

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Gabriela Lorena Borges Gonçalves

ANÁLISE DA MUNICIPALIZAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DE LICENCIAMENTO,
CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL EM MINAS GERAIS

Belo Horizonte
2025

Gabriela Lorena Borges Gonçalves

ANÁLISE DA MUNICIPALIZAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DE LICENCIAMENTO,
CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL EM MINAS GERAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade de monografia ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Administração Pública.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Karina Rabelo Leite Marinho

Belo Horizonte
2025

G635a Gonçalves, Gabriela Lorena Borges.
Análise da municipalização das competências de licenciamento,
controle e fiscalização ambiental em Minas Gerais. / Gabriela Lorena
Borges Gonçalves. – 2025.
183 f. ; il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração
Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho,
Fundação João Pinheiro, 2025.

Orientadora: Profa. Dra. Karina Rabelo Leite Marinho.

Bibliografia: f. 152-159

1. Gestão ambiental - Municipalização - Minas Gerais. 2.
Legislação ambiental - Administração municipal - Minas Gerais. 3.
Política ambiental - Municipalização - Minas Gerais. 4. Lei
Complementar nº 140/2011. 5. Deliberação Normativa Copam nº
213/2017.

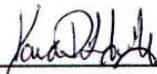
CDU 504.04(815)

Gabriela Lorena Borges Gonçalves

ANÁLISE DA MUNICIPALIZAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DE LICENCIAMENTO,
CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL EM MINAS GERAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharela em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora



Prof^ª. Dra. Karina Rabelo Leite Marinho (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Dr. Marcos Arcanjo de Assis (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Dr. Marcos Cristiano Zucareli (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 01 de dezembro de 2025.

Dedico este trabalho e a conclusão da graduação àquelas e àqueles que, carregando 'Borges' ou 'Gonçalves' no sobrenome, vieram antes de mim, mas não tiveram as mesmas oportunidades que eu tive - ou, pelo menos, não tão cedo quanto eu tive. Essa conquista é por vocês.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe e ao meu pai, por serem exemplo de coragem e dedicação, além de incentivo e estrutura que me permitiram iniciar e permanecer na graduação.

Aos demais familiares, especialmente meu irmão, minhas irmãs e minhas sobrinhas, pelo apoio constante, pelo incentivo e pelas trocas de afeto.

Aos amigos, às amigas e aos colegas, pela parceria, pelas conversas e pela força compartilhada nos momentos de desafio. Em especial, às amigas e aos amigos “mentalmente instáveis” e aos queridos e às queridas que fazem parte da “Confraria do Café”, por tornarem esse trajeto mais leve.

À minha orientadora, Karina, pelo apoio e pelas ponderações realizadas, que muito contribuíram para a evolução desta pesquisa.

Aos professores, às professoras e a todo o corpo de profissionais da Fundação João Pinheiro, pela disponibilidade, pela dedicação e pelo compromisso com a sólida e acolhedora formação de servidores públicos.

Aos colegas de estágio da GRA/FEAM e da DARPS/SES, pelas trocas, pelos aprendizados e pela convivência.

Às professoras e aos professores que, nas escolas públicas de Matozinhos, muito me ensinaram e sempre acreditaram na minha capacidade. Em especial, agradeço aos servidores da Escola Vitiza, pelo acolhimento no período mais difícil da minha vida escolar.

A todas as pessoas que, por meio de entrevistas ou questionários, participaram da pesquisa, pela confiança e pela contribuição.

Obrigada a todas as pessoas que, de alguma forma, fizeram parte da minha trajetória na graduação e, em especial, na escrita deste trabalho. Cada gesto e cada palavra foram essenciais para que eu chegasse até aqui.

“Mas iremos achar o tom
Um acorde com um lindo som
E fazer com que fique bom
Outra vez, o nosso cantar
E a gente vai ser feliz
Olha nós outra vez no ar
O Show Tem Que Continuar”

(Arlindo Cruz, Sombrinha e Luiz Carlos da Vila)

RESUMO

Esta pesquisa teve o objetivo central de descrever e analisar o desenho e a implementação do programa mineiro de municipalização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental, bem como identificar os principais avanços e desafios decorrentes desse processo. A competência municipal para o licenciamento ambiental, amparada constitucionalmente, é detalhada em âmbito federal pela Lei Complementar nº 140/2011 e, em Minas Gerais, regulamentada pela Deliberação Normativa do Conselho Estadual de Política Ambiental nº 213/2017. O programa mineiro de municipalização abrange, em conjunto, o licenciamento, o controle e a fiscalização ambiental. O presente Trabalho de Conclusão de Curso é um estudo de caso com abordagem predominantemente qualitativa, auxiliada por dados quantitativos. A metodologia combinou análise teórica, legislativa e documental, com a aplicação de entrevistas semiestruturadas a servidores estaduais, questionários eletrônicos a representantes municipais e o uso de dados secundários de bases institucionais. A investigação revelou que o desenho e a implementação do programa têm sido marcados mais por experiência acumulada dos servidores estaduais, notadamente gestores e técnicos da Gerência de Apoio à Regularização Ambiental Municipal, da Fundação Estadual do Meio Ambiente, do que por um planejamento estratégico definido. Entre os avanços significativos identificados, destacam-se a crescente adesão dos municípios, a criação de instrumentos normativos e da gerência responsável pelo programa, o lançamento do Sistema Municipal de Meio Ambiente de Minas Gerais e o apoio técnico prestado aos municípios. Não obstante, persistem desafios como a ausência de definição e mensuração de objetivos de longo prazo, a falta de verificação e acompanhamento dos requisitos para os municípios de competência originária, a homogeneidade das práticas, as limitações de pessoal, as diferentes capacidades municipais e a incipiente rotina de monitoramento e avaliação da gerência. A partir da constatação desses desafios, são tecidas sugestões de aprimoramento do programa estudado, de modo a contribuir para o fortalecimento da descentralização ambiental em Minas Gerais.

Palavras-chave: municipalização ambiental; licenciamento ambiental; descentralização; políticas públicas; Deliberação Normativa Copam nº 213/2017.

ABSTRACT

The central objective of this research was to describe and analyze the design and implementation of the Minas Gerais program for the municipalization of competencies for environmental licensing, control, and enforcement, as well as to identify the main advances and challenges arising from this process. The municipal competence for environmental licensing, constitutionally guaranteed, is detailed at the federal level by Complementary Law No. 140/2011 and, in Minas Gerais, regulated by Conselho Estadual de Política Ambiental Normative Deliberation No. 213/2017. The Minas Gerais municipalization program encompasses environmental licensing, control, and enforcement. This Final Course Project is a case study with a predominantly qualitative approach, aided by quantitative data. The methodology combined theoretical, legislative, and documentary analysis with the application of semi-structured interviews with state officials from the state of Minas Gerais, electronic questionnaires to municipal representatives, and the use of secondary data from institutional databases. The investigation revealed that the design and implementation of the program have been marked more by the accumulated experience of state officials, notably managers and technicians from the Gerência de Apoio à Regularização Ambiental Municipal, of Fundação Estadual do Meio Ambiente, than by a defined strategic plan. Among the significant advances identified are the growing participation of municipalities, the creation of regulatory instruments and the management responsible for the program, the launch of the Sistema Municipal de Meio Ambiente de Minas Gerais, and the technical support provided to municipalities. Nevertheless, challenges persist, such as the lack of definition and measurement of long-term objectives, the lack of verification and monitoring of requirements for municipalities with original jurisdiction, the homogeneity of practices, human resources limitations, different municipal capacities, and the incipient routine of monitoring and evaluation by the management. Based on these challenges, suggestions are made for improving the studied program, in order to contribute to strengthening environmental decentralization in Minas Gerais.

Keywords: environmental municipalization; environmental licensing; decentralization; public policies; Copam Normative Deliberation No. 213/2017.

RESUMEN

Esta investigación tuvo como objetivo central describir y analizar el diseño y la implementación del programa minero de municipalización de competencias de licenciamiento, control y fiscalización ambiental, así como identificar los principales avances y desafíos derivados de este proceso. La competencia municipal para el licenciamiento ambiental, respaldada constitucionalmente, está detallada en el ámbito federal por la Ley Complementaria nº 140/2011 y, en Minas Gerais, reglamentada por la Deliberación Normativa del Conselho Estadual de Política Ambiental nº 213/2017. El programa minero de municipalización abarca, de forma integrada, el licenciamiento, el control y la fiscalización ambiental. El presente Trabajo de Conclusión de Curso es un estudio de caso con enfoque predominantemente cualitativo, apoyado por datos cuantitativos. La metodología combinó análisis teórico, legislativo y documental, con la aplicación de entrevistas semiestructuradas a servidores estatales, cuestionarios electrónicos a representantes municipales y el uso de datos secundarios de bases institucionales. La investigación reveló que el diseño y la implementación del programa han estado marcados más por la experiencia acumulada de funcionarios estatales, en particular de los directivos y técnicos de la Gerência de Apoio à Regularização Ambiental Municipal, de la Fundação Estadual do Meio Ambiente, que por una planificación estratégica definida. Entre los avances significativos identificados, se destacan la creciente adhesión de los municipios, la creación de instrumentos normativos y de la gerencia responsable del programa, el lanzamiento del Sistema Municipal de Meio Ambiente de Minas Gerais y el apoyo técnico brindado a los municipios. No obstante, persisten desafíos como la ausencia de definición y medición de objetivos a largo plazo, la falta de verificación y seguimiento de los requisitos para los municipios con competencia originaria, la homogeneidad de las prácticas, las limitaciones de recursos humanos, las distintas capacidades municipales y la incipiente rutina de monitoreo y evaluación de la gerencia. A partir de la constatación de estos desafíos, se presentan sugerencias para mejorar el programa estudiado, con el fin de contribuir al fortalecimiento de la descentralización ambiental en Minas Gerais.

Palabras clave: municipalización ambiental; licenciamiento ambiental; descentralización; políticas públicas; Deliberación Normativa Copam nº 213/2017.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Apresentação da Política de Regularização Ambiental e dos dois programas que a compõem.....	28
Mapa 1: Distribuição dos Municípios Mineiros por URA (2025).....	57
Quadro 1: Síntese Comparativa - Adesão à Competência Originária x Celebração de Convênio.....	62
Figura 2: Dimensões que Orientam a Análise do Programa Mineiro de Municipalização do Licenciamento, Controle e Fiscalização Ambiental.....	64
Figura 3: Desenho do Programa Mineiro de Municipalização do Licenciamento, Controle e Fiscalização Ambiental a partir do Mapa de Processos e Resultados.....	71
Mapa 2: Adesão ao Licenciamento Ambiental Municipal em Minas Gerais antes da Publicação da DN Copam nº 213/2017.....	73
Gráfico 1: Adesão Anual ao Licenciamento Ambiental Municipal a partir de 2017 em Minas Gerais.....	74
Mapa 3: Adesão ao Licenciamento Ambiental Municipal em Minas Gerais em Setembro de 2025.....	76
Mapa 4: Número de Processos de Licenciamento Ambiental Formalizados no Estado por Empreendimentos de Municípios Estratégicos de 2025.....	79
Mapa 5: População dos Municípios de Minas Gerais (2022) e Adesão ao Licenciamento Ambiental (2025).....	81
Mapa 6: População Urbana dos Municípios de Minas Gerais (2022) e Adesão ao Licenciamento Ambiental (2025).....	82
Mapa 7: PIB per capita dos Municípios de Minas Gerais (2021) e Adesão ao Licenciamento Ambiental (2025).....	84
Quadro 2: Síntese dos Principais Achados e das Recomendações de Aprimoramento.....	148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Respostas esperadas e obtidas por URA - municípios que licenciam há pelo menos um ano.....	23
Tabela 2: Respostas esperadas e obtidas por URA - municípios estratégicos que ainda não licenciam.....	24
Tabela 3: Adesão dos Municípios ao Licenciamento Ambiental via Consórcio por URA.....	75
Tabela 4: Percentual de Adesão ao Licenciamento Ambiental Municipal por URA...	78
Tabela 5: Estatísticas descritivas da população dos municípios.....	81
Tabela 6: Estatísticas descritivas da população urbana dos municípios.....	83
Tabela 7: Estatísticas descritivas do PIB per capita dos municípios.....	85
Tabela 8: Percentual de municípios que não têm processos cadastrados no SIMMA-MG por URA.....	115

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CODEMA	Conselho Municipal de Meio Ambiente
Copam	Conselho Estadual de Política Ambiental
DN	Deliberação Normativa
DRA	Diretoria de Apoio à Regularização Ambiental
FEAM	Fundação Estadual do Meio Ambiente
GRA	Gerência de Apoio à Regularização Ambiental Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEF	Instituto Estadual de Florestas
LC nº 140/2011	Lei Complementar nº 140/2011
MaPR	Mapa de Processos e Resultados
M&A	Monitoramento e Avaliação
MML	Metodologia do Marco Lógico
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento
Sustentável	
SIMMA-MG	Sistema Municipal de Meio Ambiente de Minas Gerais
SLA	Sistema de Licenciamento Ambiental
SUPRAM	Superintendência Regional de Meio Ambiente
SURAM	Subsecretaria de Regularização Ambiental
URA	Unidade Regional de Regularização Ambiental

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. METODOLOGIA.....	17
2.1 Revisão da Literatura e Coleta de Dados Secundários.....	18
2.2 Coleta de Dados Primários.....	19
2.2.1 Entrevistas com os servidores estaduais.....	20
2.2.2 Questionários enviados aos municípios.....	22
2.3 Resgate e Elaboração do Desenho do Programa.....	25
2.4 Aspectos Metodológicos Complementares.....	25
3. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
3.1 Desenho de Políticas Públicas.....	31
3.2 Implementação de Políticas Públicas.....	35
3.3 Enfoque Avaliativo para Análise de Políticas Públicas.....	38
4. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO.....	43
4.1 Federalismo.....	44
4.2 Descentralização e seus Reflexos nas Competências Ambientais.....	46
5. MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL.....	49
5.1 A Dimensão Normativa do Programa em Minas Gerais.....	52
5.2 Procedimentos para Assunção das Competências em Minas Gerais.....	56
6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	64
6.1 O Desenho do Programa de Municipalização em Minas Gerais.....	65
6.2 O que os Dados Mostram sobre a Municipalização em Minas Gerais.....	72
6.2.1 Expansão da municipalização.....	73
6.2.2 Perfil econômico e demográfico dos municípios que licenciam e dos que não licenciam.....	80
6.3 A Implementação do Programa.....	86
6.3.1 A GRA e os municípios: da atuação supletiva à atuação subsidiária....	86
6.3.2 Os consórcios como ferramenta de expansão da adesão.....	93
6.3.3 Por que os municípios aderem ao licenciamento ambiental?.....	95
6.3.4 A arrecadação municipal via licenciamento e fiscalização: incentivo à adesão, sustentabilidade financeira, utilização dos recursos e definição dos valores.....	97
6.3.5 As influências políticas na municipalização do licenciamento ambiental... 101	
6.3.6 Suficiência dos requisitos e a ambiguidade da autodeclaração.....	105
6.3.7 A estrutura e o funcionamento do licenciamento ambiental municipal.	107
6.3.8 A participação popular como requisito e objetivo do programa.....	112
6.3.9 Utilização do SIMMA-MG pelos municípios.....	115
6.3.10 Desafios na fiscalização ambiental municipal.....	118
6.4 Análise do Programa a partir das Percepções.....	120

6.4.1 Alcance dos objetivos e benefícios obtidos com o programa.....	121
6.4.2 Rotina de monitoramento e avaliação da gerência.....	125
6.4.3 Análise da existência de desvios e da coerência entre meios e fins na implementação do programa.....	127
6.4.4 Percepções sobre as mudanças na legislação ocorridas em 2025.....	130
6.4.5 Um olhar prospectivo sobre a municipalização a partir da percepção dos municípios estratégicos que ainda não licenciam.....	132
7. CONCLUSÕES.....	137
REFERÊNCIAS.....	152
APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) - Entrevista	160
APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista destinado aos Servidores Estaduais.....	163
APÊNDICE C - Questionário enviado aos Municípios que Exercem as Competências Ambientais.....	167
APÊNDICE D - Questionário enviado aos Municípios Estratégicos que ainda Não Exercem as Competências Ambientais.....	174
ANEXO A - Lista de Municípios por Unidade Regional de Regularização Ambiental (URA).....	179
ANEXO B - Lista de Municípios Estratégicos.....	182

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem o objetivo central de descrever e analisar o desenho e a implementação do programa mineiro de municipalização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental, bem como identificar os principais avanços e desafios decorrentes desse processo. Nesse sentido, o estudo é orientado pelos seguintes eixos analíticos: 1) Desenho e condução do programa; 2) Requisitos para adesão municipal; 3) Estratégias de indução à adesão; 4) Acompanhamento dos municípios pela Gerência de Apoio à Regularização Ambiental Municipal (GRA), da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM); 5) Apoio aos municípios; 6) Objetivos do programa; 7) Uso do Sistema Municipal de Meio Ambiente de Minas Gerais (SIMMA-MG); e 8) Rotina de monitoramento e avaliação do programa.

