidade de acompanhar uma recomposição parcial e ampliação do quadro técnico-profissional desta organização. Nessa mudança foram integrados sete (07) novos membros à equipe técnica da SMMA, dentre os quais encontramos técnicos administrativos, fiscais ambientais e motoristas, devidamente alocados em diferentes unidades desta organização.

De acordo com a atual Secretária Municipal de Meio Ambiente:

“(...) uma iniciativa no sentido da ampliação do quadro técnico-administrativo à disposição da Secretaria, isto dentro de uma

trajetória de incremento gradual desde o início das atividades (...). (Isto) vem ajudar na crescente demanda que (a SMMA) está passando em função do próprio desenvolvimento local, o que impõe uma adaptação á realidade do município, aqui entrando os recursos humanos (...)"

Contudo existe entre os membros mais experientes da equipe técnica da SMMA a percepção de que em termos de recursos humanos a estrutura técnica-administrativa desta organização permanece ainda defasada em relação às demandas dirigidas às suas diferentes unidades administrativas. Esta percepção é evidenciada através da seguinte opinião manifestada durante a entrevista dirigida com os membros da equipe técnica da SMMA:

“Eu acho assim ó, embora nós tenhamos aqui hoje funcionários novos, pessoal chegando, ainda assim eu acho que se a gente pensar na gestão ambiental a SMMA está muito defasado em termos técnicos, um exemplo é lá a Unidade de Arborização, que lá (...) nós precisaríamos ter mais técnicos, sem dúvida, porque a demanda é enorme lá na Unidade... Agora falando um pouquinho lá do meu lado, na Divisão de projetos, o que a gente percebe é que a Secretaria ela tá num momento assim que ela está sendo alavancada... Exatamente... ela está sendo alavancada (...) e a gente tá correndo para tentar acompanhar, mas tecnicamente, sem dúvida, a Secretaria vai ter que crescer tecnicamente também, o quadro técnico. Porque embora esteja chegando o pessoal novo, a gente vê que esse pessoal é para tapar o que ainda estava em crescimento, mas a gente vislumbra assim um futuro próximo bem amplo (...)"

Desse modo é sugerida a necessidade de adaptação contínua da estrutura da SMMA frente às demandas crescentes que lhe são dirigidas, fator que se torna cada vez mais exigente quando levamos em consideração as tendências atuais de desenvolvimento urbano do município. Neste contexto, o Plano Ambiental se transforma dentro de uma visão estratégica como um elemento que vem reforçar as exigências quanto à estruturação do setor ambiental como um todo, na medida em que

os seus instrumentos de execução reclamam estruturas administrativas e recursos humanos que atendam ao desempenho das funções que lhes correspondem.

A respeito da qualificação dos recursos humanos, foi possível constatar através de relatos de membros da equipe técnica da SMMA, a existência de uma cultura política interna a esta organização no sentido da capacitação continuada do quadro profissional, cujos servidores públicos recebem incentivos e subsídios para a participação em cursos e treinamentos técnicos voltados ao atendimento das necessidades práticas da Administração Pública e, também, de demandas específicas dirigidas às diferentes unidades administrativas. Na percepção dos próprios técnicos, este é um fator positivo no desempenho das atividades da SMMA e, desse modo, contribui com a qualificação e valorização do trabalho de cada profissional dentro do exercício de suas atribuições específicas.

❖ **Recursos Materiais e Tecnológicos.**

A disponibilidade de recursos materiais e tecnológicos é uma variável dependente da disponibilidade de recursos financeiros, sejam estes provenientes do orçamento público ou do fundo ambiental do município. Levando em consideração a situação já indicada de relativa escassez de recursos orçamentários, a alocação de recursos financeiros provenientes do FMMA para o suprimento de determinadas necessidades da SMMA em termos de recursos materiais e tecnológicos se torna um fator relevante.

Conforme destaca a atual Secretária de Meio Ambiente do município, importantes encaminhamentos neste sentido têm sido tomados:

“... recentemente o COMDEMA aprovou a aquisição de um veículo, nós já adquirimos equipamentos de informática, estamos implantando agora um sistema online para a emissão de documentos de licenciamento, a exemplo da FEPAM, onde todo o procedimento relativo ao licenciamento é informatizado, e isso tudo a partir dos recursos do fundo... destinados para a manutenção e estruturação da SMMA”.

A respeito deste aspecto vale salientar que a estruturação da SMMA, com a aquisição de equipamentos e de recursos técnico-informacionais vai ao encontro com as

exigências de implementação do Plano Ambiental. Sobretudo, consideramos que o Plano Ambiental exige uma estrutura orçamentária e uma estrutura técnica-administrativa que correspondam ao desempenho dos seus instrumentos de execução.

b) Articulação institucional.

Em virtude da horizontalidade das ações do Plano Ambiental, a execução destas deve ser conduzida de forma coordenada e articulada entre os órgãos do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) e entre estes e os demais setores da Administração Pública Municipal. Por esta razão tomamos a articulação institucional como um aspecto ou fator condicionante da implementação do Plano Ambiental. Entretanto, enfocamos apenas alguns aspectos gerais referentes à relação setorial entre a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) e o Conselho de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), principalmente no que tange à operacionalização financeira do FMMA e, de modo complementar, abordamos as relações intersetoriais entre estes órgãos e outros setores, particularmente as relações entre a SMMA e a Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento (SMCP).

❖ Relação setorial.

Sobre este quesito consideramos basicamente os aspectos relativos à articulação institucional entre a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) e o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) no que concerne à operacionalização do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA). Além disso, abordamos o aspecto relativo à questão da representação do Conselho.

No tocante à operacionalização financeira do FMMA, verificamos uma adequada articulação entre a SMMA e o COMDEMA, visto que as demandas da Secretaria vêm sendo devidamente apreciadas e aprovadas pelo Conselho. Segundo a avaliação da atual Secretária Municipal de Meio Ambiente, em termos da operacionalização financeira do fundo setorial para o meio ambiente, a articulação do setor ambiental tem sido satisfatória. Conforme a Secretária Municipal nos informa em entrevista:

“... o fundo está sendo utilizado de fato e de forma sustentável através de uma boa articulação entre a SMMA e o COMDEMA na

operacionalização financeira no sentido de possibilitar essas aplicações... esse é considerado um fator positivo... é até assim ó, não haveria como ser diferente porque dentro do princípio legal, é isso que é importante, dentro do princípio legal da instituição do fundo e do próprio processo de licenciamento está previsto isto legalmente, que o que a SMMA, o que o órgão ambiental arrecadar vai para o fundo e ao mesmo tempo é a possibilidade dos recursos serem investidos no suporte da SMMA... Então é importante registrar e conhecer como na prática o fundo tem sido utilizado e como se dá o próprio funcionamento do Sismuma... agora assim ó, na última reunião do COMDEMA, em outubro, a gente teve aprovado recurso para aquisição de um veículo, o que demonstra de modo objetivo que o sistema está funcionando e o próprio fundo está cumprindo o seu papel no financiamento das ações do município”.

