



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS REGIONAIS E  
DESENVOLVIMENTO

GILBERTO PAIM DA SILVA JÚNIOR

**POLÍTICAS AMBIENTAIS E CAPACIDADES ESTATAIS NO LITORAL NORTE  
DO RIO GRANDE DO SUL**

Tramandaí

2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS REGIONAIS E  
DESENVOLVIMENTO

GILBERTO PAIM DA SILVA JÚNIOR

**POLÍTICAS AMBIENTAIS E CAPACIDADES ESTATAIS NO LITORAL NORTE  
DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Instituições, Atores e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra Catia Grisa

Tramandaí

2022

## CIP - Catalogação na Publicação

SILVA JÚNIOR, GILBERTO PAIM DA SILVA JÚNIOR  
POLÍTICAS AMBIENTAIS E CAPACIDADES ESTATAIS NO  
LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL / GILBERTO PAIM DA  
SILVA JÚNIOR SILVA JÚNIOR. -- 2022.  
111 f.  
Orientador: Catia Grisa.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte, Programa de  
Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e  
Desenvolvimento, Tramandaí, BR-RS, 2022.

1. Políticas ambientais. 2. Litoral Norte. 3. Rio  
Grande do Sul. I. Grisa, Catia, orient. II. Título.

GILBERTO PAIM DA SILVA JÚNIOR

**POLÍTICAS AMBIENTAIS E CAPACIDADES ESTATAIS NO LITORAL NORTE  
DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Instituições, Atores e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Silvia Aparecida Zimmermann  
PPGPPD-UNILA

---

Profa. Dra. Marlise Dal Forno  
PGDREDES-UFRGS

---

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco  
Escola de Administração-UFRGS

---

Profa. Dra. Anelise Graciele Rambo (suplente)  
PGDREDES-UFRGS

Aprovada em: Tramandaí, 26 de abril de 2022.

*Dedico este trabalho a Deus, criador do universo; ao meu pai Gilberto Paim da Silva (in memoriam); à minha mãe Iara Beatriz pelo grande apoio; às minhas filhas Manuela Paim e Melissa Paim; e aos familiares e amigos que me incentivaram.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em especial à minha orientadora Professora Dra Catia Grisa pelos ensinamentos e seu incentivo; a todos os professores do PGDREDES e aos meus colegas por me ajudarem a desenvolver este trabalho.

## RESUMO

Nos dias atuais, as questões ambientais estão em evidência. As mudanças climáticas, a redução da biodiversidade, o aumento do desmatamento, e o crescimento urbano desordenado e desenfreado são alguns dos elementos que têm provocado a redução da resiliência e o aumento da vulnerabilidade ambiental. O contexto atual exige que a sociedade e poder público promovam ações direcionadas à preservação da natureza e do meio ambiente. A partir da década de 1980, o papel dos municípios para a construção e implementação de políticas públicas foi reforçado. A Constituição Federal de 1988, em conjunto com a legislação que decorreu de seu surgimento, aumentaram as responsabilidades dos municípios. No entanto, ainda há poucos estudos que analisam a atuação dos municípios nas políticas ambientais; e, aqueles existentes, sinalizam fragilidades na implementação das políticas públicas. Dessa forma, essa dissertação traz o debate sobre as capacidades estatais, buscando analisar quais são as condições que os municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul dispõem para construir e implementarem políticas ambientais na resolução dos problemas existentes. Por meio do levantamento de dados secundários, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas em 18 municípios da região, foram analisadas as capacidades estatais burocráticas, financeiras, participativas e de coordenação política das Secretarias e Departamentos responsáveis pela gestão ambiental nos municípios da região. Os resultados da pesquisa demonstram que, em todas as dimensões de capacidades estatais estudadas, os municípios enfrentam fragilidades e dificuldades na construção e implementação de políticas ambientais. As informações obtidas através desta pesquisa sinalizam a importância de que sejam reforçadas as capacidades estatais dos municípios da região para que as políticas públicas ambientais atinjam os objetivos almejados.

**Palavras-chave:** Meio ambiente. Problemas ambientais. Políticas públicas. Política municipal. Capacidades estatais.

## ABSTRACT

Nowadays, environmental issues are in evidence. Climate change, reduced biodiversity, increased deforestation, and disorderly and unrestrained urban growth are some of the elements that have led to reduced resilience and increased environmental vulnerability. The current context requires that society and public authorities promote actions aimed at preserving nature and the environment. From the 1980s onwards, the role of municipalities in the construction and implementation of public policies was reinforced. The Federal Constitution of 1988, and the legislation that resulted from its emergence, increased the responsibilities of municipalities. However, there are still few studies that analyze the performance of municipalities in environmental policies; and those that exist indicate weaknesses in the implementation of public policies. In this way, this dissertation brings the debate on state capacities, intending to analyze what are the conditions that the municipalities of the North Coast of the State Rio Grande do Sul, Brazil, have to build and implement environmental policies to solve existing problems. Through the collection of secondary data, documentary research and semi-structured interviews in 18 municipalities in the region, the bureaucratic, financial, participatory and political coordination capacities of the Secretariats and Departments responsible for Environmental Management in the municipalities of the region were analyzed. The research results demonstrate that, in all dimensions of state capacities studied, municipalities face weaknesses and difficulties in the construction and implementation of environmental policies. The information obtained through this research indicates the importance of strengthening the state capacities of the municipalities in the region so that public environmental policies can achieve the desired objectives.

**Keywords:** Environment. Environmental problems. Public policies. Municipal policy. State capacities.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 — Localização dos Municípios que compõem o COREDE Litoral. Fonte: COREDE (2015). .....	41
Tabela 1— Informações dos municípios que compõem o COREDE Litoral.....	42
Tabela 2 — Percentual de domicílios segundo os serviços de saneamento básico, abastecimento de água, coleta de esgoto e de lixo nos Municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul..	44
Tabela 3 — Setor responsável pelas problemáticas ambientais nas prefeituras municipais do Litoral Norte - RS .....	51
Tabela 4 — Indicadores da capacidade financeira dos órgãos governamentais responsáveis pelo setor ambiental nos municípios do Litoral Norte-RS .....	74
Quadro 1 — Informações sobre as entrevistas semi-estruturadas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios que compõem o COREDE Litoral.....	22
Quadro 2 — Indicadores de mensuração das capacidades estatais nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente nos municípios do COREDE Litoral Norte. ....	39
Quadro 3 — Indicadores para mensuração das capacidades burocráticas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico agroindustrial .....	56
Quadro 4 — Indicadores para mensuração das capacidades burocráticas dos municípios com perfil socioeconômico rural .....	59
Quadro 5 — indicadores para mensuração das capacidades burocráticas nos municípios com perfil socioeconômico urbanos para fins de segunda residência.....	62
Quadro 6 — Indicadores para mensuração das capacidades burocráticas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanente.....	64
Quadro 7 — Indicadores para mensuração das capacidades de coordenação políticas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental das prefeituras dos municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustrial.....	66
Quadro 8 — Indicadores para mensuração das capacidades de coordenação políticas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental das prefeituras dos municípios com perfil socioeconômico rurais .....	68
Quadro 9 — Indicadores para mensuração das capacidades de coordenação políticas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental das prefeituras dos municípios com perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência .....	71
Quadro 10 — Indicadores para mensuração das capacidades de coordenação políticas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental das prefeituras dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanentes .....	72
Quadro 11 — Indicadores para a mensuração das capacidades financeiras nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustrial.....	77
Quadro 12 — Indicadores para mensuração das capacidades financeiras nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico rural.....	78

Quadro 13 — Indicadores para a mensuração das capacidades financeiras nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência .....	80
Quadro 14 — Indicadores para mensuração das capacidades financeiras nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanente.....	81
Quadro 15 — Indicadores para a mensuração das capacidades estatais participativas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustriais .....	83
Quadro 16 — Indicadores para a mensuração das capacidades estatais participativas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico rural .....	85
Quadro 17 — Indicadores para a mensuração das capacidades estatais participativas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência .....	87
Quadro 18 — Indicadores para a mensuração das capacidades estatais participativas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanentes.....	88
Quadro 19 — informações cruzadas das capacidades burocráticas nos quatro perfis socioeconômicos.....	90
Quadro 20 — cruzamento de informações das capacidades estatais de coordenação política dos quatro perfis socioeconômicos .....	91
Quadro 21 — Cruzamento de informações das capacidades participativas nos quatro perfis socioeconômicos.....	92
Quadro 22 — Cruzamento das informações para entendimento das capacidades financeiras nos quatro perfis socioeconômicos dos municípios .....	93

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMLINORTE	Associação dos Municípios do Litoral Norte
APP	Área de Preservação Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CECLIMAR	Centro de Estudos Costeiros, Limnológicos e Marinhos
COI	Comissão Oceanográfica Intergovernamental
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CP AMLINORTE	Consórcio Público da Associação dos Municípios do Litoral Norte
DEFAP	Departamento de Floresta e Áreas Protegidas
DRH	Departamento de Recursos Hídricos
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FEPAM	Fundação Estadual de Proteção Ambiental
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MP RS	Ministério Público do Rio Grande do Sul
MPF	Ministério Público Federal
ODS	Objetivos para Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PATRAM BM	Patrulha Ambiental da Brigada Militar
PMBC	Painel Brasileiro das Mudanças Climáticas
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente
SINAFLOR	Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais
TCE RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TJ RS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
UHE	Usina Hidrelétrica
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 DEBATENDO AS CAPACIDADES ESTATAIS.....</b>	<b>25</b>
2.1 O CONCEITO DE CAPACIDADES ESTATAIS E SUAS DIMENSÕES .....	25
2.2 APROFUNDANDO ALGUMAS CAPACIDADES ESTATAIS PARA O ESTUDO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO COREDE LITORAL NORTE.....	28
<b>2.2.1 Capacidade burocrática .....</b>	<b>28</b>
<b>2.2.2 Capacidade participativa .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2.3 Capacidade de coordenação política.....</b>	<b>34</b>
<b>2.2.4 Capacidade financeira.....</b>	<b>35</b>
2.3 A DESCENTRALIZAÇÃO E AS CAPACIDADES ESTATAIS NOS MUNICÍPIOS ..	37
2.4 OS INDICADORES PARA ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS DAS SECRETARIAS RESPONSÁVEIS PELO SETOR DO MEIO AMBIENTE NO LITORAL NORTE.....	38
<b>3 OS PROBLEMAS AMBIENTAIS NO LITORAL NORTE .....</b>	<b>41</b>
<b>4 AS CAPACIDADES ESTATAIS PARA O ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS AMBIENTAIS .....</b>	<b>51</b>
4.1 ANÁLISE DAS CAPACIDADE ESTATAIS BUROCRÁTICAS NAS SECRETARIAS RESPONSÁVEIS PELO MEIO AMBIENTE DOS MUNICÍPIOS DO COREDE LITORAL .....	53
<b>4.1.1 Análise das capacidades estatais burocráticas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustrial .....</b>	<b>53</b>
<b>4.1.2 Análise das capacidades estatais burocráticas nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente dos municípios com perfil socioeconômico rural .....</b>	<b>56</b>
<b>4.1.3 Análise das capacidades estatais burocráticas nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente dos municípios com perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência.....</b>	<b>60</b>
<b>4.1.4 Análise das capacidades estatais burocráticas nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanente .....</b>	<b>63</b>
4.2 ANÁLISE DAS CAPACIDADES DE COORDENAÇÃO POLÍTICA NAS SECRETARIAS DOS MUNICÍPIOS DO COREDE LITORAL .....	65
<b>4.2.1 Análise das capacidades de coordenação política nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustrial .....</b>	<b>65</b>

4.2.2	Análise das capacidades estatais de coordenação políticas nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico rural.....	67
4.2.3	Análise das capacidades estatais de coordenação política nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbanos para fins de segunda residência .....	69
4.2.4	Análise das capacidades estatais de coordenação política nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanente.....	72
4.3	ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS FINANCEIRAS NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL .....	73
4.3.1	Análise das capacidades estatais financeiras nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente nos municípios com perfil socioeconômico urbanos agroindustriais .....	76
4.3.2	Análise das capacidades estatais financeiras nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente nos municípios com perfil socioeconômico rural .....	77
4.3.3	Análise das capacidades estatais financeiras nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência .....	79
4.3.4	Análise das capacidades estatais financeiras nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanente .....	80
4.4	ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS PARTICIPATIVAS NAS SECRETARIAS DOS MUNICÍPIOS PERTENCENTES AO COREDE LITORAL.....	81
4.4.1	Análise das capacidades estatais participativas nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustrial .....	82
4.4.2	Análise das capacidades estatais participativas nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente dos municípios com perfil socioeconômico rural.....	83
4.4.3	Análise das capacidades estatais participativas nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbanos para fins de segunda residência.....	86
4.4.4	Análise das capacidades estatais participativas nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente dos municípios com perfil socioeconômico urbanos permanentes.....	88
4.5	CRUZAMENTO DE INFORMAÇÕES DAS CAPACIDADES ESTATAIS DOS QUATRO PERFIS SOCIOECONÔMICOS .....	89
4.5.1	Cruzamento de informações das capacidades estatais burocráticas nos quatro perfis socioeconômicos .....	89
4.5.2	Cruzamento de informações das capacidades estatais de coordenação política nos quatro perfis socioeconômicos.....	91
4.5.3	Cruzamento de informações das capacidades estatais participativas nos quatro perfis socioeconômicos .....	92

<b>4.5.4 Cruzamento de informações das capacidades estatais financeiras nos quatro perfis socioeconômicos .....</b>	<b>92</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>97</b>
<b>APÊNDICE A — ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....</b>	<b>106</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas, a redução da biodiversidade, o aumento do desmatamento e o crescimento urbano desordenado e desenfreado são alguns dos elementos que têm provocado a redução da resiliência e o aumento da vulnerabilidade ambiental (PMBC, 2017). Para Passos (2009), os últimos anos revelaram a vulnerabilidade do meio ambiente e, justamente por isso, não basta apenas adotar uma postura crítica para sua defesa. É dever da sociedade e do poder público a promoção de políticas públicas direcionadas ao respeito e à preservação da natureza e ao meio ambiente, para que as necessidades das futuras gerações sejam igualmente atendidas.

Não alheio a esse cenário, os municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE)<sup>1</sup> do Litoral Norte do Rio Grande do Sul também vêm vivenciando diversos problemas ambientais que agravam sua vulnerabilidade ambiental. A expansão urbana, os processos emancipatórios<sup>2</sup>, o crescimento dos investimentos públicos e privados principalmente após anos 2000 e o turismo sazonal intenso foram determinantes para o aumento considerável da utilização dos recursos naturais e a produção de impactos ambientais.

Em pesquisa que explorou a diversidade de ambientes na região<sup>3</sup>, Fujimoto (2006) observou que os municípios urbanos permanentes enfrentavam diversos problemas ambientais, como ocupação das áreas de banhado por moradias irregulares<sup>4</sup>, impermeabilização do solo urbano, alterações no microclima urbano (com a intensificação das correntes de ar represadas pelos grandes edifícios adjacentes à orla, formando bolsões de calor nas quadras mais internas), agressão antrópica às dunas pela população local e sazonal, inexistência de rede de esgotamento

---

<sup>1</sup> O Conselho Regional de Desenvolvimento Litoral – (COREDE Litoral) é um dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. O COREDE Litoral articula os seguintes municípios: Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Capivari do Sul, Caraá, Cidreira, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Itati, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Mostardas, Osório, Palmares do Sul, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Forquilhas, Xangri-lá. Ao todo, abarca um contingente populacional (2019) de 354.204 habitantes, situados em uma área (2015) de 115,8 km<sup>2</sup>. (COREDE, 2015).

<sup>2</sup> O Litoral Norte do Rio Grande do Sul, seguindo a tendência estadual, passou por um processo recente de emancipações. Em 1965, os municípios de Santo Antônio da Patrulha, Osório, Torres e Tramandaí, a partir de seus limites político-administrativos, representavam, conjuntamente, o território do Litoral Norte. Nas décadas seguintes, principalmente 1980 e 1990, surgem mais 17 novos municípios, os quais foram criados a partir de desmembramentos nos territórios dos municípios anteriormente citados. Atualmente são 21 municípios que compõem a COREDE Litoral.

<sup>3</sup> O autor procurou abordar quatro categorias de municípios: os municípios urbanos permanentes representados por Capão da Canoa; urbanos com perfil de segunda residência, representado por Arroio do Sal; urbanos agroindustriais, representado por Capivari do Sul; e municípios rurais representados por Maquiné. Foi empreendida uma análise dos elementos da natureza relacionados com a atividade humana, sendo possível identificar os principais problemas ambientais e sua correlação com a atividade econômica, bem como os agentes sociais envolvidos.

<sup>4</sup> Segundo Ribeiro (2010), dadas as limitações socioeconômicas, geralmente as populações em maior vulnerabilidade social são direcionadas a morar em favelas, à beira de córregos ou em ambientes com fragilidade ambiental, pouco monitorados pelo Estado. Nesses locais, não raro, há uma alta concentração populacional, agravamento do uso dos recursos naturais, e produção e exposição aos riscos ambientais.

cloacal nos balneários, inexistência de rede pluvial e aterro sanitário com capacidade esgotada. Similarmente, os municípios urbanos com perfil de segunda residência enfrentavam dificuldades relativas ao aterramento de banhados com caliça proveniente da construção civil, à retirada de areia das dunas para aterros na construção civil, à destruição da vegetação pioneira das dunas e de sambaquis, à retirada da vegetação nativa e exótica e introdução de *Pinus elliotti*, e à inexistência de coleta seletiva do lixo urbano e de tratamento de esgoto.

Por sua vez, os municípios urbanos agroindústrias confrontavam-se com problemas ambientais relacionados à retirada da mata ciliar, ao assoreamento de rios e lagoas, à utilização excessiva e poluição hídrica decorrente da orizicultura, à diminuição da ictiofauna endêmica, à inexistência de coleta seletiva do lixo e de tratamento de esgoto<sup>5</sup>, e à pesca ilegal em época de piracema. Já nos municípios rurais, as problemáticas ambientais envolviam a erosão em decorrência da retirada da vegetação nativa para cultivos nas áreas íngremes, a retirada da mata ciliar para cultivos, o assoreamento dos rios com o extravasamento das águas nas áreas de várzea e consequente perda da lavoura, a poluição hídrica pelo uso de agrotóxicos (principalmente no cultivo do fumo), o secamento de banhados por causa da drenagem para o cultivo de arroz nos antigos campos de pastagem, a extração ilegal da samambaia preta nas áreas mais íngremes, e a não conservação de áreas de mata nativa nas unidades de conservação (FUJIMOTO, 2006). Para o autor, esse amplo conjunto de problemas ambientais e as especificidades de cada espaço demandam atenção das autoridades públicas.

Confluindo com essa análise, Righi *et al.* (2012) observam que a crescente expansão urbana, sobretudo por empreendimentos imobiliários<sup>6</sup>, tem descaracterizado a paisagem, fazendo com que as áreas de preservação permanente (APPs), os recursos hídricos e as áreas de dunas fiquem cada vez mais vulneráveis às ações antrópicas (RIGHI *et al.*, 2012). Similarmente, Moura (2015) analisa que, até aproximadamente a metade da década de 1990, as planícies lagunares que ficavam perto das áreas urbanizadas eram consideradas bem

---

<sup>5</sup> Esta não é uma especificidade dos municípios urbanos do Litoral Norte. De acordo com Wagner e Bellotto (2008), à medida que aumenta a população brasileira e mundial, aumenta também a geração de esgoto doméstico, sendo este umas das principais causas de poluição hídrica no Brasil e no mundo. Para os autores, a precária rede de saneamento existente na maioria das cidades brasileiras é a principal origem da poluição das águas. Ainda que os custos para minimizar o problema sejam elevados – estimativa de entorno de \$700 dólares por domicílio -, trata-se de uma demanda ambiental fundamental, cujo processo de intervenção também contribui na geração de empregos diretos e indiretos (Wagner e Bellotto, 2008). Ademais, segundo Lima (2017), o tratamento adequado afeta positivamente os níveis de balneabilidade, diminuindo a quantidade de coliformes e diminuindo a necessidade do uso de cloro para a descontaminação da água que, embora se faça necessário, pode acarretar problemas para a saúde humana se não forem adequadamente controlados.

<sup>6</sup> Santos (1994) enfatiza a forma como é realizada a ocupação do solo urbano. Segundo o autor, o solo urbano é tratado como sendo uma mercadoria que atende aos interesses do mercado, que objetiva somente o lucro visando o retorno do capital. Esse modelo faz com haja concentração de renda e exclusão dos menos favorecidos e agravamento das questões ambientais.



preservadas, sendo que nestes locais predominava a atividade rural. No entanto, o crescimento dos empreendimentos imobiliários (condomínios horizontais) expandiu a zona urbana dos municípios do Litoral Norte, implicando na retirada da cobertura vegetal e na alteração da morfologia original. Essas mudanças, por sua vez, também afetam o fluxo das águas em função da dragagem das áreas alagadas e da impermeabilização da superfície. Ademais, a construção de moradias gera resíduos domésticos que, juntamente com a construção de vias de acesso, fazem com que sedimentos e outros materiais poluentes cheguem ao corpo das águas, afetando a comunidade aquática. (MOURA, 2015).

Corroborando esse diagnóstico, o COREDE Litoral apontou os problemas ambientais decorrentes da expansão urbana e a necessidade de proteção da rede de drenagem superficial; de conservação da vegetação nas encostas dos morros e das matas ciliares com objetivo de proteger o solo da erosão; e de preservação e recuperação dos resquícios da mata atlântica e do ambiente das dunas, banhados e restingas. (COREDE, 2017).

Tendo em vista os inúmeros problemas ambientais que se manifestam no COREDE Litoral, e igualmente assolam a sociedade moderna, é necessário que se adotem práticas que busquem um equilíbrio entre as atividades humanas e o meio ambiente. Conforme Jacobi (1999), é preciso dar a importância merecida para a questão ambiental. No entanto, a construção de uma sociedade sustentável envolve diversos desafios, seja em virtude de uma compreensão limitada no que diz respeito ao modelo de desenvolvimento em curso e suas repercussões, seja pelas limitações das ações e inações governamentais. As causas básicas que provocam a atividade humana predatória do meio ambiente podem ser atribuídas às instituições sociais, notadamente aos valores adotados pela sociedade que vem a natureza como recursos inesgotáveis e, não raro, a reprodução de tais valores nas políticas públicas. A reprodução desses valores produz importantes consequências ambientais, que se manifestam no aquecimento global, na redução da biodiversidade, em mudanças no regime de chuvas, no aumento de enchentes e outros eventos climáticos extremos, na dificuldade da gestão e no crescente despejo inadequado de resíduos sólidos.

Para Cavalcanti (2001), a política ambiental deve ser voltada para a sustentabilidade, reconhecendo a limitação ecológica dos recursos e a sua essencialidade para a atividade humana. Conforme o autor, é necessário traçar uma estratégia sustentável com o objetivo de elevar o bem-estar social e, ao mesmo tempo, não causar danos ambientais, ou seja, é importante garantir o nível do produto social asseguradas as qualidades do meio ambiente e da vida das pessoas. Para o autor, não raro, o meio ambiente é tratado como sendo um impedimento ao crescimento acelerado do comércio, sendo que esta interpretação colabora, cada vez mais,

para que os problemas ambientais sejam mais amplos e severos. (CAVALCANTI, 2001). As políticas públicas devem ser pensadas de forma que sejam capazes de redirecionar o curso dos eventos econômicos, freando as atividades que destroem o capital natural e dissipam os recursos disponíveis para os ecociclos (reciclagem da natureza). Portanto, é dever dos governantes avaliar as preferências da sociedade e as estratégias de desenvolvimento de forma que as aspirações da geração atual estejam em harmonia com as necessidades das próximas gerações. (CAVALCANTI, 2001).

A Constituição Federal Brasileira, em seu artigo nº225, impõe que é dever do poder público defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Neste sentido, é direito do cidadão desfrutar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este um bem comum do povo e essencial para a manutenção da qualidade de vida. (QUINTAS, 2005). Para garantir esse direito, o Governo Federal, os Estados e os Municípios devem assumir e compartilhar compromissos e responsabilidades.

Segundo Leme (2010), a partir da Constituição de 1988, os municípios brasileiros foram elevados a entes federados passando a ter autonomia para se auto organizarem, elegerem seus representantes, elaborarem suas leis e arrecadar seus próprios tributos. Por conseguinte, emergiram competências para que pudessem determinar suas próprias políticas públicas. Em relação à questão ambiental, conforme a Constituição Federal em seu artigo nº 23, é de competência dos municípios (e de outros entes federados): proteger as paisagens notáveis, proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas, e preservar as florestas, a fauna e a flora. (BRASIL, 1988). Em seu artigo nº 30, inciso VIII, a Constituição também afirma que é de responsabilidade dos municípios: “promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo” (BRASIL, 1988, [s.p]). É visível, aqui, o poder de planejamento dos municípios no que diz respeito à gestão do seu território, notadamente por meio dos planos diretores municipais<sup>7</sup>, cujas questões relativas à ocupação do espaço e desenvolvimento econômico, social e ambiental devem ser levadas em conta. Ademais, conforme Teixeira (2010, p. 25), “[...] aos municípios cabe o papel principal na tutela do ambiente sadio”. De sua ação adequada e responsável, deverá resultar, inclusive, efeito pedagógico ao atuar no sentido de fortalecimento da consciência ecológica do povo.

---

<sup>7</sup> No entanto, conforme Braga (2012), poucos Planos Diretores trazem diretrizes para questões climáticas locais, sendo necessário que se implementem ações conjuntas entre governo e a sociedade para mitigar as consequências e buscar a adoção de práticas equilibradas entre a ação do homem e o meio ambiente.

O papel realizado pelos municípios na questão ambiental é extremamente importante, sendo, dentre os entes federados, o que possui maior eficácia quando da defesa do meio ambiente, considerando sua proximidade com a população e seus problemas. No entanto, a descentralização do poder e a atuação dos municípios na agenda ambiental enfrentam diversos desafios. Não raro, o poder local é capturado por grupos de interesse que buscam se beneficiar de práticas predatórias. Por vezes, os interesses locais apontam para o crescimento econômico ou para a busca por resultados econômicos imediatos em detrimento do interesse público e da garantia da sustentabilidade ambiental para as gerações presentes e futuras. (CARLO, 2006). Ademais, a ausência ou limitações em termos de instrumentos, recursos humanos e financeiros, espaços dialógicos com a sociedade e esforços colaborativos comprometem a construção e implementação de políticas públicas e/ou sua execução de forma adequada e efetiva. (RODRIGUES *et al.*, 2016). Destacam-se, particularmente, a importância da integração entre as secretarias municipais, a presença de mecanismos de fiscalização e educacionais, a qualificação da burocracia, e o engajamento da população via conselhos municipais ou outras formas de interação e participação. Para que as competências municipais sejam operacionalizadas é necessário que as prefeituras tenham um ambiente institucional adequado. (RODRIGUES *et al.*, 2016).

