



Graduação Pós-Graduação
 Artigo completo Relato de prática Resumo expandido

GOVERNANÇA AMBIENTAL NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: avanços e desafios à luz da Munic 2020

Guilherme Cardoso Espíndola
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
guilherme.c.espindola@hotmail.com

Vander Soares Matoso
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
vandermatoso@ufgd.edu.br

Maria Aparecida Farias de Souza Nogueira
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
marianogueira@ufgd.edu.br

Vera Luci de Almeida
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
veraalmeida@ufgd.edu.br

RESUMO

O estudo investiga a governança ambiental no Estado de Mato Grosso do Sul, com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2020) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), buscando compreender o nível de institucionalização e a efetividade das estruturas municipais voltadas à gestão ambiental. A pesquisa, de natureza aplicada, abordagem quantitativa e caráter descritivo-analítico, examina dimensões como a existência de órgãos ambientais, conselhos, fundos, legislação, programas de educação ambiental e unidades de conservação. Os resultados indicam que 80% dos municípios sul-mato-grossenses possuem órgão ambiental estruturado, 72% contam com conselho ativo e 57% dispõem de legislação específica, enquanto apenas 26% mantêm fundo de meio ambiente operacionalizado. Tais indicadores demonstram avanços consistentes desde 2009, sobretudo no fortalecimento institucional e na participação social, mas também revelam assimetrias entre municípios de diferentes portes populacionais e carências no financiamento e na execução das políticas públicas. O artigo conclui que a consolidação da governança ambiental municipal depende do aprimoramento das capacidades técnicas e financeiras locais, da integração intermunicipal e da adoção de instrumentos de gestão cooperativa que tornem as políticas ambientais mais sustentáveis e efetivas.

Palavras-chave: Governança ambiental; Gestão municipal; MUNIC 2020.

1 INTRODUÇÃO

A Governança Ambiental transcende os meros formatos de gestão, exigindo a participação ampliada das partes interessadas e o controle social transparente sobre o Estado e o mercado. Ela se desdobra em dimensões instrumentais e de compartilhamento, buscando cooperação e consenso. Conforme apontam Jacobi e Sinisgalli (2012), o maior desafio é avançar em acordos baseados em pontos comuns para fortalecer políticas públicas e reduzir ações predatórias ao ambiente, buscando a cooperação e o consenso para atingir objetivos comuns.

Historicamente, a administração pública adotou um modelo decisório predominantemente unilateral e centralizado nas questões de Estado, padrão que se estendeu à gestão ambiental. A partir da década de 1930, a governança dos recursos naturais no país, caracterizou-se por uma abordagem fragmentada e privilegiou-se a formulação de políticas setoriais, orientadas para atender a interesses particulares. A consequência desta abordagem foi a multiplicação de conflitos pelo uso de recursos e de disputas políticas, no qual as ações públicas tornaram-se isoladas, em que se distanciavam do interesse comum ou com a vontade da maioria dos atores sociais (Câmara, 2019).

Alves e Azevedo (2023) analisam, que as deliberações sobre o meio ambiente eram, geralmente, concentradas na mão de agentes estatais. Consequentemente, resultou em uma participação ativa da sociedade civil significativamente limitada ou inexistente.

Um marco divisor, iniciou-se em 1981 com a publicação da Lei nº 6.938, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Esta lei concebeu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), integrando os órgãos dos entes federados – incluindo os Municípios -, permitindo que os municípios elaborassem normas complementares às da União e Estados, introduzindo conceitos e instrumentos como o licenciamento ambiental (Brasil, 1981).

Esse movimento de descentralização foi consagrado e ampliado pela Constituição Federal de 1988, que no *caput* do artigo 225 estabeleceu que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” consolidou a proteção ambiental como um dever fundamental do Estado e sociedade. Ainda, em seu artigo 23 estabeleceu a competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dentre suas atribuições a de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna

e a flora”, estabelecendo uma base para descentralização da gestão municipal (Brasil, 1988). Criou-se assim, a base constitucional para a municipalização da gestão ambiental.