No que diz respeito à representatividade do COMDEMA, identificamos um aspecto ambíguo referente à duplicidade da pessoa jurídica que exerce a representação formal deste Conselho. Uma vez que a presidência do Conselho é exercida pela própria Secretária Municipal de Meio Ambiente, surgem as seguintes questões: como uma única pessoa física pode exercitar adequadamente a representação de duas pessoas jurídicas ao mesmo tempo dentro do Conselho? Como contornar o problema da duplicidade da figura legal do “Fiscalizador” e do “Fiscalizado” na representação do Conselho? Tais questões têm suscitado um sério debate no âmbito do Conselho.

Na visão crítica de um atual membro e Ex-Secretário Executivo do COMDEMA, este aspecto é explicitado da seguinte forma:

“(...) Os Conselhos foram criados com base na Constituição de 88, como uma forma de democracia participativa... os conselhos estão ali para fiscalizar. Está previsto em nosso estatuto, fiscalizar os órgãos das secretarias, isto é as atividades da Prefeitura... então tem essa discussão lá dentro... como é que a (atual Secretária) que é fiscalizadora e fiscalizada ao mesmo tempo, sendo ela a Secretaria que no caso deveria ser fiscalizada pelo Conselho. (...) Então a meu ver, hoje a gente tem ali dentro do Conselho o fato da Secretária de

Meio Ambiente ser a presidente do Conselho... tem alguns grupos que querem impedir isso por Estatuto, mas não sei se deve ser necessariamente por estatuto... Então nesse sentido aí nosso Conselho está numa certa encruzilhada, está sendo escrito um Estatuto, um Regimento Interno novo, e obviamente nesses momentos como ocorre em qualquer espaço dessa natureza, ocorre uma disputa interna pelo poder de decidir os rumos que irá tomar e se inclinar mais com essas mudanças.”.

Devido ao aspecto por natureza conflituoso desta questão, consideramos que a discussão a respeito da representação do COMDEMA deve ser conduzida de forma ponderada e esclarecida, na busca de encontrar os elementos que favoreçam a convergência entre os pontos de vista contrastantes, no sentido do fortalecimento institucional do Sistema Municipal de Meio Ambiente. Todavia o adequado balizamento desta discussão supera os limites do nosso estudo e, portanto, apenas indicamos a questão que nos toca, a qual aparentemente envolve a governabilidade do Conselho e a própria governança do sistema ambiental.

Em todo caso, consideramos que o fortalecimento institucional do Sistema Municipal de Meio Ambiente supõe, dentre outros fatores, o reforço das relações de cooperação e de confiança mútua entre os membros integrantes dos órgãos ambientais. Dentre os vários elementos que podem contribuir na formação destas relações, destacamos a responsabilização dos sujeitos envolvidos e a transparência das atividades executadas, no sentido de favorecer o avanço da *accountability* no âmbito da gestão pública. Em torno da promoção destes elementos, consideramos que se acham possibilidades concretas para o avanço do Plano Ambiental, na medida em que este instrumento pode servir como uma forma de monitoramento e acompanhamento das atividades dos órgãos ambientais e do funcionamento do sistema de gestão do município.

❖ **Relações intersetoriais.**

Acerca das relações institucionais entre os órgãos ambientais do município e outros setores da Administração Pública Municipal, evidenciamos inicialmente, através de percepções relatadas por integrantes do setor ambiental, que ainda é pouca a

articulação entre os diferentes setores no tocante ao exercício da gestão ambiental do município.

Segundo o Ex-Secretário Municipal de Meio Ambiente e atual membro do COMDEMA:

“É, com os outros setores não há uma articulação (...) há uma articulação quase, vamos dizer, interna da área ambiental, do Conselho com a Secretaria e da Secretaria com o Conselho, agora destes com as demais Secretarias é pouca a interação que existe”.

Isto representa uma condição que dificulta a coordenação entre as atividades do diferentes setores, o que significa um obstáculo enfrentado no exercício da gestão ambiental municipal e, igualmente, na execução do Plano Ambiental. Por esta razão, consideramos importante buscar o fortalecimento institucional do setor ambiental e a sua inserção estratégica dentro de instâncias superiores da administração pública.

Além disso, identificamos entre os entrevistados ligados ao setor ambiental a percepção de que os órgãos ambientais são vistos ainda como “entraves” ao desenvolvimento do município, ao invés de entes públicos que cumprem uma função essencial na promoção do desenvolvimento em novas bases. Além disso, determinados relatos registrados sugerem que os órgãos ambientais permanecem ainda alheios ou à margem do processo de tomada de decisão que envolve aspectos da política ambiental no âmbito do planejamento urbano do município.

Na ótica do atual Secretário Executivo do COMDEMA:

“... a SMMA, assim como a maioria das secretarias de meio ambiente do Brasil todo que é vista como um “patinho feio”, com pouca gente e com poucos recursos e é visto em geral, por todas as outras secretarias e pela gestão pública, como mais um obstáculo a ser atravessado do que com uma parceira de desenvolvimento do município, na verdade é essa a visão que eu tenho... Então apesar de ser implementada, de ser uma secretaria nova (em comparação) a outras secretarias (como, por exemplo) de Planejamento, de Serviços Urbanos, Educação, elas só buscam essa Secretaria como parceiras quando (em função) dos processos legais, que tem

obrigações legais ou às vezes nem buscam... Vide há pouco tempo em que o Plano Diretor Participativo do município de Rio Grande (PD), ele definiu as Áreas de Preservação Permanente (APPs) do município através da Lei Orgânica, e através do Conselho do Plano Diretor, mandou um projeto de lei modificando de 50m para 30m, reduzindo assim as APPs que foram conquistadas no PD em 2008 (...) e isso não passou pelo COMDEMA”.

De acordo com um Ex-Secretário Executivo e atual membro do COMDEMA, o caso referido acima é uma experiência que revela a pouca articulação da gestão pública do meio ambiente, ainda caracterizada pela falta de dialogo entre os órgãos setoriais ocupados com os instrumentos da Política Urbana e a Política Ambiental do município:

“Em termos da gestão integrada e da situação atual observada deste aspecto (referente à redução das APPs)... então quer dizer, como a coisa é uma questão completamente ambiental dentro do Plano Diretor, que foi alterada a Lei, foi votada e tudo, sem passar pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente, que supostamente é o órgão maior da Política Ambiental do Município, ou seja, está desarticulado, não existe uma gestão integrada que agregue as leis ambientais conjuntamente com o planejamento urbano... depois disso, já tentando se antecipar (...) o COMDEMA expediu uma resolução que diz que qualquer alteração no Plano Diretor que tenha cunho ambiental tem que passar pelo crivo do Conselho (...) mas não houve uma interlocução, quer dizer, a atitude do Conselho foi criar uma norma proibindo o outro Conselho de fazer uma coisa, mas nunca se sentou junto para se falar... essa não deveria ser a postura, a postura deveria ser em primeiro lugar de interlocução e de diálogo (...). Só que aí parece que a gente fica de coisas menores, em vez de como a gente falou dessa gestão mais ampla dos efeitos do Pólo Naval aqui na região, isso seria uma necessidade mais urgente...”.