Considerando as problemáticas ambientais vivenciadas pelos municípios do COREDE Litoral, assim como as responsabilidades e os desafios na construção e implementação de políticas ambientais por esses entes federados, esta dissertação traz como tema as condições e os meios das Secretarias responsáveis pelo setor do Meio Ambiente dos Municípios do COREDE Litoral na condução de políticas ambientais. Em outras palavras, a dissertação busca analisar as condições e os meios que as Secretarias Municipais de Meio Ambiente dispõem para desenvolver e implementar políticas ambientais.

Para esta análise dialogamos com a abordagem de capacidades estatais que, conforme Silva e Almeida (2020), coloca luz sobre o papel e as contribuições do Estado nos processos de desenvolvimento e na produção de políticas públicas. Particularmente, capacidades estatais podem ser entendidas como as competências e recursos necessários para a administração pública realizar as decisões em áreas de políticas públicas. (SILVA; ALMEIDA, 2020). Enquanto alguns autores se concentram na influência das capacidades estatais nos processos de desenvolvimento dos países (CENTENO; KOHLI; YAHAR, 2017; CINGOLANI, 2013; EVANS, 1993), outros, em uma perspectiva mais micro, analisam as condições para a produção e implementação de políticas públicas específicas (DE SOUZA, 2017; LAVALLE; RODRIGUES; GUICHENEY, 2020; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017;

SEGATTO; MACIEL; ABRUCIO, 2021). Em todos esses estudos ganham relevância, dentre outros elementos, a estruturação e qualificação da burocracia; a interação da burocracia com a sociedade; a capacidade de extrair recursos fiscais da sociedade e estruturar financeiramente projetos, programas e ações; e a coordenação intra e intergovernamental (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2017; PIRES e GOMIDE, 2016).

Considerando as contribuições da literatura sobre capacidades estatais, esta dissertação busca responder a seguinte questão de pesquisa: como se caracterizam as capacidades estatais das Secretarias Municipais responsáveis pelo setor do Meio Ambiente para a construção e implementação das políticas ambientais no Litoral Norte do RS? Argumentamos especificamente, no caso dessa dissertação, que para que as capacidades estatais sejam efetivas, é necessário que as secretarias de meio ambiente disponham de pessoal capacitado e qualificado, de recursos financeiros e tecnológicos adequados a determinada realidade, construam diálogos e ações com outros setores, e que o processo decisório e de implementação seja legitimado pela sociedade.

A partir dessa questão de pesquisa, o objetivo geral da dissertação é analisar as capacidades estatais das Secretarias municipais responsáveis pelo setor de Meio Ambiente na construção e implementação de políticas ambientais no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Para alcançar esse objetivo, foram delineados os seguintes objetivos específicos: I) Levantar os principais problemas ambientais no Litoral Norte do Rio Grande do Sul; II) Pesquisar as capacidades burocrática, financeira, de coordenação política e participativa das secretarias responsáveis pelo Meio Ambiente nas Prefeituras do COREDE Litoral na implementação de políticas públicas; III) analisar as possíveis diferenças em termos de capacidades estatais entre as Secretarias responsáveis pelo setor de Meio Ambiente no COREDE Litoral .

A partir desses objetivos, almeja-se que essa pesquisa possa contribuir para visibilizar os problemas ambientais e reconhecer a importância de políticas públicas na regulação da proteção e usos da natureza, bem como na construção de soluções para os mesmos. Ademais, procura-se colocar em debate as condições que as prefeituras municipais, notadamente as secretarias responsáveis pelo meio ambiente, dispõem para operar as políticas ambientais. Considerando as responsabilidades conferidas pela Constituição Federal, tratar desse tema permite discutir o quanto a construção de políticas ambientais é priorizada pelos atores governamentais e pela própria sociedade do Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Destaca-se que embora o tema permeie o cotidiano da população e exista grande difusão de informações sobre a necessidade dos cuidados que se deve ter com o meio ambiente, não existe obrigatoriedade institucionalizada para que os gestores empreguem uma parcela mínima dos

recursos de orçamentos para serem investidos na questão ambiental, tal como ocorre, por exemplo, com a educação e a saúde.

Desta forma, uma das preocupações dessa pesquisa está centrada no entendimento de como os gestores públicos das prefeituras do COREDE Litoral percebem a importância da realização de esforços conjuntos e da necessidade de investimentos na preservação do meio ambiente da região e na mitigação dos impactos ambientais e das mudanças climáticas. Com este intento, o diálogo com a abordagem de capacidades estatais – nomeadamente com as capacidades burocrática, participativa, de coordenação política e financeira – permite uma análise sobre as condições e os meios que as administrações públicas locais possuem no tratamento dos problemas ambientais na região.

Na metodologia de pesquisa optou-se pela abordagem qualitativa em razão da heterogeneidade dos municípios do COREDE Litoral, também porque a livre expressão da opinião dos entrevistados, dada a subjetividade, dificilmente podem ser traduzidos em números quantificados. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva buscando retratar as características das secretarias responsáveis pela gestão ambiental no COREDE Litoral. Também é exploratória porque busca, por meio de sondagens, fatos e fenômenos, identificar os problemas. Foi utilizada a revisão bibliográfica, o levantamento de dados secundários e as entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pelas questões ambientais nas prefeituras municipais do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, buscando articular diferentes fontes de informações e dados de modo a tratar o tema proposto na sua integralidade. O método de revisão bibliográfica permitiu o aprofundamento do conhecimento teórico sobre capacidades estatais, por meio da leitura de artigos, capítulos, livros, dissertações e teses.

O levantamento de dados secundários proporcionou conhecer características dos municípios, das prefeituras e das secretarias responsáveis pelo meio ambiente. Aqui destacam-se dados como: orçamento das secretarias, índices de saneamento nos municípios, dos principais problemas ambientais da região e de cada perfil de município. Optou-se também pela pesquisa de campo, utilizando para isso entrevistas semiestruturadas com os gestores das secretarias responsáveis pelo setor de meio ambiente (conforme Quadro 01), abordando alguns eixos que procuram complementar o mapeamento dos principais problemas ambientais do município e as características das capacidades estatais em análise, como por exemplo: a quantidade de funcionários que cada prefeitura dispõe e o nível de qualificação técnica destes; também como a administração dialoga com a sociedade da região sobre as questões que dizem respeito a ela; a integração das prefeituras entre si e com demais órgãos das esferas estaduais e federais para a busca de soluções para as demandas ambientais da região; e como os gestores

locais tratam a questão ambiental nos seus orçamentos. No total, 18 entrevistas foram realizadas<sup>8</sup>, sendo algumas de maneira presencial e outras, em virtude das restrições impostas pela pandemia de Covid-19, de maneira virtual, por meio de diferentes plataformas de comunicação e interação (ver quadro abaixo). As entrevistas foram realizadas entre novembro de 2020 a novembro de 2021, transcritas, e as informações obtidas analisadas por meio de planilhas e categorias pré-definidas. Assim, para melhor entendimento das características dos municípios do COREDE Litoral, optou-se por utilizar a classificação de perfis socioeconômicos desenvolvida por Fujimoto (2006). Ressalta-se que os municípios de Caraá, Torres e Três Forquilhas não apresentam dados porque não responderam aos questionários enviados.

**Quadro 1** — Informações sobre as entrevistas semi-estruturadas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios que compõem o COREDE Litoral

<b>Município</b>	<b>Função do entrevistado</b>	<b>Data ou mês da entrevista/interações</b>	<b>Respostas por e-mail</b>	<b>Respostas por telefone</b>	<b>Entrevistas pessoalmente</b>	<b>Outro</b>
Arroio do Sal	Bióloga	23/08/2021	sim	sim	não	não
Balneário Pinhal	Secretário de Meio Ambiente	03/09/2021	sim	sim	não	não
Capão da Canoa	agente responsável pelo setor de licenciamento ambiental	20/08/2021	sim	sim	não	não
Capivari do Sul	Secretário responsável pela pasta	22/07/2021	sim	sim	não	não
Caraá	—	—	—	—	—	—
Cidreira	funcionária do setor administrativo	08/07/2021	sim	sim	não	não

<sup>8</sup> Embora diversas tentativas de contatos, não foi possível realizar entrevistas semi estruturadas em três municípios do Litoral Norte. Em pese essa limitação, esses municípios foram mantidos na pesquisa em virtude das possibilidades de levantamento parcial de informações por outras fontes (levantamento de dados secundários e pesquisa documental).

D. Pedro Alcântara	chefe do Depto de Gestão Ambiental	22/07/2021	sim	sim	não	não
Imbé	Secretária responsável pela pasta ambiental e outros funcionários	entre 09/06/2021 e 05/11/2021	sim	sim	sim	não
Itati	Secretário responsável pela pasta ambiental	07/07/2021	sim	sim	não	não
Mampituba	Secretário responsável pela pasta	07/2021	não	sim	não	não
Maquiné	Secretário responsável pela pasta	17/07/2021	sim	não	não	não
Morrinhos do Sul	Secretário responsável pela pasta ambiental	28/07/2021	não	não	não	sim
Mostardas	funcionário responsável pelo licenciamento ambiental	05/11/2021	sim	sim	não	não
Osório	assessor responsável pela gestão ambiental	entre 08/07/2021 e 16/07/2021	não	sim	não	sim
Palmares do Sul	funcionários da secretaria responsável pela pasta ambiental	30/07/2021	sim	sim	não	não
Terra de Areia	Secretário responsável pelo meio ambiente agente fiscal ambiental	06/08/2021	sim	sim	não	não
Torres	---	---	---	---	---	---

Tramandaí	Secretárias responsável pela pasta e chefe do setor administrativo	30/11/2020 e 22/04/2021	sim	sim	sim	não
Três Cachoeiras	biólogo responsável	22/07/2021	sim	sim	não	não
Três Forquilhas	---	---	---	---	---	---
Xangri-lá	responsável pelo setor administrativo	21/07/2021	sim	sim	não	não

Fonte: O autor.

A apresentação da Dissertação foi organizada em mais quatro capítulos, para além desta introdução. O próximo capítulo apresenta o referencial teórico analítico do trabalho. Lá serão apresentadas a noção de capacidades estatais, as dimensões mais recorrentes na análise e aquelas priorizadas para o desenvolvimento desta dissertação. O capítulo seguinte apresenta as características do COREDE Litoral, universo empírico onde será desenvolvida a pesquisa. O capítulo quatro apresenta uma análise comparativa das capacidades estatais burocráticas, de coordenação política, financeiras e participativas encontradas em quatro categorias de municípios do Litoral Norte do Rio Grande Sul. Nesta seção foram utilizadas as informações obtidas nas entrevistas com os gestores das secretarias e departamentos pesquisados e construídos quadros demonstrativos dos indicadores de cada dimensão de análise em cada perfil socioeconômico estudado. Na última seção deste capítulo, para o entendimento das diferenças existentes entre as secretarias responsáveis pela gestão ambiental no COREDE Litoral, foram apresentados quadros onde são cruzadas as informações das dimensões de capacidades estatais escolhidas para a análise nos quatro perfis socioeconômicos de municípios estudados. Para isso, as informações obtidas foram traduzidas em percentuais. A quinta e última seção apresenta as considerações finais da pesquisa.



## 2 DEBATENDO AS CAPACIDADES ESTATAIS

Esse capítulo apresenta o debate teórico sobre capacidades estatais e políticas públicas ambientais, destacando as categorias que contribuem para o desenvolvimento desse projeto. Tendo em vista a existência de diversas dimensões de capacidades estatais em debate, o texto sinaliza aquelas que são privilegiadas nesse trabalho, sendo elas: a capacidade burocrática, a capacidade de coordenação política, a capacidade financeira e a capacidade participativa. Compreende-se que essas são as mais importantes para a mensuração das capacidades estatais no que diz respeito às políticas ambientais nos municípios do COREDE Litoral. Esse entendimento se dá em razão dessas dimensões serem interdependentes e fundamentais para que as políticas ambientais sejam efetivas nos municípios pertencentes ao COREDE Litoral.

### 2.1 O CONCEITO DE CAPACIDADES ESTATAIS E SUAS DIMENSÕES

Na América Latina, após a segunda guerra mundial, optou-se pelo planejamento que valorizou as ações do Estado e suas estratégias para o desenvolvimento a longo prazo. Apesar do sucesso inicial em dinamizar a economia, a partir dos anos 1970, as dinâmicas globais fizeram com que o papel do Estado fosse questionado. Assim, as estruturas estatais sofreram um desmonte nos anos 1980 e 1990 em consequência da crise da dívida externa e da aplicação da agenda do chamado Consenso de Washington. Além disso, logo após, o ideal do Estado mínimo influenciou de forma grandiosa as práticas governamentais, gerando problemas sociais e a impossibilidade em proporcionar um desenvolvimento contínuo e sustentável. (PINTO *et al.*, 2010).

Guimarães (1995) faz uma analogia do tratamento do Estado pela sociedade latino-americana com fases maníaco-depressivas. Na fase maníaca, os atores bendizem o Estado, lhe pedem empréstimos com taxas de juros negativas, solicitam favores fiscais e demandam obras de infraestrutura. Já na fase depressiva, denigrem o Estado e o minimizam, acusando-o de representar os interesses exclusivos das classes dominantes e passam a exigir o corte burocrático, fazendo perder o significado do Estado.

O Brasil seguiu trajetória mais ou menos semelhante. Após 1930 e, notadamente, a partir de 1950, observa-se intensa intervenção do Estado em distintas áreas, ainda que, na maior parte do tempo, marcado por regimes autoritários e geralmente sem preocupações com as questões ambientais e a desigualdade social. Foi a partir da constituição de 1988 que um projeto de democracia social foi construído para que os anseios da sociedade fossem atendidos. É a construção de uma nova institucionalidade com objetivo de construir a justiça social. Se isso não tivesse ocorrido, o nível de desigualdade, que era grande, teria se mantido e não teriam sido

construídos os sistemas de proteção social que foram estruturados de uma forma descentralizada para propiciar a universalização da cidadania. (CHAVES; GEHLEN, 2019).

Não obstante, o estabelecimento da Constituição, as medidas para combater a pobreza e o impacto na diminuição da desigualdade foram enfraquecidas em virtude de o país seguir as orientações do Consenso de Washington e o ideal de Estado mínimo. A partir disso, foram desmantelados os serviços públicos de qualidade na educação, na saúde, no saneamento e na habitação. A mudança de significado social provocado pelo novo ideário transformou o sistema universal de direitos sociais em um programa focalizado no combate à pobreza. (CHAVES; GEHLEN, 2019).

Ao analisarem as capacidades estatais para o desenvolvimento rural e agricultura familiar brasileira, Grisa *et al.* (2017) chegaram à conclusão de que os processos ligados às capacidades estatais ganharam força depois da redemocratização e descentralização política. Neste contexto, foi nos anos 2000 em diante que estas capacidades passaram a se desenvolver com maior intensidade no país. A partir de então, o ambiente político institucional permitiu a interação entre o governo, a burocracia estatal e a sociedade civil organizada, proporcionando, assim, a criação de capacidades estatais direcionadas a segmentos da sociedade que historicamente eram marginalizados.

Segundo Gomide, Pereira e Machado (2017), não existe um conceito universalmente aceito sobre o que seria capacidade estatal. De acordo com os autores, não raro acionam-se nomes diferentes para falar sobre a mesma coisa e, às vezes, os mesmos nomes para falar de coisas diferentes. Por isso a necessidade de dialogar com diversos autores para um melhor entendimento da dinâmica das capacidades estatais para a efetivação das políticas públicas pelo Estado.

Para Bichir (2015), capacidade estatal é a habilidade dos Estados na formulação e implementação de suas políticas, envolvendo todo o processo de formação de agendas para o desenvolvimento, bem como as formas de construção de apoio a essas agendas entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes. Na interpretação de Silva e Almeida (2020), capacidade estatal pode ser entendida como sendo as competências e recursos necessários para a administração pública realizar as decisões em áreas de políticas públicas. De acordo com as autoras, para que as capacidades estatais sejam efetivas, é necessário que se tenha pessoal capacitado, conhecimento técnico dos gestores, recursos financeiros e tecnológicos adequados a determinada realidade e que os processos decisórios e de implementação sejam legitimados pela sociedade.

Cingolani (2013) trata as capacidades estatais nas seguintes dimensões: Dimensão Administrativa, que é a capacidade de implementação impessoal das políticas por meio da existência de uma burocracia do tipo weberiana; Dimensão Coercitiva, que consiste na Capacidade de monopolizar a administração por meio do poder coercitivo; Dimensão Fiscal, que é a Capacidade de extrair recursos da sociedade, em geral por meio da arrecadação de tributos; Dimensão Legal que é a manutenção de um sistema legal estável capaz de garantir a confiança em torno de acordos e a execução dos contratos; Dimensão Política, que se refere à capacidade dos políticos eleitos de encaminhar e executar suas agendas; Dimensão Relacional, como sendo a capacidade de engajamento da sociedade no Estado ou, em outras palavras, o quanto o Estado é permeável à sociedade; e ,Transformativa que é a Capacidade de intervir no sistema produtivo, estruturando a economia.

De forma mais detalhada, Silva e Almeida (2020) descrevem estas dimensões da seguinte forma: a capacidade administrativa diz respeito à capacidade que o Estado – notadamente por meio da burocracia e sua configuração – possui para potencializar a implementação das políticas públicas; a capacidade coercitiva refere-se ao poder que o Estado tem para proporcionar à população a segurança, a ordem pública e a segurança de seu território; a capacidade legal refere-se aos instrumentos que o Estado possui para que as leis sejam cumpridas; a capacidade política pode ser entendida como a capacidade que os governantes possuem para fazer com que suas propostas sejam cumpridas, sendo fundamental os diálogos e as articulações com atores diversos; a capacidade relacional é entendida como sendo as habilidades que os burocratas que representam o Estado possuem de interagirem e dialogarem com os vários grupos que compõem a sociedade, de modo a qualificar e legitimar as políticas públicas; e, a capacidade transformativa é vista como a capacidade de fomentar e regular a economia do país.

Pereira (2014) afirma que os primeiros estudos sobre capacidades estatais são focados principalmente nas dinâmicas e nas capacidades internas do Estado e de suas burocracias, como a qualificação técnico administrativa e a autonomia. Nesses primeiros estudos não há a percepção da capacidade estatal como sendo um fenômeno que sofre influência das relações do estado com a sociedade civil, pois inicialmente a capacidade estatal era analisada como sendo o resultado do insulamento de burocracias estatais de grupos sociais. A ênfase era no fortalecimento da autonomia estatal de escolher políticas a partir de uma lógica racional e de implementá-las. Contudo, a partir dos anos 1990, os estudos passaram a destacar a importância da burocracia para interagir com a sociedade. Nas palavras de Evans (1993), as interações entre estado e sociedade são:

Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato. Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas. Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor da insulação. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema. (EVANS, 1993, [s.p]).

Inspirada nessa interpretação, Pereira (2014) compreende capacidade estatal a partir de redes transversais como sendo a aproximação entre as burocracias estatais e grupos sociais e abandona a visão de capacidade estatal como tendo a necessidade do insulamento burocrático. Para a autora, a capacidade estatal não se limita ao foco estrito no funcionamento interno do Estado, angariando eficiência e legitimidade na medida em que o Estado dialoga e interage com a sociedade.

## 2.2 APROFUNDANDO ALGUMAS CAPACIDADES ESTATAIS PARA O ESTUDO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO COREDE LITORAL NORTE

Diversos autores procuram colocar ênfase sobre dimensões de análise (capacidade fiscal, política, administrativa...) – e não raro seguindo nomenclaturas diversas – que dialogam e contribuem com suas questões de pesquisa. No caso dessa dissertação, colocamos ênfase em quatro dimensões que podem contribuir para responder aos objetivos propostos, sendo elas: a capacidade burocrática, a capacidade de coordenação política, a capacidade financeira e a capacidade participativa. A seguir apresentamos com mais detalhes cada uma delas.

### 2.2.1 Capacidade burocrática

A capacidade burocrática pode ser pensada como a capacidade do Estado agir em função da existência de um corpo de funcionários qualificados e de instrumentos adequados para utilização nas políticas públicas. Em outras palavras, diz respeito aos recursos necessários para a realização das tarefas políticas e as competências que os burocratas têm para executar suas funções. (SILVA; ALMEIDA, 2020).

Para Weber (1991), a capacidade burocrática é caracterizada de forma que existam especializações de funções, mediadas pela meritocracia, formalismo, hierarquia e impessoalidade. Inspirados nesses elementos, Cardoso, Garcia e Pereira (2006) descrevem as características da burocracia weberiana nos seguintes termos:

i) a meritocracia pode ser entendida como uma forma racional de seleção e promoção de pessoas no âmbito de uma organização de forma a buscar os melhores resultados. Com

efeito, devem ser considerados os méritos técnicos, ou seja, devem existir padrões técnicos ao invés de preferências pessoais. Para que sejam alcançados os objetivos, devem ser utilizados padrões que proporcionem o tratamento dos candidatos com isonomia e de forma transparente. Nas promoções, é necessária a utilização de critérios que proporcionem a igualdade de condições nas disputas por melhores posições no âmbito da organização. (CARDOSO; GARCIA; PEREIRA, 2006)

ii) no formalismo, as comunicações e os procedimentos devem seguir um padrão pré-determinado, adequado à documentação de forma que a comunicação seja melhor interpretada. Devem ser fixadas regras e normas técnicas para cada cargo, de maneira que os seus ocupantes sigam regras e leis quando da execução das atividades relacionadas ao cargo que ocupam e não interesses pessoais. (CARDOSO; GARCIA; PEREIRA, 2006).

iii) a hierarquia é determinada de forma que os cargos sejam distribuídos na organização em um sistema de controle semelhante a uma pirâmide, em que os cargos situados na base devem obedecer a autoridade dos cargos posicionados em escalas superiores na pirâmide. O comando e a autoridade vão aumentando na medida em que são posicionados em escalas mais próximas ao topo da pirâmide. (CARDOSO; GARCIA; PEREIRA, 2006).

iv) a impessoalidade é um atributo que existe para suprimir as preferências pessoais, ou seja, são criados mecanismos para que os laços afetivos não interfiram nas decisões. Nesse sentido, deve-se obediência ao cargo independentemente de quem seja o seu ocupante, prevalecendo assim a racionalidade no alcance dos objetivos da organização. (CARDOSO; GARCIA; PEREIRA, 2006).

A capacidade burocrática pode ser, então, medida em função de uma escala weberiana utilizando indicadores de recrutamento meritocrático, prevendo uma evolução na carreira profissional. Ademais, quando as pessoas que irão trabalhar no serviço público são selecionadas por processos meritocráticos e impessoais, são diminuídos os incentivos e a atratividade para que se busquem retornos rápidos por meio de práticas corruptas. (AGUIAR E LIMA, 2019). Parte-se do entendimento de que a capacidade de ação do Estado não deve estar sujeita a determinados grupos de interesse. Nesse sentido, alguns estudos apontam para um insulamento relativo da burocracia com o objetivo de evitar que grupos de interesse exerçam pressão ao ponto de inviabilizar que as políticas públicas sejam implementadas. (GOMIDE; PIRES, 2014).

A operação efetiva do Estado desenvolvimentista requer que a burocracia que dirige o desenvolvimento econômico esteja protegida de todos os grupos de interesse – e dos mais poderosos – a fim de que ela possa definir e alcançar prioridades industriais de longo prazo. Um sistema no qual os grupos de interesse existentes em uma sociedade

moderna e aberta exercem uma ampla pressão sobre o governo certamente não alcançará o desenvolvimento econômico, ao menos sob a égide do governo, independente dos demais valores que este possa concretizar. O sucesso de uma burocracia econômica em preservar mais ou menos intacta a sua influência preexistente foi, portanto, pré-requisito para o sucesso das políticas industriais dos anos 50. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 18).

Gomide; Pereira e Machado (2018) abordam a importância da escolha de pessoas que possuam habilidades e competências. É preciso que os burocratas tenham o conhecimento necessário sobre políticas públicas para que possam verificar, na fase de elaboração e implementação, o que deve ser corrigido, por isso a escolha é complexa não se limita unicamente a simples tarefa de nomear um burocrata.

Destoando de perspectivas que enfatizam o insulamento burocrático, Evans (1993, 1995) enfatiza que a capacidade estatal não pode ser resumida apenas às características do aparelho do Estado, devendo incorporar as relações que este estabelece com a sociedade. Para isso, é importante que se tenha um ambiente democrático e globalizado, com o consentimento da sociedade para que as políticas públicas tenham legitimidade e possam ser efetivas. Confluindo com esta perspectiva e resgatando as contribuições do neoinstitucionalismo histórico sobre autonomia relativa do Estado, Bichir (2015) critica as perspectivas que enfatizam a fragilidade do Estado diante de grupos de interesse ou classes sociais. A autora destaca a importância da permeabilidade do Estado às demandas da sociedade, mantida sua prevalência na defesa dos interesses públicos e no poder de planejar, administrar e extrair recursos da sociedade. Em outros termos, as burocracias estatais têm centralidade na formulação e na implementação de políticas públicas, ganhando maior legitimidade e respaldo à medida que dialogam com a sociedade e garantem participação dos atores externos, como os grupos sociais politicamente marginais e sociais. (PEREIRA, 2014).

Embora seja possível observar que algumas pesquisas realçam a importância das características da teoria weberiana, outros autores mencionam a importância dos diálogos com a sociedade, ou em outros termos, a capacidade participativa, discutida a seguir, e a relevância de relacionar capacidades burocráticas com outras capacidades, pois são interdependentes e se influenciam mutuamente. (SOUZA, FONTANELLI, 2020). Com efeito, limitações em termos de capacidade administrativa podem agravar a capacidade dos governos de prover bens e serviços e contribuir para o desenvolvimento humano, desperdiçando recursos humanos e financeiros. Em sentido inverso, o profissionalismo e a qualidade da burocracia contribuem no desempenho da capacidade financeira e na produção de políticas públicas mais eficientes.

Para Marengo (2017), a estabilidade e a profissionalização do corpo de funcionários melhoram o desempenho da organização burocrática gerando habilidades para que o Estado possa implementar políticas públicas. É possível observar que, quando os servidores possuem uma carreira estável e autonomia, e não estão submetidos às oscilações políticas, as políticas públicas tendem a ser mais efetivas. Com efeito, em estudos feitos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que relacionam os impactos das burocracias sobre as políticas públicas na América Latina, pode-se concluir que a profissionalização do serviço público afeta positivamente a qualidade das políticas públicas. De forma similar, estudos realizados no contexto brasileiro observaram maior frequência de planos diretores, conselhos municipais de política urbana e leis de zoneamento urbanos em municípios com maior presença de burocracia profissional (número superior a 20%) do que em municípios com menor participação desse grupo de funcionários. (BID, 2007).

Nesse sentido, para uma boa capacidade burocrática é importante buscar o ingresso no serviço público por meio de concurso público e que se tenha garantias de uma carreira de longo prazo, passando por processo de avaliação de desempenho. É importante que, no processo de escolha dos servidores, sejam levadas em consideração as capacidades técnicas que podem ser medidas, por exemplo, nos níveis de escolaridade e qualificação técnica para exercer a função para a qual foi designado. (AGUIAR; LIMA, 2019).