Para isso, os objetivos específicos deste estudo são: a) Contextualizar o processo de municipalização das competências ambientais no Brasil, a partir da discussão sobre federalismo e descentralização, com ênfase no caso mineiro; b) Articular conceitos ligados ao desenho, à implementação e à avaliação de políticas públicas; c) Descrever, sistematizar e analisar o desenho do programa mineiro de municipalização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental; d) Descrever e analisar a implementação do programa; e) Identificar os principais desafios enfrentados e os avanços decorrentes do processo de municipalização; f) Propor sugestões de melhoria para o programa em estudo.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 instituiu um modelo federativo cooperativo, atribuindo a todos os entes da federação a responsabilidade compartilhada pela gestão ambiental. Assim, a competência municipal para o licenciamento ambiental, de base constitucional, é detalhada pela Lei Complementar nº 140/2011 (LC nº 140/2011), no âmbito federal; e, no estado de Minas Gerais, regulamentada pela Deliberação Normativa nº 213, de 22 de fevereiro de 2017, proposta pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (DN Copam nº 213/2017).

Além do licenciamento, são municipalizados, em conjunto, o controle e a fiscalização ambiental. A partir desse cenário, o presente trabalho tem como foco esse processo de municipalização em Minas Gerais, com ênfase no programa conduzido pela GRA/FEAM. Com a pesquisa, buscou-se responder à questão: como se configuram o desenho e a implementação do programa mineiro de

municipalização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental? Quais avanços e desafios têm surgido desse processo?

A investigação revelou que o desenho e a implementação do programa mineiro têm sido marcados mais por experiência acumulada dos servidores estaduais, notadamente gestores e técnicos da GRA, do que por um planejamento estratégico definido. O programa demonstra avanços significativos, como a adesão crescente dos municípios, os instrumentos normativos, a criação da gerência, o lançamento do SIMMA-MG e o apoio prestado aos municípios. Apesar disso, ainda são enfrentados desafios relacionados, principalmente, à ausência de definição e mensuração de objetivos de longo prazo, à falta de verificação e acompanhamento dos requisitos para os municípios de competência originária, à homogeneidade das práticas, às limitações de pessoal, às diferentes capacidades municipais e à incipiente rotina de monitoramento e avaliação da gerência. Tais achados balizam as sugestões de aprimoramento propostas ao final deste trabalho.

A pesquisa revelou-se relevante de forma prática e, também, acadêmica. No âmbito prático, os resultados oferecem subsídios para o aprimoramento do programa em Minas Gerais - sob a ótica do ente estado e, ademais, dos entes municipais -, contribuindo ainda para a implementação de iniciativas semelhantes em outros estados brasileiros. No campo acadêmico, a pesquisa ampliou o debate sobre descentralização e municipalização das competências ambientais - uma temática ainda pouco explorada no âmbito da Administração Pública - e sobre desenho, implementação e avaliação de políticas públicas.

O programa em estudo foi institucionalizado de forma mais estruturada a partir de 2017, com a publicação da DN Copam nº 213/2017. Ao final de setembro de 2025, 254 municípios (29,78% do total de municípios do estado) exerciam a competência originária para o licenciamento ambiental, e 19 atuavam, também, mediante delegação estadual - dados que indicam a expansão e a consolidação do processo de municipalização no estado. Há expectativa de crescimento desse número, até que se atinja um ponto de estabilização. Nesse contexto, a pesquisa pode contribuir com a qualidade do processo de municipalização, apoiando desde a adesão de novos municípios até o aprimoramento das ações de apoio técnico e institucional promovidas pela GRA.

Além disso, em pesquisa realizada em abril de 2025 - quando da elaboração do projeto que orientou esta pesquisa - na *Scientific Electronic Library Online*

(SciELO), utilizando palavras-chave como “gestão ambiental municipal”, “licenciamento ambiental municipal”, “municipalização/descentralização”, “desenho e implementação” e “avaliação”, foram identificados poucos estudos diretamente relacionados ao tema. A pesquisa bibliográfica indicou que os trabalhos existentes concentram-se em áreas correlatas - como resíduos sólidos, participação social ou transparência -, mas raramente abordam o desenho e a implementação desse programa específico.

Isso corroborou o apontamento de Cavalcante (2011), o qual afirma que o foco dos estudos sobre descentralização recai sobre o aspecto fiscal e sobre as políticas sociais, o que, então, não inclui a descentralização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambientais. Ademais, Abreu (2016) argumenta que, por se tratar de um tema recente, a municipalização do licenciamento ambiental ainda é insuficientemente explorada dentro da literatura. Em complemento, Alves, Nascimento e Fonseca (2022) apontam que a maioria dos estudos ligados à temática dos municípios que assumiram o licenciamento ambiental no âmbito do estado de Minas Gerais está restrita a dissertações, teses e artigos publicados em anais de eventos científicos, havendo poucas publicações em periódicos de impacto. Assim, o presente estudo contribui para preencher uma lacuna teórica importante, ao articular dimensões normativas, empíricas e perceptivas do processo de municipalização ambiental no estado.

Este trabalho está organizado em sete capítulos, que são desdobrados em seções e subseções. Além desta introdução, o segundo capítulo descreve os procedimentos metodológicos utilizados. A pesquisa - um estudo de caso - adota abordagem majoritariamente qualitativa, com apoio de dados quantitativos. Combina, assim, análise teórica, legislativa e documental, bem como entrevistas semiestruturadas com servidores estaduais e questionários eletrônicos aplicados a representantes municipais, além do uso de dados secundários provenientes de bases institucionais e oficiais.

O terceiro e o quarto capítulos compõem o referencial teórico. Nessa lógica, abordam, respectivamente, as políticas públicas e seus ciclos, além das discussões sobre federalismo e descentralização. Em seguida, o quinto capítulo trata da municipalização das competências ambientais, com ênfase na dimensão normativa e nos procedimentos adotados em Minas Gerais. Já o sexto capítulo, reúne a análise e a discussão dos resultados, estruturadas a partir do desenho, da

implementação e da análise do programa mineiro de municipalização. Por fim, o sétimo capítulo apresenta as conclusões, retomando os objetivos, sintetizando os principais achados e propondo sugestões de aprimoramento e de pesquisas futuras, bem como apresentando as limitações da pesquisa.

2. METODOLOGIA

Neste trabalho, foi adotada uma abordagem qualitativa - que busca a compreensão aprofundada e a interpretação dos fenômenos estudados -, com apoio de dados quantitativos descritivos. Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, pois busca gerar conhecimento voltado à aplicação prática, especialmente ao aperfeiçoamento do programa em estudo. Em relação aos objetivos, classifica-se como exploratória, por investigar um tema ainda pouco abordado na literatura acadêmica. Também assume caráter descritivo, ao procurar caracterizar a implementação do programa de municipalização do licenciamento ambiental a partir de documentos e percepções de seus principais atores (GIL, 2002).

Para além disso, trata-se de um estudo de caso, uma vez que busca a compreensão aprofundada de um objeto, considerando-o em seu contexto real. Assim, a abordagem permite um amplo e detalhado conhecimento do fenômeno, bem como possibilita descrevê-lo no contexto em que a investigação está sendo feita (*idem*). Essa ampla compreensão sobre o objeto é permitida, na análise, pela destinação do foco a vários aspectos relacionados ao tema em estudo, bem como pela triangulação de fontes e de técnicas de coleta de dados. Isto é, foram articulados documentos institucionais, dados quantitativos secundários, entrevistas semiestruturadas com servidores estaduais e questionários aplicados aos municípios. Esse conjunto de procedimentos confere maior robustez analítica à pesquisa e, assim, ao reduzir vieses associados ao uso de uma única fonte de informação, também aumenta a validade dos resultados.

Dessa forma, o estudo se concentrou no período compreendido entre 2017, ano da publicação da DN Copam nº 213/2017, e o final de setembro de 2025, quando a pesquisa obteve, junto ao SIMMA-MG, o quantitativo de municípios que exerciam o licenciamento até aquele momento. Assim, o estudo foi estruturado em cinco etapas principais: a) revisão da literatura e da legislação relacionada à temática; b) análise de dados secundários disponíveis sobre o programa; c) entrevistas semiestruturadas com pessoas que trabalharam ou trabalham com o

programa no âmbito estadual; d) questionários eletrônicos enviados aos representantes dos órgãos ambientais municipais; e) resgate, elaboração e análise do desenho do programa. As etapas “a” e “b” foram adotadas para construção do referencial teórico e para caracterização do estudo de caso em seu contexto temático e normativo. Por sua vez, as etapas “c” e “d” tiveram o objetivo de obter dados e informações complementares sobre a implementação do programa estudado. Então, a etapa “e” permitiu sistematizar e compreender as principais características, objetivos e instrumentos pensados para o programa.

2.1 Revisão da Literatura e Coleta de Dados Secundários

O trabalho iniciou-se com um levantamento e sistematização bibliográfica sobre desenho, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como sobre federalismo e descentralização das competências para o licenciamento ambiental. A leitura desses temas visou à compreensão das discussões centrais e à formação do embasamento teórico para a formulação das dimensões analíticas da pesquisa. É importante ressaltar que o referencial teórico adotado não teve a pretensão de esgotar o vasto campo de abordagens e estudos sobre os temas aqui apresentados.

Em seguida, foram coletados dados secundários, por meio do acesso aos documentos institucionais já produzidos, tais como cartilhas, manuais, orientações e outros materiais elaborados pela FEAM e, também, pela sua GRA. Somado a isso, foram analisadas legislações referentes à temática, tais como leis, decretos, deliberações normativas e a carta constitucional de 1988. Esses materiais foram obtidos por meio de pesquisa nos portais institucionais e, quando necessário, mediante solicitação por correio eletrônico. A análise desses materiais teve o intuito de assimilar as características formalizadas do programa.

Ainda no escopo dos dados secundários, foram coletados dados quantitativos referentes aos municípios que licenciam a partir do SIMMA-MG; e, sobre os municípios em geral, por meio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS). Para analisar esses dados, foram feitas tabelas e mapas, além de um gráfico. Os mapas foram elaborados no *software* QGIS, de modo a tornar a apresentação dos dados mais clara e visualmente compreensível. A utilização dessa ferramenta permitiu a representação espacial dos dados referentes à distribuição dos municípios por Unidade Regional de Regularização Ambiental (URA), à expansão da

municipalização, à caracterização dos municípios estratégicos e à distribuição territorial das variáveis econômicas e demográficas analisadas.

Para a elaboração dos mapas, foram utilizadas como bases cartográficas a malha municipal disponibilizada pelo IBGE (2024); e a malha das URAs, obtida na Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IDE-Sisema, 2023). A escolha dos métodos de classificação e simbologia buscou garantir a adequada representação das variações dos dados e facilitar a interpretação visual, pautando-se na natureza da variável representada. Para os mapas de adesão em 2017 e em setembro de 2025, foi utilizada simbologia categorizada, por tratarem de variáveis qualitativas que expressam situações distintas, mutuamente excludentes: municípios que aderiram ou que ainda não aderiram ao exercício das competências.

Já para os mapas que relacionam a adesão ao licenciamento a variáveis econômicas e demográficas - população total, população urbana e PIB *per capita* -, adotou-se o método de quebras naturais (Jenks), com sete classes. O algoritmo de Jenks, por meio de inteligência artificial, minimiza a diferença entre os dados de uma mesma classe e maximiza a variância entre as classes (SAMPAIO, 2019), de modo a agrupar valores semelhantes e evidenciar descontinuidades naturais na distribuição dos dados (NETO, 2020). Esse mesmo critério foi aplicado ao mapa que representa o número de processos de licenciamento ambiental formalizados no estado por empreendimentos de municípios estratégicos, porém, o agrupamento foi feito em apenas cinco classes.

Nas duas aplicações do método de quebras naturais, a definição do número de classes seguiu a recomendação da Escola de Dados (NETO, 2020), segundo a qual, quanto maior for o número de classes, menor será a generalização dos dados. Porém, o excesso de subdivisões pode comprometer a interpretação visual. Com base nessa lógica, valores entre três e sete classes constituem uma faixa adequada para equilibrar generalização e legibilidade (NETO, 2020).

2.2 Coleta de Dados Primários

Para a elaboração do roteiro de entrevistas e dos questionários, foram realizadas leituras dos documentos institucionais, do referencial teórico e da legislação pertinente ao tema, bem como a análise dos dados quantitativos secundários. Assim, a partir das anotações e reflexões produzidas ao longo da

investigação desses materiais, foram identificados aspectos relevantes e recorrentes que subsidiaram a formulação das perguntas que compõem os instrumentos de coleta de dados primários. Essa etapa teve como objetivo acessar o conhecimento detido pelos atores envolvidos na construção do programa, a partir de suas percepções particulares da realidade, de modo a evidenciar aspectos e peculiaridades muitas vezes inacessíveis a pessoas pesquisadoras externas.

2.2.1 Entrevistas com os servidores estaduais

Para compreender o desenho e a implementação do programa, conforme pensado no âmbito estadual, foram realizadas entrevistas com servidores(as) que trabalharam ou trabalham com o programa no estado. O roteiro de entrevista foi organizado em sete blocos e 41 perguntas, sendo os blocos: Início; Contexto e Desenho do Programa; Base Normativa e Indução; Implementação e Capacidades Institucionais; Relação Federativa e Governança; Avaliação, Resultados e Desafios; e Encerramento. O roteiro completo de perguntas e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido encontram-se nos Apêndices B e A, respectivamente.