Somando-se a isto, a ausência de participação formal de representantes do COMDEMA em Grupos de Trabalho ou Câmaras Técnicas voltadas ao tratamento das

questões relativas ao desenvolvimento urbano do município pode ser visto como outro indicativo da falta de articulação institucional para a gestão ambiental. Ainda segundo o Ex-Secretário Executivo do COMDEMA:

“... eu fiquei sabendo até pela mídia, não é por ser membro do Conselho, que o Prefeito criou um Conselho aqui em Rio Grande cujo objetivo é trabalhar com os impactos do Pólo Naval, do crescimento, quer dizer, não seria justamente o Conselho (de Defesa do Meio Ambiente) que deveria trabalhar com os impactos ambientais do município. Bom, claro que isso também possa se pensar no Transporte, na Saúde, na Segurança, enfim, na gestão pública, mas você já tem mais outro espaço ali para sobrepor em termos de competência os já existentes...”.

Entretanto, é necessário levar em consideração o fato de que existem determinadas ações que envolvem parcerias entre a SMMA e outras Secretarias Municipais. Segundo afirma o atual Secretário de Coordenação e Planejamento, importantes iniciativas vêm ocorrendo no sentido de tal articulação:

“Em relação à articulação entre os diferentes setores, eu pelo menos trabalho cada vez mais com Secretária de Meio Ambiente, nós temos uma afinidade muito grande, nós temos projetos em comum, nós temos agora três (03) projetos grandes... nós temos a remediação do lixão lá, nós temos o Plano de Saneamento Básico, que é básico para meio ambiente. A partir daí nós vamos ter uma Política de Saneamento Básico (PSB) que está iniciando agora, tem recurso federal para se fazer, e vai se fazer com a cartilha do Governo Federal, que é a mesma para todo o país, que deve ser uma coisa mundial, aí problema de recolhimento de lixo e demais problemas relacionados ao saneamento básico vão estar tratados de maneira integrada, até a futura concessão de serviços de água e de esgoto deverão se guiar no PSB... nós temos o Projeto Orla, nós deveremos fazer o primeiro estudo de concepção aqui para o Saco da Mangueira, que também é básico, que deve resolver grandes problemas, um deles é o de invasão, outro é a despoluição e

recuperação do ambiente de toda da orla, vamos ter o controle dos emissores, nós vamos ter a possibilidade de estancar as fontes de poluição. Acredito que terão avanços nessas três linhas de ação que são conduzidas de forma articulada com SMMA...”. “(...) nós temos trabalhado juntos, meio ambiente, não tem outra forma, nós temos como breçar certas coisas, nós temos como preservar, principalmente no nascedouro que é quando o cara vem querendo fazer um projeto e lá tem como fazer, não só restringir, mas dizer como deve ser feito... as compensações, por exemplo, ainda não temos ainda uma boa experiência e retorno sobre compensações ambientais, uma coisa que tem que aumentar...”.

Estas parcerias e experiências de ações conjuntas entre a SMCP e a SMMA demonstram, por sua vez, certa articulação entre os diferentes setores, o que representa um importante contraponto às perspectivas anteriormente consideradas. Tais iniciativas, apesar de pontuais, na verdade representam uma importante aproximação entre as duas principais Secretarias Municipais cujas funções no âmbito do processo de planejamento urbano do município devem se articular de modo cada vez mais sistemático. Nesse sentido, a articulação entre instrumentos do Plano Diretor e do Plano Ambiental, especialmente aqueles concernentes ao ordenamento territorial, representa um eixo temático e prático que deve ser mais bem explorado no futuro.

c) Continuidade político-administrativa.

No que diz respeito à continuidade político-administrativa, abordamos aqui as mudanças internas na composição do quadro profissional à disposição da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) e aquelas ocasionadas por alterações no mandato político da Prefeitura e, conseqüentemente, nas lideranças das Secretarias Municipais.

Paralelamente a tais mudanças, é importante levarmos em consideração o atual movimento de mudança na estrutura da Administração Pública Municipal como um todo. Na realidade se evidencia uma iniciativa de reestruturação administrativa da Prefeitura em resposta às exigências colocadas pelas novas condições socioeconômicas experimentadas em função do desenvolvimento urbano do município. Obviamente, este

movimento abarca a estrutura e a organização do sistema de gestão ambiental do município e, portanto, deve ser levado em consideração.

A este respeito a Secretária Municipal de Meio Ambiente informa o seguinte:

“(...) a gente também está internamente trabalhando com uma proposta de Reforma Administrativa de toda a Prefeitura. (...) Dentro dessa reforma administrativa, cada Secretaria foi chamada para apresentar a sua visão a sua sugestão de reforma... então existe uma iniciativa nesse sentido, na realidade está sendo feito um diagnóstico de toda a situação administrativa do município e ao mesmo tempo sendo elaborado um estudo com sugestões de ampliar e de realmente fazer uma Reforma geral... a gente deu um passo além daquilo que estamos enxergando agora, a gente pensou assim 20-30 anos à frente, e aí a gente trabalhou com uma proposta de uma SMMA bem estruturada, sabe, a gente pesquisou, buscou informações, propôs setores, inclusive utilizando a possibilidade de incorporação de pessoal que sai hoje da academia, tanto do instituto federal do antigo CTI quanto da Universidade (...) então, nós já encaminhamos essa sugestão, já registramos, a reforma administrativa do órgão ambiental assim ó pensando de forma mais ampla, no futuro mesmo... isso considerando os desafios e a demanda técnica mesmo que requer um serviço hoje uma gestão de qualidade, então estamos pensando hoje nesse sentido, propondo ações nesse sentido, para essa reforma administrativa geral da Prefeitura...”.

Percebemos, desse modo, uma iniciativa interna de adaptação da estrutura da Administração Pública com um todo, que busca superar as defasagens em relação às exigências do desenvolvimento urbano em termos das crescentes demandas de ordem social e econômica. Isto representa uma oportunidade importante para o avanço na estruturação do setor de meio ambiente, fundamental para o reforço de sua capacidade administrativa e, ao mesmo tempo, para o progresso do Plano Ambiental no sentido da instrumentalização do sistema de gestão ambiental do município.

❖ **Componente administrativo.**

Em relação às mudanças na composição da equipe técnica que compõe o quadro profissional à disposição de determinado órgão público, estas podem representar tanto um avanço quanto um retrocesso em termos da eficiência do serviço prestado ao público e da continuidade das atividades desempenhadas pela organização. Um fator apontado um dos principais responsáveis por estas mudanças foi a estrutura de salários e a valorização da carreira dos servidores públicos, ainda defasadas em comparação ao mercado de trabalho.

Segundo Ex-Secretário Executivo do COMDEMA:

“(...) as pessoas são mal remuneradas... então o técnico entra lá fica o tempo que conseguir arrumar outra coisa, muitas vezes sai até antes disso, eu poderia citar uma dúzia de casos assim, ficam pouco tempo, ou seja, todo aquele conhecimento que a pessoa adquiriu, desenvolveu, toda aquela (praticidade) se perde né”.

Evidentemente, a troca de membros de uma equipe técnica representa certo descompasso no andamento das atividades conduzidas por determinada organização. Por outro lado, cabe ressaltar que a entrada de novas pessoas também possibilita a renovação do quadro profissional, trazendo profissionais com distintas formações e habilidades para a equipe, favorecendo a inovação e a mudança organizacional. Em todo caso, a mudança neste componente, sem dúvida, está associada, em grande medida, com a perda da “praticidade” e da “memória” institucional, desenvolvidas paulatinamente através da experiência no âmbito da gestão pública.