Segundo Aguiar e Lima (2019), a capacidade burocrática não é distribuída uniformemente entre as agências governamentais, o que poderia ser explicado pela dependência da trajetória (*path dependence*), principalmente quanto à agenda de redemocratização e aos diferentes momentos das reformas constitucionais e institucionais

### **2.2.2 Capacidade participativa**

A capacidade participativa pode ser entendida como sendo a capacidade que os diversos grupos sociais têm de influenciar o Estado na tomada de decisão quando da implementação das políticas públicas que dizem respeito a eles. Trata-se da capacidade de relacionamento do Estado com a sociedade, internalizando demandas sociais dentro de suas ações (CINGOLANI, 2013). Esses laços entre a sociedade e o Estado possibilitam que os governantes obtenham informações e aumentem os conhecimentos sobre os problemas a serem enfrentados e, assim, novas soluções sejam encontradas mais ajustadas às realidades sociais. É importante para isso o aprendizado de uma nova noção de cidadania que inclua os cidadãos. (DAGNINO, 1994).

A pluralidade de participação no processo decisório não só aumenta a qualidade das decisões, mas também faz com que essas decisões tenham maior legitimidade. A inclusão de

múltiplos atores, associada com a legitimação da ação do Estado, são importantes para o estudo contemporâneo do Estado, principalmente em países que possuem regimes democráticos. Assim, a construção de qualquer estratégia de desenvolvimento tem que envolver a sociedade e seus múltiplos atores e interesses. (GOMIDE; PIRES, 2012).

Para Gomide e Pires (2016), as capacidades estatais possuem duas dimensões:

As capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: a) técnico administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; e b) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos. (GOMIDE; PIRES, 2016, p. 7).

Nesse sentido, quando as políticas são construídas em diálogo com a sociedade, existe maior propensão de serem bem-sucedidas do que as decisões tomadas contrariando setores significativos da sociedade. E essa perspectiva relacional é aumentada quando existe uma relação entre a burocracia e múltiplos atores. Além da sociedade civil, é por meio da capacidade participativa que os governos conseguem a mobilização política para efetivar suas ações, prestar contas à sociedade e internalizar informações para direcionar as políticas públicas. (GOMIDE; PIRES, 2014).

Os arranjos institucionais devem primar pelo entrelaçamento entre a capacidade técnico-administrativa e a relacional. Em outras palavras, é importante que os atores do Estado possuam habilidades que permitam expandir os canais de comunicação com a sociedade civil. Deve existir uma sinergia entre Estado e a sociedade, buscando políticas de desenvolvimento que combinem uma alta capacidade técnico administrativa e alta capacidade participativa da sociedade civil. (GOMIDE; PIRES, 2012).

Por conseguinte, é necessário a busca por indicadores que possibilitem a mensuração da capacidade participativa, por exemplo, a existência de conselhos municipais que promovam a discussão entre os atores da sociedade civil e o poder público; a quantidade de atores da sociedade civil que participa dos conselhos; a periodicidade das atividades do Conselho; se o conselho é efetivamente ativo, promove discussões ou somente cumpre um papel necessário, como instância executiva; a verificação da existência de diálogo entre a secretaria do meio ambiente e a sociedade civil. A existência de canais de interação entre os agentes políticos e a



sociedade amplia o poder de revisão e aprendizado das políticas públicas. (SOUZA, FONTANELLI, 2020). Portanto, é necessário que a capacidade participativa seja efetiva, não bastando simplesmente que os grupos sociais sejam ouvidos. A simples comunicação torna frágil essa capacidade, principalmente quando os grupos sociais são os mais vulneráveis. (PEREIRA, 2014).

Esses grupos vulneráveis, fazendo um esforço e utilizando estratégias variadas, buscam influenciar o processo decisório para incluir suas demandas no planejamento governamental, e precisam enfrentar um movimento de interesses contrários aos seus. Os grupos que compõem a elite econômica priorizam sempre as suas demandas, fazendo com que seus interesses venham em primeiro lugar e isso afeta de forma direta a eficácia da capacidade participativa. (PEREIRA, 2014).

Para Santos (2017), a marginalização de grupos do processo participativo e da tomada de decisões pode ser mitigada através da institucionalização da participação social nas políticas públicas. Sua importância reside na capacidade para legitimar as demandas e influenciar a capacidade de coordenação política possibilitando melhores condições para que sejam atendidas as demandas dos grupos sociais.

Segundo Gomide e Pires (2012), no século passado, os países que mostraram maior crescimento econômico (Japão, Coréia do Sul, Taiwan, China, entre outros), tinham um alto nível de capacidades estatais, sobretudo na dimensão técnico administrativa ou burocrática. Não obstante, a literatura que analisou as experiências no Leste Asiático e na América Latina pouca atenção dedicou à dimensão relacional das capacidades estatais.

É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia (vide o caso dos Estados desenvolvimentistas arquetípicos do Leste Asiático). No entanto, no caso brasileiro, a consolidação do processo de democratização pós-Constituição Federal de 1988, tanto em seu aspecto procedimental (partidos, eleições, independência dos poderes, formas de participação e controle social etc.) quanto em seu aspecto substantivo (garantia de liberdades, direitos e proteções individuais e coletivas), tem imposto à ação estatal (historicamente caracterizada por seu insulamento ou por constituir arenas decisórias restritas) requisitos voltados à inclusão dos atores afetados: na tomada de decisão (organizações da sociedade civil, parlamentares etc.); na promoção da transparência (disponibilização de informações, abertura de processos etc.); e no controle de processos e resultados. Em outras palavras, a democratização brasileira coloca ao Estado o desafio de formular, implementar e coordenar políticas públicas em constante e ampla interação com uma sociedade civil cada vez mais participativa. (GOMIDE; PIRES, 2012, p. 26).

No caso do Brasil, as exigências da democracia brasileira trazem o desafio de ir além de uma burocracia clássica nos moldes weberianos. A administração pública precisa ser coesa e profissional, mas também precisa dialogar com a sociedade civil. O diálogo com a sociedade minimiza a possibilidade de que sejam tomadas decisões erradas e legitimam as ações do Estado. (GOMIDE; PIRES, 2012)

Segundo Evans (1993, 1995), para que o Estado seja capaz de implementar as políticas públicas é necessário que exista uma relação com as demais estruturas da sociedade. É preciso que haja uma integração entre o setor público e o privado. O autor utiliza o exemplo do Estado desenvolvimentista japonês, que apesar de ter características do ideal burocrático de Weber, interagia com atores de direito privado. Assim, as organizações incentivam os burocratas a levarem em consideração as causas e os conhecimentos do meio externo.

Para que as políticas públicas sejam efetivas é necessária a construção de acordos com a inclusão dos atores afetados nas tomadas de decisão, ou seja, é preciso que sejam ouvidos a sociedade civil, parlamentares e outros atores. A combinação de alta capacidade técnica administrativa, com a alta capacidade participativa da sociedade civil proporcionará um arranjo institucional mais adequado para o Estado democrático desenvolvimentista do século XXI. (GOMIDE; PIRES, 2012).

### **2.2.3 Capacidade de coordenação política**

Outra dimensão recorrentemente sinalizada pela literatura diz respeito à capacidade de coordenação política, que se refere à atuação conjunta e dialogada de diversos órgãos governamentais. A capacidade de coordenação política pode ser entendida como sendo a competência que o Estado e seus burocratas possuem para desempenhar suas funções, destacando a importância da comunicação entre os burocratas e suas agências de forma coesa com direcionamento político para atender as demandas de determinado grupo social. (PEREIRA, 2014). A articulação de diversos pontos de vista e de competências de diversas áreas de governo contribui para a elaboração de políticas mais integradas e mais ajustadas às particularidades locais. (PEREIRA, 2014). A capacidade de coordenação política – também denominada em alguns trabalhos como capacidade interburocrática – aparece, assim, como complementar à capacidade participativa, proporcionando um entendimento entre as burocracias internas em um direcionamento favorável no sentido de atender a demandas clamadas por determinado grupo social. (PEREIRA, 2014).

No entanto, a capacidade de coordenação política, por vezes, não gera o resultado esperado, pois pode ocorrer que setores da sociedade ou grupos sociais dominantes influenciem

o poder de determinada agência a qual estejam ligados, fazendo prevalecer os seus interesses em detrimento dos interesses de outro grupo social. Este movimento cria uma assimetria de poderes no interior da administração pública e, quando ocorre esta situação, a capacidade de coordenação política é enfraquecida. (PEREIRA, 2014). Nesse sentido, pode-se observar que a capacidade burocrática não é distribuída uniformemente entre as agências governamentais. (SOUZA, FONTANELLI, 2020)

#### **2.2.4 Capacidade financeira**

Para Silva e Almeida (2020), a capacidade financeira está relacionada com os recursos monetários necessários para a administração pública implementar as decisões tomadas em áreas de políticas públicas. Nesse sentido, é importante que exista, por parte do Estado, o poder coercitivo para arrecadação de tributos, o que Cingolani (2013) denomina como sendo capacidade fiscal.

Pierson (1995) defende que as capacidades estatais estejam ligadas aos recursos administrativos e financeiros disponíveis para adaptar intervenções de políticas. No caso do Brasil, estes recursos financeiros ficaram mais acessíveis quando a Constituição Federal de 1988 incluiu os Municípios como entes competentes para atuar em prol da proteção ambiental, estabelecendo, com isso, a autonomia política, administrativa e financeira. Foi esta autonomia que incentivou os Municípios a criarem mecanismos de promoção de ações focadas na sustentabilidade local e na efetivação do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 1988).

Um dos principais mecanismos criados para se obter recursos financeiros são os Fundos Públicos Ambientais, que têm por objetivo justamente apoiar projetos destinados exclusivamente à proteção e preservação do meio ambiente. No entanto, é vital entender que estas ações realizadas pelos fundos devem seguir critérios determinados por Lei e/ou Decreto, onde devem ser determinados os elementos básicos como, a sua finalidade, a sua vinculação institucional, o órgão gestor, os meios de captação de recurso, a aplicação dos recursos e as entidades que podem utilizar estes recursos. (LAMBERT, 2002).

Se o fundo de financiamento ambiental for de fato atuante, será uma excelente forma de execução das Políticas Públicas, pois será possível a alocação de recursos e aplicação dos mesmos a um fim determinado, como proteger o meio ambiente. No entanto, ainda é baixa a presença deste fundo na grande maioria dos municípios, conforme demonstrado por uma

pesquisa do IBGE<sup>9</sup> que detectou somente 1.645 municípios com Fundos de Meio Ambiente, dentre os 5.565 Municípios brasileiros existentes. (CUZZUOL, 2016).

Para Aguiar e Lima (2019), principalmente após as crises geradas pela 1º Guerra Mundial, ocorrida de 1914 a 1918, e pela 2º Guerra Mundial, ocorrida de 1939 a 1945, coube ao Estado promover a superação do atraso econômico, sendo que para isso foram necessários recursos financeiros para proporcionar o desenvolvimento. A necessidade da ação do Estado se tornou mais evidente em países subdesenvolvidos, pois, nesses casos, foi o principal responsável por criar alternativas para a superação do atraso econômico e social. Uma das condições para que o Estado tenha êxito, assumindo múltiplas tarefas que lhe são demandadas, é a capacidade fiscal para obter os recursos necessários, além da capacidade para geri-los a partir de planos e programas destinados a cumprir os objetivos do bem público. (PINTO *et al.*, 2010, p. 115).

Com efeito, a capacidade administrativa tem forte ligação com a capacidade fiscal: quanto mais profissionalizado for o serviço público, melhor será a prestação de serviços para a sociedade e, conseqüentemente, maior será a legitimidade perante a sociedade para a arrecadação de tributos. Esses, por sua vez, sendo bem aplicados, proporcionarão prestações ainda mais qualificadas, e os bons serviços públicos prestados legitimam o Estado, para que ele busque na sociedade recursos para proporcionar serviços ainda melhores. (GOMIDE, 2016).

A partir de dados levantados pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), é possível observar que é baixa a capacidade financeira da maioria dos municípios brasileiros (FIRJAN, 2018). O estudo demonstra que grande parte dos municípios brasileiros é de pequeno porte e não gera, a partir de sua própria arrecadação, a receita necessária para manter a sua estrutura. Aponta, ainda, que os municípios menores têm maior dependência das transferências federais, sobretudo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Por exemplo, a média de geração de arrecadação própria de municípios de até 20 mil habitantes é de apenas 9,7% (FIRJAN, 2018). Assim, aponta-se que a capacidade arrecadatória continua muito restrita à União, tornando estados e municípios altamente dependentes de repasses constitucionais para o desenvolvimento das políticas públicas. (LIMA *et al.*, 2020).

---

<sup>9</sup> IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013

### 2.3 A DESCENTRALIZAÇÃO E AS CAPACIDADES ESTATAIS NOS MUNICÍPIOS

De acordo com Souza e Grin (2021), foi a partir da redemocratização, em meados da década de 1980, e posteriormente da promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, que os governos locais começaram a ganhar maior importância e maiores possibilidades para gerar suas próprias receitas. A autonomia administrativa, financeira e política que foi dada aos municípios veio acompanhada de responsabilidades, como por exemplo, a prestação de cuidados básicos com a saúde, educação, assistência social à população carente e desenvolvimento urbano. Dessa forma, para que as necessidades da população local sejam atendidas, é importante que sejam qualificados também as gestões no âmbito local e melhoradas as relações intergovernamentais.

Segundo o artigo nº 30 da Constituição Federal, os municípios gozam de autonomia administrativa para organizar, regular e executar os serviços que estão sobre a sua titularidade e para definir a sua estrutura interna. Na visão de Souza e Grin (2021), apesar de os municípios terem tido ampliadas as suas capacidades tributárias, podendo arrecadar e instituírem imposto, o poder local é ainda altamente dependente da transferência de recursos financeiros dos entes das esferas estadual e federal. O fundo de Participação dos Municípios representa 32% do total das receitas dos municípios do país e é a principal fonte de recursos para os pequenos municípios, ou seja, aqueles que têm população inferior a 10.000 habitantes. (CIALDINI; AFONSO; LEÃO, 2021). Além da dependência dos recursos transferidos por outros entes, ainda existe o problema da desigualdade regional que, por sua vez, afeta a capacidade dos governos locais para prestar serviços, pois o sistema adotado no Brasil é o federalismo simétrico, não obstante a assimetria socioeconômica entre os municípios. (SOUZA; GRIN, 2021).

A alta regulamentação imposta aos municípios para que tenham acesso aos recursos financeiros de outros entes federados faz com que as burocracias locais fiquem sobrecarregadas, encontrando dificuldades para atender as demandas da população. Os municípios são pressionados a aumentar sua força de trabalho para que sejam entregues serviços de maior qualidade e em maiores quantidades ao mesmo tempo em que a Lei Federal determina um teto de recursos para serem gastos com a sua folha de pagamento. (SOUZA; GRIN, 2021).

Dessa forma, apesar das vantagens proporcionadas pela descentralização, a capacidade de os municípios gerarem recursos próprios ainda é baixa, e é diminuída na mesma proporção em que diminui o tamanho da população local, ou seja, quanto menor o município, maior a dependência da transferência de recursos de outros entes de outras esferas. (SOUZA; GRIN, 2021).

O planejamento se mostra fundamental para que os municípios consigam se antecipar às mudanças diante da crescente modernização da sociedade contemporânea. Para que as políticas públicas sejam efetivas é necessário que exista planejamento antecipatório às mudanças e que sejam projetadas ações resguardando os interesses coletivos. Quando as ações estatais não são planejadas, prevalece a improvisação, perdendo a capacidade de construir o futuro que se deseja e sejam realizadas as mudanças sociais necessárias. (PAPI *et al.*, 2021).

Através da Constituição de 1988, em seu artigo 165, foram criados os instrumentos de planejamento e controle do orçamento: o Plano Plurianual, a Lei das Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Não obstante, a nova carta magna tenha permitido através desses instrumentos melhores condições para que os municípios possam planejar suas ações, a fragilidade quanto ao nível de qualificação técnica influencia o processo de institucionalização do planejamento dos municípios. (PAPI *et al.*, 2021). Para Demarco (2021), a autonomia que foi dada aos municípios não foi acompanhada das condições necessárias para que os mesmos pudessem exercer o seu novo poder político administrativo de forma qualificada. Com efeito, existem muitas heterogeneidades entre os municípios quanto à geografia, à demografia e à desigualdade social. Dessa forma, com as responsabilidades que foram atribuídas aos municípios, reforçou-se a necessidade de que fossem desenvolvidas capacidades estatais para que os governos locais otimizem as atribuições que lhe foram dadas.

Nas últimas três décadas, os municípios tiveram aumentada sua importância dentre os entes federados. Não obstante, a constituição Federal tenha trazido mecanismos que reduzem as desigualdades financeiras entre os entes, as mudanças não foram suficientes, principalmente em função das baixas capacidades administrativas dos municípios que acabam por destinarem de forma incorreta os seus recursos, e apresentarem dificuldades de cooperação entre si para atingirem objetivos em comum. (DEMARCO, 2021).

#### 2.4 OS INDICADORES PARA ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS DAS SECRETARIAS RESPONSÁVEIS PELO SETOR DO MEIO AMBIENTE NO LITORAL NORTE

Para que as políticas públicas ambientais sejam efetivas, é importante que os municípios do Litoral Norte possuam competências para executar de forma satisfatória as políticas ambientais. A partir da discussão realizada nas seções anteriores, procuramos, aqui, apresentar alguns indicadores que servirão de parâmetro para a análise das capacidades estatais nas Secretarias responsáveis pelo Meio Ambiente nos municípios do COREDE Litoral. O quadro 01 procura sistematizar esses indicadores de acordo com as capacidades estatais em análise.

Em termos da capacidade burocrática, foram levados em conta a quantidade de funcionários em cada secretaria; o tipo de vínculo funcional: se é cargo efetivo (concurado) ou cargo em comissão de livre nomeação (indicação política), ou ainda contratação temporária; a aderência do cargo com a área ambiental; a formação profissional e o nível de qualificação técnica dos gestores; e a experiência profissional que o servidor possui para o trato da questão ambiental.

No que concerne à capacidade participativa, a dissertação buscou explicitar o modo como a administração dialoga com a sociedade. Para isso, serão importantes indicadores a existência de conselhos municipais de meio ambiente, as suas dinâmicas de funcionamento (regularidade de reuniões, número de integrantes, proporção e representatividade da sociedade civil). O levantamento de informações sobre os espaços de participação poderá sinalizar o quão forte e atuante é o conselho, ou seja, verificar se o conselho não apenas cumpre um papel politicamente obrigatório para a administração, mas se, efetivamente, está cumprindo o seu papel para o diálogo com a sociedade para a implementação das políticas ambientais.

A capacidade de coordenação política analisa como ocorre a integração das secretarias da prefeitura entre si e com os demais órgãos das esferas estaduais e federais para a busca de soluções para as demandas ambientais da região. A realização de políticas públicas em interação com outros órgãos e a presença de espaços de concertação entre órgãos governamentais são exemplos de indicadores que serão contemplados na análise.

Por sua vez, a análise da capacidade financeira busca o aprofundamento sobre como os gestores locais tratam a questão ambiental nos seus orçamentos. Em termos de indicadores, a dissertação explora os recursos financeiros de cada prefeitura e o percentual dedicado às questões ambientais, bem como a existência de fundos municipais de meio ambiente ou outras fontes de financiamento para as políticas ambientais.

**Quadro 2** — Indicadores de mensuração das capacidades estatais nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente nos municípios do COREDE Litoral Norte.

<b>Capacidade Estatal</b>	<b>Indicadores</b>
Burocrática	Quantidade de funcionários disponíveis na secretaria, tipo de vínculo: concursado, cargo em comissão ou temporário; percentual de funcionários estáveis no cargo; plano de carreira; formação profissional; nível de formação técnica e experiência na área.

Coordenação Política	Políticas públicas em parceria com outros órgãos e secretarias e espaço para diálogos.
Financeira	Percentual de recursos do orçamento dos municípios destinados para a gestão ambiental, existência de fundo municipal de meio ambiente.
Participativa	A existência de conselhos que promovam a discussão entre atores da sociedade civil e o poder público; Proporção de representatividade da sociedade civil nos conselhos; Periodicidade em que ocorrem as atividades dos conselhos; A existência de canais de diálogo entre a secretaria de meio ambiente e a sociedade civil.

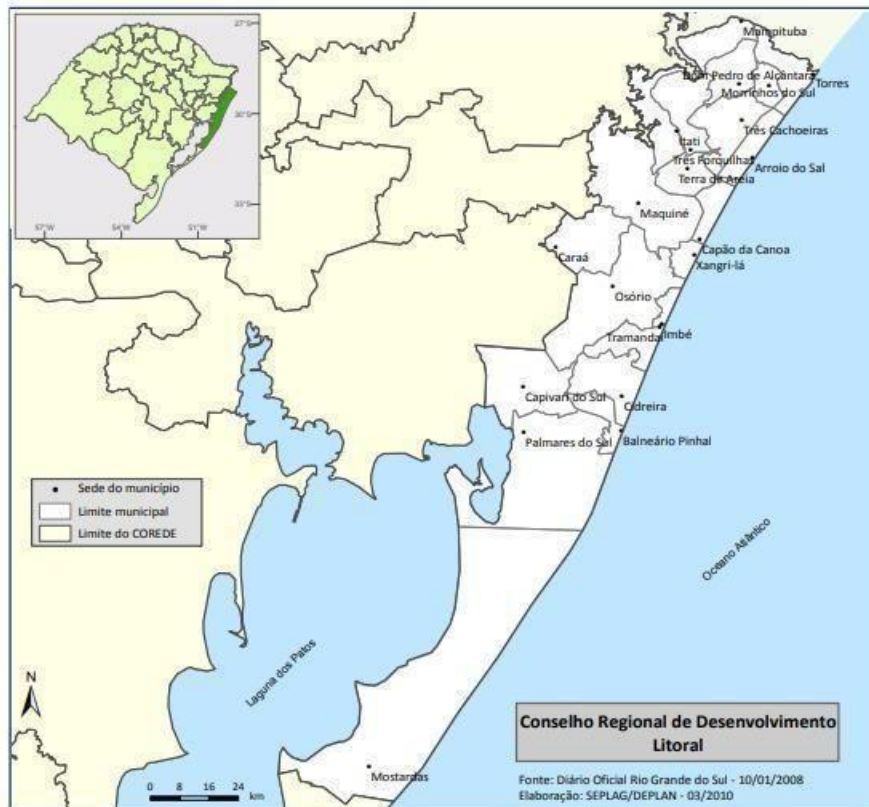
Fonte: O autor.



### 3 OS PROBLEMAS AMBIENTAIS NO LITORAL NORTE

Em construção desde 1991, os conselhos regionais de desenvolvimento (COREDEs) foram oficialmente estabelecidos pela lei estadual nº 10283, de 1994. Trata-se de fóruns criados com o intuito de discutir a promoção de políticas públicas e ações de desenvolvimento regional. Seus principais objetivos são a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a melhoria da eficiência na aplicação dos recursos públicos e nas ações dos governos para a melhoria da qualidade de vida da população; o estímulo à permanência da população na sua região e a preservação e recuperação do meio ambiente. (ATLAS SOCIOECONÔMICO, 2020).

O Estado do Rio Grande do Sul é dividido em 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento. O COREDE Litoral foi criado em 1991 e é composto por vinte e um municípios, sendo eles: Torres, Capão da Canoa, Osório, Tramandaí, Arroio do Sal, Xangri-lá, Imbé, Cidreira, Balneário Pinhal, Capivari do Sul, Palmares, Mampituba, Morrinhos do Sul, Dom Pedro de Alcântara, Três Forquilhas, Três Cachoeiras, Itati, Terra de Areia, Maquiné, Caraá e Mostardas. (FUJIMOTO, 2006).



**Figura 1** — Localização dos Municípios que compõem o COREDE Litoral. Fonte: COREDE (2015).

Conforme mostra a tabela 1, em 2010, o COREDE Litoral possuía uma população de 254.373 habitantes, 2,77% da população do Estado, com uma proporção de 86% em áreas urbanas e 14% em áreas rurais. (COREDE, 2015). A região apresenta o maior crescimento populacional do Estado e o grande fluxo de pessoas destinado a residir na região tem gerado muitos problemas ambientais. De acordo com Perfil Socioeconômico do Litoral Norte, realizado pela Secretaria de Planejamento do Governo do Estado, em 2015:

Os municípios mais populosos são Capão da Canoa, Tramandaí e Osório, com populações em torno de 40 mil habitantes. Em segundo plano, aparecem Torres, com 34.656 habitantes, e um grupo formado por Imbé, Cidreira, Xangri-lá, Mostardas, Palmares do Sul, Balneário Pinhal e Três Cachoeiras, com populações entre 10 e 20 mil habitantes. Os demais são de menor porte, com populações abaixo de 10 mil habitantes. Esse COREDE apresenta a particularidade de que os municípios localizados próximos ao litoral, devido à procura pelo turismo de lazer, recebem um fluxo intenso de veranistas, ocasionando um aumento substancial da população, chegando a cerca de 1.000.000 de habitantes entre os meses de dezembro a março (RGS, 2015, p. 8 – 9).

**Tabela 1**— Informações dos municípios que compõem o COREDE Litoral

<b>Município</b>	<b>População Total</b>	<b>População Urbana</b>	<b>População Rural</b>
Arroio do Sal	7.740	7.509	231
Balneário Pinhal	10.856	10.743	113
Capão da Canoa	42.040	41.787	253
Capivari do Sul	3.890	3.280	660
Caraá	7.312	1.058	6.254
Cidreira	12.668	12.260	408
D. Pedro Alcântara	2.550	741	1.809
Imbé	17.670	17.661	9
Itati	2.584	212	2.372
Mampituba	3.003	568	2.435
Maquiné	6.905	2.064	4.841
Morrinhos do Sul	3.182	1.300	1.882
Mostardas	12.124	8.143	3.981
Osório	40.906	37.917	2.989
Palmares do Sul	10.969	9.803	1.166

Terra de Areia	9.878	5.195	4.683
Torres	34.656	33.340	1.316
Tramandaí	41.585	40.577	1.008
Três Cachoeiras	10.217	7.501	2.716
Três Forquilhas	2.914	385	2.529
Xangri-lá	12.434	12.379	55

Fonte: COREDE (2015).

Os Municípios que compõem o COREDE Litoral, de forma geral, apresentam baixos indicadores de saneamento básico. Não há um saneamento adequado para toda a população, em muitos casos há o lançamento de esgotos domésticos, sem qualquer tipo de tratamento, nos rios, lagos e no oceano. Isto acarreta um alto índice de poluição que contribui para a degradação dos mananciais, o que por sua vez acarreta a contaminação das praias, o que gera risco para a própria população residente e turista, pois estes mananciais são de contato direto. Apresentam também, fragilidades ambientais que são potencializadas pelo alto índice de especulação imobiliária, acarretando a ocupação desordenada do solo urbano, e que tais elementos contribuem para a degradação dos ambientes costeiros e dos recursos hídricos. Nesse sentido, se faz necessária a conscientização da população para que juntamente com o poder público, esteja envolvida na recuperação do meio ambiente. (COREDE, 2015).

A ocorrência de desastres naturais também é motivo de preocupação, pois podem ocorrer vendavais e inundações bruscas, com maior incidência nos municípios de encosta, como por exemplo, Maquiné e Três Forquilhas. A desatenção com o meio ambiente tem feito com que os demais municípios também sejam afetados com inundações, uma vez que o escoamento da água já não se dá mais de forma natural pois os resíduos sólidos descartados incorretamente acabam obstruindo a passagem da água. Neste ponto, a atenção volta-se para um problema já destacado anteriormente que é o descarte correto do lixo. (COREDE, 2015).