Para definir as pessoas entrevistadas, foi adotada a técnica de amostragem em bola de neve, “uma forma de amostra não probabilística, que utiliza cadeias de referência” (VINUTO, 2014). Ou seja, foram selecionados informantes iniciais, definidos a partir da experiência e envolvimento com o tema. Então, foi solicitado que os primeiros entrevistados indicassem novos sujeitos com conhecimento relevante sobre o objeto de estudo, a partir de suas redes pessoais, e assim sucessivamente. É pertinente registrar que nem todos os indivíduos indicados puderam ser contatados ou aceitaram o convite para participar da pesquisa.

Assim, as entrevistas foram encerradas quando o quadro de amostragem alcançou a saturação - isto é, quando novos participantes deixaram de trazer informações substantivamente novas. Esse ponto foi atingido após a realização de oito entrevistas. Essa forma de amostragem foi adequada ao caráter exploratório da pesquisa, sobretudo em relação à pretensão de aprofundar a compreensão sobre o tema, conforme destaca Vinuto (2014). As entrevistas foram realizadas entre 19 de setembro e três de outubro de 2025, todas de forma online, a partir da plataforma *Google Meet*. A duração média das entrevistas foi de uma hora. Com o consentimento das pessoas participantes, as entrevistas foram gravadas a partir da utilização da ferramenta *Obs Studio*. Elas foram, ainda, transcritas a partir da

utilização de duas ferramentas: *Tactiq*, para as transcrições simultâneas; e *Whisper*, no caso das transcrições realizadas posteriormente.

Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa qualitativa que visa a interpretação sistemática e objetiva de mensagens, como textos e falas, de modo a identificar padrões, temas, categorias e significados implícitos. Esse método estrutura-se em três fases sequenciais principais, sendo a primeira delas a pré-análise, quando, em linhas gerais, é feita a organização do material e a leitura flutuante. Em seguida, parte-se à exploração do material, com a codificação, a classificação e a definição das categorias de análise. Enfim, é feito o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, que, basicamente, consiste na análise e discussão dos dados à luz do referencial teórico.

De forma similar à proposta da análise de conteúdo, transcritas as entrevistas, procedeu-se a uma leitura integral e atenta de todo o material coletado. Em seguida, realizou-se a exploração do material, quando as falas foram organizadas em grupos temáticos, criados em conformidade aos temas que emergiram dos discursos das pessoas entrevistadas. Em cada um desses grupos, que compõem as subseções das seções 6.3 e 6.4 deste trabalho, foram identificadas e apresentadas as convergências e divergências entre as percepções das pessoas participantes, de modo a evidenciar diferentes perspectivas sobre o objeto de estudo.

Além disso, com base nas falas das pessoas entrevistadas, especificamente em resposta à pergunta “Como é o fluxo para adesão à competência originária? E para celebração de convênios?”, foi elaborado um quadro comparativo - Quadro 1 - entre essas duas formas de municipalização das competências, de modo a verificar as divergências dos procedimentos adotados para cada uma delas. As falas das pessoas entrevistadas foram utilizadas, ainda, para estruturar a seção 6.1, quando é apresentado o desenho implícito do programa estudado.

Considerando o número reduzido de pessoas que trabalham ou já trabalharam no setor estudado, optou-se por adotar descrições amplas dos participantes, sem detalhar cargos, tempo de serviço ou temporalidade do vínculo. Essa decisão visou resguardar integralmente a identidade dos entrevistados e evitar qualquer possibilidade de reconhecimento indireto. Assim, todas as pessoas participantes foram identificadas por códigos neutros (E1-E8), atribuídos de forma aleatória.

2.2.2 Questionários enviados aos municípios

Além das entrevistas, foram enviados questionários às pessoas responsáveis pela implementação no âmbito dos municípios. Isso serviu para captar a perspectiva municipal, ou seja, para analisar, do ponto de vista dos municípios, como o programa tem funcionado em sua implementação. Foi utilizada a ferramenta *Formulários Google* para estruturar os questionários eletrônicos. Eles foram encaminhados, por endereço eletrônico, a dois grupos de municípios, que serão detalhados abaixo. O período de resposta estendeu-se do dia 24 de setembro ao dia oito de outubro de 2025, totalizando duas semanas.

Nos questionários, a maior parte das perguntas eram objetivas, como tentativa de aumentar a taxa de resposta (algumas eram de alternativas excludentes; em outras, os municípios podiam marcar mais de uma alternativa). Porém, ao final de cada bloco, foram incluídas perguntas abertas, de modo a obter a qualificação das respostas, quando desejado pelo participante. Todas as perguntas eram obrigatórias, exceto as que buscavam qualificar as respostas. Dentre as pessoas respondentes nos grupos de municípios, incluem-se perfis diversos de servidores e profissionais ligados à gestão ambiental municipal, tais como fiscais, advogados, engenheiros, biólogos, além de secretários municipais, chefes de divisões, supervisores e assessores vinculados às secretarias de meio ambiente.

Assim como nas entrevistas, o conteúdo dos questionários foi dividido em eixos temáticos. O questionário destinado aos municípios que licenciam conteve 44 perguntas e cinco blocos, sendo os blocos: Perfil da Pessoa Respondente; Estrutura Institucional; Implementação da Política; Apoio da GRA; Avaliação, Resultados e Desafios. Já o questionário destinado aos municípios que ainda não licenciam, conteve 24 perguntas e cinco blocos, sendo os blocos: Perfil da Pessoa Respondente; Razões para o Município Não Assumir o Licenciamento Ambiental; Percepções sobre o Programa de Municipalização do Licenciamento Ambiental; Condições para Adesão; Encerramento. As perguntas destinadas a cada grupo de municípios podem ser acessadas a partir dos Apêndice C e D, respectivamente.

Para analisar as respostas aos questionários, buscou-se articulá-las às informações obtidas nas entrevistas, de modo a complementar e contrastar as perspectivas estadual e municipal sobre a implementação do programa. As respostas de caráter objetivo foram tratadas por meio de análise descritiva simples, com a sistematização das frequências e proporções das alternativas selecionadas.

Já as respostas abertas foram submetidas a um processo de categorização temática, quando identificados padrões e recorrências, inspirado na lógica da análise de conteúdo de Bardin (2011). Também foram destacadas as singularidades nas percepções expressas pelos participantes, especialmente a partir das falas que buscavam qualificar as respostas apresentadas. Assim, os resultados dos questionários foram integrados às discussões dos capítulos analíticos já criados.

Dessa forma, o primeiro grupo compreende todos os municípios que aderiram às competências ambientais em setembro de 2024 ou em períodos anteriores. O critério de um ano foi adotado para captar uma experiência de implementação consolidada o suficiente. Assim, dentre os 254 municípios aptos ao licenciamento ambiental em setembro de 2025, foram excluídos 26 municípios - aqueles que aderiram após setembro de 2024. Com isso, esperava-se obter respostas de 228 municípios. Para garantir o anonimato das pessoas participantes, os municípios respondentes não serão divulgados. Diante disso, todos os municípios deste grupo foram identificados por códigos neutros (A1-A80), atribuídos de forma aleatória. Como alternativa, são apresentadas, na Tabela 1, as respostas esperadas e obtidas por URA:

Tabela 1: Respostas esperadas e obtidas por URA - municípios que licenciam há pelo menos um ano

URA	Respostas esperadas (A)	Respostas obtidas (B)	Taxa de resposta (B/A)
Alto Paranaíba	12	6	50,00%
Alto São Francisco	26	10	38,46%
Central Metropolitana	23	14	60,87%
Jequitinhonha	7	4	57,14%
Leste Mineiro	50	14	28,00%
Noroeste de Minas	1	1	100,00%
Norte de Minas	53	8	15,09%
Sul de Minas	9	6	66,67%
Triângulo Mineiro	22	9	40,91%
Zona da Mata	25	8	32,00%
Total	228	80	35,09%

Fonte: elaboração própria (2025)

Antes de prosseguir com a construção das versões finais dos questionários e do roteiro de entrevista, foi verificada a demanda informacional do órgão em estudo, conforme recomenda Jannuzzi (2011; 2014). Em conversa informal com uma pessoa que serve na GRA, identificou-se o interesse em compreender por que alguns municípios - especialmente aqueles considerados estratégicos - ainda não assumiram as competências, mesmo dispondo de estrutura para tal. Assim, com o estudo, buscou-se contemplar não apenas os objetivos desta pesquisa, mas também a produção de resultados úteis ao setor analisado.

Nesse contexto, o segundo grupo de análise abrange os municípios estratégicos - aqueles cujos empreendimentos mais formalizaram processos de licenciamento no estado nos últimos quatro anos, conforme detalhado na subseção 6.2.1 - e que ainda não exercem as competências, visando a entender, principalmente, o porquê de estes ainda não terem assumido as competências. A escolha se justifica por serem municípios com maior volume de processos formalizados no nível estadual e, portanto, com potencial interesse em assumir o licenciamento, além de despertarem mais interesse da gerência para adesão.

Nesse grupo, foram excluídos os municípios que já licenciam. Dessa forma, dentre os 84 municípios considerados estratégicos, esperava-se obter respostas de 57 municípios. Similarmente à lógica apresentada para o grupo um, com vistas à proteção do anonimato das pessoas respondentes, não serão divulgados os municípios que participaram. Assim, todos os municípios deste grupo foram identificados por códigos neutros (B1-B26), atribuídos de forma aleatória. Como alternativa, são apresentadas, na Tabela 2, as respostas esperadas e obtidas por URA:

Tabela 2: Respostas esperadas e obtidas por URA - municípios estratégicos que ainda não licenciam

URA	Respostas esperadas (A)	Respostas obtidas (B)	Taxa de resposta (B/A)
Alto Paranaíba	5	5	100,00%
Alto São Francisco	7	2	28,57%
Central Metropolitana	2	1	50,00%
Jequitinhonha	2	1	50,00%
Leste Mineiro	5	3	60,00%
Noroeste de Minas	6	4	66,67%
Norte de Minas	3	0	0%

Sul de Minas	14	6	42,86%
Triângulo Mineiro	11	3	27,27%
Zona da Mata	2	1	50,00%
Total	57	26	45,61%

Fonte: elaboração própria (2025)

2.3 Resgate e Elaboração do Desenho do Programa

Com base nas falas das pessoas entrevistadas, buscou-se reconstruir o desenho do programa, a partir da identificação de elementos como o problema público que o motivou, os objetivos, o público-alvo e as alternativas de intervenção. Para sintetizar a teoria que orienta o programa, foi construído o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) apresentado na Figura 3. Assim como a Metodologia do Marco Lógico (MML), o MaPR utiliza a lógica causal para explicitar a teoria da mudança da intervenção (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021; 2022).

A matriz do marco lógico organiza os elementos da intervenção segundo uma lógica causal e hierárquica, com ênfase na clareza dos objetivos, na relação entre meios e fins e nos pressupostos que sustentam a intervenção. O MaPR, por sua vez, é um recurso metodológico voltado à descrição operacional da intervenção, com foco na articulação entre insumos, processos, produtos, resultados e impactos, levando em consideração o contexto em que o programa é implementado (*idem*). Essa abordagem, então, permite a construção de uma narrativa mais detalhada sobre o funcionamento do programa em sua realidade prática. Assim, o MaPR foi escolhido em detrimento da MML por seu foco e abordagem serem mais adequados ao objetivo desta pesquisa, que consiste em analisar o desenho e a implementação da municipalização em estudo, de modo a captar os avanços e os desafios decorrentes desse processo.

2.4 Aspectos Metodológicos Complementares

No trabalho, foi utilizada, de maneira complementar, a ferramenta de inteligência artificial ChatGPT para apoio em atividades acessórias ao desenvolvimento da pesquisa. Isto é, a ferramenta foi usada para atividades como organização de referências bibliográficas, revisão ortográfica e gramatical de trechos do texto, bem como na sugestão de formas de estruturação do trabalho. Apesar

disso, ressalta-se que o uso do recurso teve caráter de suporte, sendo todas as análises, interpretações e conclusões de inteira responsabilidade da autora.

Ademais, vale ressaltar que, conforme estabelece a Resolução nº 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde, as pesquisas em Ciências Humanas e Sociais que envolvem seres humanos devem assegurar o respeito à dignidade, à autonomia dos participantes, à confidencialidade das informações e à garantia do consentimento livre e esclarecido. Dessa forma, a pesquisa seguiu os princípios éticos previstos nas normas brasileiras de pesquisa científica com seres humanos. Ou seja, todas as entrevistas e questionários foram realizados mediante o consentimento livre e esclarecido dos participantes, com a devida explicação sobre os objetivos da pesquisa, a forma de utilização dos dados e o compromisso com o sigilo das informações prestadas. Por conseguinte, às pessoas participantes foi assegurado o direito ao anonimato e à confidencialidade, sendo garantido que nenhuma informação individual será divulgada de forma a permitir a identificação delas.

Nesse sentido, o projeto que orientou esta pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - CEP/FHEMIG, sob o parecer nº 7.699.722. Porém, após análise da demanda informacional do órgão estudado, o escopo da pesquisa sofreu uma adequação, deixando de concentrar-se exclusivamente nos municípios conveniados. Essa modificação foi comunicada às pessoas participantes. Concluída a descrição da metodologia adotada, passa-se à apresentação do referencial teórico que fundamenta o estudo.

3. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais conceitos relacionados à análise de políticas públicas, com ênfase nas etapas de desenho, implementação e avaliação. A construção dessa base teórica oferece os fundamentos necessários para compreender e interpretar o planejamento e o efetivo funcionamento do programa - um dos componentes de uma política pública - de municipalização examinado neste estudo. Assim, os conceitos discutidos servem de referência para enquadrar e analisar o objeto de pesquisa.

O conceito de política pública pode assumir diferentes formas, não possuindo uma definição única, conforme destaca Souza (2006). Para Lynn (1980, *apud* SOUZA, 2006), trata-se de um conjunto de ações governamentais voltadas a

produzir efeitos específicos. Por sua vez, Peters (1986 *apud* SOUZA, 2006) define-as como a soma das atividades desempenhadas pelos governos, de forma direta ou por delegação, enquanto Dye (1984 *apud* SOUZA, 2006, p. 24) sintetiza que políticas públicas são “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Para Souza (2006), a definição mais adequada seria a de “colocar o governo em ação” e/ou de analisar essa ação, propondo, quando necessário, mudanças em seus rumos. De acordo com Souza (2006), a introdução da ideia de política pública como ferramenta das decisões do governo se consolidou nos Estados Unidos, em meados do século 20, como produto da guerra fria e da valorização da tecnocracia. Isso veio a partir do pressuposto de que, em democracias estáveis, é possível formular cientificamente as ações do governo.

Na visão de Rua (2009), políticas públicas podem ser definidas como “conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos” (RUA, 2009, p. 19). Elas são, nesse sentido, um dos resultados da atividade política e as referidas ações são adotadas de forma estratégica para a implementação das decisões tomadas. Com base em todas essas definições, é válido estabelecer que, para fins deste trabalho, o termo “políticas públicas” não deve ser confundido com “organizações públicas”. Essas últimas podem ser entendidas como as estruturas do Estado responsáveis pela provisão de bens e serviços voltados aos interesses coletivos e sociais, incluindo-se a implementação de políticas públicas. As organizações públicas lidam com o cotidiano do setor público, ao passo que políticas públicas têm a solução de determinados problemas como foco.

Além do que já apresentado, é necessário destacar a diferença entre políticas e programas. De acordo com Jannuzzi (2014), nos manuais clássicos, política pública é entendida como o conjunto de decisões tomadas pelas instituições de Estado visando solucionar um problema ou redirecionar uma tendência, com a intenção de orientar sua evolução para um fim considerado desejável. Dentro dessa lógica, o programa aparece como um dos principais instrumentos de operacionalização da política: um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, voltado ao atendimento de uma demanda pública específica, inserida na agenda de prioridades do Estado (ROSSI *et al.*, 2004; VILLANUEVA, 2006, *apud* JANNUZZI, 2014).