Segundo o atual Secretário de Coordenação e Planejamento:

“(...) aí é uma questão até funcional, a Prefeitura não tem número de funcionários ainda insuficiente para essa nova demanda, outro problema sério que temos estamos enfrentando, não só aqui, mas até no meio ambiente, os funcionários de lá, eles estão ficando, 3, 4, 5, 7 meses só, porque eles entram ali fazem o concurso e passam, ganham pouco, continuam fazendo concurso passam e vão embora. Aqui com os engenheiros é a mesma coisa. Então é uma dificuldade em tu fazer uma equipe, treinar uma equipe, em seis meses você não

sabe nada, tem ainda a questão da memória, outro risco que corre que tá correndo a Prefeitura é a memória, o profissional antigo que começa na carreira e vai até o fim, esse profissional ele leva toda a memória da Prefeitura junto com ele... então essa questão eu não vejo com bons olhos, a não ser que o município realmente aumente a sua receita e possa pagar mais aos funcionários e servidores públicos...”.

Desse modo, constatamos que ainda existem gargalos que também devem ser superados no que diz respeito à estrutura de salários e à formação de carreira dos servidores públicos, o que nos remete à necessidade de qualificação e de capacitação continuada dos recursos humanos. Contudo, enfocando o aspecto central ora considerado, os resultados obtidos sugerem que em geral mudanças no componente administrativo dos órgãos públicos – em decorrência da saída de integrantes do quadro técnico-profissional e a defasagem de tempo transcorrida até a reintegração efetiva de novos membros às atividades relativamente esvaziadas – interferem no desempenho das funções exercidas por tais organizações, redundando em descontinuidades administrativas e em diminuição da eficiência do serviço prestado.

Isto representa outra dificuldade enfrentada no âmbito da gestão pública que deve ser levado em consideração no caso do Plano Ambiental. Em relação à implementação do Plano Ambiental, isto impõe a necessidade de um esforço continuado no sentido de promover o conhecimento a respeito da aplicabilidade deste instrumento dentro do setor ambiental e a sua interface com os outros setores da administração pública do município, visando à responsabilização e ao comprometimento de todos os atores envolvidos neste processo.

❖ **Componente político.**

Em relação ao último aspecto considerado, a mudança periódica no mandato político do governo municipal, com as eleições para o exercício da função de Chefe do Poder Executivo Municipal a cada quatro anos, representa uma transição política marcante no âmbito da administração pública do município no seu todo. Esta transição política se reflete na administração pública através de mudanças na ocupação dos cargos de confiança das diferentes Secretarias Municipais, o que pode redundar em descontinuidades administrativas e, em situações extremas, a paralisação de

determinadas atividades conduzidas pelas gestões anteriores. Por outro lado, essas transições podem representar, igualmente, significativos avanços em determinados setores que talvez, simplesmente, passam a receber maior atenção e prioridade nas decisões dos governantes.

Logicamente, ao se tratar da implementação do Plano Ambiental, o regime político e jurídico-administrativo ao qual se subordina o exercício da gestão ambiental municipal deve ser devidamente considerado.

A respeito da interferência das transições políticas e das discontinuidades administrativas sobre a execução do Plano Ambiental, o Ex-Secretário de Meio Ambiente nos diz o seguinte:

“(...) Quando esse Plano foi uma vez aprovado no COMDEMA, eu penso que já foi no último ano em que eu estava à testa da Secretaria de Meio Ambiente, portanto houve aí... em 2008, as eleições e aí claro, troca o Prefeito, troca os Secretários, eu mesmo saí e, vamos dizer, praticamente colocam a bola lá no meio do campo e se parte para um novo jogo. Mas o Plano já existia, ele teria que ter continuidade sem sofrer nenhuma interrupção na sua implantação.”

Isto nos leva ao reconhecimento da dificuldade enfrentada na implementação do Plano Ambiental em decorrência das discontinuidades administrativas da gestão pública, por transições nos mandatos políticos. O enfrentamento de tal dificuldade requer, por sua vez, um reforçado empenho na promoção deste instrumento junto aos diferentes Secretários Municipais de maneira a assegurar, a cada transição política, o comprometimento destas lideranças com a execução das ações contempladas no Plano Ambiental.

A respeito da necessidade de se realizar um esforço contínuo no sentido da conscientização e responsabilização dos atores envolvidos neste processo, a partir de uma forte base de apoio político, o Ex-Secretário afirma o seguinte:

“(...) com os novos Secretários, por exemplo, que assumiram depois... muitos deles não sabem, ignoram a existência de um próprio Plano Ambiental Municipal, e fazer uma, vamos dizer, uma série de reuniões convocadas não pelo Secretário de Meio

Ambiente, mas pelo Prefeito, porque o Prefeito convocando os Secretários tem que atender... eu tenho a impressão que precisaria se reativar, reavivar o Plano através de uma série de ações que conseguissem o compromisso dos atuais Secretários com a implantação do Plano. (...) Porque já em outubro lá e tal, já teremos novamente eleições para Prefeitura, e assumo vamos dizer o mesmo Prefeito seja reeleito com toda a sua equipe, não troque ninguém, pois aí as ações continuariam, caso contrário daqui a um ano e pouco vai se precisar fazer junto com os novos secretários, o novo prefeito, sei lá a nova equipe, uma nova ação, então é preciso que se realmente permanentemente o Plano construindo parceiros a cada vez que muda (a gestão)... Eu tenho convicção que se fazem necessárias ações fortes e dirigidas para que o Plano possa ter continuidade, que possa se consolidar e eventualmente, sempre que necessário possa ser também revisto e atualizado”.

É interessante notar o destaque dado nesta fala a respeito da decisão e da iniciativa da autoridade política superior do Governo como forma de assegurar a devida responsabilização dos atores políticos à frente das diferentes Secretarias Municipais implicadas na execução das ações do Plano Ambiental. Isto sugere a necessidade de priorização deste importante tema da agenda ambiental do município dentro dos programas governamentais, cujo exercício deve ser devidamente assegurados através do orçamento público municipal. Tal sugestão é bem pertinente e merece ser devidamente considerada.

Considerações finais

Considerando os resultados obtidos nesse estudo e os aportes que estes trazem à discussão aqui conduzida, é possível afirmar que os diferentes aspectos aqui considerados cumprem bem os propósitos de caracterização definidos, permitindo ainda identificar as principais dificuldades enfrentadas na implementação do Plano Ambiental e, ao mesmo tempo, vislumbrar possíveis caminhos para o avanço deste instrumento no âmbito da gestão ambiental do município. Entretanto, cabe salientar que certos resultados são parciais, exigindo, portanto, aprofundamentos em estudos posteriores com já indicado anteriormente. Sumariamente, retomando os principais

argumentos que permearam a discussão desse estudo, considera-se que as perspectivas de avanço do Plano Ambiental passam pela evolução da concepção deste instrumento como uma plataforma estratégica para a instrumentalização e para a articulação das ações ambientais do município. Nesse sentido, entende-se que o progresso desta plataforma deve ser experimentado de forma gradual e contínua, ao mesmo tempo como resultado e condição da evolução do próprio sistema de gestão ambiental local. Tal experiência, em tese, deve ocorrer da seguinte forma: a estrutura administrativa e organizacional do setor ambiental necessariamente interage com a estrutura funcional do Plano Ambiental – sendo essa última tomada aqui como a totalidade dos seus instrumentos de execução – na medida em que a primeira serve como base de operação da segunda, que, por sua vez, serve como plataforma de ação da primeira, de acordo com um processo de gestão interativo e adaptativo.