Contudo, a descentralização por previsão, nem sempre se traduziu em capacidade de fato. A fundação da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA) em 1986, antes mesmo da Constituição Federal, sinalizou a organização de uma força política em prol da municipalização da gestão ambiental (Leme, 2016), mas foi apenas em 2011, através da Lei Complementar nº 140, que as atribuições de cada ente, foram caracterizadas, fixando normas para cooperação entre os entes (Brasil, 2011).

A Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil teve então como objetivo principal tornar a gestão ambiental mais democrática, incentivando a participação social e a descentralização do poder estatal. Essa orientação obedece às leis e à Constituição do Brasil, ao mesmo tempo que se alinha a uma redefinição global do papel do Estado. A concepção do SISNAMA, que é a estrutura que organiza a gestão ambiental no Brasil, adota um modelo integrado e participativo. Isso se reflete em sua composição diversificada, que inclui múltiplos órgãos do governo e variados representantes da sociedade civil (setor empresarial, ONGs, grupos indígenas etc.) (Câmara, 2013).

Nesse contexto, o presente arquivo analisa o estado da governança ambiental no Mato Grosso do Sul, utilizando dados do IBGE de 2020, para buscar avaliar se a descentralização normativa resultou em capacidade institucional efetiva nos municípios sul-mato-grossenses.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A Constituição Federal (CF) de 1988 elevou o município à condição de unidade federada, autônoma, definindo em seu art. 23 a competência administrativa de forma comum a ser exercida entre os entes federados (Brasil, 1988). No entanto, a eficácia plena desse dispositivo, dependia de regulamentação para evitar conflitos de competência. A Lei Complementar nº 140/2011 consolidou-se como o marco legal, que regulamentou o art. 23 da CF, fixando normas para cooperação e descentralização da gestão ambiental.

A Lei Complementar (LC) nº 140/2011 delimitou em seu artigo 9 que os Municípios são responsáveis por licenciar as atividades que causem ou possam causar impacto no âmbito local (Brasil, 2011). Esse cenário impõe às administrações locais o desafio de aprimorar a sua estrutura institucional, condição essencial para assumir e executar a gestão pública de forma satisfatória (Santos, *et al.*, 2020).

O alicerce da legislação é a descentralização pautada na subsidiariedade, que confere primazia à atuação do ente local devido à sua proximidade com os fatos. Nessa lógica, a interferência das esferas estadual e federal torna-se exceção, legitimada apenas quando o município não dispuser de meios para executar a tarefa ou quando a abrangência do impacto ultrapassar as suas fronteiras geográficas.

Um ponto para compreensão da governança no Estado de Mato Grosso do Sul é a distinção entre atuação supletiva e subsidiária, conforme Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Atuação supletiva e subsidiária conforme Lei Complementar nº 140/2011

Conceito	Definição Legal (LC 140/2011)	Hipótese de Aplicação	Ente Atuante
Atuação Supletiva	Ação do ente que substitui o ente originariamente detentor das atribuições.	Inexistência de órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente; omissão injustificada no licenciamento ou fiscalização.	Estado (em lugar do Município) ou União (em lugar do Estado).
Atuação Subsidiária	Ação do ente que visa auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns.	Solicitação de apoio técnico ou financeiro; apoio em emergências ambientais; prevenção de danos iminentes.	Qualquer ente federativo apoiando o detentor da competência.

Fonte: Elaborada pelos autores com base na LC nº 140/2011.

A orientação destacada, aplicável inclusive às atividades não licenciáveis, não veda a competência fiscalizatória dos demais entes; trata-se, antes, de reconhecer um 'benefício de ordem' onde o dever de agir recai primariamente sobre a administração local (Bim; Farias, 2015). Com a Lei Complementar nº 140/2011, deve-se privilegiar a atuação do ente federativo que detém a estrutura mais próxima do problema, reservando a intervenção das instâncias mais distantes e abrangentes apenas para situações em que a esfera local não consiga cumprir o encargo.