Na concepção de Bronzo (2004), que é bem similar àquela apresentada por Jannuzzi (2014), a política refere-se ao nível dos grandes objetivos e eixos estratégicos de atuação, expressando os compromissos a longo prazo. Uma política é composta de vários programas. Esses, por sua vez, referem-se ao conjunto mais ou menos harmônico de ações e projetos numa determinada área ou setor, configurando-se como instrumento de implantação de uma política pública.

Figura 1: Apresentação da Política de Regularização Ambiental e dos dois programas que a compõem



Fonte: elaboração própria (2025), dados de MINAS GERAIS (2024)

Assim, com base nessa literatura - que pertence ao campo das políticas públicas, e não da gestão de projetos ou da análise orçamentária, por exemplo, também estudados ao longo do curso de administração pública -, compreende-se que o objeto deste estudo, isto é, a municipalização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental em Minas Gerais, deve ser caracterizado como um programa. Ele representa a forma concreta de operacionalizar a política estadual de regularização ambiental, relacionada à área temática de meio ambiente, prevista no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2024-2027 do Estado de Minas Gerais.

Essa política se materializa por meio de um conjunto de ações sistemáticas e articuladas - tais como mediação da celebração de convênios, capacitação de técnicos e apoio institucional aos municípios -, que configuram o programa estadual de municipalização. De forma visual, a inserção desse programa na política em questão pode ser vista na Figura 1, acima. Apesar de ser um programa, as ferramentas e óticas utilizadas para a análise das políticas públicas também podem ser aplicadas a ele.

Nesse sentido, Souza (2006) apresenta alguns modelos de análise de políticas públicas, os quais, segundo a autora, buscam explicar as razões e os meios de os governos fazerem ou deixarem de fazer alguma ação que gere efeito na vida das pessoas cidadãos. Dentre os modelos apresentados pela autora, o modelo *garbage can* (lata de lixo), proposto por Cohen, March e Olsen (1972) - *apud* Souza (2006) -, entende que decisões, muitas vezes, não seguem um plano racional, mas resultam de encontros aleatórios entre problemas, soluções e atores, assim, as organizações funcionam em uma lógica de tentativa e erro.

Rua (2009) apresenta a política pública como um ciclo, que, mesmo sem um ponto de partida definido, inclui as seguintes fases: formação de agenda, definição e análise do problema; formação de alternativas e tomada de decisão; implementação e monitoramento; e avaliação e ajuste. De acordo com Jannuzzi (2011), a depender da versão, o ciclo é apresentado com mais ou menos etapas. Além da indefinição do ponto de partida, é válido ressaltar que essas etapas se sobrepõem, ou seja, elas não acontecem de forma exatamente sequencial, mas, sim, de forma permanente e concomitante (LINDBLOM, 2006, *apud* JANNUZZI, 2011).

Essa concepção de interdependência representou um avanço na literatura de políticas públicas, e aparece de forma bem similar em Santos (2017), que afirma que a formulação, a implementação e a avaliação acontecem ao mesmo tempo, configurando-se como fases que interferem umas nas outras. Najberg e Barbosa (2006) acrescentam que o ciclo de políticas deve ser compreendido como uma rede complexa, e não como um processo linear, uma vez que a perspectiva de rede permite captar a diversidade de atores - incluindo-se o público-alvo da intervenção (SILVA; MELO, 2000) - e relações, governamentais ou não governamentais.

Jannuzzi (2011) também tece considerações relacionadas a essa lógica cíclica. Segundo tal autor, essa é a forma mais clássica de análise de políticas públicas. Ele afirma que, embora o modelo receba críticas relacionadas à simplificação do processo político inerente às políticas públicas, trata-se de uma excelente ferramenta didática. Além disso, o modelo ajuda a lançar uma lupa - de modo a gerar entendimento acerca do planejamento, da operação e da avaliação - sobre cada etapa das políticas.

As críticas ao modelo também se relacionam à visão idealizada da administração pública, como se ocorresse uma atuação sistemática e cooperativa, com problemas consensualmente percebidos e uso de métodos racionais e objetivos

na busca de solução (JANNUZZI, 2011). Nesse mesmo sentido, segundo Souza (2006), críticos ressaltam que tais concepções, ao enfatizarem a racionalidade das ações governamentais, tendem a desconsiderar o caráter conflituoso e os limites inerentes às decisões estatais. Simon (1957, *apud* SOUZA, 2006) também destaca a racionalidade limitada dos decisores públicos, que, segundo ele, poderia ser atenuada pelo conhecimento racional. Esse conhecimento, de acordo com o autor (*idem*), seria potencializado pela criação de estruturas capazes de condicionar o comportamento dos agentes, evitando resultados indesejados e a busca por interesses próprios.

À luz das definições e modelos sobre políticas públicas apresentados, Souza (2006) conclui que, em linhas gerais, a política pública: a) faz distinção entre intenção e prática - diferença entre o que o governo pretende fazer e o que efetivamente faz; b) envolve uma multiplicidade de atores formais e informais, em vários níveis de decisão; c) é abrangente e vai além de leis e regras; d) é uma ação intencional, com objetivos definidos; e) possui efeitos de curto prazo, mas é orientada para o longo prazo; f) não se limita à formulação, inclui também implementação, execução e avaliação. A autora destaca ainda que o conhecimento dos modelos e teorias permite ao analista compreender o problema que originou a política pública, identificar potenciais conflitos, acompanhar sua trajetória e compreender o papel desempenhado por indivíduos, grupos e instituições envolvidos na decisão e impactados pela política.

Souza (2006) argumenta que outros campos do conhecimento podem enriquecer e influenciar o estudo das políticas públicas, como o neo-institucionalismo. Esse campo enfatiza a importância das instituições e regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Elas moldam alternativas, reposicionam atores e afetam resultados. Por exemplo, a LC nº 140/2011 não funciona apenas como mero formalismo burocrático, mas como estrutura que orienta o comportamento tanto dos municípios quanto dos estados.

Por fim, cabe destacar a relevância da participação popular em todas as etapas das políticas públicas. Apesar dos desafios para garantir uma participação qualificada, autônoma e verdadeiramente representativa da sociedade civil, é necessário que os governos promovam mudanças que possibilitem sua incorporação como diretriz e instrumento efetivo das políticas públicas. Isso é afirmado, pois a participação, além de meio, constitui-se como um fim em si mesma,

fortalecendo práticas democráticas e servindo de base para uma gestão pública inovadora (BRONZO, 2004). Essa dimensão participativa será melhor discutida no capítulo dedicado à municipalização das competências ambientais, uma vez que se trata de requisito básico para que o município possa assumir tais responsabilidades.

3.1 Desenho de Políticas Públicas

Dentro da lógica de ciclo apresentada anteriormente, a etapa inicial de uma política, programa ou projeto é a formação da agenda (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2022). Isso ocorre quando uma situação passa a ser reconhecida como um problema político e se torna objeto de discussões. Um problema, conforme Bronzo (2004), só existe como tal na medida em que sua existência implica em tensão e gera incômodo. A formação da agenda consiste, então, na definição, pelos gestores públicos e pela comunidade política, dos problemas que, em determinado momento, serão considerados relevantes e passíveis de enfrentamento.

Na literatura, há diversas correntes que explicam o processo de construção da agenda. O que é consensual, de acordo com Jannuzzi (2011), é que se trata de um processo coletivo e conflituoso, no qual atuam diversos atores - como políticos, burocratas, empresários, sindicatos, trabalhadores, servidores públicos e meios de comunicação (RUA, 1998, *apud* JANNUZZI, 2011). O avanço econômico e tecnológico, bem como fatores demográficos, como urbanização e envelhecimento populacional, também influenciam o tamanho e a diversidade da agenda pública, ampliando sua visibilidade. Ainda que a sociedade e a mídia não tenham poder formal de decisão, tais atores exercem influência significativa sobre a agenda e a formulação (JANNUZZI, 2011).

Superada essa etapa, avança-se à formulação da política. Nesse momento, problemas, propostas e demandas se transformam em leis, programas ou projetos de ação. Além disso, os elementos operacionais são explicitados em diretrizes estratégicas, atos normativos, planos e programas. Idealmente, a formulação deveria trilhar um caminho racional, apoiado em técnicas de planejamento, análise de viabilidade política, estudos de custo-benefício ou custo-efetividade e revisão crítica de experiências anteriores. Contudo, trata-se de uma arena permeada por disputas, em que o apoio entusiasmado de alguns atores ocorre paralelamente à resistência de outros (JANNUZZI, 2011).

Formulada a política, esta é estruturada pelo desenho. O desenho é a organização lógica da política, a partir da definição de elementos-chave, tais como público-alvo, instrumentos e objetivos. Essa etapa é fundamental e não deve ser guiada por intuições ou decisões baseadas em “achismos” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). Embora a literatura em administração pública proponha metodologias racionais para o desenho das políticas, essas ferramentas, na prática, tendem a ser subutilizadas.

Segundo Jannuzzi (2011), muitas propostas são elaboradas pelo alto escalão do governo sem que servidores de níveis intermediários sejam ouvidos, o que leva à criação de processos e rotinas que desconsideram as distintas realidades de operação dos programas. Esse fenômeno, entendido como um 'tecnocratismo ingênuo', ignora fatores como as dificuldades de articulação entre os três níveis de governo, bem como as diferenças de capacidade de gestão e de controle social em diferentes localidades. Tais limitações tendem a se manifestar já nas fases iniciais dos programas - o que pode ser a causa do fracasso em etapas posteriores -, seja na elaboração de diagnósticos inadequados, seja no desenho de políticas insuficientemente estruturadas para enfrentar os problemas identificados (JANNUZZI, 2011).

Dentre as ferramentas utilizadas para o desenho de uma política, destaca-se a metodologia do marco lógico, que constitui-se em uma ferramenta voltada à estruturação racional e participativa de projetos, programas e políticas públicas. O uso da MML permite tornar visíveis os elementos envolvidos no processo de formulação, bem como os resultados esperados e a explicitação dos pressupostos causais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

Essa metodologia é estruturada em duas etapas principais. A primeira etapa consiste na identificação do problema e na análise de possíveis soluções. Segundo Bronzo (2004), deve-se ter clareza em relação ao problema que será enfrentado, de modo a evitar incertezas e riscos em relação à eficácia nos resultados e à eficiência no uso dos recursos. Deve-se partir de um diagnóstico, o qual define a linha de base, o ponto de partida da intervenção, ao fornecer um retrato da realidade que será enfrentada. A autora (2004) argumenta sobre a importância de dedicar tempo e esforço para sair de uma formulação genérica do problema, até que se conheça, de forma específica, suas características, dimensões, dinâmicas, causas e consequências. Isso é feito, na MML, a partir da construção de uma árvore de

problemas, que permite identificar o problema central, suas causas (profundas e próximas) e seus efeitos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). Bronzo (2004) ressalta que esse momento de hierarquização de causas não é algo exclusivamente técnico, mas, sim, um processo que demanda diálogo e articulação entre visões, valores e interesses distintos.

Após a validação da árvore de problemas, constrói-se a árvore de objetivos, em que os elementos negativos são transformados em positivos: o problema central converte-se no objetivo central; as causas transformam-se em meios; e os efeitos tornam-se fins. Bronzo (2004) salienta sobre a relevância da formulação de objetivos que sejam precisos, realistas, mensuráveis e possíveis de serem alcançados dentro dos limites da intervenção. Com base nessa estrutura, identificam-se alternativas de intervenção, agrupadas conforme as estratégias delineadas na árvore de objetivos. Essas alternativas são avaliadas segundo critérios como custo, efetividade, tempo, viabilidade técnica e operacional, sendo comparadas por meio de uma matriz de decisão que auxilia na escolha da proposta mais promissora para o planejamento detalhado (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

A segunda etapa corresponde à sistematização do desenho da intervenção, por meio da elaboração da matriz do marco lógico. Essa matriz é composta por quatro linhas e quatro colunas, organizando de forma sintética o plano de intervenção e suas justificativas. A primeira coluna, no eixo vertical, apresenta o encadeamento lógico entre atividades, produtos (redigidos como resultados já alcançados), objetivos específicos e objetivo geral. Já a segunda coluna descreve os indicadores utilizados para medir a eficácia, eficiência e impacto das ações. Por sua vez, a terceira coluna especifica as fontes de verificação desses indicadores. Por fim, a quarta coluna explicita os pressupostos e riscos externos, ou seja, fatores que não estão sob controle direto do projeto, mas que influenciam seu sucesso (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

Segundo Bronzo (2004), a MML enquadra-se na ideia de gestão por resultados, caracterizada por uma preocupação fundamental com os resultados efetivos das políticas e programas. Essa perspectiva é contrastante à concepção anteriormente dominante no campo das políticas públicas e sociais, extremamente presa ao desenvolvimento de atividades, sem conexão, de forma explícita e direta, de tais atividades aos propósitos últimos da intervenção. Porém, Bronzo (2004) ressalta que a MML se trata de um instrumento gerencial, mas que não substitui a

capacidade propositiva, a criatividade e o conhecimento que os diversos atores envolvidos em um problema têm sobre a realidade.

Uma outra ferramenta para estruturação do desenho de uma política, um programa ou um projeto é o Mapa de Processos e Resultados (MaPR). Idealizado pelo autor Paulo Jannuzzi (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2022), o MaPR:

é um dos recursos para produzir uma narrativa sintética do funcionamento do programa ou projeto, do seu contexto de operação, de como seus diversos componentes - insumos, processos e produtos - se alinham para produzir os resultados e o impacto social almejado, e das condições para que isso se concretize (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2022, p. 9).

A construção do MaPR envolve cinco passos principais. O primeiro é a definição dos objetivos e do público-alvo da intervenção. Em seguida, deve-se analisar o contexto em que o programa será implementado. Feito isso, parte-se à especificação dos produtos (entregas), resultados (efeitos de médio prazo) e impactos (efeitos de longo prazo). Posteriormente, são identificadas as atividades e os recursos necessários, bem como os pressupostos - ou seja, as condições externas não controláveis que influenciam os resultados. Por fim, realiza-se uma revisão crítica acerca da coerência do mapa, refletindo sobre a lógica interna do programa. Nesse processo de revisão, é importante validar o mapa com diferentes atores, assegurando consistência e alinhamento entre os envolvidos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2022).

Após a elaboração do MaPR, elabora-se, como derivação, o Mapa de Indicadores (MaInd). Esse mapa traduz os elementos narrativos do MaPR em medidas concretas, possibilitando o acompanhamento e a verificação do progresso nos diferentes elementos do programa. Para estruturar o MaInd, é preciso ter clareza do que é fundamental ou estratégico acompanhar periodicamente para assegurar que o programa ou projeto atinja seus objetivos. O processo de elaboração do MaInd segue as etapas: 1) Retomada do MaPR para priorização dos elementos-chave que precisam ser monitorados; 2) Realização de uma “chuva de ideias” de possíveis indicadores, envolvendo diferentes atores; 3) Montagem da primeira versão do MaInd com os indicadores propostos; 4) Reflexão, revisão e validação do mapa com base em critérios como coerência, relevância e viabilidade (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2022). Além dos indicadores, Bronzo (2004) salienta a relevância do estabelecimento de metas.