Nesse sentido, a estruturação gradual do Sistema Municipal de Meio Ambiente teoricamente deve vir a ser experimentada junto com o avanço de tal plataforma de gestão de acordo com o seguinte modelo: a princípio a execução do Plano Ambiental deve se acomodar frente à estrutura administrativa do sistema de gestão ambiental, adaptando-se conforme as condições aí disponíveis e, igualmente, de acordo com o regime político e jurídico-administrativo da Administração Pública Municipal. Posteriormente, é a própria evolução interna da estrutura funcional do Plano que deve assumir um papel de comando no avanço da estrutura do sistema ambiental como um todo, impondo aos órgãos responsáveis a necessidade de ampliar as correspondentes estruturas técnico-administrativas exigidas para o desempenho das funções solicitadas pelos seus respectivos instrumentos de execução.

Desta forma, o processo de instrumentalização e estruturação do sistema de gestão ambiental local deve ocorrer concomitantemente à implementação do Plano Ambiental, o qual pode funcionar dentro de uma visão estratégica como uma plataforma necessária para a articulação das atividades e funções ambientais do município. Em síntese, o progresso do Plano Ambiental deve ser experimentado de forma gradual e contínua, ao mesmo tempo, como resultado e condição da evolução do próprio sistema de gestão ambiental local.

Por fim, cabe salientar o importante papel que o Plano Ambiental potencialmente é capaz de cumprir no sentido do fortalecimento institucional do setor ambiental do município. Este papel pode ser realizado na medida em que o Plano

Ambiental pode vir a servir também como uma forma de conferir um grau mais elevado de visibilidade, transparência, confiabilidade e responsividade ao exercício da gestão ambiental municipal. Desta forma, tanto a SMMA quanto o COMDEMA podem se valer deste instrumento para dar visibilidade às suas respectivas atividades e articular suas ações dentro de uma estratégia de reforço mútuo e, ao mesmo tempo, possibilitar o acompanhamento do processo de modo responsável e aberto ao controle social. Para isto, considera-se necessário que o Plano Ambiental seja mais bem apropriado pelos órgãos ambientais como instrumento de monitoramento, acompanhamento e avaliação das ações ambientais conduzidas, permitindo a atualização continuada dos programas e projetos ambientais em andamento, bem como o ajuste das medidas de manejo adotadas e a priorização das atividades programadas, tendo em vista as necessidades práticas da gestão ambiental e as demandas socioambientais do município.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ao se tratar da implementação do Plano Ambiental Municipal de Rio Grande, é necessário levar em consideração a sua inserção no contexto de municipalização do licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul e, particularmente, o momento atual e as tendências futuras de desenvolvimento urbano-regional do município. Encaminhando as conclusões e recomendações desse estudo, espera-se colaborar para que o Plano Ambiental possa cumprir um papel relevante no estabelecimento das estruturas de governança ambiental do município e, ao mesmo tempo, no fortalecimento institucional do sistema de gestão ambiental local. Nesse sentido, é necessário reconhecer que o avanço deste instrumento dentro de uma visão estratégica como uma plataforma para a instrumentalização e para a articulação do processo de gestão ambiental do município exige mudanças – organizacionais, administrativas, legais e político-institucionais – de caráter inovador no âmbito da administração pública municipal. Sobretudo, é necessário manter em vista que o encaminhamento de tais mudanças exige sérias alterações no comportamento dos indivíduos e das instituições envolvidas, isto no que diz respeito ao comprometimento individual e à responsabilização das entidades governamentais e das organizações da sociedade civil perante os reclames da implementação do Plano Ambiental.

Com base nos resultados obtidos concluí-se que o estágio atual de implementação do Plano Ambiental estudado se caracteriza, em termos gerais, pela aplicação ainda incompleta e não sistematizada do seu correspondente conjunto de instrumentos de gestão e, também, pela execução ainda desarticulada da série de ações programáticas que esse contempla. Sustenta-se que a aplicabilidade prática do Plano Ambiental como um todo é condicionada pela capacidade institucional do Sistema Municipal de Meio Ambiente. Sobre este segundo aspecto, foi possível evidenciar que a capacidade institucional indicada se caracteriza em geral pela limitação de recursos financeiros provenientes do orçamento municipal – o que se reflete na observável defasagem da estrutura dos órgãos ambientais em relação ao atendimento das crescentes demandas sociais e aos reclames da implementação e operacionalização dos instrumentos de execução do Plano Ambiental –, pela pouca articulação institucional dos órgãos ambientais com outros setores da administração pública e, também, por descontinuidades político-administrativas experimentadas no âmbito da administração pública do município.

Em relação à aplicabilidade prática do Plano Ambiental, essa pode ser evidenciada principalmente através da aplicação sistemática do Licenciamento Ambiental (LA) no âmbito da gestão ambiental do município. De fato o LA se apresenta como um programa ambiental que na prática se encontra internalizado na estrutura e nos procedimentos técnico-administrativos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA). Considerando a interface verificada entre os instrumentos de execução do Plano Ambiental, evidencia-se que a aplicação do Zoneamento Ecológico-Econômico Municipal (ZEEM) ocorre basicamente de maneira subsidiária às necessidades práticas de controle ambiental. Desta forma, a aplicação do ZEEM se dá estritamente em função do LA e é nessa medida que atualmente se coloca a necessidade de adequação deste instrumento central de ordenamento territorial; o aspecto que requer aí atenção especial é a insuficiente definição de critérios técnico-científicos referentes à regulamentação do uso da “zona de conservação” do município. No tocante à execução dos programas e projetos ambientais, os resultados indicam que estes ainda permanecem sendo executados de forma pouco vinculada ao Plano Ambiental e, por conseguinte, pouco articulada entre si.

Em relação à capacidade institucional do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA), cumpre destacar que em face da relativa escassez de recursos orçamentários do setor de meio ambiente, a operacionalização financeira do FMMA adquire enorme relevância no contexto do exercício da gestão ambiental municipal. Entretanto, este mecanismo não é capaz de suprimir inteiramente as necessidades atinentes à estruturação do setor de meio ambiente, cuja satisfação requer a priorização dos temas ambientais na agenda política do município e a promoção das ações e dos projetos de cunho ambiental dentro dos programas de governo.

No que diz respeito às recomendações desse estudo, em primeiro lugar aconselha-se buscar a adequação da estrutura funcional do Plano Ambiental em função das demandas e das necessidades práticas da gestão ambiental do município. Nesse sentido, a atualização dos programas e projetos ambientais contemplados no Plano Ambiental a partir das atividades rotineiras dos órgãos ambientais e a adequação do Zoneamento Ecológico-Econômico Municipal (ZEEM) em função das necessidades do LA representam as medidas prioritárias. Em princípio estas ações podem ser encaminhadas tanto por intermédio de estudos acadêmicos quanto através do estabelecimento de editais específicos via Conselho Municipal de Meio Ambiente

(COMDEMA) e Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA). Entretanto, é aconselhável o envolvimento entre a Universidade e a Prefeitura no encaminhamento destas questões, visto os antecedentes da própria concepção e elaboração do Plano Ambiental e as potencialidades de intercâmbio de conhecimentos teóricos e práticos que isto representa.