Contudo, a materialização da política ambiental esbarra nas dificuldades estruturais dos municípios, impossibilitando a aplicação efetiva do licenciamento. A inércia do ente local acaba por desarticular o sistema nacional de proteção, transferindo responsabilidades indevidas para a esfera superior. O resultado é a oneração excessiva do órgão ambiental estadual que, para evitar um vácuo regulatório, assume o licenciamento de impacto local, desviando recursos de suas atribuições originárias (Azevedo, 2023).

Com o advento da Lei Complementar nº 140/2011, os municípios ganharam protagonismo na gestão ambiental, assumindo o controle sobre o licenciamento de impacto



local. A proximidade física com os fatos permite ao gestor municipal implementar políticas próprias e oferecer respostas processuais mais rápidas do que os órgãos estaduais ou federais. Essa agilidade burocrática não apenas favorece o desenvolvimento econômico ao atrair empresas, mas também fortalece o caixa municipal. Segundo a Confederação Nacional de Municípios, essa nova estrutura de gestão tende a elevar a arrecadação local através das receitas vinculadas à gestão ambiental (CNM, 2024).

Adicionalmente, o arcabouço legal continua a expandir as responsabilidades locais. O Decreto Federal nº 10.936/2022, que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), reforçou a responsabilidade municipal na gestão integrada e na implementação de sistemas de logística reversa em nível local. Tal decreto incentiva a regionalização dos serviços de limpeza e manejo de resíduos via consórcios e estabelece planos municipais de integrar cooperativas de catadores (Brasil, 2022). Verifica-se assim, uma expansão das obrigações locais, que deixam de se restringir à emissão de licenças para abarcar a gestão efetiva da circularidade dos materiais.

Esse cenário impõe aos municípios uma responsabilidade que transcende a mera emissão de licenças, exigindo uma atuação direta na gestão circular de resíduos. O obstáculo central é que essa expansão de escopo requer uma qualificação técnica e operacional que, na prática, ainda é incipiente na maior parte do território nacional.

A descentralização da gestão ambiental portanto, é uma ferramenta importante para aprofundar a democracia e aumentar o envolvimento da sociedade. Ela capacita as comunidades a identificarem desafios e propor soluções para diminuir os danos ambientais locais. No entanto, esse processo exige articulação e não deve ser fragmentado; caso contrário, corre-se o risco de haver uma redução na qualidade dos serviços ambientais oferecidos à população (Rezende; Dalmácio; Sant'Anna, 2019).

A governança ambiental tem se concentrado em trazer o debate para a realidade local, incentivando a definição de agendas de desenvolvimento sustentável que façam sentido para cada território. Para que essas agendas locais sejam efetivas, o processo busca aplicar princípios de teorias sociais, como o estímulo à ação coletiva (a organização da própria comunidade) e a gestão responsável dos recursos de propriedade comum (Câmara, 2013).

No estudo sobre as fragilidades institucionais da gestão ambiental local, Giaretta, Fernandes e Philipp Jr. (2012, p. 45) destacam:

Apontam-se cinco deficiências na gestão municipal, sendo elas: (i) baixa escolaridade e capacidade dos servidores públicos para realização de suas competências; (ii) limitados recursos financeiros para investimentos em políticas públicas; (iii) ausência de prioridades políticas frente à questão

ambiental; (iv) ausência de divulgação de informações a todos os envolvidos no processo de gestão ambiental e, principalmente, para aqueles inseridos nas tomadas de decisões; e (v) pouca ou inexistente participação da sociedade nos locais de tomada de decisão.

Cardoso e Carvalho (2016), ao realizarem um estudo na região metropolitana de Salvador, afirmam que para superação de obstáculos na gestão ambiental deve, primeiramente, haver um fortalecimento da capacidade técnica. Isto, inclui a estruturação de equipes multidisciplinares estatutárias e a capacidade de pessoal com foco nas especificidades locais. Tais medidas, aliadas a uma maior ação de fiscalização e controle, são essenciais para reduzir conflitos de interesse e evitar que a proteção ambiental seja comprometida em detrimento do interesse econômico.