Como é possível notar, tanto a MML quanto a combinação do uso do MaPR e do Malnd são importantes para, de forma racional, estruturar o desenho de um programa, política ou projeto. Essas ferramentas ajudam a explicitar a “teoria” por trás da construção de tais intervenções públicas. Assim, elas contribuem para a análise da organização e da coerência lógica de programas, políticas ou projetos, favorecendo o planejamento, o monitoramento e a avaliação. É importante ressaltar que, conforme destaca Bronzo (2004), o resultado esperado, o efeito ou o propósito do projeto é sempre uma aposta. Para isso, supõe-se que, ao realizar determinadas atividades, serão gerados determinados produtos ou resultados. Além disso, acredita-se que, com a produção e o uso de tais produtos ou resultados, os efeitos pretendidos serão alcançados.

Apesar de semelhantes, as metodologias diferem em seus focos e abordagens. A MML organiza os elementos da intervenção segundo uma lógica causal e hierárquica, com ênfase na clareza dos objetivos, na relação entre meios e fins e nos pressupostos que sustentam a intervenção. Já o MaPR, em conjunto com o Malnd, apresenta um desenho voltado à descrição operacional da política, com foco na articulação entre insumos, processos, produtos, resultados e impactos, considerando o contexto de implementação. Na análise aqui exposta, é utilizado o MaPR para evidenciar a lógica de funcionamento do programa em seu contexto real de implementação.

3.2 Implementação de Políticas Públicas

Estabelecido o desenho - ou, muitas vezes, mesmo sem haver o estabelecimento formal -, inicia-se a etapa de implementação. A implementação pode ser entendida, de acordo com Lotta (2019), como o momento de materialização da política, isto é, quando aquilo que foi planejado é posto em prática. Trata-se, então, da etapa em que a política “sai do papel” e “começa a funcionar” de forma efetiva. Bronzo (2004) destaca que esse processo ocorre em um ambiente social, político e organizacional permeado por incertezas e turbulências, no qual as condições de operação estão em constante mudança, não havendo controle ou governabilidade sobre essas mudanças. E é assim que, na implementação, pode ocorrer a discrepância entre o planejado e o que realmente é realizado.

A etapa de implementação envolve múltiplas dimensões: programação de atividades, provisionamento de recursos financeiros, alocação de pessoal,

mobilização de agentes, interlocução com atores estratégicos, além do manejo dos mecanismos que assegurem governabilidade e correção de rumos diante de obstáculos inesperados (JANNUZZI, 2011). Como observa Nascimento (1991, *apud* JANNUZZI, 2011), ao adquirir concretude, a política começa a revelar de forma explícita as dificuldades de sua introdução e operação pelos agentes encarregados de executá-la.

Para que, por meio da implementação, os objetivos planejados na etapa de formulação se concretizem, de fato, em resultados efetivos, algumas dimensões são necessárias, conforme apresenta o triângulo de Matus (2006), trazido por Jannuzzi (2014): compromisso social, governança política e capacidade técnica. Isto é, a concretização das metas exige arranjos institucionais dotados de capacidade técnico-administrativa e de articulação política com diferentes agentes.

Essa etapa é considerada o elo entre o programa e os resultados (NAJBERG; BARBOSA, 2006), sendo até chamada de “elo perdido” por alguns autores. Assim, o insucesso das intervenções públicas é frequentemente associado à fase de implementação. Contudo, Najberg e Barbosa (2006) destacam uma crítica relevante: nem sempre as falhas decorrem dessa etapa. Em determinados casos, as metas estabelecidas já se mostravam irrealistas desde a formulação. Dessa forma, uma análise mais concreta deve incluir a investigação das aspirações iniciais, a fim de verificar se eram factíveis e compatíveis com o contexto de implementação ou se, ao contrário, as expectativas geradas foram excessivamente elevadas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984, *apud* NAJBERG; BARBOSA, 2006).

Nessa mesma lógica, Lima e D’Ascenzi (2013) afirmam que uma avaliação da implementação não deve restringir-se à conformidade ao plano, mas considerar os resultados efetivamente produzidos e o esforço de ação diante de restrições e mudanças de contexto. Ou seja, deve-se reconhecer o caráter iterativo entre plano e prática: o plano orienta a implementação, e o desenvolvimento da implementação retroalimenta o plano. Assim, a implementação deve ser entendida também como processo de aprendizagem (*policy learning*), em que ajustes incrementais, reformulações e até inovações podem ocorrer (SILVA; MELO, 2000).

Para Santos (2017), a formulação é apenas uma descrição vaga, pois é a discricionariedade vivenciada na implementação que dirá a “real” formulação. A autora (2017) defende, então, que deve haver uma combinação entre “formulação problematizada” e implementação que consiga se orientar rumo ao alinhamento em

relação ao planejado. Por outro lado, Souza (2006) apresenta que os modelos de análise de políticas públicas baseados no novo gerencialismo público e no ajuste fiscal defendem que as políticas precisam de credibilidade, o que seria alcançado com a redução da discricionariedade dos atores. Isto é, entende-se que políticas são mais eficazes quando baseadas em regras claras, haja vista que a discricionariedade geraria inconsistências na implementação.

Bronzo (2004) aponta que a discricionariedade tende a ser maior quando, na implementação de uma política, o grau de interação com o usuário é maior. Quando essa interação é menor, é possível que haja maior padronização e rotinização das tarefas. O debate entre aceitar a discricionariedade como parte constitutiva da formulação “real” da política ou reduzi-la via regras e controle também aparece em chave comparativa entre os modelos de análise apresentados por Lima e D’Ascenzi (2013).

De acordo com Lima e D’Ascenzi (2013), há dois grandes enfoques analíticos sobre a implementação: os modelos *top-down* e *bottom-up*. No modelo *top-down*, o sucesso da implementação é pensado a partir da clareza de objetivos, da suficiência de recursos e do controle sobre os implementadores, pressupondo um encadeamento técnico da execução conforme o plano (LIMA; D’ASCENZI, 2013). Nessa concepção, a implementação é entendida como um “jogo de uma só rodada”, no qual a intervenção pública é executada de cima para baixo.

Os obstáculos da implementação, nesse sentido, são atribuídos à capacidade institucional dos agentes executores, a problemas políticos e a resistências de grupos ou setores negativamente afetados pela política - incluindo os próprios membros da burocracia (SILVA; MELO, 2000). Apesar de relevante, esse modelo apresenta limitações, pois ignora a ambiguidade dos objetivos, a imperfeição das informações disponíveis, a escassez de recursos e a resistência social. Além disso, parte de uma concepção ingênua da administração pública, pressupondo ser possível assegurar a plena fidelidade da implementação em relação ao desenho originalmente proposto (NAJBERG; BARBOSA, 2006).

Já na lógica do modelo *bottom-up*, a política muda à medida em que é executada, em razão da discricionariedade e do conhecimento contextual dos burocratas na ponta. Isto é, a implementação é vista como processo interativo e adaptativo de formulação, implementação e reformulação (LIMA; D’ASCENZI, 2013). Esse contínuo de elaboração-implementação funciona como um “jogo de múltiplas

rodadas”, provocando efeitos de baixo para cima. Assim, o sucesso da etapa depende do comprometimento e habilidades dos implementadores (NAJBERG; BARBOSA, 2006). Essa etapa também sofre críticas no sentido de ignorar atores fora das redes de interesse e por negligenciar como fatores legais e socioeconômicos moldam recursos, preferências e participação, muitas vezes de forma inconsciente (SABATIER, 1986, *apud* NAJBERG; BARBOSA, 2006).

Embora ambas as abordagens compartilhem uma concepção instrumental da política, a perspectiva *top-down* adota uma visão mais objetiva e concreta, enquanto os estudos *bottom-up* entendem que o significado da política depende do contexto e dos agentes, configurando-se como um fenômeno subjetivo, aberto, incerto, contingente, variável e contextual (LINDER; PETERS, 1987, *apud* NAJBERG; BARBOSA, 2006). Apesar da utilidade da distinção entre os dois modelos, é importante reconhecer que ambos oferecem contribuições relevantes para a compreensão do processo de implementação e podem, portanto, ser considerados complementares (HOWLETT; RAMESH, 1995, *apud* NAJBERG; BARBOSA, 2006).

Estudos sobre implementação de políticas públicas revelam a prevalência da ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa. Trata-se de um processo evolutivo, no qual as políticas são alteradas durante sua execução e, assim, evoluem. A implementação envolve também um processo decisório autônomo e pode, portanto, ser considerada um mecanismo de aprendizagem, fornecendo subsídios importantes para a avaliação da gestão pública (NAJBERG; BARBOSA, 2006).

3.3 Enfoque Avaliativo para Análise de Políticas Públicas

Enquanto etapa do ciclo de políticas públicas, a avaliação acontece após a implementação (JANNUZZI, 2011). Em uma acepção mais restrita, ela pode ser vista como um tipo particular de investigação empírica sobre programas e projetos sociais. Já em uma perspectiva mais pragmática e aplicada, trata-se de um conjunto de procedimentos técnicos voltados à produção de informações e conhecimentos, em caráter interdisciplinar, que subsidiam o desenho *ex-ante*, a implementação e a validação *ex-post* das intervenções públicas (JANNUZZI, 2014).

A etapa de avaliação é o momento em que os resultados alcançados pela política são confrontados com aqueles inicialmente esperados. Segundo Frey (2002, *apud* JANNUZZI, 2011), a avaliação é essencial para o desenvolvimento e a

adaptação contínua das formas e dos instrumentos de ação pública, caracterizando-se como um processo de aprendizagem política. Isto é, a avaliação não é um fim em si mesmo: ela só consegue cumprir os seus objetivos se afetar ou apoiar os processos gerenciais e de tomada de decisão (BRONZO, 2004). Jannuzzi (2014) acrescenta sobre a importância de que a informação seja produzida e utilizada de forma inteligente. Nesse momento, pode haver a indicação de ajustes necessários, bem como a sinalização da necessidade de descontinuidade de um programa que perdeu relevância ou eficácia em relação à agenda governamental (JANNUZZI, 2011).

De acordo com a Fundação João Pinheiro (2021), o enfoque avaliativo deve ser adotado antes, durante e depois da política, como expressão do compromisso com resultados das intervenções públicas. As avaliações podem e devem ser conduzidas por pesquisadores externos, porém, é imprescindível a criação de uma cultura avaliativa, também, internamente, conforme salienta Bronzo (2004). De modo geral, de acordo com Jannuzzi (2014), avalia-se para garantir a eficácia (cumprimento dos objetivos), a eficiência (uso adequado dos insumos) e a efetividade (impactos gerados).

É relevante sinalizar a diferença entre monitoramento e avaliação (M&A), à luz de Jannuzzi (2011). Ambos são a base do enfoque avaliativo, que, por sua vez, é um dos principais componentes de uma gestão por resultados (BRONZO, 2004). Embora haja confusões teóricas nesse sentido, o monitoramento não deve ser entendido como avaliação de processo. A última consiste em avaliar as atividades de implementação dos programas, a extensão da cobertura do público-alvo atendido, a qualidade dos serviços oferecidos, ou ainda entender as dificuldades que estão “emperrando” a efetiva operação do programa (JANNUZZI, 2011).

O monitoramento, por sua vez, refere-se ao acompanhamento de indicadores, feito de forma contínua e rotineira (JANNUZZI, 2011). Na literatura abordada por Jannuzzi (2014), o monitoramento é entendido ora como um processo gerencial de acompanhamento de atividades voltadas ao cumprimento de metas, ora como parte integrante de uma avaliação continuada de processos e atividades. Bronzo (2004) explica que é nesse momento em que podem ser levantadas “bandeiras vermelhas” para sinalizar o desvio da implementação em relação ao plano original. De forma mais detalhada, Jannuzzi (2014) estabelece o monitoramento como:

processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito - mas significativo e periódico - de informações, que permite uma rápida avaliação situacional e uma identificação de fragilidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para o atingimento de seus resultados e impactos (JANNUZZI, 2014, p. 32).

Para marcar essa distinção, Jannuzzi (2014) faz a analogia de que o monitoramento pode ser entendido como um termômetro, ao passo que a avaliação pode ser lida como um exame clínico. Para isso, os indicadores ocupam papel central, já que permitem mensurar a alocação de recursos, a adequação dos processos intermediários e a efetiva chegada dos serviços ao público-alvo. Quando bem estruturados - em geral, isso ocorre quando são específicos, periódicos e territorializados -, esses indicadores constroem uma visão sintética da intervenção. Assim, ajudam a antecipar tendências e sinalizar desvios, funcionando como um alerta para a necessidade de aprofundar a análise por meio de avaliações mais abrangentes (JANNUZZI, 2014).

Segundo Jannuzzi (2011), a cultura de avaliação é mais consolidada nos Estados Unidos e nos países europeus desenvolvidos. O histórico das avaliações no território estadunidense mostra que, mesmo nos momentos com mais tendência de desregulamentação e descentralização, a prática avaliativa manteve-se em crescente valorização no país. Isso é afirmado, pois buscava-se justificar tecnicamente as descontinuidades das iniciativas públicas.

Por outro lado, Jannuzzi (2011) apresenta que, com o crescimento da atuação do Estado - que, no caso brasileiro, teve a Constituição de 1988 como um importante marco -, o olhar mais atento voltado às políticas públicas acaba por levar ao aumento de esforços em torno de diagnóstico, monitoramento e avaliação sobre elas. Ademais, Jannuzzi (2014) aponta a profissionalização da gestão pública como um outro fator que tem proporcionado o crescimento do enfoque avaliativo.

Entretanto, esse campo do conhecimento ainda é incipiente no Brasil, haja vista que a institucionalização deste é bem mais recente. Assim, são enfrentadas algumas dificuldades, decorrentes de fatores como prescrições padronizadas, sem personalização de acordo com o estágio de maturidade - ou etapa do ciclo - das intervenções públicas ou, também, da condução sem análise prévia do grau de avaliabilidade dos programas - que pode levar à encomenda de avaliações prematuras (JANNUZZI, 2011). Nesse sentido, Jannuzzi (2014) reforça que uma

avaliação prematura pode comprometer a continuidade de um programa com potencial de sucesso, mas que ainda não teve tempo de se estruturar. Ao mesmo tempo, avaliações realizadas tardiamente podem dificultar ajustes em recursos e esforços alocados de forma ineficiente.

Nessa lógica, Cotta (1998, *apud* JANNUZZI, 2011) observa que, muitas vezes, as avaliações não conseguem subsidiar adequadamente o processo decisório - dificultando a realização de ajustes em programas existentes ou a criação de novos -, seja porque produzem resultados inconclusivos (por limitações metodológicas), inoportunos (devido à morosidade no processo avaliativo) ou irrelevantes (em razão do desalinhamento em relação às demandas informacionais dos agentes envolvidos).

Ademais, apesar do campo estar ganhando solidez e volume, Jannuzzi (2011) destaca que o ritmo é lento e a forma é desigual entre as diferentes áreas, regiões e esferas do governo. Para romper com essas dificuldades, Bronzo (2004) traz argumentos de autores que versam sobre a necessidade de construir equipes qualificadas, estruturar unidades responsáveis pela avaliação, assim como incentivar o uso das informações geradas pelas avaliações para, efetivamente, inovar e decidir caminhos.