A respeito da atualização dos programas e projetos ambientais do Plano Ambiental, recomenda-se que este esforço se volte inicialmente para o levantamento das atividades conduzidas por intermédio das diferentes unidades administrativas da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA). Isto além de representar uma revitalização do Plano Ambiental a partir do conteúdo concreto das atividades executadas na prática, pode significar uma renovação deste instrumento como uma forma de conferir visibilidade e possibilitar o acompanhamento do desempenho desta organização. Desta forma, o rol de programas e projetos ambientais do Plano Ambiental pode ser ajustado conforme as atividades de fato realizadas e, desse modo, pode passar a funcionar como um instrumento de monitoramento e de avaliação das ações e dos resultados tangíveis obtidos através do exercício da gestão ambiental. Assim, é possível atribuir às atividades da SMMA graus mais elevados de transparência, controle e confiabilidade, o que pode e deve fortalecer institucionalmente o setor de meio ambiente. Nesse sentido, o próprio COMDEMA também pode utilizar o Plano Ambiental dentro do cumprimento de suas atribuições, especialmente como forma de estruturar as demandas que lhe são dirigidas ou encaminhadas por intermédio dos seus membros. Isto pode facilitar o alinhamento e a priorização das atividades de suas diferentes câmaras técnicas ou grupos de trabalho, permitindo elevar a coordenação e a concentração de esforços na solução de questões entendidas como prioritárias. Desta forma, acredita-se que simples iniciativas como estas podem representar um avanço significativo do Plano Ambiental, isto dentro de uma visão estratégica voltada ao fortalecimento institucional e ao avanço da *accountability* dos órgãos ambientais e da gestão pública do município.

Outra medida que se recomenda é a gradual inclusão das ações ambientais e dos instrumentos de gestão contemplados no Plano Ambiental dentro da estruturação do orçamento setorial. Esta medida deve visar o provimento de recursos do orçamento municipal para a realização de ações específicas, bem como para o reforço da estrutura administrativa necessária para a operacionalização dos correspondentes instrumentos de

execução. Dessa forma, a simples observância das ações programáticas e dos instrumentos de execução do Plano Ambiental na elaboração da proposta orçamentária da SMMA, apesar de não garantir a certeza da obtenção de tais recursos financeiros, deve sinalizar, ao menos, uma atitude pró-ativa do setor no sentido da promoção de suas atividades através desta plataforma. Contudo, tal iniciativa deve buscar se somar com as atividades já desempenhadas através das diferentes unidades técnica-administrativa da SMMA e, em hipótese alguma, deve competir com as mesmas por recursos orçamentários. Desta forma, considera-se que o Plano Ambiental pode representar um importante vetor para a ampliação da estrutura orçamentária do órgão ambiental e, por conseguinte, para a ampliação da própria estrutura técnica-administrativa do setor de meio ambiente.

No intuito de reforçar o poder regulatório e o caráter estruturante do Plano Ambiental no âmbito da gestão ambiental do município, recomenda-se que se busque atribuir a esse instrumento a sua devida autoridade legal. Para tal propósito, considera-se de suma importância amparar a trajetória de implementação deste instrumento na linha de políticas ambientais de abrangência nacional. Nesse sentido, levando em consideração as características traçadas entre os instrumentos de execução do Plano Ambiental e aqueles preconizados pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) (ASMUS & TAGLIANI, 2008), recomenda-se o alinhamento objetivo e estratégico de tais instrumentos. Sobretudo, esta inserção estratégica traz consigo possibilidades concretas de financiamento proveniente do próprio orçamento da União, visto que uma vez estabelecidos firmemente na linha do PNGC, a implementação e a operacionalização dos instrumentos de execução do Plano Ambiental passa a representar uma experiência tangível de descentralização dessa importante política ambiental brasileira em âmbito local. Dessa forma, tal instrumento pode funcionar como um elemento estruturante do próprio sistema de gestão ambiental municipal.

Tendo em vista a necessidade de criação de instâncias técnicas de acompanhamento e de espaços políticos de articulação e de coordenação dos diversos setores implicados na execução do Plano Ambiental no âmbito da administração pública municipal, recomenda-se a criação de uma câmara técnica no âmbito do COMDEMA, voltada especialmente ao acompanhamento da execução do Plano Ambiental e das ações ambientais do município; e, recomenda-se, também, a criação de um espaço

intersectorial de nível hierárquico superior ao Conselho para a coordenação das ações das diferentes Secretarias Municipais envolvidas na gestão ambiental do município.

Além disso, mantendo em vista a magnitude e a velocidade das transformações sócio-espaciais atreladas ao ciclo atual de industrialização exógena que vem alavancando o crescimento econômico local e o desenvolvimento urbano-regional (OLIVEIRA, 2012; DOMINGUES, 2008), considera-se de fundamental importância a inserção estratégica da gestão ambiental do município no contexto do gerenciamento costeiro integrado e do planejamento territorial da região do Baixo Estuário da Lagoa dos Patos (BEP), que englobaria, a princípio, pelo menos os municípios de Rio Grande e de São José do Norte. Nesse sentido, endossamos as propostas de criação de um Comitê Gestor da região do BEP (FEPAM, 2011.) e, tendo em vista um horizonte temporal mais largo, apoiamos também a criação de uma agência de planejamento regional voltada para a integração do planejamento e da gestão urbana e ambiental dos municípios da zona sul do Estado (FEPAM, op. cit.).

Entretanto, ao se tratar do encaminhamento de tais propostas é necessário contrapor às oportunidades de progresso do Plano Ambiental à ameaça de apropriação político-econômica do processo de descentralização da gestão ambiental do município (TAGLIANI, KITZMANN e ASMUS, 2011). Este contraponto deve servir como alerta para situações de conflitos de interesses relacionados com a ocupação do território e a utilização dos recursos costeiros, sobretudo diante de uma proposta governamental centrada no crescimento econômico e da indicada fragilidade das estruturas e condições de governança ambiental do município, ainda em processo de consolidação (TAGLIANI, KITZMANN e ASMUS, op. cit.). Sobretudo, é preciso levar em consideração os desafios colocados à gestão ambiental em decorrência da defasagem histórica observada entre as demandas sociais crescentes e a capacidade de resposta dos diversos setores da administração pública do município (OLIVEIRA, 2012). Neste cenário se torna imprescindível o fortalecimento institucional dos órgãos governamentais ligados ao meio ambiente. Para tanto, considera-se necessário que os órgãos ambientais sejam devidamente estruturados, equipados e instrumentalizados para o desempenho de sua importante função no âmbito do processo de planejamento e ordenamento territorial do desenvolvimento urbano do município. Para tanto, são indispensáveis, dentre outras condições ou fatores, uma firme vontade política orientada nesse sentido e uma esclarecida participação da sociedade civil nesse processo.