A estruturação administrativa é então determinante para a qualidade da governança. Estudos sobre a governança ambiental em Campina Grande (PB) demonstram que um plano composto por uma secretaria específica, coordenadorias técnicas e um conselho atuante, permitem que diversas instâncias participem ativamente do processo de planejamento e execução das políticas públicas. Desse modo, o município dispõe de ferramentas para planejar e gerir serviços, considerando a gestão de recursos via fundo municipal de meio ambiente e um Código de Defesa do Meio Ambiente (Souza, *et al.*, 2019).

Por fim, pode ser citado a trajetória de Extrema (MG), demonstrando a importância da continuidade na formação da capacidade institucional. A pesquisa realizada por Chiodi e Anjos (2025) revela que a governança ambiental não é uma condição permanente, e sim um processo dinâmico de “autorreforço”. Assim, o arcabouço legal e administrativo consolidado em períodos anteriores atuou como base para viabilizar as inovações políticas para desenvolvimentos subsequentes.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho configura-se como uma pesquisa de natureza aplicada, conduzida sob uma abordagem quantitativa e com objetivos descritivos. A opção pelo método quantitativo justifica-se pela necessidade de mensurar objetivamente o cenário da governança ambiental no Estado de Mato Grosso do Sul, utilizando dados numéricos para examinar a relação entre as variáveis institucionais. Conforme preceitua Creswell (2010), essa abordagem é ideal para testar teorias objetivas através da análise estatística de variáveis mensuráveis.

No que tange aos fins, o estudo é descritivo, uma vez que se propõe a mapear e expor

as características da estrutura ambiental (órgãos, conselhos e instrumentos legais) dos municípios de Mato Grosso do Sul, sem que haja manipulação das variáveis por parte do pesquisador.

Para a operacionalização da investigação, recorreu-se à técnica de documentação indireta, estruturada em duas etapas distintas, conforme a classificação de Lakatos e Marconi (2003).

A primeira etapa, de levantamento bibliográfico, consistiu em uma revisão da literatura destinada à construção do alicerce teórico e legal do estudo. Nessa fase, analisaram-se a legislação federal estruturante — Constituição Federal de 1988, Lei nº 6.938/1981 e Lei Complementar nº 140/2011 —, além de obras de autores de referência nos campos do federalismo e da governança ambiental.

A segunda etapa, de pesquisa documental, envolveu a coleta de dados primários provenientes de fontes estatísticas oficiais. De acordo com Lakatos e Marconi (2003), as estatísticas e censos configuram-se como fontes documentais primárias, razão pela qual se utilizou a base de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2020), disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados referem-se ao exercício de 2020 e foram extraídos diretamente do repositório oficial do IBGE.

O recorte espacial da pesquisa abrange a totalidade dos municípios do estado de Mato Grosso do Sul. Tratando-se de um estudo baseado em levantamento censitário, a amostra corresponde ao próprio universo de municípios que responderam ao questionário do IBGE no ano de referência. Tal abrangência assegura a representatividade estatística necessária para traçar um diagnóstico da realidade estadual.

Para mensurar o grau de institucionalização da política ambiental local, foram consideradas variáveis específicas do bloco temático “Meio Ambiente” da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2020), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De acordo com Creswell (2010), a variável é compreendida como um atributo mensurável de determinado fenômeno ou organização, sendo, portanto, adequada para a análise de processos institucionais. Nesse sentido, selecionaram-se indicadores de governança capazes de refletir dimensões estruturais, participativas, financeiras e normativas da gestão ambiental municipal.

A análise abrangeu cinco dimensões principais: a estrutura administrativa, responsável por verificar a existência e a configuração do órgão gestor ambiental, distinguindo secretarias exclusivas, pastas compartilhadas ou departamentos subordinados; a participação e o controle

social, que avaliam a presença e o caráter do Conselho Municipal de Meio Ambiente, considerando sua natureza deliberativa, consultiva ou normativa; a sustentabilidade financeira, que examina a existência do Fundo Municipal de Meio Ambiente e a previsão de recursos orçamentários específicos; o instrumental legal, que trata da presença de legislação ambiental própria, seja na forma de lei, decreto ou capítulo da Lei Orgânica; e, por fim, a transversalidade, que contempla a integração de ações de educação ambiental e de gestão de unidades de conservação municipais, representando o grau de articulação entre as políticas públicas de meio ambiente, educação e ordenamento territorial.