Outras limitações são relacionadas à metodologia. Um dos principais limites da avaliação em políticas públicas está na dificuldade de atribuir, nas ciências humanas e sociais, um resultado exclusivamente a determinada intervenção. Isto é, mudanças observadas nos problemas decorrem de múltiplos fatores, e a avaliação só pode indicar a pertinência e a adequação de uma estratégia ao comparar a situação antes e depois da ação. Contudo, restrições metodológicas e financeiras dificultam o isolamento de variáveis externas e a mensuração precisa do efeito líquido dos programas (BRONZO, 2004).

Além disso, para que um estudo avaliativo seja metodologicamente aceito, impõem-se determinadas restrições que, por sua vez, inviabilizam a generalização dos resultados. É o caso dos estudos voltados à implementação, por exemplo, que costumam apresentar baixa capacidade de generalização. Já as análises sobre consistência teórica e desenho - que poderiam ter maior potencial de generalização -, são menos frequentes ou menos conhecidas que outros tipos de estudos avaliativos (Jannuzzi, 2011). O autor argumenta sobre a necessidade de rigor metodológico, desde que combinado à maleabilidade e ao pluralismo, à triangulação

de abordagens de investigação e à combinação entre técnicas qualitativas e quantitativas.

No Brasil, segundo Jannuzzi (2011), a maior parte das avaliações é realizada por pesquisadores acadêmicos, que dominam teorias e metodologias, mas carecem de experiência prática, aspecto já destacado por Lasswell (1936, *apud* SOUZA, 2006) como fundamental. Embora os manuais recomendem que os avaliadores conciliem conhecimento técnico, experiência empírica e capacidade de inovação e improvisação diante das dificuldades, na prática, é comum que estudos conduzidos por “puristas metodológicos” apresentem achados já conhecidos pelos gestores. Dessa forma, esforços de avaliação têm sido feitos, mas com pouco conhecimento adequado, levando à frustração com os resultados e questionamentos sobre a relevância dos estudos. Ademais, não é comum encontrar painéis de monitoramento no setor público, o que dificulta a concretização de pesquisas avaliativas metodologicamente adequadas (JANNUZZI, 2011).

Cada um dos tipos de estudo avaliativo - como o de viabilidade, de processos ou de resultados - requer uma abordagem metodológica e/ou disciplinar diferente. O delineamento metodológico deve ser adequado ao alcance do objetivo. Assim como nas pesquisas acadêmicas, não há um único e melhor método para todas as pesquisas de avaliação, especialmente devido à complexidade operacional, aos contextos de implementação, aos desenhos institucionais e à diversidade de públicos-alvo dos programas públicos no Brasil. Porém, há experiências, recomendações e boas práticas que podem ser usadas para produzir resultados mais adequados pelas avaliações. (JANNUZZI, 2011; 2014).

Em síntese, é necessário estruturar melhor os sistemas de indicadores de monitoramento, assim como especificar pesquisas de avaliação mais consistentes. Devem ser levantadas informações úteis - e tempestivas - para o aprimoramento da ação governamental. Ademais, cabe ressaltar que programas públicos se constituem em objetos de pesquisa particularmente desafiadores, dado o ambiente muitas vezes inóspito e pouco colaborativo em que se inserem, somado às restrições impostas pelo contexto político, à disponibilidade limitada de dados e aos recursos escassos - de tempo e de financiamento - para a realização das análises (JANNUZZI, 2011). Isso se soma à visão negativa que a avaliação pode ter, como se tivesse um caráter punitivo ou fiscalizador (BRONZO, 2004), o que pode acentuar o caráter pouco colaborativo na obtenção de dados e informações.

Além da fundamentação teórica sobre M&A de políticas públicas, é relevante considerar os instrumentos legais que estruturam a prática avaliativa no Estado de Minas Gerais. Nesse sentido, o Decreto nº 48.298/2021 cria o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Sapp-MG), definindo comitês e núcleos responsáveis pelo planejamento, acompanhamento e avaliação de políticas e programas governamentais (MINAS GERAIS, 2021). Complementarmente, a Lei nº 25.405/2025 estabelece princípios e diretrizes para serem observados no monitoramento e na avaliação no estado. Dentre os princípios, são apresentados a eficiência, a eficácia, a efetividade, a gestão para resultados, a transparência e a qualidade do gasto público. Além disso, é reforçada a necessidade de articulação entre órgãos estaduais, compartilhamento de informações e utilização de dados estratégicos para subsidiar a tomada de decisão e o aprimoramento das políticas públicas (MINAS GERAIS, 2025b).

Neste trabalho, pretende-se usar a lógica recomendada pelas ferramentas avaliativas para analisar um programa - com base na literatura de políticas públicas - ligado ao meio ambiente. Em linguagens orçamentárias, porém, esse programa aparece no PPAG vigente no quadriênio 2024-2027, do estado de Minas Gerais, como a Ação 4072 - Apoio ao Licenciamento Ambiental Municipal -, dentro do Programa 041 - Regularização Ambiental (MINAS GERAIS, 2024b).

A discussão sobre conceitos, modelos de análise e etapas do ciclo de políticas públicas fornece a base teórica necessária para enquadrar e analisar o processo de municipalização do licenciamento ambiental em Minas Gerais. No entanto, esse programa não pode ser analisado de forma isolada, pois sua implementação e seus resultados dependem diretamente da configuração institucional e das dinâmicas intergovernamentais próprias do federalismo brasileiro. Nesse sentido, é fundamental avançar para o exame do arranjo federativo e dos mecanismos de descentralização, que condicionam as possibilidades e os limites da atuação estadual e municipal nesse campo.

4. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO

Os conceitos de federalismo e descentralização são fundamentais para compreender o contexto em que se insere o programa mineiro de municipalização do licenciamento ambiental. Embora distintos, os dois termos são conceitualmente próximos e frequentemente tratados de forma interligada na literatura (GUIMARÃES,

2002). O federalismo, em linhas gerais, estabelece a repartição de competências entre os entes federativos, enquanto a descentralização explica o movimento de transferência de responsabilidades - no caso aqui analisado, do estado para os municípios -, elementos centrais para entender a concepção e a implementação do programa em Minas Gerais.

4.1 Federalismo

De acordo com Lui *et al.* (2023), o termo “federalismo” tem origem na palavra latina *foedus*, que significa pacto. Nesse sentido, o federalismo pode ser compreendido como um pacto entre os entes, que busca compatibilizar o princípio da autonomia com o da interdependência entre as partes. Esse arranjo resulta em uma repartição de poderes e funções entre os diferentes níveis de governo - União, estados e municípios, no caso brasileiro (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

No Brasil, o arranjo federativo está estabelecido desde a Constituição de 1891, logo após a Proclamação da República (LUI *et al.*, 2023). O surgimento se deu por meio de um processo de descentralização do poder central - então concentrado no Império - para os estados (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Abrucio e Franzese (2007) apontam que os principais fatores que levam à adoção do federalismo pelos países são a presença de heterogeneidades internas e a ação política orientada pela lógica de unidade na diversidade. As origens do federalismo brasileiro estariam ligadas, segundo Arretche (2010), não a clivagens étnicas ou religiosas, mas, sim, à necessidade de equilibrar jurisdições ricas e pobres, garantindo a unidade nacional. Segundo Lui *et al.* (2023), o contexto institucional de países que adotam a forma federalista de organização do poder torna as estratégias dos atores mais complexas, devido à multiplicidade de agentes envolvidos nas decisões políticas.

A história do federalismo brasileiro foi marcada por momentos de oscilação entre maior centralização ou descentralização (GUIMARÃES, 2002; LUI *et al.*, 2023). Durante o período do regime militar, por exemplo, ocorreu uma forte centralização do poder, com diminuição da autonomia local. Já no período democrático, observaram-se avanços importantes na descentralização, com ampliação da autonomia tanto dos municípios quanto dos estados (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Com a Constituição Federal de 1988, esse arranjo ganha novo contorno no Brasil, uma vez que ela ampliou as competências dos entes subnacionais e, em seu 18º artigo, consolidou a figura do município como ente federado autônomo (LUI *et*

al., 2023), formando o triplo - e peculiar ao Brasil - federalismo (SOUZA, 2019). Anteriormente, os municípios eram considerados como meras entidades administrativas subordinadas aos estados (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Assim, na década de 1990, o federalismo no Brasil foi marcado pela consolidação da municipalização, a qual, segundo Abrucio e Franzese (2007), foi assumindo diferentes contornos, a depender da área.

Para que o arranjo federativo funcione de maneira eficaz, Abrucio e Franzese (2007) destacam a necessidade de cooperação entre os entes federativos, bem como de mecanismos de coordenação - a fim de evitar desigualdades na implementação das políticas públicas. Souza (2019) ressalta o enfoque dado pela Constituição de 1988 à cooperação, conforme é percebido, por exemplo, no artigo 23, que trata das matérias de competência comum à União, aos estados e aos municípios. Também é importante que exista uma definição clara dos papéis e das responsabilidades de cada nível de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

No Brasil, a coordenação de políticas ocorre, vide regra, por constitucionalização. Na maioria dos países federalistas, porém, a coordenação e a divisão dos papéis de cada esfera na provisão de políticas é matéria de negociações e acordos, e não de leis (SOUZA, 2019). No momento de elaboração de uma constituição, a discussão sobre descentralização leva à tensão entre facilitar a cobrança do serviço público pelo cidadão - a partir da clareza explícita na divisão de funções - e a necessidade de deixar flexível a alocação de funções entre os níveis de governo (SOUZA, 2001).

No federalismo, a descentralização se refere à divisão de poderes entre os entes constitutivos, conforme definida nas constituições, embora sua presença não seja condição necessária ou suficiente para caracterizar o federalismo. Vale destacar que a descentralização envolve múltiplas esferas - como a política, a administrativa e a fiscal. (SOUZA, 2019). A descentralização fiscal, por exemplo, da União para os entes subnacionais, veio somente com a Constituição de 1988, quando o país já adotava a forma federalista de Estado (SOUZA, 2001), o que reforça a ideia de que o federalismo não deve ser entendido como sinônimo de descentralização. Esses aspectos serão detalhados na próxima seção, que se dedica especificamente ao conceito e às formas de descentralização.

4.2 Descentralização e seus Reflexos nas Competências Ambientais

As discussões sobre descentralização são antigas e têm sido analisadas sob diferentes perspectivas disciplinares - a exemplo da economia e da ciência política -, como apontam os balanços bibliográficos realizados por Guimarães (2002) e Cavalcante (2011). No âmbito da administração pública, a descentralização é uma estratégia voltada à redistribuição do poder decisório e das funções administrativas das instâncias centrais, por meio da desconcentração. Isso implica a transferência da responsabilidade pela prestação de serviços públicos essenciais do governo nacional para os níveis regional e local (GUIMARÃES, 2002).

Guimarães (2002) afirma, ainda, que a descentralização aparece como uma estratégia de reação aos regimes autoritários e centralizadores, especialmente nos países da América Latina. Similarmente, Morris e Lowder (1992, *apud* CAVALCANTE, 2011) defendem que os esforços governamentais tinham o objetivo de reduzir os efeitos cumulativos de séculos de centralismo e que as tendências de democratização e de aumento da participação são as causas e conseqüências da descentralização na América Latina.

Com a Constituição de 1988 e a instituição do município como ente autônomo, a transferência de responsabilidades para os municípios não implicou, necessariamente, em uma maior democratização do poder local nem garantiu melhorias na gestão das políticas públicas. Em muitos casos, fatores como a concentração de poder nas mãos dos prefeitos, o frágil controle social - especialmente em localidades menores e mais vulneráveis - e a limitada capacidade técnica das administrações municipais comprometeram o potencial transformador da descentralização (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Segundo Souza (2001), a descentralização adotada pela Constituição de 1988 não resultou de debate técnico aprofundado, mas de negociações políticas, com o objetivo de fortalecer a democracia e criar múltiplos centros de decisão, incluindo os municípios.

Uma crítica comumente feita à Constituição de 1988, também apontada por Cavalcante (2011), é a de que ela trouxe a transferência de responsabilidades sem vinculação à garantia de recursos financeiros. Por outro lado, Souza (2019) lembra que a referida Constituição também ampliou as receitas municipais e instituiu sistemas nacionais de políticas públicas com vinculação de recursos, especialmente em saúde e educação. Ainda assim, a desigualdade de capacidades locais compromete a efetividade dessas medidas.

Ademais, é possível afirmar que a transferência de responsabilidades sem vinculação de recursos não é o caso da municipalização aqui tida como foco, uma vez que, quando um município começa a licenciar, esse ente passa a receber os valores correspondentes à emissão daquelas licenças, antes recebidos pelo poder estadual. É relevante questionar se, especialmente no caso dos municípios pequenos, a receita proveniente da emissão de licenças é suficiente para cobrir a despesa gerada com o pagamento dos profissionais ligados à assunção das competências ambientais.

Guimarães (2002) aponta que há um certo consenso acerca de ideias centrais sobre a descentralização, tais como transferências de recursos financeiros e de poder decisório, controle social sobre a aplicação de recursos, aumento de responsabilidades e das competências locais. Cavalcante (2011) observa que a descentralização pode gerar benefícios, como maior eficiência alocativa, participação cidadã e transparência.

Segundo Souza (2019), a descentralização pode ser política, fiscal e/ou administrativa. No caso aqui analisado, a descentralização implica que os municípios passam a ter autonomia para decidir sobre a emissão de licenças ambientais, um poder que antes estava concentrado no estado, caracterizando descentralização política. Além disso, ao assumirem a execução do serviço de licenciamento, os municípios passam a exercer a descentralização administrativa. Por fim, ao receberem os valores correspondentes à emissão dessas licenças, antes arrecadados pelo estado, há também descentralização fiscal. A importância da municipalização se reflete pelo reconhecimento do município como a esfera de governo mais próxima da população, com mais capacidade de atender aos seus anseios, justificando a atribuição de competências locais (SOUZA, 2001).

Para que a descentralização funcione, é relevante que haja fortalecimento institucional, sob o risco de virar mera transferência formal de atribuições sem efetividade. Nessa lógica, a municipalização do licenciamento ambiental está relacionada ao conceito de capacidades estatais, que, na concepção de Lui *et al.* (2023), refere-se à “capacidade de o Estado atingir seus objetivos e implementar suas políticas” (LUI *et al.*, 2023, p. 235). Essa capacidade envolve múltiplas dimensões, incluindo aspectos institucionais, administrativos, técnicos e financeiros.

A capacidade institucional dos órgãos ambientais está, segundo Abreu (2016), diretamente relacionada ao nível de desenvolvimento econômico do

município. Em geral, regiões mais desenvolvidas, populosas e industrializadas enfrentam problemas ambientais mais complexos, exigindo que a administração pública se organize de forma compatível com essa realidade. Nesse sentido, Cavalcante (2011) destaca que a disparidade quanto às capacidades financeiras dos pequenos municípios, aliada à deficiência de recursos humanos e à insuficiência de estrutura física, constitui um obstáculo significativo para a consolidação da descentralização no país. Outro exemplo de potencial desdobramento negativo é a guerra fiscal, que pode ser intensificada pela descentralização, ao fomentar uma competição entre os entes por receitas e investimentos (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Além disso, outras consequências negativas que podem surgir, segundo Cavalcante (2011), incluem a baixa qualidade na prestação de serviços, a corrupção e a perda de economia de escala. Abrucio (2006, *apud* CAVALCANTE, 2011) destaca que a insuficiência arrecadatória de muitos municípios é um fator que agrava o problema, pois há um contingente enorme de municípios pequenos. Em relação à corrupção¹, ela pode surgir como um fruto da atuação discricionária dos implementadores. Isso é afirmado, com base no apontamento feito por Santos (2017), acerca de duas facetas da discricionariedade.