Finalmente, levando o trabalho à conclusão é possível verificar que o presente estudo de caso demonstra que fatores tais como o grau de estruturação, de instrumentalização e de articulação institucional do sistema de gestão ambiental municipal, bem como a disponibilidade de recursos, a forma como os instrumentos de gestão são empregados e o modo como as ações são executadas, representam aspectos pertinentes de análise que devem ser devidamente considerados quando se busca conhecer trajetórias particulares de instrumentos das políticas ambientais em âmbito local, pois se relacionam, em última instância, com as estruturas e as condições de governança ambiental do município como um todo. Desse modo, demonstra-se também que o método e o desenho de estudo aqui empregados podem ser replicados validamente para a análise de outros casos semelhantes, o que é, aliás, recomendável visto as lacunas de conhecimento acerca das trajetórias de tais instrumentos e, igualmente, as possibilidades de estudos comparativos que assim se abrem. Além disso, uma apreciação favorável da metodologia da pesquisa aqui utilizada permite concluir que as categorias de análise aplicadas nesse estudo, especialmente aquelas referentes à capacidade institucional, podem servir de base para a elaboração de protocolos de avaliação de critérios atinentes ao desempenho da gestão ambiental municipal e, no extremo, podem fornecer elementos interessantes para o desenvolvimento de um sistema compreensivo de indicadores de governança ambiental orientado ao monitoramento, acompanhamento e avaliação do processo de gestão ambiental, isto na linha das políticas públicas voltadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável do território nacional – o que pode e deve ser ainda elaborado como subsídio para a análise e avaliação das experiências práticas no âmbito da gestão pública e das trajetórias das políticas ambientais nos distintos níveis de governo e escalas de gestão, correspondentes às esferas da União, dos Estados e dos Municípios brasileiros.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. **Trajatória Recente da Gestão Pública Brasileira: Um Balanço Crítico e a Renovação da Agenda de Reformas.** Revista de Administração Pública - RAP: Rio de Janeiro, p. 67-86, 2007.

ALEXANDRINO, M. e PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2010.

ANDRIGUETO, J. M. F. **Projeto de Manejo Integrado do Estuário da Lagoa dos Patos: Avaliação Técnica Final.** Projeto de Coordenação Técnica ATN/JF 7354 – BR. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Curitiba, 2008.

ASMUMS, M. L e TAGLIANI, P. R. A. **Programa Costa Sul no Estuário da Lagoa dos Patos: Isso é Gerenciamento Costeiro?** *In Workshop Cidades Sustentáveis – Região Sul.* Florianópolis - SC, 2008.

AZEVEDO, S. & ANASTASIA, F. **Governança, “Accountability” e Responsividade.** *Revista de Economia Política.* Vol. 22, N. 1 (85), janeiro-março 2002.

AZEVEDO, A., PASQUIS, R. e BURSZTYN, M. **A Reforma do Estado, a Emergência da Descentralização e as Políticas Ambientais.** Revista do Serviço Público – RSP. Brasília: ENAP; p. 37-55, 2007.

BONI, V. e QUARESMA, S. J. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais.** Revista Eletrônica do Pós-Graduandos em Sociologia Política. UFSC, Vol. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BRASIL. Lei Federal 7.661 - **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.** 1988.

_____. Lei Federal 10.257 - **Estatuto da Cidade.** 2001.

_____. **Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais.** Ministério do Meio Ambiente. Brasília – DF, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial.** *In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações.* S. Paulo: Cia das Letras, p. 222-259. 2001.

CARADE, H. O. S. **Políticas Públicas: Uma Abordagem Teórico-metodológica nos Campos da Ciência Política e da Antropologia.** Revista Eletrônica de Ciências Sociais – CSO online, ano 3, ed. 8, 2009.

CARVALHO, M. A. **Os Desafios do Licenciamento Ambiental Municipal.** *In Alexandre Huller (org.), Gestão Ambiental nos Municípios: instrumentos e experiências na Administração Pública.* Santo Ângelo: FURI; p. 39-60, 2010.

CARVALHO, P. G. Et. Al. **Gestão Local e Meio Ambiente**. Ambiente & Sociedade – Vol. VIII n. 1, p. 1-19, 2005.

CHRISTIE, P. **Is Integrated Coastal Management Sustainable?** Ocean & Coastal Management 48: Elsevier. p. 208-232, 2005.

CHRISTIE, P., LOWRY, K., WHITE, A. T., ORACION, E. G., SIEVANEN, L., POMEROY, R. S., POLLNAC, R. B., PATLIS, J. M., ROSE-LIZA, V. E. **Key Findings from a Multidisciplinary Examination of Integrated Coastal Management Process Sustainability**. Ocean & Coastal Management 48: Elsevier. p. 468-483, 2005.

CINCIN-SAIN, B. e KNECHT, R. W. **Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices**. Washington, D.C.: Island Press, 1998.

CORBUCCI, E. M. **Políticas Públicas, Políticas Ambientais e Participação Social no Brasil**. Espaço & Geografia, Vol. 6, N. 2, p. 59-87, 2003.

DAY, J. **The Need and Practice of Monitoring, Evaluating and Adapting Marine Planning and Management: Lessons from the Great Barrier Reef**. Marine Policy 32, Elsevier. p. 823-831, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DOMINGUES, M. V. D. L. R. **Super Porto do Rio Grande: Plano e Realidade. Elementos para uma Discussão**. *Dissertação de Mestrado*. Universidade Federal do Rio de Janeiro - Instituto de Geociências. Rio de Janeiro, RJ - Brasil, 1995.

_____. **Pólo Naval do Rio Grande: Primeiros Insights sobre a estruturação de um cluster portuário-marítimo no extremo sul do Brasil**. *In IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*. SANTA CRUZ DO SUL. 2008.

EHLER, C. N. **Indicators to Measure Governance Performance in Integrated Coastal Management**. Ocean & Coastal Management 46: 335-345, 2003.

FEPAM. Workshop sobre gestão ambiental do Distrito Industrial de Rio Grande. Workshop técnico, Universidade Federal do Rio Grande. 2011

FREY, K. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, p. 211-59, 2000.

GELINSKI, C. R. O. G. e SEIBEL, E. J. **Formulação de Políticas Públicas: Questões Metodológicas Relevantes**. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis: EDUFSC. Vol. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, 2008.

GESAMP. **The Contributions of Science to Integrated Coastal Management.** Gesamp Reports and Studies, n.61. Rome. 65p. 1996.

HENOCQUE, Y., DENIS, J. **A Methodological Guide: Steps and Tools Towards Integrated Coastal Zone Management.** IOC Manuals and Guides 42: UNESCO. Paris. 63p. 2001.

HUERTA, A. R. **Uma Ruta Metodológica para Evaluar la Capacidad Institucional.** *Política y Cultura* 30, p. 119-134, 2008.

JACOBI, P. **Governança Institucional de Problemas Ambientais.** *Política & Sociedade*, p. 119-137. 2005.

JACOBI, P. R. e BARBI, F. **Governança dos Recursos Hídricos e Participação da Sociedade Civil.** *Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia.* Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS/ UFSC, Florianópolis. 2007.

LIMA, G. F. C. **A institucionalização das Políticas e da Gestão Ambiental no Brasil: Avanços, Obstáculos e Contradições.** *Desenvolvimento e Meio Ambiente:* Editora UFPR. N. 23, p. 121-132, 2001.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro.** Malheiros Editores LTDA. São Paulo, 2002.