O processamento dos dados se deu por meio de estatística descritiva. As informações foram sistematizadas em tabelas para o cálculo de frequências relativas (percentuais), permitindo a caracterização do perfil institucional dos municípios.

A investigação seguiu uma lógica indutiva, orientada pela observação dos indicadores municipais e pela sistematização de evidências empíricas que permitiram inferir níveis diferenciados de estruturação e capacidade institucional da governança ambiental no Estado de Mato Grosso do Sul. Por fim, os resultados estatísticos foram confrontados com o referencial teórico e as competências atribuídas aos entes locais pela Lei Complementar nº 140/2011, visando responder ao problema de pesquisa proposto.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A capacidade de o Município exercer suas competências depende diretamente de sua estrutura institucional. Um desafio central para grande parte dos municípios é a necessidade de articular a política ambiental simultaneamente com outras políticas públicas, dividindo recursos e atenção administrativa (Leme, 2016).

Desde a Rio-92 e, posteriormente, com a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011, os municípios brasileiros passaram a desempenhar papel central na política ambiental, assumindo responsabilidades diretas na execução e no licenciamento de atividades potencialmente poluidoras (Leme, 2016; Jacobi, 2012; Brasil, 2011). No caso do Mato Grosso do Sul, a institucionalização da gestão ambiental municipal avançou de forma expressiva, refletindo tanto o processo de descentralização quanto os esforços estaduais e federais de fortalecimento da governança local.

Com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE 2020), é possível observar um cenário de consolidação gradual: 80% dos municípios sul-mato-



grossenses possuem órgão ambiental, 72% têm conselho de meio ambiente ativo, 57% contam com legislação ambiental própria, e cerca de 38% declararam dispor de recursos orçamentários específicos para a área. Ainda que existam lacunas na institucionalização plena dos instrumentos de gestão, o estado apresenta desempenho acima da média nacional em diversos indicadores.

4.1 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E INSTITUCIONAL

A presença de órgãos ambientais formalizados em quatro quintos das prefeituras do MS demonstra o interesse institucional na agenda ambiental. A maioria desses órgãos está estruturada como setores integrados às secretarias de agricultura, planejamento ou turismo, o que evidencia a transversalidade da política ambiental municipal.

Comparando-se com os dados de 2009 — quando apenas 67% dos municípios brasileiros tinham algum tipo de estrutura — o avanço regional é notável. Municípios como Campo Grande, Dourados e Três Lagoas mantêm secretarias exclusivas, enquanto cidades menores, como Bonito e Costa Rica, articulam a gestão ambiental junto a outras pastas, mas com capacidade técnica crescente.

4.2 CONSELHOS MUNICIPAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A resolução Conama nº 237/1997 em seu art. 20 traz que: “Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.”

Conforme, estudo realizado no Município de Santo André/SP, por Nunes, Philippi Jr e Fernandes (2012), foi observado que, embora exista uma estrutura regimental que preveja um papel central na discussão sobre matérias ambientais, a dinâmica das reuniões plenárias revelou um esvaziamento dessa função. A participação se restringiu recorrentemente, à formalidade do voto, indicando uma redução funcional, limitando-se a um papel meramente protocolar, assim, esvaziando o potencial deliberativo da instância.

Em um estudo realizado por Moura e Fonseca (2016), foi apontado que os assuntos tratados nos conselhos não são amplamente compreendidos pelos conselheiros, embora os mesmos apresentem alto nível de qualificação. Isso se deve, principalmente pela linguagem

técnica utilizada, diversidade de assuntos e revezamento dos membros no conselho.