Ainda tratando destas questões diretamente ligadas à conservação do meio ambiente, os dados do Censo Demográfico 2010 indicam que o COREDE Litoral possuía 62,5% dos domicílios ligados à rede geral de água, abaixo das médias do Estado e do Brasil, que são respectivamente 85,33% e 82,85% (Tabela 02). Ademais, destaca-se a variação dos percentuais entre os municípios, como por exemplo, 24,5% em Mostardas e 95,9% em Imbé, colocando um importante desafio regional no sentido de buscar o mesmo nível de prestação de serviço para todos os municípios. Além disso, os dados também mostram que os domicílios têm buscado alternativas para o seu abastecimento de água, como a utilização de poços, de nascentes nas

propriedades e até mesmo o uso de rios, açudes e lagos como via de abastecimento. (COREDE, 2015).

Quanto à questão de esgoto cloacal, o Censo Demográfico demonstrou que a média de domicílios com banheiro ligado à rede geral ou fossa séptica é de 53,1%, novamente abaixo da média do Estado, 74,57% e do Brasil, 67,06%. De forma similar ao tema anterior, as disparidades no âmbito regional vêm à tona, a exemplo do município de Itati que apresenta apenas 3,6% dos domicílios com banheiro ou sanitário ligado à rede geral ou fossa séptica, enquanto Palmares do Sul tem 89%. (COREDE,2015).

A coleta de lixo é outro dado apresentado na tabela 2, sendo nesse caso a média do COREDE 96,25%, superior às taxas do Estado, 92,08% e do Brasil, 87,41%. Mesmo sendo alta, observa-se variações importantes entre os municípios: por exemplo, em Mostardas, 83,55% dos domicílios contam com este serviço e, em Capão da Canoa, esse percentual alcança 99,72%. Uma questão que chama a atenção diz respeito ao destino (depósito) final destes resíduos sólidos, que invariavelmente é um problema a ser tratado principalmente para os municípios menores.

Quanto à coleta seletiva domiciliar, é observada somente em quatro dos vinte e um municípios, sendo eles Mostardas, Osório, Capão da Canoa e Tramandaí. Esta coleta é de fundamental importância na medida em que reduz os volumes destinados aos aterros sanitários. Quando não há este tipo de coleta, geralmente há práticas errôneas de descarte ou manejo destes resíduos, como a queima ou o enterro na propriedade; o depósito em terrenos baldios; o lançamento em rios, lagos e mares, contribuindo para a poluição e degradação do meio ambiente. (COREDE, 2015).

**Tabela 2** — Percentual de domicílios segundo os serviços de saneamento básico, abastecimento de água, coleta de esgoto e de lixo nos Municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul

<b>Municípios</b>	<b>% de domicílios ligados a rede de água em 2010</b>	<b>% de domicílios ligados à rede geral séptica</b>	<b>% de domicílios com coleta de lixo por serviço de limpeza ou caçamba em 2010</b>
Arroio do Sal	44,99	55,41	99,24
Balneário Pinhal	51,66	69,56	99,66
Capão da Canoa	89,53	64,90	99,72
Capivari do Sul	63,45	77,57	97,25

Caraá	56,87	76,18	91,28
Cidreira	90,91	48,03	98,25
D. Pedro Alcântara	62,29	37,71	97,90
Imbé	95,94	82,67	99,68
Itati	62,20	3,63	90,99
Mampituba	42,25	42,84	92,50
Maquiné	43,76	69,77	93,07
Morrinhos do Sul	74,48	15,22	95,76
Mostardas	24,54	85,51	83,55
Osório	68,68	72,95	98,96
Palmares do Sul	47,44	89,44	95,89
Terra de Areia	41,40	21,39	97,53
Torres	82,77	64,13	99,57
Tramandaí	88,06	60,44	99,18
Três Cachoeiras	38,79	50,67	96,47
Três Forquilhas	54,70	13,06	95,45
Xangri-lá	87,86	14,27	99,35
Média do COREDE	62,50	53,11	96,25
Média do RS	85,33	74,57	92,08
Média do Brasil	82,85	67,06	87,41

Fonte: O autor; COREDE (2015).

Nos últimos anos, o aumento da população no COREDE Litoral fez com que houvesse uma transformação dos chamados espaços litorâneos, pois empreendedores passaram a configurá-los como espaços turísticos para as classes médias e altas. Se, por um lado, este olhar para o empreendedorismo imobiliário trouxe valorização para o solo e novas oportunidades de empregos, por outro, trabalhadores que se deslocam para a região acabam povoando locais que não estão preparados para recebê-los, fazendo aumentar o problema de saneamento básico no Litoral Norte. (CABETTE; STROHAECKER, 2019). Conforme Cabette e Strohaecker (2019, p. 36),

[...] a intensificação do processo de urbanização, os fluxos migratórios e o mercado imobiliário são eixos essenciais e impulsionadores para a produção e ordenamento do

Litoral Norte. Considerando-se, também, o fator turístico e as segundas residências, necessárias para compreensão da lógica da produção do espaço urbano nestes municípios, pautadas na acumulação do capital imobiliário e impulsionadas pela especulação imobiliária, juntamente com a construção civil em determinadas áreas/bairros das cidades destinadas para um determinado perfil/classe social. (CABETTE; STROHAECKER, 2019, p. 36).

Adentrando ainda mais nesse problema de crescimento urbano nos municípios do Litoral Norte<sup>10</sup>, mostra-se imprescindível a atuação do Estado para que os efeitos negativos da expansão imobiliária nos municípios urbanos sejam controlados. Assim sendo, percebe-se a importância de que as secretarias responsáveis pelo meio ambiente nos municípios da região Litoral Norte possuam capacidades estatais que proporcionem a efetividade da gestão ambiental. Com este mesmo olhar, Strohaecker (2007) já afirmava em seu estudo que uma parcela dos problemas dos municípios do Litoral Norte ocorreria devido à saturação da capacidade física e ambiental. Isto porque, segundo a autora, a quase nula gestão ambiental e urbana fazia com que houvesse a fragmentação do território, baseada em elevados índices de especulação imobiliária de espaços privilegiados em detrimento de outros espaços considerados áreas mais periféricas.

Segundo Silva *et.al* (2020), a ocupação mal planejada com descaracterização dos ecossistemas pode agravar a vulnerabilidade da área costeira a impactos relacionados às mudanças climáticas (inundação da zona costeira), expondo a população que ocupa esses ambientes. Embora não ocorram grandes inundações, é importante a consciência por parte do poder público para evitar impactos futuros. Dessa forma, devem ser preservadas as dunas que servem para a proteção da população das possíveis inundações ocasionadas pela elevação do nível do mar.

Segundo de Matos e Gruber (2009), a partir da década de 1960, começa a se intensificar a exploração turística no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, colaborando para que surjam novos assentamentos urbanos sem que houvesse infraestrutura de saneamento adequada. A pressão sobre o meio ambiente foi intensificada principalmente nos meses de verão, quando um

---

<sup>10</sup>Segundo Moura *et al.* (2015), no período compreendido entre os anos de 1991 até 2000, a Região Litoral Norte apresentou o maior crescimento populacional entre as regiões do estado, crescendo a uma taxa anual de 2,83%, enquanto a taxa anual do estado foi de 1,23%, e do resto do país de 1,64%. Alguns municípios do Litoral Norte apresentaram taxas de crescimento anuais superiores a 5%. Balneário Pinhal cresceu no mesmo período 7,56%, Cidreira 6,71%, Arroio do Sal 6,41%, Capão da Canoa 5,16% e Xangri-lá 5,05%. Os municípios que mais cresceram são municípios que estão localizados junto ao mar. Nenhum deles têm perfil socioeconômico urbano agroindustrial, tampouco rural. Em sua maioria, são municípios que têm perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência, com exceção de Capão da Canoa, com perfil urbano permanente. Com efeito, alguns municípios rurais apresentaram taxa de crescimento negativos: Dom Pedro de Alcântara (-0,33%), Mampituba (-0,36%), Maquiné (-0,56%), Morrinhos do Sul (-1,33%), Terra de Areia (-1,47%) e Três Forquilhas (-1,06%).

grande número de pessoas se desloca para o Litoral Norte. Nesse período, a população da região chega a aumentar até 500%. (MOURA *et al.*, 2015). O crescimento exacerbado das cidades tem provocado alteração dos fenômenos ambientais fazendo que fossem acelerados os resultados das mudanças ambientais globais, modificando o comportamento e a frequência que ocorrem os eventos climáticos extremos. A exploração imobiliária na faixa costeira fez aumentar a desigualdade entre os veranistas e as comunidades locais. Grupos de pessoas com maior poder aquisitivo adquirem os lotes na orla ou na sua proximidade construindo mansões em áreas com ecossistemas frágeis e raros, destruindo dunas e soterrando lagoas para dar espaço a construção de condomínios fechados. Enquanto isso, a população local é deslocada para outros locais quase sempre residindo em moradias precárias. (DE MATOS; GRUBER, 2009).

Os dados de infraestrutura dos municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul demonstram o crescimento do número de moradias irregulares. (MOURA *et al.*, 2015). A busca de lucros a curto prazo, que é proporcionada pela expansão imobiliária, faz com que a conservação do meio ambiente fique em segundo plano, e a urbanização não é acompanhada por investimentos suficientes em infraestrutura e saneamento para que se garanta a qualidade de vida que é desejada. (DE MATOS; GRUBER, 2009).

De acordo com Moura *et al.* (2015), grande parte do esgoto produzido no Litoral Norte não recebe o tratamento adequado, tendo como destinos fossas ou sumidouros. As águas poluídas acabam por ser usadas para irrigação e para o consumo da população que utiliza poços artesianos, afetando a sua saúde. Strohaecker (2007) constata que a maior carência na região Litoral Norte com relação a questão ambiental é o saneamento básico com ênfase na coleta e tratamento de esgotos domésticos e destino dos resíduos sólidos, processo que é resultado dos movimentos migratórios e movimentos sazonais de pessoas nos meses de verão. A maior parte dos empreendimentos imobiliários é destinada à segunda residência para fins de lazer de pessoas com alto poder aquisitivo que utilizam principalmente nos meses de veraneio. Em um primeiro momento, muitos moradores, pescadores e agricultores aumentam suas rendas quando vendem suas terras para os empreendedores do setor imobiliário, posteriormente, esses atores são deslocados para outros locais que não possuem as condições necessárias. (MOURA *et al.*, 2015).

Os condomínios privatizam o acesso às áreas de lagoas, impedindo o seu uso pela população em geral. Ao mesmo tempo que surgem condomínios de alto padrão, surgem a ocupação das áreas nas proximidades dos condomínios, principalmente às margens da rodovia. Os moradores dessas habitações são pessoas que se encontram em estado de vulnerabilidade social e econômica e que vieram de áreas rurais da região ou de outros municípios do estado e

se deslocaram para o Litoral Norte buscando emprego na construção civil, no setor do comércio ou serviços. As suas moradias são construídas em locais que não possuem condições adequadas de infraestrutura e saneamento. (MOURA *et al.*, 2015).

Para Strohaecker (2007), em sua pesquisa realizada no Município de Capão da Canoa, e a partir do depoimento de um de seus entrevistados, pode-se observar uma divisão socioespacial entre veranistas, moradores recentes, moradores antigos e imigrantes pobres: “(...) Capão se divide em três grupos, os ricos que vivem na Paraguassú em direção ao mar; os remediados que moram na Paraguassú até o Valão (Arroio da Pescaria); e os miseráveis, que se alojam do Valão até a Estrada do Mar”. (STROHAECKER, 2007, p. 255). Na visão de Strohaecker e Toldo (2011), é necessário que se estabeleçam algumas diretrizes básicas para subsidiar as políticas de desenvolvimento em nível regional. Dessa forma, deve-se:

[...] projetar o Litoral Norte como um pólo de sustentabilidade ambiental, como forma de agregar valor simbólico à região, capitalizar recursos de diferentes agências de fomento, e marcar a identidade territorial com esse referencial; - explorar os parques eólicos como o novo símbolo do Litoral Norte com o intuito de qualificar a identidade regional, reforçar a singularidade do ambiente natural e incorporar à beleza cênica da região, a energia renovável dos ventos; - implementar um processo de planejamento contínuo e permanente, articulado entre os diversos atores envolvidos (públicos e privados), e que estabeleça as prioridades de investimentos e ações no médio e longo prazos para os quatro perfis socioeconômicos de municípios; (STROHAECKER, TOLDO, 2011, p. 18).

Ainda, os autores apontam uma série de melhorias necessárias para a região do COREDE Litoral que vão desde o cumprimento da legislação vigente, no que tange ao saneamento básico, assim como a promoção de discussões coletivas com a comunidade sobre os problemas locais. Por outro lado, os autores indicam a necessidade de implantação de coleta seletiva e apoio às comunidades de trabalhadores da coleta de resíduos, da mesma forma que a criação de novas áreas de preservação e a promoção de mais pesquisas a respeito da questão ambiental nesta região. (STROHAECKER, TOLDO, 2011).

De acordo com Strohaecker (2007), os municípios possuem vários instrumentos que podem ser usados para regulamentar a ocupação do solo, podendo ser citados: o Plano Diretor; Disciplina do parcelamento, do uso e ocupação do solo; Zoneamento Ambiental; Incentivos fiscais e financeiros; Imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU); Contribuição de melhoria; Desapropriação; tombamento de imóveis; Instituição de Unidades de Conservação (UCs); Instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Concessão de Direito Real



de Uso; Usucapião de imóvel urbano; Direito de superfície; Direito de preempção; Transferência do direito de construir; Regularização fundiária.

De Matos e Gruber (2009) destacam a importância da gestão ambiental no Litoral Norte. Para os autores, é importante que sejam introduzidos instrumentos que permitam que o uso do solo não seja conflitante com a conservação do meio ambiente, sendo a atividade turística realizada de maneira sustentável. Para Strohaecker (2007), o Plano Diretor é o principal instrumento para que se planeje a ocupação dos setores ainda não urbanizados, mas é também importante que a legislação dos municípios proporcione a gestão de conflitos em áreas antropizadas. As políticas públicas devem ser integradoras visando a sustentabilidade para que possam ser tomadas medidas mitigatórias tanto dos impactos causados por fenômenos naturais (ventos, ondas de tempestade, elevação do nível do mar), quanto pela ação antrópica (urbanização, impermeabilização do solo, poluição).

Com efeito, existem algumas medidas que podem ser adotadas pelos municípios para a mitigação dos efeitos dos entulhos gerados pela construção civil. Os resíduos podem ser reduzidos com a implantação de usinas de reciclagem de entulhos (UREs), que podem ser geridas pelo poder executivo municipal. Para que seja viabilizado um plano de gestão de resíduos, é fundamental que seja trabalhada a educação ambiental. Devem participar desse processo os empresários da construção civil; operários; engenheiros e arquitetos responsáveis pelos empreendimentos; transportadores de entulhos professores e alunos das escolas públicas. Muitas cidades vêm adotando medidas de reaproveitamento de resíduos de construção e demolição (RCD). Essas medidas trazem vantagens econômicas, sociais e ambientais. Os entulhos podem ser utilizados para obras de infraestrutura e habitação em projetos sociais, além de proporcionar economia na aquisição de matéria-prima. A implantação do plano de gestão de resíduos também faz com que seja evitada a poluição gerada pelo descarte dos entulhos em locais inapropriados, como por exemplo, banhados, arroios e margens de rodovias. Outra vantagem é que a reutilização dos entulhos diminui a necessidade de exploração das reservas naturais de onde são retiradas as matérias primas. (STROHAECKER, 2007).

No Litoral Norte são frequentes os alagamentos e inundações nas áreas urbanas em razão da impermeabilização que acontece tanto nos setores mais valorizados, quanto naqueles com ocupações informais onde residem os mais carentes. Também existe o problema da destinação dos resíduos sólidos que contaminam o solo e as águas. Não obstante, a maioria dos municípios possuem sistema de coleta de lixo, poucos têm coleta seletiva de lixo. Também os locais para onde são levados os lixos recolhidos não têm a estrutura adequada pois os detritos ficam jogados a céu aberto. (MOURA *et al.*, 2015).

Além da preservação das áreas urbanas, é importante dar atenção às áreas agrícolas produtivas que também sofrem pressão do crescimento urbano e de outras formas de utilização da terra. Nos municípios com perfil socioeconômico rural localizados nas encostas dos morros e colinas, há pequenas propriedades onde são desenvolvidas culturas como milho, feijão, banana, abacaxi e a atividade pecuária. Nestes locais, também acontece a atividade de extração de produtos florestais, tais como palmito e samambaia preta. Assim, a extração de espécies nativas como samambaias, orquídeas, bromeliáceas e xaxins ocorre de forma excessiva. Isso se dá em razão da ação de atravessadores que dominam o comércio desses produtos e impõem preços muito baixos, fazendo com que as pessoas que dependem dessa atividade intensifiquem a exploração desses recursos para que seja viabilizada financeiramente. Dessa forma, um dos principais problemas identificados nas áreas rurais dos municípios do Litoral Norte é a degradação da cobertura vegetal. (MOURA *et al.*, 2015).

De acordo com Moura *et al.* (2015), outro grave problema ambiental, que é constatado em quase toda a região tanto nos municípios rurais como nos urbanos agroindustriais, é a contaminação das águas superficiais, causada, dentre outros, pelo uso de insumos químicos e agrotóxicos decorrentes da orizicultura em grandes propriedades nas planícies costeiras e pelo intenso manejo das áreas de várzeas ao longo do Rio Maquiné. Também, o uso inadequado do solo faz com que seja agravado o problema da erosão causando o assoreamento de rios e lagoas. A poluição ambiental causada por essas atividades gera danos sociais e ambientais, pois inviabiliza outras atividades, como por exemplo o turismo ecológico e a atividade pesqueira. A exploração de pedreiras e a mineração de areia retiram a cobertura vegetal, alterando a morfologia original dos morros e planícies juntamente com a atividade agrícola. As atividades de plantio são desenvolvidas em pequenas propriedades junto à escarpa do planalto meridional em terrenos com declividade acentuada e sem uso de técnicas adequadas. Essas ações têm proporcionado o desmatamento de resquícios da Mata Atlântica que contribuem para que ocorra a erosão do solo.

Dessa forma, mostra-se imprescindível a atuação do Estado para que os efeitos negativos, tanto da expansão imobiliária nos municípios urbanos, como da degradação da fauna nos municípios rurais, sejam controlados. Nesta perspectiva, percebe-se a importância das secretarias responsáveis pelo meio ambiente nos municípios do COREDE Litoral possuírem capacidades estatais para a efetividade da gestão ambiental.

#### 4 AS CAPACIDADES ESTATAIS PARA O ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS AMBIENTAIS

Antes de adentrar na análise das capacidades estatais, é importante apresentar as diferentes configurações político-administrativas que as prefeituras do Litoral Norte apresentam no tratamento das questões ambientais. Como podemos observar na Tabela 03, todos os municípios do Litoral Norte possuem algum órgão governamental dedicado à área ambiental, todavia, enquanto cinco municípios (23%) possuem secretarias dedicadas exclusivamente às questões ambientais, em 14 municípios (66%), essas questões estão incluídas em secretarias com um escopo mais amplo (junto com as áreas, como agricultura, pesca, desenvolvimento urbano, infraestrutura ou turismo), havendo, em algumas dessas, um Departamento específico para a área ambiental. Em dois municípios as questões ambientais não estão vinculadas a nenhuma secretaria, sendo atribuição de Departamentos específicos.

**Tabela 3** — Setor responsável pelas problemáticas ambientais nas prefeituras municipais do Litoral Norte - RS

<b>Município</b>	<b>Arranjo em termos de secretaria</b>	<b>Configuração na estrutura administrativa</b>
Arroio do Sal	Secretaria de Meio Ambiente, Agropecuária e Pesca	Não há departamento
Balneário Pinhal	Secretaria de Meio Ambiente	Não há departamentos
Capão da Canoa	Secretaria de Meio Ambiente, Mobilidade e Desenvolvimento Urbano	Departamento de Meio Ambiente
Capivari do Sul	Secretaria de Infraestrutura, Ordenamento Rural e Meio Ambiente	Departamento de Meio Ambiente
Caraá	Secretaria de Agricultura, Fomento, Meio Ambiente e Turismo	Departamento de Meio Ambiente
Cidreira	Secretaria de Meio Ambiente	Não há departamentos
Dom Pedro de Alcântara	Não há uma secretaria	Departamento de Gestão Ambiental
Imbé	Secretaria de Meio Ambiente, Pesca, Proteção Animal e Agricultura	Departamento de Meio Ambiente
Itati	Secretaria de Esporte, Turismo e Meio Ambiente	Não há departamentos

Mampituba	Secretaria do Meio Ambiente e Habitação	Não há departamentos
Maquiné	Secretaria de Turismo e Meio Ambiente	Departamento de Meio Ambiente
Morrinhos do Sul	Secretaria de Meio Ambiente	Não há departamentos ou subsecretarias
Mostardas	Secretaria de Meio Ambiente	Não há departamentos
Osório	Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pecuária	Unidade de Gestão Ambiental
Palmares do Sul	Secretaria de Projetos, Planejamento e Meio Ambiente	Não há departamentos
Terra de Areia	Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente	Departamento de gestão ambiental
Torres	Secretaria do Meio Ambiente e Urbanismo	Não há departamentos
Tramandaí	Secretaria de Meio Ambiente	Não há departamentos
Três Cachoeiras	Não há secretaria responsável pelo meio ambiente	Departamento de Meio Ambiente
Três Forquilhas	Secretaria de Administração e Meio Ambiente	Setor de Meio Ambiente
Xangri-lá	Secretaria de Turismo, Meio Ambiente, Agricultura, Esporte e Lazer	Não há departamentos

Fonte: O autor.

De acordo com Neves (2006, p. 183), ainda que nem sempre verificadas, as secretarias exclusivas ao meio ambiente “tendem a exercer suas atribuições de maneira mais abrangente que as demais, pois têm um mandato claro em relação à defesa ambiental”; “tem um significado político de atenção com o tema”; “tem um trânsito político com o Prefeito mais ágil que nos demais formatos”; e “as políticas ambientais não necessitam repartir permanentemente esforços e recursos com outros assuntos e a contabilidade relativa à despesa ambiental tem melhores condições de transparência”. Por sua vez, a associação do tema ambiental com outras áreas pode tanto “apontar para um maior entrosamento do tema ambiental com outros temas de importância estratégica, quanto a subordinação das decisões a outras áreas com as quais estabelece situações conflitantes.” Ademais, “a associação pode também expressar incapacidade de carrear recursos para montar estrutura organizacional própria para meio

ambiente”; “indicar severas restrições financeiras” e “peso político secundário na agenda municipal”. (NEVES, 2006, p. 184).

Embora já sintomáticos de certas limitações em termos de capacidades estatais, os dados do Litoral Norte - RS não destoam da configuração nacional. De acordo com Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, MUNIC, 2020), em 2020, 93% dos municípios brasileiros dispunham de algum órgão governamental ambiental, sendo que apenas 28% contavam com secretaria municipal exclusiva. Embora esses percentuais venham aumentando ao longo das décadas, Leme (2010), chama a atenção a ausência administrativa em quase três centenas de municípios brasileiros (288) e a não prioridade à temática na medida em que as questões ambientais estão dispersas em secretarias que tratam de diversas problemáticas. (IBGE, MUNIC, 2020). Confluindo com Leme (2010) que afirma que “dispor de algum tipo de órgão para tratar a questão ambiental é elemento básico para implementar as políticas ambientais no município”. (LEME, 2010, p. 36), ressaltamos a importância de conferir centralidade ao tema à similaridade de áreas como saúde e educação.

Apresentado brevemente o desenho político-administrativo, as próximas subseções avançam na análise das capacidades instaladas para construir e implementar políticas ambientais. Para análise das capacidades estatais nas secretarias responsáveis pelas pastas ambientais dos municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, com o objetivo de proporcionar o melhor entendimento das diferenças existentes entre os municípios, o capítulo foi estruturado utilizando-se a classificação desenvolvida por (Fujimoto, 2006), separando os municípios por dimensões analíticas conforme seu perfil socioeconômico, como sendo: urbanos agroindustriais; urbanos para fins de segunda residência; urbano permanentes e rurais. Dessa forma, os municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustrial são Capivari do Sul, Mostardas e Palmares do Sul; os municípios com perfil rural são. Caraá, Dom Pedro de Alcântara, Itati, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Terra de Areia, Três Cachoeiras e Três Forquilhas; os municípios urbanos para fins de segunda residência são Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Cidreira, Imbé e Xangri-lá; e os urbanos permanentes são Capão da Canoa, Osório, Torres e Tramandaí.

#### 4.1 ANÁLISE DAS CAPACIDADE ESTATAIS BUROCRÁTICAS NAS SECRETARIAS RESPONSÁVEIS PELO MEIO AMBIENTE DOS MUNICÍPIOS DO COREDE LITORAL

##### **4.1.1 Análise das capacidades estatais burocráticas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustrial**

Na entrevista realizada junto a Secretaria de Infraestrutura, Ordenamento Rural e Meio Ambiente, responsável pela gestão ambiental do Município de Capivari do Sul, foi informado que o tempo que as pessoas permanecem trabalhando na secretaria depende da vigência dos contratos, mas não foi informado qual o período de duração desses contratos. Apesar da secretaria ser responsável pelas questões que dizem respeito ao meio ambiente, não existem cargos que sejam relacionados com gestão ambiental. Existem duas pessoas ocupando cargos de confiança, sendo eles o secretário de meio ambiente e assessor; dois contratados por processo seletivo, sendo um operador de retroescavadeira, e um operador de trator; quatro concursados, sendo um técnico agrícola e três operadores de trator. Dessa forma, não há nenhum fiscal ambiental atuando na secretaria e todos os cargos estão relacionados com a questão agrícola. Os critérios para a escolha das pessoas são baseados na responsabilidade, assiduidade e disciplina, não sendo mencionado a exigência de perfil técnico para o desempenho das funções. No entendimento dos gestores, a quantidade de funcionários é suficiente para o atendimento das necessidades da secretaria. Embora o entrevistado afirme que existem ações para a qualificação dos funcionários, essas não foram detalhadas. Não existe plano de carreira, perspectiva de melhoria ou incentivos para o crescimento profissional, tampouco premiações para a qualificação profissional.

Conforme informações obtidas junto à Secretaria de Meio Ambiente do município de Mostardas, as contratações são feitas por meio de concurso público para os cargos de biólogo e fiscal ambiental. No entanto, o cargo de fiscal ambiental está sendo preenchido por meio de contrato temporário, haja vista que não houve nenhum candidato aprovado no último concurso realizado. A Secretaria de Meio Ambiente de Mostardas opera atualmente com sete funcionários, sendo composta por dois biólogos e um agente administrativo (concursados), um fiscal ambiental (contratado), um diretor de Meio Ambiente. O secretário de Meio Ambiente (cargo de confiança) e um estagiário que está fazendo a graduação em ciências biológicas.