MORAES, A. C. R. **Meio Ambiente e Ciências Humanas.** São Paulo, Hucitec. 1994

MORAES, A. C. R. **Notas sobre a Formação Territorial e Políticas Ambientais no Brasil.** *Revista Território.* Rio de Janeiro, p. 43-50, 1999.

MARINI, C. **O Contexto Contemporâneo da Administração Pública na América Latina.** *Revista do Serviço Público – RSP,* p. 31-52, 2002.

MARINI, C. **Aspectos Contemporâneos do Debate sobre a Reforma da Administração Pública no Brasil: A Agenda Herdade e as Novas Perspectivas.** *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE.* Salvador, 2005.

MARRONI, E. V. e ASMUS, M. L. **Gerenciamento Costeiro: Uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental.** Pelotas: Editora da União Sul-Americana de Estudos da Biodiversidade – USEB, 2005.

MORIKAWA, M. M. **Good Governance e o Desafio da Pós-modernidade.** *Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas – Systemas.* Vol. 2, N.1, p. 3-42, 2010.

OLIVEIRA, D. S. **Correlação entre Crescimento do Complexo Portuário Industrial e Aspectos Socio-Ambientais do Município do Rio Grande, RS, no Período 1970-**

2010. *Dissertação de Mestrado*. Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Rio Grande, RS, 2012.

OLSEN, S., LOWRY, K., TOBEY, J. **A Manual for Assessing Progress in Coastal Management**. University of Rhode Island. CRC. 68p. 1999.

PHILIPPI JR. A. e MAGLIO, I. C. **Política e Gestão Ambiental: Conceitos e Instrumentos**. In PHILIPPI JR. A. E PELICIONI, M. C. F.(Eds.) *Educação Ambiental e Sustentabilidade*. Barueri, SP: Manole, 2005.

PHILIPPI JR A. & GRISSOTO, 2005.

POLETTE, M. e SILVA, L. P. **GESAMP, ICAMP e PNGC: Análise comparativa entre metodologias de Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI)**. Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, nº4 Tema e Tendências: Gestão das Águas, p. 27-30, 2003.

QUINTAS, J. S. **Introdução à Gestão Ambiental Pública**. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/MMA. Brasília, DF-Brasil, 2006.

_____. **Curso de Formação do Analista Ambiental: Concepção Pedagógica**. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e do Recursos Naturais Renováveis. Edições IBAMA, *Série Meio Ambiente em Debate*. Brasília, DF-Brasil, 2002.

RIBEIRO, G. L. **Uma Introdução para Pensar o Setor Ambiental**. In Luiz Carlos Ros Filho, *Financiamento para o Meio Ambiente (Recursos Externos para o Setor Ambiental no Brasil)*. Brasília, DF: Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais – IEA. (IEA. Série Políticas Públicas e Meio Ambiente), p. 11-23, 1994.

RIO GRANDE. Lei Municipal 6.565. **Plano Diretor Participativo de Rio Grande**, 2008. Disponível em: <www.camara.riogrande.rs.gov.br>. Acesso em: 28 mar. 2012.

_____. Prefeitura Municipal do Rio Grande. **Plano Ambiental Municipal do Rio Grande**, 2007. Disponível em: <www.riogrande.rs.gov.br> Acesso em: 28 mar. 2012.

_____. Lei Municipal 6.495. **Instituição do Fundo Municipal de Meio Ambiente**, 2007. Disponível em: <www.camara.riogrande.rs.gov.br>. Acesso em: 28 mar. 2012.

_____. Lei Municipal 5.793. **Criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Rio Grande** de 28 de julho de 2003. Disponível em: <www.camara.riogrande.rs.gov.br>. Acesso em: 28 mar. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Adesão ao Sistema Integrado de Gestão Ambiental**. *Caderno Técnico*. Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Porto Alegre, 2009.

- SACRAMENTO, A. R. S. **Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da *Accountability* no Brasil.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania – CEAPG. São Paulo, p. 21-50, 2005.
- SCARDUA, F. P. **Governabilidade e Descentralização da Gestão Ambiental no Brasil.** *Tese de Doutorado.* Universidade de Brasília – UnB, Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS. Brasília – D. F., 2003.
- SCARDUA, F. P. e BURSZTYN, M. A. A. **Descentralização da Política Ambiental no Brasil.** Sociedade e Estado, Brasília, v. 18, n 1/2, p. 291-314, 2003.
- SCHOMMER, P. C. **Gestão Pública no Brasil: Notícias do Teatro de Operações.** **RAE • VOL. 43 • Nº 4.** 2003.
- SILVA, J. A. **Princípios Constitucionais Fundamentais.** In HOFMEISTER, W. *20 Anos da Constituição Cidadã.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.
- SILVA, M. B. O. **Desenvolvimento (Sustentável) no Brasil de Lula: uma abordagem jurídico-ambiental.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC; São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.
- SOUZA, C. **Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa.** Caderno CRH, Universidade Federal da Bahia. Salvador, n. 39, p. 11-24, 2003.
- TAGLIANI, P. R. A., KITZMANN, D. e ASMUS, M. L. **As Forças e as Debilidades, as Oportunidades e as Ameaças no Manejo Integrado do Estuário da Lagoa dos Patos.** In Tagliani, P. R. A e Asmus, M. L. (orgs.), *Manejo Integrado do Estuário da Lagoa dos Patos.* Rio Grande: Editora FURG; p. 219-250, 2011.
- TAGLIANI, P. R. A. e POLETTE, M. **Plano Ambiental Municipal de Rio Grande.** In Tagliani, P. R. A e Asmus, M. L. (orgs.), *Manejo Integrado do Estuário da Lagoa dos Patos.* Rio Grande: Editora FURG; p. 41-48, 2011.
- TAGLIANI *et al.* **Integrated Coastal Zone Management in the Patos Lagoon Estuary: Perspectives in Context of Developing Country.** Ocean & Coastal Management 46: Elsevier. P. 807-822, 2003.
- TAGLIANI *et al.* **Integrated Coastal Zone Management in the Patos Lagoon Estuary (South Brazil): State of the Art.** In Water Resources Management IV 681. WIT Transactions on Ecology and the Environment, Vol. 103, 2007.
- TREVISAN, A. P. e BELLEN, H. M. V. **Avaliação de Políticas Públicas: Uma Revisão Teórica de um Campo em Construção.** Revista de Administração Pública – RAP; Rio de Janeiro, p. 529-550, 2008.

UNESCO. **A Reference Guide on the Use of Indicators for Integrated Coastal Management.** ICAM Dossier, 1, *IOC Manuals and Guides No. 45*, 2003.

UNESCO. **A Handbook for Measuring the progress and outcomes of Integrated Coastal and Ocean Management.** IOC Manual and Guides, No 46; ICAM Dossier, 2. Paris, 2006 (Inglês).

VALLEGA, A. **Ocean Governance in Post-modern Society: A Geographical Perspective.** *Marine Policy* 25, Elsevier. P. 399-414, 2001.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZHOURI, A. **Justiça Ambiental, Diversidade Cultural e Accountability: Desafios para a governança ambiental.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 23, N. 68, p. 97-107, 2008.