O fortalecimento dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente (COMDEMA) é um dos marcos positivos da última década. Em 2009, o percentual de municípios brasileiros com conselho era de 56%; hoje, no MS, chega a 72%, com destaque para conselhos paritários e deliberativos.

Apesar do crescimento, ainda há desafios na periodicidade das reuniões e na qualificação dos conselheiros, especialmente em cidades de pequeno porte. A atuação do Ministério Público Estadual e de programas estaduais de capacitação tem sido fundamental para consolidar práticas de controle social e transparência.

4.3 RECURSOS, FUNDOS E CAPACIDADE DE INVESTIMENTO

A legislação que aborda os crimes ambientais, especificamente o art. 73 da Lei nº 9.605/1988, estabelece que os municípios devem instituir formalmente seus respectivos fundos municipais de meio ambiente (Brasil, 1988). Assim, esse mecanismo busca prover o suporte financeiro para demandas ambientais na esfera local.

Em alguns casos, seria possível ainda ser criado consórcios públicos, como em um estudo realizado por Lisbinski *et al.* (2020), no qual o consórcio intermunicipal é compreendido como um arranjo cooperativo entre entes federativos de nível municipal que buscam enfrentar desafios compartilhados. Neles se utilizam a estratégia conjunta por meio dos recursos que possuem, como o caso do Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos (CIGRES), no qual busca dar a destinação correta dos resíduos sólidos produzidos pelos Municípios consorciados; de forma similar também é citado o caso do Consórcio Público do Rio Guandu, destacando-se por ser pioneiro do Estado do Espírito Santo, oferecendo suporte técnico aos municípios nos processos de licenciamento ambiental, permitindo a estes entes assumir suas competências legais de forma qualificada (CNM, 2023).

Em 2020, 38% dos municípios do MS afirmaram possuir recursos orçamentários específicos para o meio ambiente e 26% contam com fundos municipais ativos. Essa proporção, embora superior à média nacional (23%), revela um gargalo estrutural: muitos fundos existem apenas formalmente, sem fluxo financeiro ou deliberação efetiva sobre a aplicação dos recursos.

Os municípios com maior arrecadação (como Campo Grande, Chapadão do Sul e Nova Andradina) conseguem operacionalizar fundos de forma mais estável, enquanto os de menor porte dependem fortemente de transferências estaduais e parcerias intermunicipais.

4.4 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

Mais da metade dos municípios sul-mato-grossenses (57%) dispõem de legislação ambiental própria, um aumento expressivo frente aos 46% registrados no país em 2009. Grande parte dessas normas está incorporada às Leis Orgânicas Municipais ou aos Planos Diretores, indicando institucionalização crescente, mas ainda com desafios de atualização e regulamentação prática de instrumentos como licenciamento e fiscalização.

4.5 EDUCAÇÃO AMBIENTAL E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Cerca de 50% dos municípios do estado declararam executar programas de educação ambiental, em parceria com escolas ou secretarias de educação. Já 22% possuem unidades de conservação municipais, com destaque para Bonito, Jardim, Costa Rica e Coxim — municípios que avançaram em políticas de ecoturismo e preservação de nascentes do Pantanal.

4.6 PANORAMA CONSOLIDADO

A análise integrada dos indicadores da MUNIC 2020 mostra que o Mato Grosso do Sul se enquadra no grupo de estados com arranjo intermediário a consolidado de governança ambiental local. A média de desempenho é superior à nacional, especialmente quanto à existência de órgãos e conselhos ambientais, mas ainda limitada no tocante ao financiamento e execução efetiva das políticas públicas.

Os dados sintetizados são:

Tabela 1 – Indicadores por municípios do MS – MUNIC 2020

Indicador	% de Municípios do MS (MUNIC 2020)
Órgão ambiental formalizado	80%
Conselho de meio ambiente	72%
Fundo ambiental	26%
Recursos específicos	38%
Legislação própria	57%
Educação ambiental	50%
Unidade de conservação municipal	22%

Fonte: elaborada pelos autores, com dados da pesquisa.