De acordo com entrevistados, a quantidade de fiscais ambientais em Mostardas é considerada insuficiente para que seja atendida toda a demanda de forma satisfatória. No entendimento do entrevistado, é necessário que haja pelo menos mais três fiscais ambientais devido à grande extensão territorial do município. Nas palavras do entrevistado: *“o único fiscal tem que se deslocar entre distâncias muito grandes para atender denúncias tais como: desmatamentos, uso indevido de agrotóxicos nos plantios, construções irregulares em áreas de preservação permanente”*. (ENTREVISTADO 1, 2021, [s.p], relato escrito).

Quanto à rotatividade dos cargos relacionados, somente os biólogos e o agente administrativo possuem vínculo efetivo com a administração, permanecendo trabalhando na

secretaria por tempo indeterminado. Os demais, o diretor de Meio Ambiente e secretário de meio ambiente por serem cargos comissionados, podem ser exonerados a qualquer tempo, a critério da Administração. O fiscal ambiental e o estagiário por serem contratados temporariamente, devem ser substituídos a cada ano em função de não ser permitido por lei a renovação dos contratos. Dessa forma, o novo contratado deve ser treinado e é necessário algum tempo para que possa aprender a realizar o trabalho. Portanto, existe rotatividade em alguns cargos. As mudanças frequentes comprometem o bom andamento do trabalho, pois requer tempo até que o novo ocupante do cargo tenha os conhecimentos necessários e este, sabendo que a sua permanência será por um período curto, pode ficar desmotivado a desenvolver trabalhos que requeiram prazos mais longos.

A equipe da secretaria é composta por dois biólogos com formação em ciências biológicas (um deles com bacharelado e licenciatura e outro com licenciatura); o agente administrativo possui graduação em administração; a diretora de meio ambiente possui formação em ciências biológicas (licenciatura); o fiscal ambiental possui formação em contabilidade; e o secretário de meio ambiente é graduado em Direito. Já quanto às ações para a qualificação dos servidores, de acordo com o entrevistado: *“normalmente existem cursos anuais voltados para a qualificação direcionada para as atividades necessárias para melhora do desempenho relacionadas com a secretaria, não obstante por conta da pandemia, os cursos estão sem atualização desde o ano de 2019”*. (ENTREVISTADO 1, 2021, [s.p], relato escrito). Quanto às perspectivas de melhorias e incentivos para o crescimento profissional, foi informado que existe plano de carreira geral para todos os cargos da Prefeitura, não existindo benefício ou algum tipo de premiação por qualificação técnica, mas existem mudanças de classe e aumento salarial por tempo de serviço.

No município de Palmares do Sul, a entrevista foi realizada junto à Secretaria de Projetos, Planejamento e Meio Ambiente, que é responsável pela gestão ambiental. Não foi possível o aprofundamento detalhado, em virtude de alguns questionamentos não terem sido respondidos. Assim sendo, foi informado que a quantidade de funcionários não é suficiente para que seja atendida de forma satisfatória a necessidade da secretaria. Segundo o entrevistado, apesar de os funcionários possuírem formação compatível com a área ambiental, não existem ações por parte da gestão municipal para a qualificação dos servidores que trabalham na secretaria, tampouco existe plano de carreira perspectiva de melhorias ou incentivos para o crescimento profissional.

**Quadro 3** — Indicadores para mensuração das capacidades burocráticas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico agroindustrial

<b>Município</b>		Capivari do Sul	Mostardas	Palmares do Sul
<b>Total De Pessoas</b>		8	7	Não informado
<b>Nível De Escolaridade</b>	<b>Com Ensino Superior</b>	0	7	Não informado
	<b>Ensino Médio</b>	2	0	Não informado
	<b>Ensino Fundamental</b>	6	0	Não informado
<b>Tipo De Vínculo Da Burocracia</b>	<b>Cargo Efetivo</b>	4	3	Não informado
	<b>Cargo Comissão</b>	2	2	Não informado
	<b>Contrato Temporário</b>	2	2	Não informado
	<b>% Cargos Efetivos</b>	50%	43%	Não informado
	<b>% Aderência A Gestão Ambiental</b>	0,00%	71%	Não informado
	<b>Plano De Carreira</b>	Não	Não	Não

Fonte: O autor.

#### **4.1.2 Análise das capacidades estatais burocráticas nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente dos municípios com perfil socioeconômico rural**

No Departamento de Gestão Ambiental da Secretaria da Agricultura de Dom Pedro de Alcântara, os cargos são compostos da seguinte forma: um fiscal ambiental, um chefe de departamento que é ocupante de cargo de provimento efetivo, e um funcionário contratado através de empresa terceirizada. A quantidade de funcionários alocada na secretaria é considerada pelos gestores com sendo suficiente para atender a demanda de forma satisfatória. O chefe de departamento possui graduação em engenharia ambiental; ciências biológicas; engenharia florestal e é tecnólogo em gestão ambiental, cargo no qual possui vínculo efetivo com o município. O técnico (terceirizado) possui ensino superior na área ambiental e o fiscal ambiental ensino médio. As ações para a qualificação dos servidores são realizadas por meio de treinamentos quando há necessidade em função de mudanças na legislação. Há perspectivas



de melhorias e incentivos através de plano de carreira, sendo esse comum para todos os funcionários do município.

No município de Itati, os funcionários que atuam na Secretaria de Agricultura – responsável pelo meio ambiente – não possuem vínculo estatutário com o município, sendo funcionários contratados por meio de processo seletivo. O quadro da Secretaria é composto por três pessoas, sendo eles o secretário que é ocupante de cargo de confiança, e dois operadores de trator que são recrutados por meio de contratos temporários de um ano, podendo ser renovado por igual período. A quantidade de funcionários alocadas na secretaria é considerada suficiente para que seja atendida a demanda de forma satisfatória. O tempo médio de permanência nos cargos é em torno de um ano e meio. Além dos funcionários que trabalham diretamente na secretaria, existem profissionais terceirizados que dão apoio técnico através de assessoria ambiental, sendo eles um biólogo e um engenheiro que atendem a secretaria um dia por semana. Dessa forma, não existe nenhum cargo no quadro de servidores da Secretaria que esteja relacionado à gestão ambiental. Para que sejam efetivadas ações de qualificação dos profissionais que trabalham na secretaria são proporcionadas palestras. No entanto, não existem planos de carreira, perspectivas de melhorias ou incentivos para o crescimento profissional.

Na Secretaria do Meio Ambiente e Habitação, responsável pela gestão ambiental do Município de Mampituba, não houve retorno da entrevista. Foram possíveis obter poucas informações relacionadas somente com as capacidades burocráticas por meio de conversas telefônicas com o secretário responsável pela pasta. Dessa forma, há quatro pessoas trabalhando na secretaria, sendo: dois servidores concursados, um fiscal ambiental e um biólogo; um ocupante de cargo de confiança, que é o Secretário de Meio Ambiente e um geólogo, sendo que os serviços do geólogo contratados eventualmente quando há aumento de demanda principalmente na fiscalização das jazidas.

No município de Maquiné, a Secretaria de Meio Ambiente era vinculada à Secretaria de Agricultura e, a partir de janeiro de 2021, passou a se chamar Secretaria de Turismo, Cultura e Meio Ambiente. O processo de recrutamento de pessoas ocorre de forma mista, existindo funcionários concursados de provimento efetivo e contratados por tempo determinado através de processo seletivo. Não há, na Secretaria, pessoas que ocupem cargos comissionados. O atual Secretário da pasta já era ocupante de cargo de provimento efetivo no município como técnico de agricultura, tendo sido nomeado para a função de secretário, ocupando-a provisoriamente. Na secretaria também trabalham uma bióloga, ocupante de cargo de provimento efetivo, e três fiscais ambientais contratados temporariamente por processo seletivo. A quantidade de funcionários alocados na secretaria é considerada insuficiente para atender a demanda de forma

satisfatória, e essa situação tem se agravado devido ao aumento de demanda técnica. No entanto, a Administração tem se empenhado para viabilizar a contratação de novos técnicos. Segundo o entrevistado, “*os funcionários contratados permanecem na secretaria durante todo o prazo dos contratos, sendo que desde o ano de 2017 somente uma servidora deixou a função*”. (ENTREVISTADO 2, 2021, [s.p], relato escrito). A escolha das pessoas é feita com base em perfis técnicos de acordo com cada função. Segundo O entrevistado: “*A secretaria tem autonomia, não sofrendo interferências políticas para escolha de funcionários que são recrutados levando em consideração a sua qualificação técnica para o desempenho da função. Todos os servidores possuem curso superior*”. (ENTREVISTADO 2, 2021, [s.p], relato escrito).

Quanto à qualificação dos servidores, foi informado que os servidores, sempre que possível, participam remotamente ou presencialmente de cursos de atualização. No entanto, quando perguntado sobre o plano de carreira, perspectivas de melhorias ou incentivos para o crescimento profissional ou premiações para qualificação profissional, foi somente informado que os servidores estão vinculados ao plano de carreira que é comum para todos os Servidores Municipais.

Na Secretaria de Meio Ambiente do município de Morrinhos do Sul o recrutamento é feito por meio de contratos temporários. A quantidade de funcionários alocados é considerada suficiente para que sejam atendidas as demandas de serviço de forma satisfatória. O quadro é composto por quatro pessoas, sendo dois biólogos, um contratado por tempo determinado via processo seletivo e outro por intermédio de empresa terceirizada; um engenheiro de minas, que não possui vínculo, por ser contratado por meio de uma empresa terceirizada; e o Secretário de Meio Ambiente, que ocupa cargo de confiança. Conforme o entrevistado, são promovidas ações de treinamento e, sempre que possível, é buscada a capacitação das pessoas que trabalham na secretaria para melhor desempenho das funções. No entanto, não existe plano de carreira, perspectivas de melhorias ou incentivos para o crescimento profissional.

Na Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, responsável pela pasta de meio ambiente na Prefeitura de Terra de Areia, o recrutamento é feito por meio de concurso público ou processo seletivo. A quantidade de funcionários alocados na secretaria é considerada insuficiente para atender a demanda de forma satisfatória, havendo necessidade de contratação de mais técnicos. No total, onze pessoas trabalham na Secretaria. Há dois ocupantes de cargos com formação de nível superior, sendo eles uma bióloga e uma veterinária, e os demais ocupantes dos cargos possuem nível médio de ensino.

O departamento de gestão ambiental da secretaria é composto por duas pessoas, sendo uma bióloga que ocupa cargo de provimento efetivo e um fiscal ambiental que é contratado temporariamente. Embora existam cursos oferecidos pela gestão municipal para a qualificação dos servidores, o plano de carreira atual não proporciona incentivos para melhorias, crescimento profissional, tampouco há prêmios para a qualificação profissional.

No município de Três Cachoeiras os assuntos ambientais são tratados diretamente no Departamento de Meio Ambiente, que não está vinculado a nenhuma secretaria. O recrutamento das pessoas acontece de forma mista: através de concurso público para servidores de provimento efetivo e por processo seletivo para empregados contratados. O quadro é composto por apenas duas pessoas: uma secretária (concursada) e um biólogo que é o chefe do departamento (contratado por tempo determinado). Não existem ações por parte da gestão municipal para a qualificação dos servidores, tampouco plano de carreira, perspectiva de melhorias ou incentivos para o crescimento profissional.

**Quadro 4** — Indicadores para mensuração das capacidades burocráticas dos municípios com perfil socioeconômico rural

<b>Município</b>		D. Pedro de Alcântara	Itatí	Mampituba	Maquiné	Morrinho do Sul	Terra de Areia	Três Cachoeiras
<b>Total De Pessoas</b>		4	3	4	5	4	3	2
<b>Nível De Escolaridade</b>	<b>Com Ensino Superior</b>	3	0	2	5	4	2	2
	<b>Ensino Médio</b>	1	1	2	0	0	1	0
	<b>Ensino Fundamental</b>	0	2	0	0	0	0	0
<b>Tipo De Vínculo Da Burocracia</b>	<b>Cargo Efetivo</b>	2	0	2	2	0	1	1
	<b>Cargo Comissão</b>	1	1	1	0	1	1	0
	<b>Contrato Temporário</b>	1	2	1	3	3	1	1
	<b>% Efetivos</b>	50%	0%	50%	40%	0%	33%	50%
	<b>% Aderência A</b>	75%	0%	75%	80%	75%	66%	100%

	<b>Gestão Ambiental</b>							
	<b>Plano De Carreira</b>	Sim	Não	Não informado	Sim	Não	Não	Não

Fonte: O autor.

#### **4.1.3 Análise das capacidades estatais burocráticas nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente dos municípios com perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência**

Na Secretaria de Agropecuária e Pesca, que é responsável pelo cuidado com o meio ambiente em Arroio do Sal, a maioria dos cargos são de provimento efetivo, a única exceção é o secretário que ocupa cargo comissionado. O quadro de servidores que trabalham na secretaria é composto por duas biólogas, uma geóloga e um fiscal. Segundo a pessoa entrevistada: “As pessoas que trabalham na secretaria estão há bastante tempo no cargo, não se observando problemas quanto à rotatividade. Uma das biólogas está no cargo há doze anos, outra está há quatro anos e a geóloga está há três anos”. (ENTREVISTADO 3, 2021, [s.p], relato escrito). Quanto à qualificação para o desempenho das funções, de acordo com o entrevistado: “somente o fiscal não possui nível superior de escolaridade com formação na área ambiental. A gestão municipal busca a qualificação dos servidores que trabalham na secretaria e, sempre que possível, está atualizando os cursos na área ambiental, apesar de encontrar poucas opções de cursos”. (ENTREVISTADO 3, 2021, [s.p], relato escrito). Por outro lado, foi informado que não existe plano de carreira, perspectiva de melhorias ou incentivos para o crescimento profissional.

Segundo as informações obtidas através da entrevista junto a Secretaria de Meio Ambiente da Prefeitura do Município de Balneário Pinhal, a forma de recrutamento de pessoas é feita tanto por concurso público para servidores estatutários efetivos como por processo seletivo para contratação temporária. O quadro de funcionários é composto por dezoito pessoas, sendo: dois ocupantes de cargos em comissão (o Secretário de Meio Ambiente e o diretor da secretaria); doze ocupantes de cargos de provimento efetivo (sendo uma bióloga e onze operários); e quatro contratados temporariamente por processo seletivo pelo prazo de seis meses renováveis por igual período. A quantidade de funcionários alocados na Secretaria de Meio Ambiente é insuficiente para atender a demanda de forma satisfatória, pois segundo o entrevistado: “é necessária uma quantidade elevada de funcionários para realizar os serviços

*de demandas na rua, como manutenção das praças, orlas, atendimento no horto florestal”*. (ENTREVISTADO 4, 2021, [s.p], relato escrito). Não existe plano de carreira, perspectiva de melhoria ou incentivos para o crescimento profissional, nem premiações para qualificação profissional.

Na Secretaria de Meio Ambiente da Prefeitura do Município de Cidreira, segundo a resposta da entrevistada: *“Não estão ocorrendo concursos públicos para provimento de servidores de cargos efetivos. As contratações para o preenchimento dos cargos técnicos são feitas através de processo seletivo para contratações temporárias e os demais cargos que não exigem formação técnica são preenchidos por funcionários de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração”*. (ENTREVISTADA 5, 2021, [s.p], relato escrito). A quantidade de pessoas alocadas na secretaria é insuficiente para atender a demanda de forma satisfatória. Também foi relatado problema quanto à rotatividade: os gestores permanecem no cargo por, no máximo, doze meses, atendendo o chamamento do processo seletivo conforme determinação da lei municipal. O quadro de servidores é composto por oito pessoas, sendo: dois fiscais que ocupam cargos de provimento efetivo; um biólogo contratado temporariamente, um auxiliar de inspeção (contrato temporário); um veterinário (contrato temporário); um agente administrativo ocupante de cargo de confiança; um estagiário e o Secretário de Meio Ambiente ocupante de cargo de confiança.

Quanto à formação, os ocupantes de cargos técnicos possuem ensino superior ou estão cursando graduação. De acordo com a entrevistada, *“O biólogo possui Pós-Graduação em nível de Doutorado, os veterinários possuem especialização, um dos fiscais possui graduação na área e o outro está cursando”* (ENTREVISTADA 5, 2021, [s.p], relato escrito). Não existem, por parte da gestão municipal, ações para a qualificação de servidores. Não obstante, os técnicos buscam realizar cursos fornecidos por outros órgãos, como por exemplo a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (FEPAM) e o Centro de Estudos Costeiros Limnológicos e Marinhos (CECLIMAR).

Na secretaria de Meio Ambiente, Pesca, Proteção Animal e Agricultura do município de Imbé, a forma de recrutamento das pessoas é basicamente através de concurso para servidores de provimento efetivo. O quadro de pessoal da secretaria é composto por dezoito pessoas e, destas, nove pessoas trabalham em atividades que dizem respeito à gestão ambiental, sendo os cargos: secretária responsável pela pasta ambiental (servidora de provimento efetivo ocupando o cargo por nomeação através de função gratificada); dois técnicos em biologia; três fiscais; um assistente fiscal; e, dois estagiários estudantes de ciências biológicas. De acordo com a pessoa entrevistada, para que seja admitido no quadro de servidores da secretaria é

necessário ter a qualificação técnica que atenda às necessidades do cargo. Existe plano de carreira e incentivos à qualificação profissional.

A Secretaria de Turismo, Meio Ambiente, Agricultura, Esporte e Lazer é responsável pela gestão ambiental do município de Xangri-lá. O quadro de funcionários da Secretaria é composto por um biólogo ocupante de cargo de provimento efetivo; um biólogo, diretor do Departamento de Meio Ambiente, que é ocupante de cargo de confiança de livre nomeação e exoneração; e um fiscal ambiental, que possui formação em engenharia ambiental, sendo contratado temporariamente via processo seletivo. De acordo com o entrevistado, a quantidade de pessoas alocadas na secretaria é insuficiente para que as demandas da gestão ambiental sejam atendidas de forma satisfatória. Por isso, é necessário o auxílio de uma empresa terceirizada para suprir a falta de servidores tanto para a parte administrativa como para a área de fiscalização ambiental.

Todas as pessoas que trabalham na secretaria têm formação de nível superior relacionada com a área de atuação. Existem ações por parte da gestão municipal para incentivar a permanência dos servidores: aumento de salário para os servidores que cursarem Pós-Graduação, e para que busquem aperfeiçoamento por meio de cursos específicos relacionados com a gestão ambiental. Há plano de carreira, perspectiva de melhorias e outros incentivos e premiações para motivar os servidores a buscarem qualificação profissional.

**Quadro 5** — indicadores para mensuração das capacidades burocráticas nos municípios com perfil socioeconômico urbanos para fins de segunda residência

<b>Município</b>		Arroio do Sal	Balneário Pinhal	Cidreira	Imbé	Xangri-lá
<b>Total De Pessoas</b>		5	18	8	9	3
<b>Nível Escolaridade</b>	<b>De</b>					
	<b>Com Ensino Superior</b>	3	1	4	7	3
	<b>Ensino Médio</b>	2	2	4	2	0
	<b>Ensino Fundamental</b>	0	15	0	0	0
<b>Tipo De Vínculo Da Burocracia</b>	<b>Cargo Efetivo</b>	4	12	2	7	1
	<b>Cargo Comissão</b>	1	2	2	0	1
	<b>Contrato Temporário</b>	0	4	4	2	1
	<b>% Efetivos</b>	80%	67%	25%	78%	33%
	<b>% de cargos relacionados</b>	100%	11%	100%	100%	100%

	<b>com a Gestão Ambiental</b>					
	<b>Plano De Carreira</b>	Não	Não	Não	Sim	Sim

Fonte: O autor.

#### **4.1.4 Análise das capacidades estatais burocráticas nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanente**

Na secretaria de Meio Ambiente Mobilidade e Desenvolvimento Urbano do município de Capão da Canoa foi informado que o recrutamento é realizado por concurso público para cargos de provimento efetivo, processo seletivo para contratação por tempo determinado, contratos de estágios e nomeações em cargos de confiança de livre exoneração. Atualmente o quadro geral de funcionários da Secretaria é composto por trinta e sete pessoas, sendo quatorze ocupantes de cargos de provimento efetivo, oito estagiários, doze cargos comissionados de livre nomeação e exoneração e três contratados por tempo determinado através de processo seletivo. Nove são os que trabalham no setor que é responsável pelo meio ambiente, sendo que dois são ocupantes de cargos de provimento efetivo, um é ocupante de cargo comissionado; um contratado temporário e cinco são estagiários.

A quantidade de gestores que atuam nas questões ambientais é considerada insuficiente e há rotatividade de pessoas, dificultando que o rendimento ideal seja atingido. Segundo gestor entrevistado: *“o problema é existente em consequência de a maior parte das pessoas ocupantes dos cargos não terem estabilidade em suas funções por serem contratados temporariamente por processo seletivo, serem estagiários ou cargos comissionados que são exonerados quando acontece a mudança da gestão política. Situação que poderia ser sanada caso houvesse um maior número de servidores efetivos estatutários”*. (ENTREVISTADO 6, 2021, [s.p], relato escrito). Quanto à qualificação das pessoas que trabalham na Secretaria de Meio Ambiente, quatro pessoas têm formação em áreas relacionadas com a atividade da Secretaria e cinco estão com formação em andamento, sendo que destas duas estão relacionadas com a área de Meio Ambiente. O Município oferece cursos para a qualificação das pessoas, embora essas atividades, até mesmo as que aconteciam de modo virtual, foram prejudicadas em função da pandemia do Covid-19. O município possui um Plano de Carreira para os funcionários efetivos com previsão de mudança de classe por tempo de serviço e o Regime Jurídico do Município oferece gratificações para incentivar os servidores a estudarem buscando qualificação.

Na Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pecuária do município de Osório o recrutamento ocorre por meio de concurso para provimento de servidores de cargo efetivo e processos seletivos para contratos temporários. Não foi informada a quantidade de pessoas que trabalham diretamente na gestão ambiental. No entanto, foi dito ser suficiente para que seja atendida a demanda de serviços de forma satisfatória. Segundo o entrevistado, os ocupantes dos cargos possuem perfil técnico de nível superior. Há perspectiva de melhorias e incentivos para crescimento profissional por meio de premiações e planos de carreira para os servidores.

No município de Tramandaí, o recrutamento das pessoas que trabalham na Secretaria de Meio Ambiente é realizado por concurso público para cargos de provimento efetivo, processo seletivo para contratação por tempo determinado, e por meio de nomeações de cargos de confiança. O número de servidores que trabalham na Secretaria é considerado insuficiente para atender a demanda de serviços. Os servidores concursados ocupantes de cargos de provimento efetivos geralmente permanecem na secretaria até sua aposentadoria ou saída espontânea. Os servidores que trabalham no serviço administrativo são cargos comissionados e permanecem em média quatro anos. Já as contratações por processo seletivo são por períodos seis meses. O quadro de servidores é composto por doze pessoas, sendo elas: dois fiscais ambientais com escolaridade de nível superior; dois fiscais ambientais contratados por processo seletivo com escolaridade de nível superior; um analista ambiental contratado com escolaridade nível superior; dois ocupantes de cargos comissionados na área ambiental com escolaridade de nível superior; três ocupantes de cargos em comissão de nível médio; e dois servidores de cargo efetivo na área administrativa com formação acadêmica de nível superior. No entanto, no município não existem ações para qualificação dos servidores da área ambiental, tampouco há plano de carreira que proporcione melhorias ou incentivos para o crescimento profissional.

**Quadro 6** — Indicadores para mensuração das capacidades burocráticas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanente

<b>Município</b>		Capão da Canoa	Osório	Tramandaí
<b>Total De Pessoas</b>		9	Não informado	12
<b>Nível De Escolaridade</b>	<b>Com Ensino Superior</b>	4	Não informado	9



	<b>Ensino Médio</b>	5	Não informado	3
	<b>Ensino Fundamental</b>	0	Não informado	0
<b>Tipo De Vínculo Da Burocracia</b>	<b>Cargo Efetivo</b>	2	Não informado	4
	<b>Cargo Comissão</b>	1	Não informado	5
	<b>Contrato Temporário</b>	6	Não informado	3
	<b>% Efetivos</b>	22%	Não informado	33%
	<b>% Aderência A Gestão Ambiental</b>	100%	Não informado	58%
	<b>Plano De Carreira</b>	sim	Não informado	não

Fonte: O autor.

## 4.2 ANÁLISE DAS CAPACIDADES DE COORDENAÇÃO POLÍTICA NAS SECRETARIAS DOS MUNICÍPIOS DO COREDE LITORAL

### 4.2.1 Análise das capacidades de coordenação política nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustrial

A secretaria responsável pelo Meio Ambiente no município de Capivari do Sul, de acordo com o informado, interage com órgãos do município para o trato das questões ambientais e com as burocracias de outros municípios para que sejam atingidos objetivos em comum e superadas dificuldades.

No Município de Mostardas, segundo a pessoa entrevistada há interação entre órgãos e secretarias no âmbito interno do município para o trato de questões que dizem respeito ao meio ambiente. Já no âmbito externo, embora haja consultas para sanar dúvidas no tratamento das questões ambientais, não existem ações em conjunto com as burocracias de outros municípios

para que se busquem objetivos em comum. A Secretaria de Meio Ambiente interage principalmente com o Ministério Público (MPRS); Secretaria de Patrimônio da União (SPU); Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), responsável pelo Parque Nacional da Lagoa do Peixe; e, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA). De acordo com o entrevistado: *“há pouco diálogo com outros órgãos. Observa-se maior preocupação em resolver os problemas ambientais de forma isolada do que a busca por soluções que impactem a questão de forma regional”*. (ENTREVISTADO 1, 2021, [s.p], relato escrito).

Na secretaria responsável pela pasta de meio ambiente no Município de Palmares do Sul, de acordo com entrevista, não existe interação com outras secretarias do município e não há ações conjuntas com as secretarias de outros municípios. Os principais órgãos com os quais há interação são a Associação Riograndense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), a FEPAM e Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA).

**Quadro 7** — Indicadores para mensuração das capacidades de coordenação políticas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental das prefeituras dos municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustrial

<b>Município</b>	<b>Articulação com secretarias e órgãos no âmbito interno</b>	<b>Articulação para busca de objetivos em comum com outros municípios</b>	<b>Principais órgãos e entidades com os quais a secretaria interage</b>
Capivari do Sul	Sim	Sim	Secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios da região Litoral Norte
Mostardas	Sim	Não	Ministério Público; Secretaria de Patrimônio da União; Fundação Estadual de ICMBio (responsável pelo Parque Nacional da Lagoa do Peixe) e o IBAMA.
Palmares do Sul	Não	Não	EMATER, FEPAM, SEMA

Fonte: O autor.

#### **4.2.2 Análise das capacidades estatais de coordenação políticas nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico rural**

As respostas obtidas junto à Secretaria responsável pela pasta de meio ambiente do Município de Dom Pedro de Alcântara informaram a existência de articulação entre as secretarias municipais do município por meio de reuniões e apresentações de projetos para o desenvolvimento unificado. No entanto, segundo a pessoa entrevistada: *“por vezes, existem dificuldades para que sejam traçados objetivos em comum com outros órgãos e entidades que não fazem parte da esfera municipal”*. (ENTREVISTADO 7, 2021, [s.p], relato escrito). Os principais órgãos com os quais a Secretária responsável pelo meio ambiente interage são as Prefeituras e Secretarias Municipais de Meio Ambiente da Região, Sindicato Rural, EMATER RS, Centro Ecológico, PATRAM, FEPAM, Departamento de Floresta e Áreas Protegidas (DEFAP), AMLINORTE, FAMURS e Comitês das Bacias Hidrográficas do Rio Mampituba e do Rio Tramandaí.