A ideia de discricionariedade foi melhor discutida no capítulo anterior, que versa sobre políticas públicas, mais especificamente na seção sobre implementação. Quando os implementadores atuam com boa intenção e dentro dos parâmetros da política, a discricionariedade pode ser benéfica, pois permite adaptá-la às especificidades locais, criando um elo mais íntimo entre o poder público e as comunidades. Porém, ela pode ser, também, maléfica, à medida em que pode possibilitar ações clientelistas dos agentes implementadores (SANTOS, 2017).

Para que o “sucesso” da descentralização seja alcançado, Cavalcante (2011) entende ser necessária a criação de uma estrutura de incentivos e constrangimentos que induza a participação dos governos subnacionais dentro de um processo de negociação e adesão voluntária. No longo prazo, segundo o autor, os incentivos financeiros, somados ao monitoramento próximo, podem ter efeitos valiosos. No

¹Em setembro de 2025, servidores da Diretoria responsável pela Política de Regularização Ambiental, vinculada à FEAM, foram exonerados em Minas Gerais em decorrência da Operação Rejeito, que investiga suposto favorecimento a empresas mineradoras na concessão de licenças ambientais mediante pagamento de propina (MALLMANN, 2025). O episódio evidencia que a corrupção é um risco potencial no licenciamento ambiental, independentemente do nível de governo.

âmbito dos serviços de saúde, por exemplo, Abrucio e Franzese (2007) apontam que um dos principais motivadores para a ampliação da oferta pelos municípios está relacionado aos potenciais ganhos políticos decorrentes dessa atuação. Contudo, esse tipo de incentivo é menos comum na área ambiental, já que essa área costuma ser menos visível e atrativa para a população em termos de atenção e valorização.

Assim, é necessário compreender qual tem sido a estratégia de adesão adotada pelo estado de Minas Gerais, além de indagar se os incentivos oferecidos - como a receita das licenças - têm sido suficientes para garantir a adesão qualificada dos municípios e sua permanência no programa. Ademais, embora o repasse da receita proveniente das licenças ambientais represente um incentivo financeiro, sua eficácia como instrumento de fortalecimento do programa depende da existência de controles institucionais que evitem distorções, como o licenciamento excessivamente permissivo ou clientelista.

Ademais, segundo Fernandes *et al.* (2012), um dos principais entraves à efetividade da descentralização é a descontinuidade política entre diferentes gestões municipais. Nessa lógica, a consolidação da gestão ambiental local requer projetos que transcendam legislaturas, de modo a garantir continuidade e estabilidade institucional. Sem essa perspectiva de longo prazo, há o risco de retrocessos e de perda dos avanços obtidos na municipalização do licenciamento, controle e fiscalização ambiental.

5. MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

A importância do licenciamento como instrumento de gestão ambiental é apresentada por Alves, Nascimento e Fonseca (2022). Trata-se de um procedimento administrativo, previsto na PNMA. Contudo, antes mesmo da formalização do licenciamento pela PNMA, alguns estados já licenciavam determinadas atividades (ABREU, 2016). Conduzido pelo poder público - no âmbito federal, estadual ou municipal -, esse procedimento promove o controle prévio sobre a instalação, a operação e a expansão de atividades ou empreendimentos que utilizam recursos naturais ou possam gerar impactos ambientais.

Esse processo culmina na emissão de licenças que comprovam a viabilidade e a conformidade ambiental dos empreendimentos, as quais devem ser obtidas antes do início de suas atividades. A LC nº 140/2011 atribuiu que o licenciamento

deve ser feito por apenas um ente federativo, evitando múltiplos licenciamentos. Isso foi postulado com vistas ao alcance da segurança jurídica, da eficiência e da economicidade, objetivando evitar a imposição de burocracia excessiva aos empreendedores, altos custos e possibilidade de procedimentos e decisões conflitantes. Assim, entende-se que o licenciamento por um só ente é suficiente para proteger o meio ambiente (BIM; FARIAS, 2015).

Além do licenciamento, deve haver o controle e a fiscalização ambiental, instrumentos igualmente fundamentais para a gestão ambiental e previstos na PNMA. Apesar de não haver, nas legislações analisadas, uma conceituação de tal termo, o controle pode ser entendido como algo que se relaciona ao monitoramento contínuo e à prevenção rotineira de danos ao meio ambiente. Refere-se ao acompanhamento da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental do licenciamento (BIM; FARIAS, 2015).

A fiscalização, por sua vez, consiste na verificação do cumprimento das normas e das exigências trazidas pelas licenças, sendo permitida a aplicação de sanções em caso de infrações, conforme a Lei nº 9.605/1998, que trata de crimes e penalidades ambientais. Em uma lógica de federalismo cooperativo, essa atividade demanda coordenação entre os entes federativos, orientada por uma racionalidade que busca evitar a sobreposição de esforços e o desperdício de recursos públicos. Assim, a LC nº 140/2011, ao reconhecer a competência comum para fiscalizar, determina que o órgão responsável pelo licenciamento ou autorização deve fiscalizar eventuais infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada (BIM; FARIAS, 2015).

Essa norma confere prevalência ao ente licenciador, sem, contudo, excluir a possibilidade de atuação dos demais entes. Dessa forma, em situações de iminência ou ocorrência de degradação ambiental, qualquer ente que tome conhecimento do fato deve adotar medidas imediatas para contê-lo ou mitigá-lo e, ainda, comunicar ao órgão competente para as providências cabíveis. Caso houvesse dois órgãos protegendo ambientalmente o mesmo objeto, isso impossibilitaria que um deles pudesse fiscalizar um outro ainda não fiscalizado, o que reduziria a amplitude da proteção ambiental. Ademais, haveria ainda mais ineficiência, porque a probabilidade de existirem conflitos entre os órgãos ambientais aumentaria, gerando, com isso, dispêndio de energia para resolver esses conflitos que poderia ser utilizado na fiscalização ou autorizações ambientais em si (*idem*).

Nesse escopo, a municipalização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental vem sendo adotada pelas administrações públicas estaduais. Segundo Alves, Nascimento e Fonseca (2022), Minas Gerais pode ser considerado um dos estados em que essa descentralização se mostra mais complexa e desafiadora, dada a sua amplitude territorial e a quantidade de municípios, algo que gera heterogeneidade social, econômica e ambiental. Isso dialoga com uma preocupação apontada pela literatura, destacada por Cavalcante (2011): os esforços pautados em estratégias isomórficas de descentralização com critério único para um conjunto heterogêneo de municípios, efetivamente, alteram as desigualdades na estrutura de gestão existentes entre os municípios do país?

O estudo desses pesquisadores (2022) também examina os fatores que influenciaram a decisão dos municípios de assumirem as competências ambientais, sendo os principais a agilidade, a desburocratização, a proximidade dos empreendimentos a serem licenciados e o interesse em assumir o controle dos impactos ambientais locais. Além disso, o estudo avaliou o nível institucional dos órgãos ambientais municipais - se atuam como secretaria, departamento ou outro formato. De acordo com o IBGE (2017, *apud* ALVES; NASCIMENTO; FONSECA, 2022), para melhor gestão ambiental municipal, seria ideal a existência de órgãos ambientais em nível de secretarias exclusivas, já estas têm orçamento próprio e maior autonomia decisória.

Em conclusão, os mesmos autores (2022) destacam as recomendações dos municípios àqueles que vão assumir essa responsabilidade: fazer isso com ciência, planejamento, paciência e persistência, somadas à estruturação de uma equipe técnica e jurídica competente e em constante capacitação. Em complemento, o IBGE (2009, *apud* ABREU, 2016) aponta que, para encarar os problemas ambientais, os municípios devem dispor de “estrutura, funcionários, legislação própria, licenciamento ambiental, recursos, fundos e conselho ambiental de caráter paritário, garantindo a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas relacionadas à sua realidade” (IBGE, 2009, *apud* ABREU, 2016).

Além desta introdução, o presente capítulo é organizado em duas seções. A primeira aborda a dimensão normativa da municipalização em Minas Gerais, destacando os principais marcos legais e institucionais que orientam o processo. Em seguida, são apresentados os procedimentos adotados pela gerência para a

municipalização das competências - originária e delegada - de licenciamento, controle e fiscalização ambiental.

5.1 A Dimensão Normativa do Programa em Minas Gerais

Nesta seção, são apresentados os principais marcos normativos que orientam o processo de municipalização da gestão ambiental em Minas Gerais. Embora a municipalização tenha se iniciado ainda na década de 1980, com programas estaduais de cooperação técnica e convênios com municípios (ABREU, 2016), o foco recai sobre marcos mais recentes e relevantes, como a Constituição Federal de 1988, a LC nº 140/2011 e a sua regulamentação pelo estado de Minas Gerais, a partir da DN Copam nº 213/2017.

No 23º artigo da Constituição Federal brasileira, que trata das matérias de competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, é estabelecida, como responsabilidade de todos os entes, a proteção de documentos, obras e bens que tenham valor histórico, artístico ou cultural, bem como a preservação de monumentos, paisagens naturais marcantes e sítios arqueológicos. Também cabe a esses entes federativos proteger o meio ambiente, combater todas as formas de poluição e preservar as florestas, a fauna e a flora. Além disso, a Constituição prevê que leis complementares devem estabelecer regras para que os diferentes níveis de governo atuem de forma cooperativa, buscando garantir um desenvolvimento equilibrado e o bem-estar em todo o país (BRASIL, 1988, art. 23).

Dessa forma, o artigo 23 estabelece a base constitucional da competência municipal em matérias relacionadas à pauta ambiental. Embora a Constituição tenha atribuído a proteção e a preservação ambiental como responsabilidade de todos os entes federativos, ela não detalhou, de forma prática, como cada um deles deveria atuar. Essa missão restou para leis complementares, futuras, conforme sinalizado no parágrafo único do artigo 23 (BRASIL, 1988, art. 23).

O estabelecimento de competências comuns aos três entes - de forma ampla e imprecisa - poderia gerar, de acordo com Abrucio e Franzese (2007), problemas de coordenação intergovernamental, como a omissão dos entes diante de uma questão, a existência de iniciativas fragmentadas e, em casos mais graves, ações que caminham em direções opostas. É exatamente o que apontam Bim e Farias (2015), ao afirmarem que, na ausência da LC nº 140/2011, os entes federativos

disputavam a prioridade no exercício de certas atribuições, bem como rejeitavam outras atribuições, o que gerava insegurança jurídica.

Como resposta a essa demanda normativa, em 2011, foi sancionada a LC nº 140/2011, que surgiu de modo a organizar, de forma mais precisa, as competências dos entes na área ambiental. Essa legislação estabeleceu, entre outros pontos, a competência municipal para o licenciamento ambiental. Além disso, a LC nº 140/2011 buscou evitar a sobreposição de competências e conflitos entre os entes federativos, reforçando o princípio da cooperação previsto no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal. Isso foi especialmente importante, pois, como propôs Pierson (1995, *apud* ARRETCHE, 2010), em estados federativos, a questão de 'quem deve fazer o quê' se sobrepõe à questão de 'o quê deve ser feito'. É válido ressaltar que tal legislação surge como parte de um movimento de descentralização e fortalecimento dos municípios, que tem se acentuado desde a promulgação da Constituição, em 1988.

Assim estabelece o artigo 9º da referida Lei:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, **promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:**

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, **conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente**, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); [...]
(BRASIL, 2011, art. 9º, grifo meu).

Portanto, observa-se que, além de estabelecer a responsabilidade municipal para o licenciamento ambiental, a referida Lei prevê que os estados definam a tipologia dos empreendimentos para orientar os municípios. Atribuir essa definição aos estados, e não à União, foi uma importante abordagem trazida pela legislação, uma vez que, dada a amplitude territorial do país, essa conduta permite que cada conselho estadual se baseie na própria realidade. Porém, em uma outra perspectiva, cabe questionar se o estabelecimento em âmbito estadual das atividades que serão licenciadas pelos municípios seria uma forma de ferir a ideia de inexistência de hierarquia entre os entes da federação.

A partir desse marco legal nacional, os estados passaram a ter papel estratégico na regulamentação da descentralização ambiental e, desde então, vêm sendo estimulados a transferir as competências de licenciamento para os municípios (ABREU, 2016). Nessa lógica, em Minas Gerais, a DN Copam nº 213/2017 regulamentou o que está disposto na LC nº 140/2011. Em linhas gerais, a Deliberação fixou os critérios para definição do porte, potencial poluidor e natureza dos empreendimentos e atividades para fins de licenciamento ambiental no estado de Minas Gerais, balizando a tipologia de impacto local² apta ao exercício da competência municipal (MINAS GERAIS, 2017a).

Tal legislação foi fundamental para a efetivação da descentralização do licenciamento em Minas Gerais, uma vez que estabeleceu diretrizes técnicas e administrativas para o exercício da competência municipal. No entanto, é válido ressaltar que, conforme sugere Arretche (2010), a existência de regras homogêneas não se confunde com a garantia de resultados igualitários, já que a capacidade de execução varia conforme o contexto institucional e administrativo de cada ente.

Além do que já exposto, cabe destacar a atuação supletiva do estado. Esse ente é responsável por licenciar quando o impacto for regional ou estadual ou quando o município ainda não estiver habilitado (BRASIL, 2011). Além da publicação da DN Copam nº 213/2017, com vistas a incentivar a assunção da competência originária pelos municípios - isto é, o poder atribuído pela Constituição de 1988 para prática de atos relacionados ao licenciamento ambiental (BIM; FARIAS, 2015) -, a Subsecretaria de Regularização Ambiental (SURAM), pertencente à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) de Minas Gerais, enviou, em 2017, um ofício³ aos(as) prefeitos(as) dos 853 municípios mineiros. Esse ofício abordava a publicação da Deliberação, informando sobre os seus principais aspectos e, basicamente, convidando os municípios a assumirem as competências ambientais (MINAS GERAIS, 2017b).

Mesmo antes do envio do ofício e da publicação da DN Copam nº 213/2017, alguns municípios já exerciam o licenciamento ambiental, por meio de convênios celebrados com o estado. Desde 2017, porém, foi quando a municipalização

²Podem ser licenciados pelos municípios empreendimentos como estações de tratamento de esgoto, usinas de concreto, postos de combustíveis, fábricas de couro e centrais de recebimento de resíduos. Por outro lado, atividades com impacto ambiental mais significativo - como lavra a céu aberto, hidrelétricas e barragens de rejeitos - são mantidas como responsabilidade estadual (AGÊNCIA MINAS GERAIS, 2025).

³Trata-se do ofício circular SURAM/SEMAD nº 30/2017.

avançou bastante no estado. Entre os principais argumentos em defesa da descentralização, é afirmado que a transferência da atuação para a esfera municipal contribui para a maior celeridade dos processos de licenciamento e fiscalização ambiental (FEAM, s.d.b). Com mais agilidade no licenciamento, poderiam ser atraídas mais empresas para os municípios (ABREU, 2016). Além disso, afirma-se sobre favorecer a adaptação das decisões às especificidades e interesses locais, assegurando, ainda, uma ampliação da participação popular em todas as fases do procedimento (FEAM, s.d.b).