A Tabela 1 evidencia que o Estado de Mato Grosso do Sul apresenta avanços significativos na institucionalização da governança ambiental municipal, especialmente no que



se refere à existência de órgãos ambientais formais (80%) e conselhos de meio ambiente ativos (72%), indicadores que demonstram comprometimento crescente das administrações locais com a estruturação da política ambiental. Esses resultados superam a média nacional e refletem o fortalecimento da capacidade organizacional e participativa do estado.

Por outro lado, os aspectos financeiros ainda se configuram como o principal ponto de fragilidade: apenas 38% dos municípios possuem recursos orçamentários específicos para o meio ambiente e 26% contam com fundos municipais ativos, o que limita a execução de políticas contínuas e autônomas. A presença de legislação própria (57%) e de ações de educação ambiental (50%) mostra avanços importantes na consolidação de instrumentos normativos e pedagógicos, mas a baixa proporção de unidades de conservação municipais (22%) revela que a integração entre gestão ambiental e ordenamento territorial ainda é incipiente.

De forma geral, o panorama indica um arranjo institucional relativamente sólido, porém com desafios persistentes quanto à sustentabilidade financeira e à implementação efetiva das políticas ambientais locais.

5 CONCLUSÕES

A evolução da governança ambiental em Mato Grosso do Sul reflete um processo de institucionalização gradual e consistente, ainda que marcado por desigualdades estruturais entre os municípios. A ampliação das estruturas administrativas, normativas e participativas representa um avanço expressivo no reconhecimento do papel dos entes locais na agenda ambiental, mas a efetividade dessas políticas ainda depende de fatores como capacitação técnica, continuidade das ações públicas e cooperação intergovernamental.

A presente análise contribui ao evidenciar que o fortalecimento da governança ambiental não se limita à criação de órgãos ou conselhos, mas exige um processo contínuo de aprimoramento institucional e social. Para as organizações públicas, o estudo oferece subsídios para aprimorar a tomada de decisão, a gestão de recursos e a articulação entre políticas urbanas, rurais e ambientais. O uso estratégico de dados da MUNIC, aliado ao planejamento regionalizado, pode ampliar a eficiência administrativa e reduzir a sobreposição de competências entre esferas de governo.

No âmbito da sociedade, os resultados indicam oportunidades de maior engajamento comunitário e fortalecimento do controle social. A ampliação dos mecanismos de transparência, como portais de gestão ambiental e relatórios públicos, tende a aumentar a confiança social e o

envolvimento da população nas decisões locais. Além disso, políticas voltadas à educação ambiental e à inclusão social em conselhos de meio ambiente têm potencial para consolidar uma cidadania ecológica ativa e informada.

Do ponto de vista das oportunidades de melhoria, destaca-se a necessidade de ampliar a capacidade técnica dos municípios, principalmente os de pequeno porte, por meio de programas de formação continuada, consórcios intermunicipais e redes colaborativas de apoio técnico. Tais arranjos institucionais podem reduzir custos, otimizar recursos e permitir o compartilhamento de soluções inovadoras em gestão ambiental, especialmente no tratamento de resíduos, fiscalização e licenciamento.

As consequências positivas das propostas de aprimoramento incluem o aumento da eficiência administrativa, a descentralização efetiva da política ambiental e a elevação da qualidade de vida da população. Uma governança ambiental sólida, participativa e financeiramente estruturada contribui não apenas para o cumprimento das metas de sustentabilidade, mas também para a consolidação de uma cultura institucional orientada pela responsabilidade socioambiental.

Assim, Mato Grosso do Sul se projeta como um campo fértil para o avanço da governança ambiental brasileira. O fortalecimento das capacidades locais, a integração regional e o protagonismo dos municípios constituem pilares essenciais para transformar políticas formais em práticas efetivas, assegurando um desenvolvimento sustentável que harmonize conservação ambiental, justiça social e prosperidade econômica.

REFERÊNCIAS

ALVES, André de Oliveira; AZEVEDO, Tânia Cristina. Governança ambiental e desafios socioambientais contemporâneos: uma análise da evolução da gestão pública. **Revista de Desenvolvimento e Empreendedorismo**, v. 2, s. a., 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.36810/rde.v2isaru20.8774>. Acesso em: 13 dez. 2025.