As informações obtidas junto a Secretaria encarregada da pasta de meio ambiente em Itati apontam a existência de articulação entre diversas organizações do município para melhorias referentes às questões ambientais. Nesse sentido, segundo o entrevistado *“as Secretarias de Obras; Secretaria de Agricultura e Esportes, buscam uma gestão integrada para melhorias no que diz respeito às questões ambientais”*. (ENTREVISTADO 8, 2021, [s.p], relato escrito). Nas palavras do gestor entrevistado: *“Também ocorre a interação com os municípios vizinhos, que é realizada através de reuniões mensais geridas pela secretaria quando são estendidos convites a outros municípios. O município de Três Forquilhas é o principal parceiro, realizando um trabalho em conjunto para preservação do meio ambiente da região. No entanto, é necessária a construção de objetivos em comum com outros municípios, pois as situações adversas são resolvidas em sua maioria no âmbito municipal”* (ENTREVISTADO 8, 2021, [s.p], relato escrito). Os principais órgãos e entidades com os quais a Secretaria interage são a SEMA e a PATRAM.

Na Secretaria responsável pela pasta de Meio Ambiente do município de Maquiné foi relatada a existência de articulação entre os órgãos e as secretarias de meio ambiente do município bem como de outros municípios da região para o atendimento das demandas que dizem respeito a melhorias nas questões ambientais. Nas palavras do gestor entrevistado: *“o município de Maquiné, por ser relativamente pequeno, com limitações financeiras e com uma extensão territorial enorme, necessita estar integrado com outras secretarias para implementar as ações de: planejamento, projetos, fiscalizações e políticas públicas”*. (ENTREVISTADO 2, 2021, [s.p], relato escrito). O município tem cadeira no Comitê de Bacias do Rio Tramandaí e

participa das ações planejadas da Associação dos Municípios do Litoral Norte- AMLINORTE. Atualmente, está sendo buscada a revisão Zoneamento Ecológico. Os órgãos com os quais o município de Maquiné interage são: Ministério Público do RS (MPRS), PATRAM, FEPAM, SEMA, EMATER, Fundação Palmares e Associação Rosa Marques do Quilombo do Morro Alto.

Na Secretaria responsável pela pasta de meio ambiente no município de Morrinhos, há articulação entre as secretarias do município para atendimento das demandas ambientais, bem como interação com as burocracias de outros municípios. De acordo com o relatado na entrevista, a "*interação acontece através de visitas presenciais, reuniões, e-mails e redes sociais*". (ENTREVISTADO 9, 2021, [s.p], relato escrito). Não há dificuldades para que sejam traçados objetivos em comum com outros órgãos e entidades. Não foram informados com quais órgãos ou entidades que a Secretária responsável pela pasta interage.

Segundo informações colhidas no município de Terra de Areia, a Secretaria tem uma boa comunicação com as demais secretarias do município para que sejam atendidas as demandas que dizem respeito às melhorias nas questões ambientais. Os principais órgãos externos à administração municipal com os quais a Secretaria interage são: FEPAM; Batalhão Ambiental da Brigada Militar (PATRAM); Secretaria de Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA) e Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) e Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). No entanto, não se observa a ocorrência de interação com as burocracias de outros municípios. Embora haja comunicação com órgãos da esfera estadual, há dificuldade para que sejam traçados objetivos em comum.

As informações obtidas na Secretaria responsável pela pasta de meio ambiente do município de Três Cachoeiras evidenciam a articulação entre as secretarias no âmbito interno do município, bem como interação com as burocracias dos outros municípios da região, não existindo dificuldades para que sejam traçados objetivos em comum, tanto com outras Secretarias bem como outros órgãos externos. A comunicação se dá através de telefonemas e reuniões presenciais. Os órgãos e entidades com os quais a Secretaria interage são: FEPAM, PATRAM e outras prefeituras da região.

**Quadro 8** — Indicadores para mensuração das capacidades de coordenação políticas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental das prefeituras dos municípios com perfil socioeconômico rurais

<b>Municípios</b>	<b>Articulação com secretarias e órgãos no âmbito interno</b>	<b>Articulação para busca de objetivos em comum com outros municípios</b>	<b>Principais órgãos e entidades com os quais a secretaria interage</b>
Dom Pedro de Alcântara	Sim	Não	Sindicato Rural; EMATER RS; Centro Ecológico; PATRAM; FEPAM; DEFAP; AMLINORTE, FAMURS, Comitês das Bacias Hidrográficas do Rio Mampituba e do Rio Tramandaí.
Itatí	Sim	Sim	SEMA; PATRAM; Secretaria Estadual do Meio Ambiente.
Maquiné	Sim	Sim	Ministério Público do RS (MPRS); PATRAM; FEPAM; SEMA; EMATER, Fundação Palmares e Associação Rosa Marques do Quilombo do Morro Alto.
Morrinhos do Sul	Sim	Sim	Não informado
Terra de Areia	Sim	Não	FEPAM; Batalhão Ambiental da Brigada Militar (PATRAM); Secretaria de Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA) e Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) e Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS).
Três Cachoeiras.	Sim	Sim	FEPAM; PATRAM, e outras prefeituras da região.

Fonte: O autor.

#### **4.2.3 Análise das capacidades estatais de coordenação política nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbanos para fins de segunda residência**

Na Secretaria do Meio Ambiente, Agropecuária e Pesca que é responsável pela pasta de meio ambiente de Arroio do Sal, as informações da entrevista evidenciam a articulação com parte das secretarias do município para que sejam atendidas as demandas para melhoria das questões ambientais, contudo não ocorre interação com as burocracias de outros municípios e não são traçados objetivos no que diz respeito ao tratamento do meio ambiente de maneira conjunta com outros órgãos e entidades. Os principais órgãos e entidades com os quais a Secretaria interage são: FEPAM; MPRS; MPF; IPHAN, CECLIMAR, PATRAM e SEMA.

Em Balneário Pinhal, as respostas apontam para a existência de articulação política entre as secretarias para que sejam atendidas demandas de melhorias relacionadas às questões ambientais. Também foi informada a existência de interação com a burocracia de outros municípios do Litoral Norte, que ocorre através de reuniões com intuito de trocar informações e compartilhar ideias para melhoramento que dizem respeito à questão ambiental. No entanto, não existem articulações para a busca por objetivos comuns para a região. De acordo com o entrevistado: "*Com relação a alguns órgãos é mais fácil a interação para que sejam traçados objetivos em comum, com outros existem dificuldades*". (ENTREVISTADO 4, 2021, [s.p], relato escrito). O principal órgão com o qual a secretaria responsável pela pasta ambiental interage é a FEPAM.

A Secretaria de Meio Ambiente de Cidreira mantém articulações com as secretarias do município para que sejam atendidas as demandas que dizem respeito às melhorias na questão ambiental, podendo citar as ações realizadas em conjunto com a Secretaria de Obras com objetivo de contenção do avanço de construções irregulares em áreas de preservação permanente (APPs). Também, há interação com as burocracias de outros municípios, havendo reuniões para que sejam sanadas dúvidas e se obtenham informações sobre projetos semelhantes aos que foram ou estão sendo realizados em outros municípios. O contato ocorre via troca de e-mails ou por telefonemas. Os principais órgãos e entidades com os quais a Secretaria interage são: FEPAM; Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul; Secretarias Responsáveis pelas Pastas ambientais nos municípios de Tramandaí, Osório, Capão da Canoa, Imbé e Pinhal. No entanto, o planejamento de objetivos em comum com outros órgãos e entidades não ocorre em função da falta de recursos financeiros, de ambos os lados.

De acordo com as informações obtidas na Secretaria de Meio Ambiente, Pesca, Proteção Animal e Agricultura de Imbé, há uma boa comunicação entre as Secretarias do município para que sejam atendidas as demandas ambientais. A secretaria mantém bom relacionamento com os municípios vizinhos que são seus parceiros para o tratamento dos assuntos e planejamento de projetos que dizem respeito ao meio ambiente. A Secretaria não encontra dificuldades com relação ao planejamento de objetivos em comum com outros órgãos e entidades. Os principais órgãos com os quais a Secretaria se relaciona são: Secretarias de Meio Ambiente de municípios vizinhos; PATRAM; FEPAM; SEMA; Assembleia Legislativa; Ministérios do Governo Federal.

As respostas obtidas de Xangri-lá sinalizam a existência de interação entre as secretarias do município para o atendimento das demandas e melhorias nas questões ambientais. Segundo o gestor entrevistado, a articulação não se dá de forma uniforme, sendo mais efetiva com

algumas secretarias nas quais há diálogos frequentes entre técnicos. Existe interação com secretarias de outros municípios, sendo mais efetiva com Capão da Canoa, com o qual Xangri-lá possui parceria para a utilização do aterro sanitário pertencente ao município vizinho. A interação com as burocracias de outros municípios se dá principalmente na forma de convênios. Não obstante, existem dificuldades para que sejam traçados objetivos em comum em função dos entraves pelo excesso de regramentos e a falta de recursos financeiros e de pessoal. Os principais órgãos e entidades com os quais a Secretaria de Meio Ambiente interage são Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Estadual (MPRS) e FEPAM.

**Quadro 9** — Indicadores para mensuração das capacidades de coordenação políticas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental das prefeituras dos municípios com perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência

<b>Municípios</b>	<b>Articulação com secretarias e órgãos no âmbito interno</b>	<b>Articulação para busca de objetivos em comum com outros municípios</b>	<b>Principais órgãos e entidades com os quais a secretaria interage</b>
Arroio do Sal	Sim	Não	FEPAM; MPRS; MPF; IPHAN, CECLIMAR, PATRAM e SEMA.
Balneário Pinhal	Sim	Não	FEPAM
Cidreira	Sim	Sim	FEPAM; Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul.
Imbé	Sim	Sim	PATRAM; FEPAM; SEMA; Assembleia Legislativa; Ministérios do Governo Federal.
Xangri-lá	Sim	Sim	Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Estadual (MPRS) e FEPAM

Fonte: O autor.

#### 4.2.4 Análise das capacidades estatais de coordenação política nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanente

A Secretaria responsável pela pasta de meio ambiente de Capão da Canoa mantém articulações com outros órgãos e secretarias do município e com as burocracias de outros municípios para que sejam atendidas as demandas que dizem respeito à gestão ambiental, neste último caso notadamente por meio da comunicação realizada com o auxílio da Associação dos Municípios do Litoral Norte (AMLINORTE) e dos seminários em que participam os representantes dos municípios da região. Os principais órgãos e entidades com os quais a secretaria responsável pela pasta interage são: FEPAM; Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN); Ministério Público Estadual (MPRS); Ministério Público Federal (MPF); PATRAM e Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). Segundo o entrevistado, “*em alguns momentos, existem dificuldades para que sejam traçados objetivos em comum, pois há legislações que são conflitantes*”. (ENTREVISTADO 6, 2021, [s.p], relato escrito).

A secretaria responsável pela pasta de meio ambiente de Osório mantém articulações com outras secretarias do município e com as burocracias de outros municípios, podendo se destacar no último caso a implantação do Sistema Nacional de Controle de Origem de produtos florestais (SINAFLOR) e reuniões dos Comitês da Bacia do Rio Tramandaí e Rio dos Sinos. Os principais órgãos com os quais a secretaria interage são: Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Departamento de Recursos Hídricos (DRH) e FEPAM. Não obstante exista a comunicação com os órgãos responsáveis pela obtenção de anuência para o licenciamento ambiental, não há critérios claros quanto aos procedimentos, fazendo com que seja dificultado o tratamento de objetivos em comum.

As respostas obtidas junto a Secretaria de Meio Ambiente de Tramandaí apontam que há articulação entre os órgãos e as secretarias no âmbito do município para que sejam atendidas as necessidades que dizem respeito às melhorias nas questões ambientais. No entanto, segundo a pessoa entrevistada: “*Não é possível observar interação com as burocracias de outros municípios para objetivos em comum sobre as questões ambientais. A comunicação com outros órgãos e entidades não facilita que ocorram objetivos em comum, em partes por entraves da legislação que é conflitante*”. (ENTREVISTADO 10, 2020, [s.p], relato escrito).

**Quadro 10** — Indicadores para mensuração das capacidades de coordenação políticas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental das prefeituras dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanentes



<b>Municípios</b>	<b>Articulação com secretarias e órgãos no âmbito interno</b>	<b>Articulação para busca de objetivos em comum com outros municípios</b>	<b>Principais órgãos e entidades com os quais a secretaria interage</b>
Capão da Canoa	Sim	Sim	FEPAM; CORSAN; Ministério Público Estadual (MPRS); Ministério Público Federal (MPF); PATRAM E FAMURS
Osório	Sim	Sim	IPHAN; Departamento de Recursos Hídricos (DRH); FEPAM
Tramandaí	Sim	Não	Não informado

Fonte: O autor.

#### 4.3 ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS FINANCEIRAS NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL

Abaixo segue a tabela 2 a qual apresenta informações extraídas do Site do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE RS) sobre as despesas anuais totais e os gastos com as Secretarias e a gestão ambiental pelas prefeituras da Região Litoral Norte referentes ao ano de 2019, assim como dados referentes aos fundos municipais de meio ambiente. Essas informações são importantes para que se observem as capacidades financeiras e as diferenças que existem entre os municípios.

**Tabela 4** — Indicadores da capacidade financeira dos órgãos governamentais responsáveis pelo setor ambiental nos municípios do Litoral Norte-RS

<b>Município</b>	<b>Fundo municipal de meio ambiente</b>	<b>Despesa total do município 2019 (R\$) *</b>	<b>Despesa órgão ambiental 2019 (R\$) *</b>	<b>Despesa gestão ambiental 2019 (R\$) *</b>	<b>% da despesa com o órgão de meio ambiente 2019</b>	<b>% da despesa investido na gestão de meio ambiente 2019</b>	<b>Suficiência a dos recursos financeiros</b>	<b>Insuficiência de recursos para novas políticas ambientais</b>
Arroio do Sal	Sim	46.817.722,96	4.182.237,42	2.108.663,15	8,93	4,50	Não	Sim
Balneário Pinhal	Sim	51.558.123,66	507.073,31	507.073,31	0,98	0,98	Não	Sim
Capão da Canoa	Sim	219.083.541,25	10.959.699,69	7.093.068,19	5,00	3,24	Não	sim
Capivari do Sul	Sim	21.392.251,74	858.614,40	17.871,09	4,01	0,08	Sim	Não
Caraá	Sim	22.935.786,56	955.667,62	79.209,15	4,17	0,35	NI	NI
Cidreira	Sim	65.356.708,35	1.082.562,84	0,00	1,66	0,00	Não	Sim
Dom Pedro de Alcântara	Sim	12.938.872,91	0,00	0,00	0,00	0,00	Não	Sim
Imbé	Sim	119.219.491,31	1.555.129,67	1.554.580,67	1,30	1,30	Sim	Sim

Itati	Sim	16.541.628,05	607.856,81	49.809,68	3,67	0,30	Sim	Sim
Mampituba	Sim	14.619.038,44	324.487,10	112.311,68	2,22	0,77	NI	NI
Maquiné	Sim	22.488.783,79	731.122,09	61.194,50	3,25	0,27	Não	Sim
Morrinhos do Sul	Sim	15.891.635,13	131.705,64	131.705,64	0,83	0,83	Sim	não
Mostardas	Sim	44.310.958,31	399.506,34	399.490,19	0,90	0,90	Não	sim
Osório	Sim	206.642.191,37	9.135.914,13	5.122.405,00	4,42	2,48	Não	Sim
Palmares do Sul	Sim	44.872.383,91	818.180,15	35.349,92	1,82	0,08	Não	Sim
Terra de Areia	Sim	32.840.255,83	1.455.671,08	366.191,49	4,43	1,12	Não	Sim
Torres	Sim	149.171.915,40	6.338.694,52	7.028.353,46	4,25	4,71	NI	NI
Tramandaí	Sim	199.738.575,88	663.879,89	20.195,97	0,33	0,01	Não	Sim
Três Cachoeiras	Sim	33.273.412,22	0,00	85.679,08	0,00	0,26	Não	Sim
Três Forquilhas	Sim	14.541.025,91	103.099,57	103.099,57	0,71	0,71	NI	NI
Xangri-lá	Sim	110.570.575,30	0,00	619.336,66	0,00	0,56	Sim	não

Fonte: O autor.

#### **4.3.1 Análise das capacidades estatais financeiras nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente nos municípios com perfil socioeconômico urbanos agroindustriais**

A secretaria responsável pelo meio ambiente em Capivari do Sul informou que os recursos financeiros destinados pelo município são suficientes para uma boa gestão ambiental. Dessa forma, também consideram que não existam dificuldades para que sejam implementadas novas políticas ambientais em função da falta de recursos. Os gestores não responderam quais melhorias poderiam ser feitas caso fosse possível destinar uma fatia maior de recursos para serem usados na gestão da questão ambiental.

No município de Mostardas, de acordo com as informações obtidas, há dificuldade para que se faça uma boa gestão ambiental em função da falta de recursos. Segundo o entrevistado: *"a secretaria de meio ambiente é a que recebe os menores valores entre as secretarias do município. Por conta disso, deve-se escolher quais demandas devem ser atendidas em primeiro lugar. Dessa forma, os recursos financeiros que são destinados a secretaria responsável pela pasta ambiental no município não são suficientes para a boa gestão da questão ambiental"*. (ENTREVISTADO 1, 2021, [s.p], relato escrito).

Também existem dificuldades para implementar novas políticas ambientais em função da falta de recursos financeiros. Uma das formas de mitigar a falta de recursos é a busca por parcerias com outras instituições, como, ICMBio que na semana do meio ambiente auxilia na sua realização. Segundo o entrevistado: *"caso fosse possível a destinação de uma maior fatia de recursos para serem usados na gestão ambiental, poderia haver melhorias principalmente com relação a equipamentos necessários para uma melhor execução do trabalho, como por exemplo: veículos; drones e outros equipamentos de campo"* (ENTREVISTADO 1, 2021, [s.p], relato escrito).

A Secretaria responsável pela pasta ambiental no município de Palmares do Sul aponta que os recursos financeiros destinados pelo município para a secretaria responsável pela pasta ambiental não são suficientes para que seja realizada a gestão ambiental de forma satisfatória. Existem dificuldades para implementar novas políticas ambientais por conta da falta de recursos financeiros. Caso fosse destinada uma fatia maior de recursos para a secretaria na gestão da questão ambiental, esses poderiam ser destinados para coletas seletivas, ecopontos e outras atividades.

**Quadro 11** — Indicadores para a mensuração das capacidades financeiras nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustrial

<b>Municípios</b>	<b>Suficiência de recursos financeiros</b>	<b>Insuficiência de recursos para novas políticas ambientais</b>	<b>Melhorias que poderiam ser feitas caso tivessem mais recursos</b>
Capivari do Sul	Sim	Não	Não informado
Mostardas	Não	Sim	Compra de equipamentos, veículos e drones
Palmares do Sul	Não	Sim	Coletas seletivas, ecopontos e outras

Fonte: O autor.

#### **4.3.2 Análise das capacidades estatais financeiras nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente nos municípios com perfil socioeconômico rural**

A Secretaria responsável pela pasta ambiental no município de Dom Pedro de Alcântara afirma que os recursos financeiros destinados pelo município são suficientes para que se faça uma boa gestão ambiental, mas salientou dificuldades para a implementação de novas políticas ambientais. Nas palavras do secretário responsável: *“Nós fizemos o possível com o que temos”*. (ENTREVISTADO 7, 2021, [s.p], relato escrito). Segundo o entrevistado, caso fosse possível ser destinada uma fatia maior dos recursos para serem usados na questão ambiental poderiam ser feitas melhorias principalmente em questões como saneamento básico, com foco no sistema de tratamento de esgoto sanitário.

De acordo com as informações obtidas junto à secretaria responsável pela pasta ambiental em Itati, os recursos são suficientes para que seja feita uma boa gestão ambiental. Não obstante, são reconhecidas algumas dificuldades que poderiam ser sanadas caso os recursos fossem maiores, a exemplo de ações de educação ambiental.

No Município de Maquiné, os recursos financeiros destinados para secretaria foram considerados suficientes para uma boa gestão ambiental, no entanto, existem dificuldades. Nas palavras do entrevistado: *“os recursos são limitados, e a situação foi agravada em função do atual cenário da economia. Mas, mesmo com dificuldades, é possível fazer uma gestão qualificada”*. (ENTREVISTADO 2, 2021, [s.p], relato escrito).

Em Morrinhos do Sul, os recursos destinados à secretaria responsável pela pasta ambiental foram considerados suficientes para que se fizesse uma boa gestão ambiental, não

havendo dificuldades para implementar políticas ambientais. Caso houvesse a possibilidade de destinar uma fatia maior dos recursos para a secretaria, esses poderiam ser empregados na aquisição de equipamentos, realizadas campanhas e palestras de conscientização.

As informações obtidas através da entrevista realizada em Terra de Areia sinalizam que os recursos financeiros que são destinados para a Secretaria responsável pela pasta ambiental são insuficientes para que se faça a execução de uma boa gestão ambiental e implementação de novas políticas ambientais. Caso fosse destinada uma maior fatia dos recursos para a secretaria responsável pela pasta ambiental, poderia ser viabilizada a compra de mais um automóvel, um software de gestão ambiental e um drone para filmagens. Também poderia ser viabilizado o monitoramento das áreas e suprir a carência de efetivo contratando mais pessoas.

Na Secretaria responsável pela pasta de meio ambiente em Três Cachoeiras, os recursos financeiros destinados pelo município são considerados insuficientes para a execução de uma boa gestão ambiental e há dificuldades para a implementação de políticas ambientais. Caso fosse possível destinar mais recursos para a gestão ambiental, as principais melhorias que poderiam ser realizadas seriam: aquisição de materiais de trabalho, cadeiras de melhor qualidade, livros, GPS, ferramentas, além de investir em capacitação para os servidores, projetos ambientais envolvendo a comunidade principalmente com estudantes das escolas do município.

**Quadro 12** — Indicadores para mensuração das capacidades financeiras nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico rural

<b>Municípios</b>	<b>Suficiência de recursos financeiros</b>	<b>Insuficiência de recursos para novas políticas ambientais</b>	<b>Melhorias poderiam ser feitas caso tivesse mais recursos</b>
Dom Pedro de Alcântara	Não	Sim	Saneamento básico
Itatí	Sim	Sim	Melhorias na educação ambiental
Maquiné	Não	Sim	NI
Morrinhos do Sul	Sim	Não	Aquisição de equipamentos
Terra de Areia	Não	Sim	Compra de automóvel, software de gestão ambiental, drone contratação de pessoas

Três Cachoeiras	Não	Sim	Aquisição de materiais de trabalho, cadeiras de melhor qualidade, livros, GPS, ferramentas, capacitação de servidores, projetos ambientais com estudantes do município
-----------------	-----	-----	--

Fonte: O autor.

#### **4.3.3 Análise das capacidades estatais financeiras nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência**

Na secretaria responsável pelo meio ambiente de Arroio do Sal, os recursos financeiros foram considerados insuficientes para uma boa gestão e implementação de políticas ambientais, sendo que a maior parte gasta com a destinação dos resíduos sólidos e com a iluminação pública. Caso houvesse mais recursos para serem usados na gestão da questão ambiental, seria possível propiciar aos técnicos cursos para o aperfeiçoamento, bem como a criação e execução de outros projetos que dizem respeito a área ambiental.

As informações fornecidas pela secretaria responsável pelo meio ambiente de Balneário Pinhal apontam que os recursos financeiros são insuficientes para que seja possível uma boa gestão ambiental, existindo dificuldades para a implementação de novas políticas ambientais. Caso houvesse mais recursos para a gestão ambiental, esses poderiam ser empregados na aquisição de veículos para atender a demandas da secretaria e maquinários para a manutenção de praças e da orla.

De acordo com a entrevista junto a secretaria responsável pela gestão ambiental de Cidreira, os recursos financeiros são insuficientes para uma boa gestão da questão ambiental, havendo dificuldades para que sejam implementadas políticas ambientais. Caso houvesse a possibilidade de mais recursos, esses poderiam ser empregados em melhorias na gestão de resíduos, conservação das Áreas de Preservação Permanentes, preservação das áreas costeiras, preservação das dunas, investimentos em turismo ecológico e investimentos em saneamento.

No município de Imbé, os recursos repassados para a secretaria foram considerados suficientes para o atendimento dos projetos e demandas em execução, contudo insuficientes para a implantação de novos projetos. Caso fosse possível a destinação de mais recursos financeiros para a secretaria, as principais ações seriam ampliação dos serviços de coleta seletiva de lixo e maiores investimentos em atividades de educação ambiental.

Na secretaria responsável pelo meio ambiente em Xangri-lá, os recursos que são repassados pelo município para a secretaria não são a principal fonte de receitas. A maior fonte

de receitas é o Fundo Municipal de Meio Ambiente. Ainda assim, os recursos que a Secretaria dispõe não são suficientes para que se faça uma boa gestão ambiental, existindo dificuldades para que sejam implementadas novas políticas ambientais. As principais necessidades que poderiam ser atendidas com suplementação de recursos seriam: ampliação de assessorias técnicas em áreas especializadas, melhoria na estrutura física e contratação de pessoal.

**Quadro 13** — Indicadores para a mensuração das capacidades financeiras nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência

<b>Municípios</b>	<b>Suficiência de recursos financeiros</b>	<b>Insuficiência de recursos para novas políticas ambientais</b>	<b>Melhorias que poderiam ser feitas caso tivessem mais recursos</b>
Arroio do Sal	Não	Sim	Propiciar cursos de aperfeiçoamento para os técnicos criação e execução de outros projetos
Balneário Pinhal	Não	Sim	Veículos, maquinários para manutenção das praças e da orla
Cidreira	Não	Sim	Melhorias na gestão de resíduos, conservação das áreas de preservação permanente
Imbé	Sim	Não	Ampliação dos serviços de coleta seletiva de lixo, maiores investimentos em atividades de educação ambiental
Xangri-lá	Sim	Não	Ampliação de assessorias técnicas em áreas especializadas, melhoria da estrutura física, contratação de pessoal

Fonte: O autor.

#### **4.3.4 Análise das capacidades estatais financeiras nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanente**

Conforme informações obtidas na Secretaria responsável pelo meio ambiente em Capão da Canoa, os recursos financeiros são insuficientes diante das diversas atividades demandadas



e grande parte dos mesmos é direcionada para suprir os custos do aterro sanitário. Dessa forma, existem dificuldades para implementação de políticas ambientais, se acentuando principalmente nos momentos em que ocorre a troca de gestão. Caso fosse possível destinar mais recursos para a gestão ambiental, os principais investimentos seriam em aquisição de veículos, aquisição de equipamentos e qualificação dos recursos humanos.

As respostas obtidas junto a Secretaria responsável pela questão ambiental em Osório apontam que os recursos financeiros são insuficientes para uma boa gestão da questão ambiental, pois boa parte dos recursos é destinada para a área de agricultura. Assim, as novas políticas ambientais são inviabilizadas por razões financeiras. Se destinados mais recursos para gestão ambiental, umas das prioridades seria a elaboração do zoneamento ecológico municipal.

Informações da Secretaria de Meio Ambiente de Tramandaí informam que os recursos financeiros são insuficientes para uma boa gestão ambiental, uma vez que boa parte desses recursos é destinada ao tratamento de resíduos sólidos e para a iluminação pública. Dessa forma, existem dificuldades para que se possa implementar políticas ambientais. Se fosse destinados mais recursos para a gestão ambiental, seria possível propiciar cursos de aperfeiçoamento aos técnicos, bem como a criação de novos projetos na área ambiental.

**Quadro 14** — Indicadores para mensuração das capacidades financeiras nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanente

<b>Municípios</b>	<b>Suficiência de recursos financeiros</b>	<b>Insuficiência de recursos para novas políticas ambientais</b>	<b>Melhorias poderiam ser feitas caso tivessem mais recursos</b>
Capão da Canoa	Não	Sim	Aquisição de veículos, equipamentos, qualificação dos recursos humanos
Osório	Não	Sim	Elaboração do zoneamento ecológico municipal,
Tramandaí	Não	Sim	Cursos para qualificação, criação de projetos na área ambiental

Fonte: O autor.

#### 4.4 ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS PARTICIPATIVAS NAS SECRETARIAS DOS MUNICÍPIOS PERTENCENTES AO COREDE LITORAL

#### **4.4.1 Análise das capacidades estatais participativas nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustrial**

Em Capivari do Sul, o principal canal de comunicação entre a sociedade civil e a secretária responsável pelo meio ambiente é a rede social. Não foi relatada a existência de conflitos, tampouco a forma como sociedade civil participa na criação de políticas públicas. Também foi informado que existe Conselho Municipal de Meio Ambiente, mas não foi informada a periodicidade das reuniões.

Em Mostardas, de acordo com as informações coletadas, a comunicação entre a Secretaria responsável pelo setor ambiental e a Sociedade Civil acontece principalmente através do site da prefeitura, a ouvidoria do município (onde é possível fazer denúncias), por telefone ou WhatsApp. Na avaliação do entrevistado, a participação da população é fraca, com pouco engajamento da sociedade civil para a criação de políticas públicas efetivas para a questão ambiental, sendo a iniciativa geralmente parte do poder público. Não obstante, existem melhorias acontecendo no que diz respeito à conscientização da importância da coleta seletiva de lixo. As reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente não estão ocorrendo durante o período da pandemia do Covid-19, mas ocorriam com frequência de dois em dois meses no período anterior. Segundo o entrevistado, *“o conselho não é atuante no que diz respeito a reivindicações. No entanto, por vezes, existem conflitos com alguns grupos. Quando acontecem, é sempre buscado o diálogo, mas há sempre maior dificuldade em resolver quando dizem respeito ao grupo de interesse do setor agrícola. A secretária busca o diálogo e resolução dos conflitos dentro de limites que são permitidos por lei”*. (ENTREVISTADO 1, 2021, [s.p], relato escrito).

Conforme entrevista realizada na secretaria responsável pelo meio ambiente em Palmares, os principais canais de comunicação para a interação com a população são o Site da Prefeitura Municipal e o telefone. Também foi informado que não ocorrem conflitos com organizações e movimentos sociais. Não foi informado sobre a existência ou atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

**Quadro 15** — Indicadores para a mensuração das capacidades estatais participativas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustriais

<b>Municípios</b>	<b>Presença de Conselho Municipal de Meio Ambiente</b>	<b>Frequências das reuniões</b>	<b>Conflitos com a sociedade civil</b>	<b>Canais de diálogo</b>
Capivari do Sul	SIM	Não informado	Não informado	Redes sociais
Mostardas	SIM	A cada 2 meses	SIM	Site da Prefeitura, ouvidoria do município, por telefone ou whatsapp
Palmares do Sul	Não informado	Não informado	NÃO	Site da Prefeitura e telefone

Fonte: O autor

Através da análise das capacidades participativas dos municípios com perfil agroindustrial e a comparação com suas outras capacidades (burocrática e financeira) foi possível perceber que os conflitos existentes com setor agrícola (grupo de interesse) ocorrem em Mostardas, no qual a secretaria responsável possui os melhores indicadores. Percebe-se que a não existência de conflito com o grupo de interesse do setor agrícola nos municípios de Palmares e Capivari do Sul pode estar relacionada com a fraqueza das capacidades financeira e burocrática das organizações. Por exemplo, os recursos financeiros escassos se traduzem em uma capacidade estatal financeira fraca, impossibilitando que haja recursos para o fortalecimento da capacidade burocrática. Dessa forma, na ausência de fiscalização não se observa a ocorrência de conflitos com grupos de interesse do setor agrícola.

#### **4.4.2 Análise das capacidades estatais participativas nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente dos municípios com perfil socioeconômico rural**

Em Dom Pedro de Alcântara, os principais meios de comunicação da secretaria responsável pelo meio ambiente com a sociedade civil são redes sociais e rádio. Os gestores consideram importante a participação da sociedade civil para que sejam criadas políticas públicas efetivas para as questões ambientais. Existe o conselho Municipal de Meio Ambiente e as reuniões ocorriam trimestralmente, no entanto, não estão ocorrendo em função da pandemia Covid-19. Segundo o entrevistado, *“quando existem conflitos, sempre se busca uma solução*

*através do diálogo, que não ultrapassem o que é determinado pelo ordenamento jurídico*". (ENTREVISTADO 7, 2021, [s.p], relato escrito).

Em Itati, a rádio comunitária de Três Forquilhas é o principal meio de interação da Secretaria responsável pelo setor de meio ambiente com a sociedade local. A participação da sociedade civil é considerada pelos gestores como sendo capaz de influenciar políticas efetivas para a questão ambiental. Conforme o entrevistado, *"não existe, no momento, Conselho Municipal de Meio Ambiente, mas será montado até o final do ano de 2021, conforme determinação legal"*. (ENTREVISTADO 8, 2021, [s.p], relato escrito). O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) é utilizado pela sociedade local para fazer sugestões e deliberar sobre as melhores opções. Não foi relatada a existência de conflitos entre as organizações, movimentos sociais e a Secretaria. De acordo com o entrevistado, caso ocorresse, a solução seria buscada com o diálogo.

Em Maquiné, o principal meio utilizado pela Secretaria responsável pela gestão ambiental para interação com a sociedade é o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, sendo as reuniões mensais de forma remota. No período anterior à pandemia, as reuniões ocorriam a cada 45 dias, ou quando houvesse alguma demanda que se fizesse necessário. Conforme o entrevistado, a participação da sociedade civil é considerada importante para que sejam criadas políticas públicas efetivas para a questão ambiental. As ações são buscadas pelo Conselho de Meio Ambiente de forma integrada com o Conselho do Plano Diretor. Nas palavras do entrevistado, os gestores preferem não utilizar a palavra *"conflito"* no diálogo com as organizações e movimentos sociais, tratando as discordâncias de pontos de vista como *"divergências"*, as quais são utilizadas para o crescimento e fortalecimento das instituições e resolvidas dentro do campo técnico, respeitando o ordenamento jurídico.

Em Morrinhos do Sul, os principais canais de comunicação entre a Secretaria e a sociedade civil são as redes sociais e WhatsApp. Segundo o entrevistado, há diálogo com membros da sociedade civil, organizações e movimentos sociais sem que ocorram conflitos, não sendo necessária a busca por qualquer tipo de mediação. Existe, no município, a presença do Conselho Municipal de Meio Ambiente, sendo que as reuniões ocorrem quatro vezes ao ano. Dentre alguns participantes das reuniões, podemos citar os membros representantes do Sindicato Rural e líderes de comunidade. As reuniões servem para, por exemplo, prestar informações sobre como serão gastos os valores referentes ao Fundo Municipal Ambiental e discutir assuntos como a educação ambiental nas escolas. Segundo o entrevistado, *"embora não existam conflitos, a comunidade se mostra atuante nas tomadas de decisões do Conselho"*. (ENTREVISTADO 9, 2021, [s.p], relato escrito).

Em Terra de Areia, os canais de comunicação mais utilizados entre a Secretaria responsável pelo meio ambiente e a sociedade civil são telefone e e-mail. Segundo o entrevistado, não existe participação da sociedade civil que permita a criação de políticas públicas efetivas para a questão ambiental. Também, não há conflitos entre a Secretaria e as organizações e movimentos sociais. Segundo o entrevistado: “*Há no município Conselho Municipal de Meio Ambiente, as reuniões ocorrem a cada quatro meses, no entanto, o conselho não é atuante no que diz respeito a questionamentos e sugestões para que sejam criadas políticas referentes à gestão ambiental*”. (ENTREVISTADO 11, 2021, [s.p], relato escrito).

Em Três Cachoeiras, os principais canais de comunicação entre a secretaria de meio ambiente e a sociedade civil são telefone, e-mail e redes sociais. Segundo o entrevistado, a participação da sociedade é considerada como sendo uma forma importante para que sejam construídas políticas públicas efetivas para a questão ambiental. Existe, no município, o Conselho Municipal de Meio Ambiente, cujas reuniões ocorrem mensalmente. Não se observa ocorrência de conflitos entre a Secretaria e os movimentos sociais e outras organizações ou grupos de interesse. Os membros integrantes do Conselho Municipal de Meio Ambiente são representantes do Departamento Municipal de meio Ambiente, da Secretaria de Saúde, da Secretaria Municipal da Agricultura, da Secretaria Municipal da Educação e Cultura, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Três Cachoeiras, da PATRAM, da EMATER, da Cooperativa dos Produtores Ecologistas (ECONATIVA), representantes dos bairros e representantes ligados a coleta seletiva.

**Quadro 16** — Indicadores para a mensuração das capacidades estatais participativas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico rural

<b>Municípios</b>	<b>Presença de conselho municipal de meio ambiente</b>	<b>Frequência ocorrem as reuniões</b>	<b>Conflitos com a sociedade civil</b>	<b>Os canais de diálogo mais usados</b>
Dom Pedro de Alcântara	Sim	1 a cada 3 meses	Não	Redes sociais e rádio.
Itatí	Não (será montado até o final de 2021)	Não ocorrem	Não	Rádio comunitária de Três Forquilhas, para que possa informar e conscientizar a população local, site

				da Prefeitura e telefone.
Maquiné	Sim	1 reunião por mês	Sim	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, as páginas das redes sociais e o blog
Morrinhos do Sul	Sim	1 a cada 3 meses	Não	Redes sociais, WhatsApp
Terra de Areia	Sim	1 a cada 4 meses	Não	Telefone e e-mail
Três Cachoeiras	Sim	1 reunião por mês	Não	Telefone e-mail e redes sociais

Fonte: O autor.

#### **4.4.3 Análise das capacidades estatais participativas nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbanos para fins de segunda residência**

Em Arroio do Sal, os principais canais de comunicação entre a Secretaria responsável pelo meio ambiente e a sociedade civil são o telefone e o e-mail. Não foi informada a existência de conflitos entre a Secretaria e organizações ou movimentos sociais. O Conselho Municipal de Meio Ambiente está funcionando com reuniões mensais.

Na Secretaria responsável pelas questões ambientais em Balneário Pinhal, os canais de comunicação mais utilizados são e-mail, telefone e redes sociais. Para os gestores, a participação da sociedade civil é importante para a criação de políticas efetivas relacionadas à questão ambiental. O Conselho Municipal de Meio Ambiente está em funcionamento, com reuniões a cada trimestre. Na interpretação do entrevistado, não existem conflitos entre a sociedade civil e a Secretaria responsável pela pasta ambiental e, caso houvesse, as situações seriam resolvidas por meio do diálogo.

Em Cidreira, os principais canais de comunicação com os cidadãos são o portal *sysnova*, e-mail, WhatsApp e telefone. A participação da sociedade civil é considerada importante pelos gestores para que sejam criadas políticas públicas efetivas para a questão ambiental. A participação se dá principalmente através do COMDEMA (Conselho Municipal para Defesa do Meio Ambiente) e, segundo a entrevistada, “*os conflitos são facilmente resolvidos com conversas*”. (ENTREVISTADA 5, 2021, [s.p], relato escrito). As reuniões do Conselho, durante o período da pandemia, estão ocorrendo de forma virtual uma vez por mês.

No município de Imbé, foi informado que os principais canais de comunicação entre a secretarias e a sociedade são telefone e e-mail. A participação da sociedade civil se dá principalmente por meio do Conselho de Meio Ambiente e as reuniões são mensais. Sempre que existe algum tipo de conflito, é buscada a melhor solução com o diálogo entre as partes. Segundo a entrevistada, “*por vezes, porém, surgem conflitos por questões políticas e ideológicas*”. (ENTREVISTADA 14, 2021, [s.p], relato escrito).

Em Xangri-lá, os principais canais de comunicação entre a sociedade civil e a secretaria responsável pelo meio ambiente são e-mail, telefone, redes sociais e o site da Prefeitura. Na opinião dos gestores, há necessidades de aprimoramento nos canais de comunicação, considerados como sendo “*incipientes*”. De acordo com o entrevistado, a participação da sociedade civil não é capaz de proporcionar a criação de políticas efetivas para a questão ambiental e o Conselho Municipal de Meio Ambiente encontra-se inativo. Existem alguns conflitos de interesses específicos em alguns locais do município, sendo realizadas reuniões e termos de ajustamento como forma de mediação.

**Quadro 17** — Indicadores para a mensuração das capacidades estatais participativas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência

<b>Municípios</b>	<b>Presença de conselho municipal de meio ambiente</b>	<b>Frequência ocorrem as reuniões</b>	<b>Conflitos com a sociedade civil</b>	<b>Os canais de diálogo mais usados</b>
Arroio do Sal	Sim	1 a cada mês	Não	Telefone e e-mail
Balneário Pinhal	Sim	1 a cada 3 meses	Não	Telefone e-mail e redes sociais
Cidreira	Sim	1 a cada mês	Sim	Portal <i>sysnova</i> , e-mail, WhatsApp e telefone
Imbé	Sim	1 a cada mês	Sim	Telefone, e-mail
Xangri-lá	Não	Não ocorrem	Sim	e-mail, telefone, redes sociais e o site da Prefeitura

Fonte: O autor.

#### **4.4.4 Análise das capacidades estatais participativas nas secretarias responsáveis pelo meio ambiente dos municípios com perfil socioeconômico urbanos permanentes**

Em Capão da Canoa, o Conselho Municipal de Meio Ambiente encontra-se ativo, com reuniões mensais, sempre na última semana do mês. A participação da sociedade civil é considerada importante para que se saiba quais são as ações necessárias. Nas palavras do entrevistado: “*temos um sistema on-line, em que as pessoas podem se comunicar de qualquer lugar com todas as secretarias da Prefeitura, também pode ser feita a comunicação por e-mail e telefone*”. (ENTREVISTADO 6, 2021, [s.p], relato escrito). O entrevistado relata que quando existe algum conflito é buscada a melhor solução para que seja atendido o interesse da coletividade por meio de reuniões, termos de compromisso e acordos.

No município de Osório, os principais meios com que os cidadãos se comunicam com a Secretaria responsável pelo setor ambiental são: a página da internet exclusiva da Secretaria e as redes sociais. Segundo o entrevistado, a participação da Sociedade civil acontece principalmente por meio do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), sendo que as reuniões ocorrem mensalmente. Nas palavras do entrevistado: “*É no COMDEMA onde são escolhidos as ideias e os projetos para posterior encaminhamento a secretaria*”. (ENTREVISTADO 13, 2021, [s.p], relato escrito). A participação é considerada importante para que sejam criadas políticas públicas efetivas para a questão ambiental. Há alguns conflitos, a maioria deles referente à política de gestão da Área de Proteção Ambiental (APA) Morro de Osório.

Em Tramandaí, um dos principais canais de comunicação entre a secretaria de meio ambiente e a sociedade civil é o Portal do Meio Ambiente disponibilizado no site da Prefeitura, que além de informações, permite que o cidadão interaja com a Secretaria. A participação da sociedade civil é considerada importante para que sejam criadas políticas efetivas para a questão ambiental. A sociedade civil está representada principalmente no COMDEMA, que realiza suas reuniões a cada mês. Segundo relato do gestor entrevistado, há conflitos com movimentos sociais e organizações, principalmente quando se trata da utilização de recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente nas ações que são implementadas pela Secretaria. A solução dos conflitos é buscada através conversas em reuniões com participação dos membros dos movimentos e organizações.

**Quadro 18** — Indicadores para a mensuração das capacidades estatais participativas nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanentes



<b>Municípios</b>	<b>Presença de Conselho Municipal de Meio Ambiente</b>	<b>Frequência das reuniões</b>	<b>Conflitos com a sociedade civil</b>	<b>Principais canais de comunicação</b>
Capão da Canoa	Sim	1 a cada mês	Sim	E-mail e telefone
Osório	Sim	1 a cada mês	Sim	Página da internet exclusiva da secretaria e redes sociais
Tramandaí	Sim	1 a cada mês	Sim	Portal do meio ambiente

Fonte: O autor.

#### 4.5 CRUZAMENTO DE INFORMAÇÕES DAS CAPACIDADES ESTATAIS DOS QUATRO PERFIS SOCIOECONÔMICOS

Com o objetivo de melhor entender as diferenças existentes entre os perfis socioeconômicos de municípios do COREDE Litoral quanto às suas capacidades estatais, optou-se por cruzar os indicadores encontrados em cada perfil socioeconômico na forma de percentuais.

##### 4.5.1 Cruzamento de informações das capacidades estatais burocráticas nos quatro perfis socioeconômicos

Ao compararmos os quatro perfis de municípios em relação ao nível de escolaridade dos servidores, observamos que os municípios de perfil socioeconômico rural apresentam o melhor índice (72%); seguidos pelos com perfil socioeconômico urbano permanente (61,9%), dos com perfil socioeconômico urbano agroindustrial (46%) e, por último, os com perfil urbano para fins de segunda residência, nos quais do total das pessoas que trabalham nas secretarias, apenas (41,86%) possuem escolaridade de nível superior. Entretanto, é preciso ressaltar que há municípios pertencentes a esse perfil que possuem ótimos indicadores como Imbé, 77,78% e Xangri-lá, 100%. O segundo indicador utilizado é a aderências dos cargos à área ambiental. Nesse quesito, os municípios que apresentaram o melhor desempenho foram dos que pertencem ao perfil socioeconômico urbano permanente nos quais 76% dos cargos ocupados nas secretarias que são responsáveis pelo meio ambiente possuem aderência com a gestão ambiental. Nos municípios com perfil socioeconômico para fins de segunda residência, 72,09%

dos cargos ocupados estão relacionados com a gestão ambiental. Quando considerado esse indicador, os municípios com perfil socioeconômico rural estão na terceira posição, 68% das pessoas que ocupam funções nas secretarias que tratam da questão ambiental possuem cargos que são aderentes ao meio ambiente. Já nos municípios com perfil socioeconômico agroindustrial, apenas 33% das funções ocupadas estão relacionadas com a área ambiental. O terceiro indicador utilizado de forma cruzada para mensuração das capacidades burocráticas é o percentual de ocupantes das funções com estabilidade no cargo em que estão alocados. Dessa forma, foi nas secretarias que tratam das questões ambientais dos municípios com perfil socioeconômico para fins de segunda residência onde foram encontrados os maiores índices de pessoas com estabilidade em seus cargos, nas quais 60,47% dos cargos são de provimento efetivo. Nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico rural, o índice de estáveis foi de 60%. Em terceira posição, entre os perfis socioeconômico, encontra-se o urbano agroindustrial, no qual 46% dos ocupantes das funções nas secretarias que tratam do meio ambiente são de provimento efetivo. Já nas secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanentes, apenas 28,97% dos cargos são de provimento efetivo. O quarto e último indicador utilizado foi a existência de incentivos por parte da gestão municipal para a qualificação das pessoas e a existência de planos de carreira. Dessa forma, foram as secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanente que apresentaram os melhores indicadores neste quesito, nas quais 50% dos municípios oferecem algum tipo de incentivo e plano de carreira para os ocupantes dos cargos. Em segundo lugar, os municípios com perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência, nos quais 40% dos municípios ofereciam esses benefícios. Em terceiro lugar, o perfil socioeconômico rural, dos quais 28% dos municípios têm plano de carreira e oferecem incentivos. Já entre os municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustrial, nenhum dos municípios têm plano de carreira ou oferece algum tipo de incentivo para a qualificação das pessoas.

**Quadro 19** — informações cruzadas das capacidades burocráticas nos quatro perfis socioeconômicos

<b>Perfil socioeconômico</b>	<b>Rurais</b>	<b>Urbano permanente</b>	<b>Urbano para fins de segunda residência</b>	<b>Urbano agroindustriais</b>
Nível de escolaridade superior	72%	61,9%	41,86%	46%

Aderência do cargo a área ambiental	68%	76%	100%	33%
Estabilidade no cargo	60%	28,97%	56%	46%
Percentual de municípios que têm plano de carreiras	28%	50%	50%	0,0%

Fonte: O autor.

#### 4.5.2 Cruzamento de informações das capacidades estatais de coordenação política nos quatro perfis socioeconômicos

Todas as secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanente, urbano para fins de segunda residência e rurais afirmaram que há articulação com outras secretarias no âmbito interno do município para o trato das questões ambientais. Já nos municípios com perfil socioeconômico urbanos agroindustriais, foram apenas 66%. Quanto à articulação com secretarias de outros municípios, os melhores indicadores são dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanente e rural, onde os percentuais de ocorrência foram de 66% em ambos os perfis, seguidos pelos municípios de perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência, com 40%, e municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustrial de apenas 33%.

**Quadro 20** — cruzamento de informações das capacidades estatais de coordenação política dos quatro perfis socioeconômicos

<b>Perfil socioeconômico</b>	<b>Urbano permanente</b>	<b>Urbano para fins de segunda residência</b>	<b>Rurais</b>	<b>Urbano agroindustriais</b>
Articulação com as secretarias e órgãos no âmbito interno	100%	100%	100%	66%
Articulação com secretarias de outros municípios	66%	40%	66%	33%

Fonte: O autor.

#### 4.5.3 Cruzamento de informações das capacidades estatais participativas nos quatro perfis socioeconômicos

A existência de conselho de meio ambiente é evidenciada em 100% dos municípios com perfil socioeconômico urbano permanente, 83% dos municípios com perfil socioeconômico rural, 80% dos com perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência e 60% dos com perfil socioeconômico urbanos agroindustriais. Já os conflitos com a sociedade civil estão presentes principalmente nos com perfil socioeconômico urbano permanente, 100%; e com perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência, 60%. E em 33% dos com perfil socioeconômico urbano agroindustrial e 16,67% dos com perfil socioeconômico rural.

**Quadro 21** — Cruzamento de informações das capacidades participativas nos quatro perfis socioeconômicos

<b>Perfis socioeconômicos</b>	<b>Urbano permanente</b>	<b>Rural</b>	<b>Urbano para fins de segunda residência</b>	<b>urbano agroindustrial</b>
Existência de conselho de meio ambiente	100%	83%	80%	66%
Existência de conflitos com a sociedade civil	100%	16,67%	60%	33%

Fonte: O autor.

#### 4.5.4 Cruzamento de informações das capacidades estatais financeiras nos quatro perfis socioeconômicos

Conforme pode ser observado no quadro abaixo, a soma dos orçamentos dos quatro municípios com perfil socioeconômico urbano permanente (Capão da Canoa, Osório, Torres e Tramandaí) são superiores à soma dos outros 17 municípios. Em 100% das secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com esse perfil, nas quais foram realizadas as entrevistas, foi informado que os recursos são insuficientes para uma boa gestão ambiental, e que há dificuldade para implantação de novas políticas em função da falta de recursos. Nos municípios com perfil socioeconômico rural, a insuficiência de recursos é relatada em 66% das secretarias e 83% dos entrevistados dessas secretarias declararam ter dificuldade para implantação de novas políticas em função da falta de recursos. Por fim, 66% das secretarias dos municípios com perfil socioeconômico urbano agroindustrial, e 60% dos com perfil socioeconômico rural, informaram que os recursos recebidos são insuficientes para uma boa

gestão ambiental, e que há dificuldade para implantação de novas políticas em função da falta de recursos.

**Quadro 22** — Cruzamento das informações para entendimento das capacidades financeiras nos quatro perfis socioeconômicos dos municípios

<b>Perfil socioeconômico</b>	<b>Urbano permanente</b>	<b>Rural</b>	<b>Urbano agroindustrial</b>	<b>Urbano para fins de segunda residência</b>
Informaram que os recursos são insuficientes para uma boa gestão	100%	66%	66%	60%
Informaram ter dificuldade de implantação de novas políticas em função da falta de recursos	100%	83%	66%	60%
Despesa total em 2018	661.084.996,37	167.678.753,29	97.624.560,35	340.859.115,53
Participação na soma do orçamento da região	52,17%	13,23%	7,70%	26,90%
Despesa total em 2019	774.636.223,90	186.070.438,84	110.575.593,96	354.778.397,43
Participação na soma dos orçamentos da região	54,32%	13,05%	7,75%	24,88%

Fonte: O autor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio desta pesquisa, podemos observar as características dos municípios da região Litoral Norte do Rio Grande do Sul, bem como os tipos de problemas ambientais que são enfrentados em cada um dos tipos de municípios de acordo com o seu perfil socioeconômico. Assim, observou-se que o crescimento das cidades, principalmente aquelas incluídas nos perfis socioeconômicos urbanos permanente e com perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência, tem provocado o aumento dos problemas ambientais. A exploração imobiliária na faixa costeira fez aumentar a desigualdade entre os veranistas e as comunidades locais. Grupos com maior poder aquisitivo adquirem os lotes na orla ou na sua proximidade construindo em áreas com ecossistemas frágeis e raros, destruindo dunas e soterrando lagoas para dar espaço à construção de condomínios fechados. Enquanto isso, a população local é deslocada para outros locais que não têm infraestrutura adequada e moram em residências precárias. Por vezes, os interesses locais apontam para o crescimento econômico ou para a busca por resultados econômicos imediatos em detrimento do interesse público e da garantia da sustentabilidade ambiental para as gerações presentes e futuras. (CARLO, 2006). Ademais, ausência ou limitações em termos de instrumentos, recursos humanos e financeiros, espaços dialógicos com a sociedade e esforços colaborativos comprometem a construção e implementação de políticas públicas e/ou sua execução de forma adequada e efetiva (RODRIGUES *et al.*, 2016).

Por isso, é preciso que o poder público tenha controle eficaz no uso do solo, pois, se o crescimento urbano continuar a se dar de uma forma desordenada haverá, em curto espaço de tempo, problemas de saturação e de intensa degradação ambiental. Confluindo com esse pensamento, de acordo com os ensinamentos de Jacobi (1999), dentre as principais causas que provocam a atividade humana predatória, estão as instituições sociais: os valores que são adotados pela sociedade percebem a natureza como uma fonte de recursos inesgotáveis, e por vezes, reproduzem esses valores nas políticas públicas. Assim sendo, mostra-se imprescindível a atuação do Estado para que os efeitos negativos, tanto da expansão imobiliária nos municípios urbanos, como da degradação da fauna nos municípios rurais, sejam controlados. Esses fatos reforçam a importância de que as secretarias responsáveis pelo meio ambiente nos municípios da região Litoral Norte possuam capacidades estatais que proporcionem a efetividade da gestão ambiental.