AZEVEDO, Jordana Morais. **Licenciamento ambiental municipal e sua relação com a Política Nacional do Meio Ambiente: um estudo em municípios goianos**. 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/d14c427c-1ebe-4315-9757-c95a8aa5bf9d>. Acesso em: 13 dez. 2025.

BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental e o papel do município. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 52, n. 208, p. 203-245, out./dez. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de

agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10936.htm. Acesso em: 13 de dez. de 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [s.d.]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 13 dez. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, 22 dez. 1997. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em: 14 dez. 2025.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, jun. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302012000300009>. Acesso em: 14 dez. 2025.

CARDOSO, Larissa de Lima; CARVALHO, Alessandra Argolo Espírito Santo. Desafios para os municípios da Região Metropolitana de Salvador, Bahia, frente à descentralização do licenciamento ambiental. **Revista Brasileira de Ciências do Ambiente (RBCIAMB)**. Disponível em: https://www.rbciamb.com.br/Publicacoes_RBCIAMB/article/view/149. Acesso em: 13 de dez. 2025.

CHIODI, Rafael Eduardo; ANJOS, Marcelo Pereira dos. Governança ambiental municipal: a trajetória do município de Extrema – Minas Gerais. **Guaju: Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/99433>. Acesso em: nov. 2025.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. **Gestão ambiental municipal: um guia para tomadores de decisão**. Brasília: CNM, 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Livros/Novos_Gestores_2024/202411_Gestao_ambiental_municipal_Um_gui_a_tomadores_decisao.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. **Consórcio público de meio ambiente**. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Livros/2023_LIV_MAMB_Consorcio_Publico_Meio_Ambiente.pdf. Acesso em: nov. 2025.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de Magda Izipes; revisão técnica de Dirceu da Silva. 3. ed. Porto Alegre: Armed, 2010

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: edição 2020 – Resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141&t=resultados>. Acesso em: 14 dez. 2025.

GIARETTA, Juliana Barbosa Zuquer; FERNANDES, Valdir; PHILIPPI JR., Arlindo. Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. **O&S – Organizações & Sociedade**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/FHGdj7qjVhPN9cC6mCyVrxP/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 14 dez. 2025.

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/DBXxLJvGdzr8yLLMbYms8ym/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 dez. 2025.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEME, Taciana Neto. Governança ambiental no nível municipal. *In*: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Governança ambiental no Brasil: desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2016. Cap. 6.

LISBINSKI, et al. A importância dos consórcios públicos na gestão dos resíduos sólidos urbanos: uma análise do Consórcio Intermunicipal CIGRES. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 9, e220203-36, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.19177/rgsa.v9e220203-36>. Acesso em: 14 dez. 2025.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de; FONSECA, Igor Ferraz da. Conselho Nacional de Meio Ambiente: análise e recomendações de aperfeiçoamento. *In*: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Governança ambiental no Brasil: desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2016. Cap. 3.

NUNES, Marcela Riccomi; PHILIPPI JR., Arlindo; FERNANDES, Valdir. **A atuação de conselhos do meio ambiente na gestão ambiental local**. *Saude soc.* 21 (suppl 3), Dez 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902012000700005>

REZENDE, Amaury José; DALMÁCIO, Flávia Zóboli; SANT'ANNA, Felipe Paulo. **Características determinantes no desempenho ambiental dos municípios paulistas**. *Rev. Adm. Pública* 53 (2), Mar-Apr 2019. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170342>

SANTOS, et al. A evolução da gestão ambiental nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável – Guaju**, Matinhos, v. 6, n. 2, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/76399>. Acesso em: 14 dez. 2025.

SOUZA, Sandra Maria Araújo de; et al. Governança ambiental municipal na cidade de Campina Grande – PB. *In*: **Congresso Internacional de Administração – CONVIBRA**, 2019. Disponível em: <https://convibra.org/publicacao/16936/>. Acesso em: 14 dez. 2025.