Por meio da análise das capacidades estatais nas secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios do Litoral Norte- RS, observou-se que apenas cinco prefeituras possuíam secretarias que tratavam exclusivamente às questões ambientais, são elas a prefeitura

de Mostardas, pertencente ao perfil socioeconômico urbano agroindustrial; as prefeituras de Balneário Pinhal e Cidreira, pertencente ao perfil socioeconômico urbano para fins de segunda residência; a prefeitura de Morrinhos do Sul, pertencente ao perfil socioeconômico rural e a prefeitura de Tramandaí, que pertence ao perfil socioeconômico urbano permanente. Nos outros 14 municípios essas questões estavam incluídas em secretarias com um escopo mais amplo (junto com áreas como agricultura, pesca, desenvolvimento urbano, infraestrutura ou turismo) e em dois municípios eram atribuições de Departamentos específicos. Com isso, já pode-se observar algumas limitações em termos de condições e meios operativos, a análise seguiu abordando as capacidades burocráticas, financeiras, participativas e de coordenação política dos órgãos municipais responsáveis pelas políticas ambientais.

Em termos de capacidades burocráticas, os resultados indicaram que em nove municípios a quantidade de gestores empregados na área ambiental foi considerada insuficiente para construir e implementar as políticas ambientais necessárias; em apenas 12 municípios 50% ou mais dos gestores da área ambiental possuíam ensino superior completo; em apenas sete municípios a maioria da burocracia estava ocupada em cargos de provimento efetivo. Com efeito, no quesito estabilidade, as secretarias que apresentaram os piores resultados foram as dos municípios com perfil socioeconômico permanente, nos quais somente 28,97% das pessoas possuem estabilidade. Com efeito, é principalmente nesses municípios que ocorre o empreendedorismo imobiliário. Não obstante, ocorra a valorização para o solo e novas oportunidades de empregos, por outro lado, os trabalhadores que se deslocam para a região acabam povoando locais que não estão preparados para recebê-los, fazendo aumentar o problema de saneamento básico no Litoral Norte. (CABETTE; STROHAECKER, 2019). Por isso, é importante que haja melhorias em relação à estabilidade, pois esses municípios foram os que apresentaram os maiores problemas ambientais relacionados ao saneamento básico. Assim sendo, seus servidores precisam ter autonomia e estabilidade para que não estejam submetidos às oscilações políticas e, portanto, as políticas ambientais sejam efetivas. Por fim, também foi observado que em apenas seis municípios do COREDE Litoral Norte eram oferecidos planos de carreira como forma de incentivo a permanência dos servidores nos cargos.

Em relação à capacidade financeira, apesar de que todos os municípios contavam com Fundos Municipais de Meio Ambiente, 12 municípios avaliaram como insuficientes os recursos recebidos para a gestão ambiental e 14 consideraram que esta insuficiência limitava a construção e implementação de novas políticas públicas. Também foi observado que a soma dos valores gastos nos orçamentos dos quatro municípios com perfil socioeconômico urbano permanente (Capão da Canoa, Osório, Torres e Tramandaí) é superior à soma dos valores dos

orçamentos de todos os outros 17 municípios do COREDE Litoral Norte. Não obstante, são os gestores das secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com perfil urbano permanentes que demonstraram os maiores descontentamentos. Assim, em 100% das secretarias responsáveis pela gestão ambiental dos municípios com esse perfil foi informado que os recursos são insuficientes para uma boa gestão ambiental, e que há dificuldade para implantação de novas políticas em função da falta de recursos. Essas informações podem sinalizar que a gestão ambiental não está recebendo a atenção merecida, sendo preterida entre as áreas nas quais são investidos os recursos.

No que concerne às capacidades participativas, o artigo mapeou que a maioria dos municípios contavam com Conselhos Municipais de Meio Ambiente e outros canais de comunicação com a sociedade. No entanto, segundo as informações, os conselhos nem sempre são ativos e atuantes na construção da cidadania e na democratização das decisões ambientais. Os conflitos com a sociedade civil estão presentes principalmente nos municípios com perfil socioeconômico urbanos permanentes e nos urbanos para fins de segunda residência.

No que diz respeito à capacidade de coordenação política, os resultados mostraram que, em 16 municípios, o órgão ambiental interage com outras secretarias municipais; em 11 esta interação se expande para secretarias ou órgãos ambientais de outros municípios; e em 15 com organizações ambientais ou não de outras escalas (regional, estadual e federal). Ainda que com variações entre os casos (cujas explicações devem ser aprofundadas em outros trabalhos), esses dados mostraram diversas fragilidades das capacidades estatais das prefeituras municipais na construção e implementação de políticas ambientais e corroboram resultados de estudos anteriores. Ainda que as condições socioespaciais e socioeconômicas (problemas ambientais específicos, pequenos municípios, dificuldades de renda e migrações sazonais intensas) possam contribuir para esses resultados, a análise realizada neste trabalho aponta que essas fragilidades não são especificidades dos municípios do Litoral Norte - RS.

A partir desses resultados, reforça-se a importância de fortalecer as capacidades estatais dos municípios para a construção e implementação de políticas ambientais. A magnitude dos problemas e desafios ambientais contemporâneos demanda que, junto com o repasse das responsabilidades, sejam fortalecidas as condições para os municípios operarem as políticas ambientais. Tais condições perpassam o fortalecimento e qualificação da burocracia governamental; a estruturação financeira dos órgãos e políticas ambientais; a construção da cidadania ambiental e a democratização das decisões; o amadurecimento de instrumentos técnicos e políticos para a implementação de ações articuladas com outros órgãos, organizações e atores; dentre outras dimensões na interface com os problemas ambientais.



## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **BIB**, São Paulo, n. 89, 2019 (publicada em agosto de 2019), pp. 1-28.
- ATLAS SOCIOECONÔMICO. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs**. Os COREDEs são um fórum de discussão para a promoção de ações que visam o desenvolvimento regional. 2020. Disponível em:  
<<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-COREDEs>.>  
Acesso em: 20 fev. 2021.
- BICHIR, R. M. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda**: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. 2015.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). (2007). **A Política das Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, Elsevier. 2007.
- BRAGA, R. Mudanças climáticas e planejamento urbano: uma análise do Estatuto da Cidade. **VI Encontro Nacional da Anppas**. Belém, 2012. pp. 1-15.
- BRASIL**. Constituição Federal de 1988 – Art. 23. 1988. Disponível em:  
[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_07.05.2020/art\\_23\\_.asp#:~:text=Lei%20complementar%20n%20fixar%20normas%20para,bem%20estar%20em%20C%20mbio%20nacional](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_07.05.2020/art_23_.asp#:~:text=Lei%20complementar%20n%20fixar%20normas%20para,bem%20estar%20em%20C%20mbio%20nacional). Acesso em: 15 out. 2020.
- BRASIL**. Constituição Federal de 1988 – Art. 30 Inciso VIII. 1988. Disponível em:  
[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_30\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_30_.asp). Acesso em: 20 fev. 2021.
- BRASIL**. Mundo, Transformando Nosso. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A Coordenadoria-Geral de Desenvolvimento Sustentável (CGDES) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, v. 15, 2016. Disponível em:  
<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- CABETTE, A.; STROHAECKER, T. A configuração socioespacial do litoral norte do estado do Rio Grande do Sul - fluxos migratórios e urbanização difusa. **E-metropolis**, nº 38 ▪ ano 10 | setembro de 2019. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/296?name=a-configuracao-socioespacial-do-litoral-norte-do-estado-do-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 22 fev. 2021.
- CARDOSO, J. de F. GARCIA, J. P.; PEREIRA, M. F. O ensino da burocracia, um estudo de caso teórico empírico, **Revista Angrad**. Rio de Janeiro, vol 7, nr. 1. 2006.
- CARLO, S. **Gestão ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidade**. Tese (Doutorado), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- CAVALCANTI, Clóvis *et al.* **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. Cortez, 2001.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. Unpacking states in the developing world: Capacity, performance, and politics. **States in the developing world**, [s. l.], p. 1–34, 2017.

CHAVES, H. L. A.; GEHLEN, V., V. R. F. Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual. **Serv. Soc. Soc.** São Paulo, n° 135, maio/agosto, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282019000200290](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282019000200290). Acesso em: 18 out. 2020.

CIALDINI, Alexandre Sobreira; AFONSO, José Roberto; LEÃO, Sidney dos Santos Saraiva. Finanças Públicas: uma análise das capacidades estatais dos municípios brasileiros. In: GRIN, Eduardo José (Org.); DEMARCO, Diogo Joel (Org.); ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.). **CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS: O universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 1 ed. Porto Alegre: UFRGS, 2021. cap. 3, p. 125-169.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Working paper**, n. 31. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013.

CONTI, J. B. Considerações sobre as mudanças climáticas globais. **Revista do Departamento de Geografia**, v. 16, p. 70-75, 2005.

COREDE. **Perfis Regionais, 2015 – Litoral**. 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134132-20151117102724perfis-regionais-2015-litoral.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Plano estratégico participativo de desenvolvimento regional do COREDE litoral do Rio Grande do Sul**. Osório. 2017. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/09144219-plano-litoral.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Perfis regionais: Litoral**. Planejamento.rs.ov. 2015. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes#:~:text=Os%20Conselhos%20Regionais%20de%20Desenvolvimento,que%20visam%20o%20desenvolvimento%20regional>. Acesso em: 22 fev. 2020.

CUZZUOL, S. F. A. **A criação dos fundos ambientais municipais como instrumento de gestão pública local**. 2016. Disponível em: <https://sfabud.jusbrasil.com.br/artigos/231519900/a-criacao-dos-fundos-ambientais-municipais-como-instrumento-de-gestao-publica-local>. Acesso em: 25 fev. 2021.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

DE MATOS, Elmer Agostinho Carlos; GRUBER, Nelson Luiz Sambaqui. Os efeitos da atividade turística no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. **Para Onde!?**, v. 3, n. 2, 2009.

DE SOUZA, C. H. L. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação? **Sociedade e Cultura**, [s. l.], v. 20, n. 1, 2017.

DEMARCO, Diogo Joel. Índices de gestão como instrumentos de avaliação e suporte técnico à administração municipal. In: GRIN, Eduardo José (Org.) DEMARCO, Diogo Joel (Org.); ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.). **Capacidades Estatais Municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 1 ed. Porto Alegre: UFRGS, 2021, p. 573-620.

ENTREVISTADO 1. **Entrevista com servidor responsável pelo licenciamento ambiental da Secretaria de Meio ambiente do Município de Mostardas**. Concedida a Gilberto Paim da Silva Júnior. Mostardas, 2021, relato escrito por e-mail.

ENTREVISTADO 2. **Entrevista com Secretário responsável pela Secretaria de Turismo Meio Ambiente do Município de Maquiné**. Concedida a Gilberto Paim da Silva Júnior. Maquiné, 2021, relato escrito por e-mail.

ENTREVISTADO 3. **Entrevista com Servidora ocupante do cargo de bióloga na Secretaria de Meio Ambiente, Agropecuária e Pesca do Município de Arroio do Sal**. Concedida a Gilberto Paim da Silva Júnior. Arroio do Sal, 2021, relato escrito por e-mail.

ENTREVISTADO 4. **Entrevista com Secretário responsável pela Secretaria de Meio Ambiente do Município de Balneário Pinhal**. Concedida a Gilberto Paim da Silva Júnior. Balneário Pinhal, 2021, relato escrito por e-mail.

ENTREVISTADA 5. **Entrevista realizada com funcionária do setor administrativo da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Cidreira**. Concedida a Gilberto Paim da Silva Júnior. Cidreira, 2021, relato escrito por e-mail.

ENTREVISTADO 6. **Entrevista realizada com agente responsável pelo licenciamento ambiental do Departamento de Meio Ambiente vinculado à Secretaria de Meio Ambiente, Mobilidade e Desenvolvimento Urbano do Município de Capão da Canoa**. Concedida a Gilberto Paim da Silva Júnior, Capão da Canoa, 2021, relato escrito por e-mail.

ENTREVISTADO 7. **Entrevista realizada com o chefe do Departamento de Gestão Ambiental do Município de Dom Pedro de Alcântara**. Concedida a Gilberto Paim da Silva Júnior. Dom Pedro de Alcântara, 2021, relato escrito por e-mail.

ENTREVISTADO 8. **Entrevista realizada com o Secretário responsável pela Secretaria de Esporte, Turismo e Meio Ambiente do Município de Itati**. Concedida a Gilberto Paim da Silva Júnior. Itati, 2021, relato escrito por e-mail.

ENTREVISTADO 9. **Entrevista realizada com o Secretário responsável pela Secretaria de Meio Ambiente de Morrinhos do Sul**. Concedida a Gilberto Paim da Silva Júnior. Morrinhos do Sul, 2021, relato escrito por e-mail.

ENTREVISTADO 10. **Entrevista realizada com a Chefe do Departamento Administrativo da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Tramandaí**. Concedida a Gilberto Paim da Silva Júnior. Tramandaí, 2020, relato escrito por e-mail.

ENTREVISTADO 11. **Entrevista realizada com o responsável pelo Setor Administrativo do Departamento de Gestão Ambiental da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente do Município de Terra de Areia**. Concedida a Gilberto Paim da Silva Júnior. Terra de Areia, 2021, relato escrito por e-mail.

ENTREVISTADA 12. **Entrevista realizada com a Secretária responsável pela Secretaria de Meio Ambiente, Pesca, Proteção Animal e Agricultura do Município de Imbé.** Concedida a Gilberto Paim da Silva Júnior. Imbé, 2021, relato escrito por e-mail.

ENTREVISTADO 13. **Entrevista realizada com o assessor de assuntos ambientais da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente do Município de Osório.** Concedida a Gilberto Paim da Silva Júnior. Osório, 2021, relato escrito por e-mail.

ESPÍNOLA, A. M. **Transformações Espaciais na Zona Costeira:** um estudo das relações entre economia, turismo e território. 2013. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

EVANS, P. B. **Embedded Autonomy.** Princeton: Princeton University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. **O Estado como problema e solução.** Nova Lua, São Paulo, n. 28-29, p. 1-29, abr.1993. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s0102-64451993000100006](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0102-64451993000100006). Acesso em 02 fev 2020.

FEE – Fundação de Economia e Estatística. **COREDE Litoral.** Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/COREDEs/detalhe/?COREDE=Litoral>. Acesso em: 26 jan. 2021.

FIRJAN. **Criação de Municípios:** mais impostos e menos serviços à população. Rio de Janeiro: FIRJAN. Recuperado em 14 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br>. Acesso em: 18 nov. 2020.

FUJIMOTO, N. S. V. Moura et al. Litoral norte do estado do Rio Grande do Sul: indicadores socioeconômicos e principais problemas ambientais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 13, pp. 99-124, jan./jun. 2006. Editora UFPR.

GERMANI, Y. F. et al. Vulnerabilidade costeira e perda de ambientes devido à elevação do nível do mar no litoral sul do Rio Grande do Sul. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 15, n. 1, pp. 121-131, 2015. Disponível em: <https://www.realyc.org/articulo.oa?id=388340144010>. Acesso em 02 fev.2021

GOMIDE, A. de Á. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2016.

GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro n. 52, v. 5, pp. 935-955, set. - out. 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122018000500935](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000500935). Acesso em: 19 ago. 2020.

GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura, Goiânia**, v. 20, n. 1, pp. 3-12, jan./jun. 2017.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI**. 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6760>. Acesso em: 18 nov. 2020.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*. Print versão ISSN 0104-4478 On-line versão ISSN 1678-9873. **Rev. Sociol. Polit.** v.24, n.58, Curitiba, June 2016.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas, In: GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. (Org) **Capacidades Estatais e Democracia**, Arranjos Institucionais de Políticas Públicas, Brasília, 2014.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira, in: PIRES, R.; LOTTA, G. (org.) **burocracia e políticas públicas no Brasil**. 2018.

GOMIDE, A.; PIRES, R. C. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, 2016.

GRISA, C.; MARTINS KATO, K. Y.; FLEXOR, G. G. ZIMMERMANN, S. A. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, pp.13-38, jan./jun. 2017.

GUERRA, A. J. T.; MARÇAL, M. dos S. **Geomorfologia Ambiental**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, 190p.

GUIMARÃES, R. P. O desafio político do desenvolvimento sustentado. **Lua Nova**, nº 35, São Paulo. 1995.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013**. Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/apresentacao/portarias/200-comite-de-estatisticas-sociais/base-de-dados/1144-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em: 25 fev. 2021.

JACOBI, P. Meio ambiente e sustentabilidade. O Município no século XXI: cenários e perspectivas. **Cepam—Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal**, pp. 175-183, 1999.

LAMBERT, A. **Fundos Ambientais**: bem mais do que simples mecanismos financeiros: uma ferramenta de gestão ambiental. Elaborado para o workshop do DFID sobre Ferramentas de gestão Ambiental que não sejam do tipo clássico de "comando e controle". Cuiabá (Brasil) pp. 22-23 de março de 2002. Disponível em: [www.conservationfinance.org/.../Fundos\\_Ambientais\\_-\\_Portuguese.pdf](http://www.conservationfinance.org/.../Fundos_Ambientais_-_Portuguese.pdf). Acesso em: 23 fev. 2021.

LAVALLE, A. G.; RODRIGUES, M.; GUICHENEY, H. Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 27, 2020.

LEME, T. N. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Planejamento e Políticas públicas – PPP**. n. 35 | jul./dez. 2010.

LEME, T. N.; SOTERO, J. P. Fontes de Recursos Financeiros Para a Gestão Ambiental Pública: Cenários e Estratégias de Captação para o Funcionamento de Fundos Socioambientais. **Reflexões sobre o sistema de financiamento ambiental no Brasil**. Brasil: Série Financiamento e Fomento Ambiental no Brasil, 2008. Volume 2.

LIMA, E. N. **Saneamento básico na zona costeira do Estado do Rio Grande do Sul: impactos sobre a balneabilidade**. 2017. 45 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Curso de Ciências Econômicas, Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2017.

LIMA, L. L.; LUI L.; RUIZ, K. P. B.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre, **Urbe. Revista brasileira de gestão urbana**, vol.12. Curitiba 2020. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692020000100222&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692020000100222&tlng=pt). Acesso em: 20 nov.2020.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados**. Vol. 60 n°. 4. Rio de Janeiro out./dez. 2017. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582017000401025&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000401025&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 20 nov. 2020.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 25, p. 3–21, 2017.

MATOS, E. A. C. de; GRUBER, N. L. S. Os efeitos da atividade turística no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. **Para Onde!?**, v. 3, n. 2, 2009.

MOURA, N. S. V.; MORAN, E. F.; STROHAECKER, T. M. KUNST, A. V. A Urbanização na Zona Costeira: Processos Locais e Regionais e as Transformações Ambientais - o caso do Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. **Ciência e Natura**. 2015, 37 (3), 594-612. ISSN: 0100-8307. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=467546194046>. Acesso em: 30 set. 2020.

MOURA, Nina Simone Vilaverde *et al.* A Urbanização na Zona Costeira: Processos Locais e Regionais e as Mudanças Ambientais - O Caso da Costa Norte do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. **Ciência e Natureza**, v. 37, n. 3, 2015.

PAPI, Luciana Panizzi *et al.* Planejamento governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros. *In*: GRIN, Eduardo José (Org.) DEMARCO, Diogo Joel (Org.); ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.). **CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS: O universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 1 ed. Porto Alegre: UFRGS, 2021. cap. 4, p. 170-197.

PASSOS, P. N. C de. A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Vol. 6, 2009. Curitiba – PR. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/d01c/4ec95c79faf6f727de53779eb3cd2d319c0b.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2020.

PBMC. **2016**: Mudanças Climáticas e Cidades. Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas [Ribeiro, S.K., Santos, A.S. (Eds.)]. PBMC, COPPE – UFRJ. Rio de Janeiro, Brasil. 116p. ISBN: 978-85-285-0344-9. Disponível em: [http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/documentos/Relatorio\\_UM\\_v10-2017-1.pdf](http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/documentos/Relatorio_UM_v10-2017-1.pdf). Acesso em: 19 ago. 2020.

PEREIRA, A. K. **A construção de capacidade estatal por redes transversais**: o caso de Belo Monte. [s. l.], 2014.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, **Hoboken**, v. 8, n. 4, pp. 449-478, out. 1995.

PINTO, E. C. et al. **Estado, instituições e democracia**: desenvolvimento / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*. Print versão ISSN 0104-4478 On-line versão ISSN 1678-9873. **Rev. Sociol. Polit.** vol.24 no.58 Curitiba June 2016.

QUINTAS, J. S. **Introdução à gestão ambiental pública**. Brasília: Ibama, 2005.

RIBEIRO, W C. Impactos das mudanças climáticas em cidades no Brasil. **Parcerias estratégicas**, v. 13, n. 27, p. 297-322, 2010.

RIGHI, E.; GRUBLER, N.L.S; BASSO, L.A. Alterações ambientais dos recursos hídricos e das dunas na orla da Lagoa dos Quadros – litoral norte do RS. **Gravel**: v. 10 - nº1, p. 35 – 46. Porto Alegre. 2012.

RODRIGUES, C. B. et al. **Instrumentos de gestão ambiental em municípios do semiárido brasileiro**. 2016.

SANO, Hironobu; FILHO, Mário Jorge Montenegro. As técnicas de avaliação de eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 22, p. 35-61, 3 4 2013.

SANTOS, M. **Por uma economia política da cidade**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SANTOS, P. R. **Capacidades estatais, participação e políticas públicas de juventude no Brasil (2003, 2014)**. 203 f. 2017. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2017.

SEGATTO, C. I.; MACIEL, F.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [s. l.], v. 26, n. 84, 2021.

SILVA, A. F. DA; TOLDO JUNIOR, E. E. VAN ROOIJEN, A.; ABREU, C. F.; RODRIGUES FILHO, J. L.; ROCHA, R. DOS S.; AQUINO, R. DOS S. Inundação Costeira por Elevação do Nível do Mar em Imbé e Tramandaí - RS. **Revista Brasileira de Cartografia**, v. 72, n. 3, p. 541-557, 22 set. 2020. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistabrasileiracartografia/article/view/48706>. Acesso em: 02 fev. 2021

SILVA, L. B. da; ALMEIDA, L. de A. Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S. l.], n. 2, 2020. DOI: 10.18829/1905. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/24606>. Acesso em: 14 jun. 2022.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas, in: MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; MOTTA, G.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C. P., (Orgs.), **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**, Brasília, 2020.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. desafio da federação Brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, Eduardo José (Org.) DEMARCO, Diogo (Org.); ABRUCIO, Fernando José (Org.). **CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS: O universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 1 ed. Porto Alegre: UFRGS, v. 1, 2021. cap. 2, p. 86-124.

STROHAECKER, T. M. **A urbanização no Litoral Norte do Rio Grande do Sul: contribuição para gestão urbana ambiental do município de Capão da Canoa**. 2007. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007

\_\_\_\_\_. **A Urbanização no Litoral Norte do Rio Grande do Sul: Contribuição para a Gestão Urbana Ambiental do Município de Capão da Canoa**. 2007 Tese (Pós-Graduação em Geociências) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

STROHAECKER, Tânia Marques; TOLDO, Eírio. GT9-5-499 DIRETRIZES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARA O LITORAL NORTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Anais ENANPUR**, v. 14, n. 1, 2011.

TCERS. **despesas efetivadas com a gestão do meio ambiente no ano de 2018 2019**. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/inicial>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

TEIXEIRA.C.G. A competência dos municípios em matéria ambiental na constituição federal de 1988. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIV, n. 49, p. 14-26, abr./jun.2010. Disponível em <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25473.pdf>>. Acesso em: 02 fev 2021.

WAGNER, A. G. BELLOTTO, V. R. Estações de Tratamento de Esgoto Sanitário: Análise Econômica de Alternativas para Municípios Litorâneos-Estudo de Caso-Balneário Camboriú



e Itajaí (SC), Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada-Journal of Integrated Coastal Zone Management**, v. 8, n. 1, pp. 93-108, 2008.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da UnB, 1991.

## **APÊNDICE A — ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

Nome do entrevistado:

### **TRAJETÓRIA DA PESSOA ENTREVISTADA.**

---

- 1) Quando o Sr (a) começou a trabalhar na secretaria do meio ambiente?
- 2) Durante a trajetória quais funções desempenhou?
- 3) Quanto tempo permaneceu em cada função?

### **CAPACIDADES BUROCRÁTICAS**

---

- 1) De que forma é feito o recrutamento das pessoas que trabalham na secretaria do meio ambiente? Através de concursos para servidores efetivos, ou são funcionários contratados, ou seja, sem vínculo?
- 2) Qual a quantidade de funcionários alocados na secretaria? é suficiente para atender a demanda de serviços de forma satisfatória?
- 3) Quanto a rotatividade, em média quanto tempo as pessoas permanecem trabalhando na secretaria?
- 4) Qual o perfil do pessoal alocado na secretaria no que diz respeito a qualificação para o desempenho da função para a qual cada um está designado, ou seja, qual a sua formação acadêmica?
- 5) Existe efetivamente ações por parte da gestão municipal na qualificação dos servidores que trabalham na secretaria?
- 6) Existe plano de carreira, perspectiva de melhorias ou incentivos para crescimento profissional no que diz respeito a premiação para qualificação profissional? Quantas pessoas trabalham diretamente na secretaria de MA?
- 7) Quantos são concursados de cargo efetivo, e quais são os seus cargos?
- 8) Quantos exercem função de confiança, e quais são esses cargos?

## **CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO POLÍTICA**

---

- 1) Existe articulação entre os órgão e as secretarias municipais para que sejam atendidas as demandas que dizem respeito a melhorias nas questões ambientais?
- 2) Existe interação com as burocracias de outros municípios para objetivos em comum sobre as questões ambientais?
- 3) Como ocorre a interação com a administração de outros municípios ou órgão de outras esferas de governo?
- 4) Com quais órgãos ou entidades a secretaria de meio ambiente interage?
- 5) Existe dificuldade para que sejam traçados objetivos em comum com outros órgãos ou entidades?

## **CAPACIDADE FINANCEIRA**

---

- 1) Os recursos financeiros destinados pelo municípios para a secretaria do meio ambiente são suficientes para uma boa gestão da questão ambiental?
- 2) Existem dificuldades para implementar políticas ambientais em função da falta de recursos financeiros?
- 3) Quais as melhorias poderiam ser implementadas caso fosse possível destinar uma fatia maior de recursos para serem usados na gestão da questão ambiental?

## **CAPACIDADES PARTICIPATIVAS**

---

- 1) Existem canais de comunicação entre a secretaria de meio ambiente e a sociedade civil?
- 2) A participação da sociedade civil de alguma forma permite que se crie políticas efetivas para a questão ambiental?
- 3) Como funciona o diálogo com as organizações e movimentos sociais. Existem conflitos?
- 4) Na existência de conflitos quais os procedimentos para se buscar uma mediação?
- 5) Existe um Conselho Municipal de Meio Ambiente.

6) Ocorrem reuniões do Município com o Conselho Municipal de Meio Ambiente? Com que periodicidade ocorrem as reuniões?

### **QUESTÕES FINAIS**

---

De que forma a gestão municipal pensa a questão da mitigação dos impactos ambientais?

Existem medidas por parte da secretaria para que os impactos sejam mitigados? Quais?