Em 2024, a DN Copam nº 250/2024 promoveu uma mudança significativa na municipalização do licenciamento ambiental em Minas Gerais. Com essa DN, foi ampliado o rol de atividades consideradas de impacto local e que, portanto, podem ser licenciadas pelos municípios. Dessa forma, mais empreendimentos passaram a ser de competência municipal. A DN Copam nº 250/2024 reforçou, assim, a lógica de descentralização iniciada pela DN Copam nº 213/2017, ampliando a atuação municipal no licenciamento ambiental (MINAS GERAIS, 2024a).

Já em 2025, dois novos marcos normativos trouxeram alterações relevantes no cenário do licenciamento ambiental brasileiro, com repercussões diretas sobre a atuação dos municípios. Em Minas Gerais, em julho de 2025, o Copam aprovou a DN nº 258/2025, que alterou as DN's nº 213/2017 e nº 217/2017, modificando regras relacionadas ao licenciamento de atividades agrossilvipastoris. A nova deliberação reclassificou o porte dos empreendimentos rurais e ajustou os critérios locais utilizados para definir as modalidades de licenciamento. Passaram a ser consideradas de pequeno porte as propriedades com área entre 1.000 e 2.000 hectares, o que representa um aumento expressivo em relação ao limite anterior (200 hectares). Além disso, diversas atividades agrícolas e pecuárias em regime extensivo foram enquadradas como de baixo potencial poluidor. Nessas hipóteses, prevê-se a dispensa de licenciamento ambiental, observada a manutenção de outros instrumentos e autorizações setoriais cabíveis, tais como outorga de uso de recursos hídricos e autorização para supressão de vegetação (SALGADO, 2025).

Em âmbito federal, por sua vez, foi sancionada a Lei nº 15.190, de oito de agosto de 2025, a Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Essa norma consolidou diretrizes e procedimentos comuns ao “licenciamento ambiental realizado perante os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente” (BRASIL, 2025, art. 1º). Assim,

foram reafirmadas as competências já previstas na LC nº 140/2011, bem como buscou-se uniformizar o processo de licenciamento em todo o território nacional. Entre suas principais alterações, destacam-se: a definição padronizada das modalidades de licença, a fixação de prazos máximos para análise dos processos e a obrigatoriedade de tramitação eletrônica e de integração das informações “sobre os licenciamentos ambientais realizados nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, bem como as bases de dados mantidas pelas respectivas autoridades licenciadoras” (BRASIL, 2025, art. 35) no Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente.

No PPAG 2024-2027 do estado de Minas Gerais, o programa de apoio ao licenciamento ambiental municipal aparece associado ao programa de licenciamento ambiental, ambos inseridos na política de regularização ambiental, que integra a área temática “Meio Ambiente” e está sob responsabilidade da FEAM, conforme apresentado na Figura 1. Essa política tem como objetivo promover maior eficiência nos processos de regularização ambiental, por meio da redução de prazos e da ampliação da oferta de serviços, sendo monitorada pelos indicadores de redução do passivo de processos de licenciamento ambiental (em percentual) e de diminuição do tempo médio de tramitação dos processos (em valores unitários) (MINAS GERAIS, 2024b).

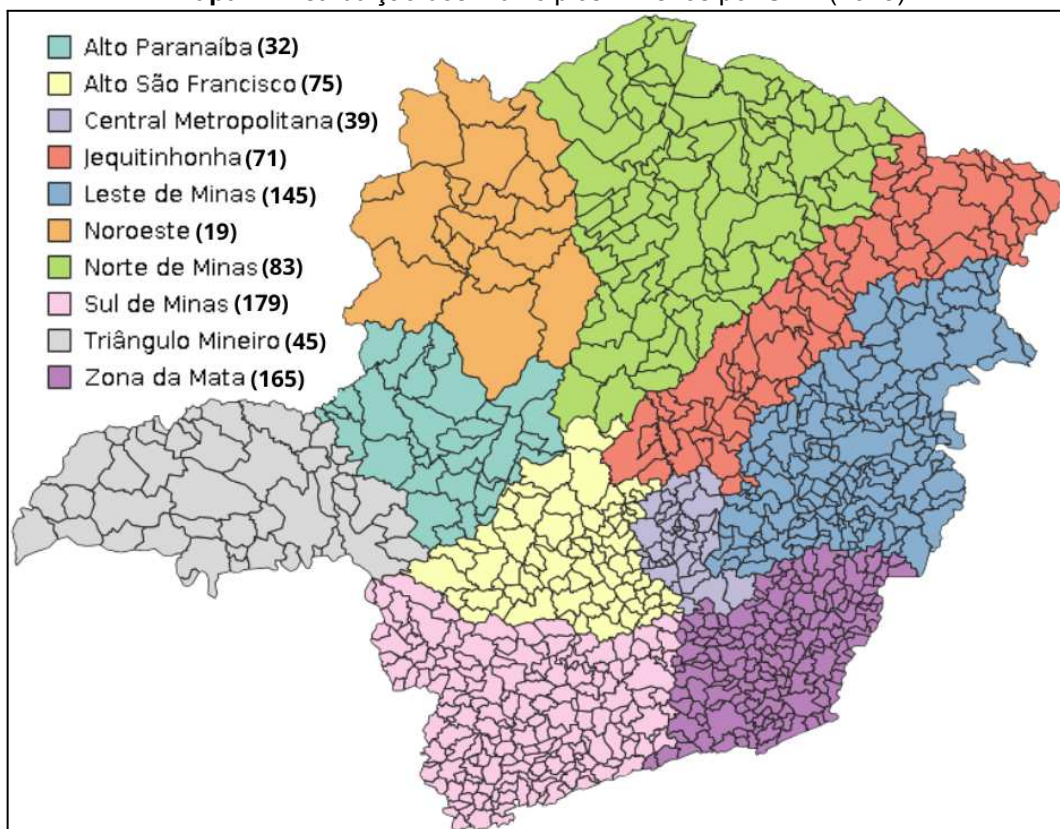
Já o programa de apoio ao licenciamento ambiental municipal, possui como finalidade fortalecer a gestão ambiental municipal no que se refere ao licenciamento ambiental, incentivando a integração das ações municipais em um sistema unificado de gestão de dados, de maneira democrática e transparente. Seu produto é o número de municípios que exercem o licenciamento ambiental aptos à utilização do SIMMA-MG, tendo como público-alvo direto os entes federativos municipais e, de forma indireta, a sociedade civil e o setor produtivo (MINAS GERAIS, 2024b).

5.2 Procedimentos para Assunção das Competências em Minas Gerais

No estado de Minas Gerais, o licenciamento ambiental é organizado por dez Unidades Regionais de Regularização Ambiental (URAs). No âmbito da regularização ambiental, as URAs são responsáveis por acompanhar o processo em todas as suas fases, de modo a assegurar o atendimento tempestivo e qualitativo das condicionantes e do automonitoramento estabelecidos nos processos de licenciamento e demais atos autorizativos sob sua responsabilidade. Além disso,

cabe às URAs decidir sobre os processos de licenciamento e autorizações para intervenção ambiental de atividades ou empreendimentos potencial ou efetivamente causadores de poluição ou degradação ambiental (FEAM, s.d.c). Cada URA possui jurisdição sobre um grupo de municípios, variando de 19 (URA Noroeste de Minas) a 179 municípios (URA Sul de Minas) por unidade, conforme demonstrado no Mapa 1. A descrição dos municípios de cada URA pode ser vista com detalhes no Anexo A.

Mapa 1: Distribuição dos Municípios Mineiros por URA (2025)



Fonte: adaptado de FEAM (2025)

Para iniciar o exercício da competência originária para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental, os municípios devem se manifestar formalmente (MINAS GERAIS, 2017a, art. 5º) junto ao estado de Minas Gerais, indicando o interesse e declarando atender aos requisitos estabelecidos na legislação. Não há prazo para essa manifestação, e a declaração de atendimento aos requisitos é feita por meio do preenchimento de um formulário autodeclaratório. Anteriormente, o programa de apoio ao licenciamento ambiental municipal ficava sob responsabilidade da Diretoria de Apoio à Regularização Ambiental Municipal, criada em 2017⁴. Com a consolidação dos efeitos da reforma administrativa promovida pelo

⁴ Conforme fala da pessoa entrevistada E3.

governo estadual em 2023⁵, tais responsabilidades passaram a ficar a cargo da GRA, vinculada à FEAM, órgão também ligado à SEMAD.

De acordo com Cavalcante (2011), as disfunções ocasionadas pela descentralização se relacionam à insuficiência de pré-requisitos para a implementação desse processo. Na municipalização do licenciamento ambiental em Minas Gerais, há pré-requisitos para que os municípios assumam as competências, mas é necessário questionar se esses requisitos são efetivamente cumpridos, uma vez que, conforme já apresentado, o formulário em que os municípios informam sobre o cumprimento dos critérios é autodeclaratório, sem conferência daquilo que nele informado antes do início da competência originária para o licenciamento.

Um dos pré-requisitos exigidos pela legislação é em relação ao tamanho da equipe técnica. De acordo com o parágrafo único do quinto artigo da LC nº 140/2011, os municípios devem estruturar a equipe de modo que o tamanho dela seja compatível com a demanda de processos de licenciamento (BRASIL, 2011). Nesse sentido, é comum que, antes de iniciar as competências para o licenciamento ambiental, os municípios solicitem à GRA o levantamento dos processos formalizados no estado por empresas localizadas em seu território nos últimos quatro anos. Essa é uma boa forma de prepará-los para estruturar a equipe de acordo com a demanda.

Entretanto, apesar dessa tentativa de planejamento, Alves, Nascimento e Fonseca (2022) constatam que há, em geral, equipes reduzidas nos municípios, e esse é um dos aspectos que, de acordo com a literatura levantada no artigo (2022), dificultam a efetividade da municipalização do licenciamento ambiental. De forma similar, como ressalta Abreu (2016), não há um número ideal de servidores a ser definido, pois isso depende das necessidades específicas de cada órgão ambiental. Ainda assim, equipes reduzidas comprometem o andamento das análises, a fiscalização e a emissão de licenças, gerando acúmulo de processos pendentes.

Ademais, os critérios estabelecidos pelas referidas legislações (BRASIL, 2011; MINAS GERAIS, 2017a) exigem que os municípios contem com órgão ambiental capacitado, ou seja, um órgão que possua técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados. Nesse contexto, os consórcios públicos intermunicipais configuram-se como associações entre dois ou mais municípios, com

⁵Em 2023, o governo estadual reorganizou a estrutura orgânica do Poder Executivo, por meio da Lei nº 24.313/2023.

vistas a planejar, executar e gerir serviços ou ações de interesse comum. Previsto no artigo 241 da Constituição Federal de 1988, esse instrumento traz benefícios como o compartilhamento de custos e recursos, além de contribuir para a melhoria na gestão de políticas públicas regionais.

Conforme ressaltado por Lui *et al.* (2023), os consórcios são especialmente úteis para viabilizar a oferta de bens e serviços que, isoladamente, os municípios - principalmente os menores - teriam dificuldades em prover. Esse instrumento tem sido, de acordo com Abrucio e Franzese (2007), muitas vezes, a forma encontrada pelos municípios para promover a coordenação intra-regional, uma vez que, no arranjo federativo brasileiro, é confuso o papel do ente “estado” na provisão de serviços públicos.

Uma outra exigência trazida pela legislação é a existência de conselhos de meio ambiente paritários com caráter deliberativo. Nesse sentido, Nunes, Philippi Jr e Fernandes (2012) destacam que esses conselhos desempenham papel central na democratização da gestão ambiental, ao permitir a participação da sociedade civil no processo decisório local. Por meio dessa participação, a população contribui com conhecimentos e experiências muitas vezes imperceptíveis ao poder público, além de se sentir responsável pelos resultados obtidos e exercer zelo e fiscalização sobre o patrimônio ambiental local (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI JR, 2012). Quanto ao aspecto da paridade, Giaretta, Fernandes e Philippi Jr (2012) argumentam que ela não se restringe ao equilíbrio numérico entre representantes do poder público e da sociedade civil, mas também envolve acesso igualitário às informações e capacidade similar de atuação, o que demanda o compromisso do poder público municipal em garantir tais condições.

Entretanto, a efetividade dos conselhos depende de fatores estruturais e institucionais frequentemente interdependentes (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI JR, 2012). Nessa lógica, o estudo de caso realizado por Nunes, Philippi Jr e Fernandes (2012) evidenciou desafios recorrentes, como representatividade incompleta da sociedade civil, falta de preparo e capacitação dos conselheiros, desconhecimento das atribuições legais, ausência de acompanhamento sistemático das decisões e carência de mecanismos de transparência. Ademais, desigualdades socioeconômicas dificultam a participação de determinados públicos, refletindo-se, por exemplo, na limitação de locomoção ou na impossibilidade de se ausentar do trabalho para participar das reuniões (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI JR,

2012). Assim, segundo Giaretta, Fernandes e Philippi Jr (2012), a participação popular frequentemente assume caráter apenas formal, ou seja, apenas como um discurso teórico para agradar a quem ouve.

Após o envio do formulário preenchido pelos municípios, cabe ao estado o registro e a divulgação da situação dos municípios que assumiram a competência de licenciamento. A divulgação é feita por meio do SIMMA-MG, no qual os municípios que possuem competência originária para licenciar e fiscalizar atividades e empreendimentos, bem como os que têm a competência delegada por meio de convênio, estão cadastrados (MINAS GERAIS, 2017a). Para fins de transparência das ações referentes à municipalização das competências ambientais, os municípios cadastrados têm a obrigação de alimentar o SIMMA-MG com informações sobre os processos de licenciamento ambiental formalizados e as decisões emitidas, tanto no âmbito das competências originárias quanto no nível das delegadas, conforme previsto no art. 7º da DN Copam nº 213/2017 (*idem*).

Esse sistema, lançado oficialmente em evento realizado em março de 2025, substituiu a forma de divulgação dos municípios aptos ao licenciamento anteriormente adotada - via tabelas online, com vários arquivos em formato PDF anexados à página. Naquela época, não havia cadastro e divulgação dos processos formalizados no nível municipal em um único sistema. Nesse sentido, o SIMMA-MG deve ser atualizado preferencialmente até o dia dez do mês subsequente à emissão ou formalização dos atos de licenciamento, desde janeiro de 2025. Para municípios com convênios de delegação de competências, devem ainda registrar, no mínimo, todas as decisões emitidas sob delegação desde janeiro de 2024, garantindo o acompanhamento adequado dos convênios (FEAM, s.d.a).

Isso permite que o estado cesse a atuação supletiva e passe a exercer atuação subsidiária, fornecendo apoio aos municípios por meio de esclarecimentos técnicos e normativos para o exercício do licenciamento ambiental. A atuação subsidiária consiste, basicamente, na colaboração entre os entes. Ela visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas na LC nº 140/2011. Em geral, ocorre por apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, embora isso não impeça outras formas de cooperação (BIM; FARIAS, 2015).

Conforme já adiantado, além da competência originária estabelecida pela LC nº 140/2011, os municípios podem firmar convênio - processo coordenado pela GRA - de cooperação técnica e administrativa⁶ para receber delegação de competências estaduais para o licenciamento. Abrucio e Franzese (2007) apontam que, embora os convênios representem a principal forma de cooperação entre os entes federativos no contexto brasileiro, eles são comumente estruturados de forma verticalizada, em que as normas e procedimentos são impostos unilateralmente pela União ou pelos estados. Nesse sentido, os convênios funcionam mais como contratos de adesão do que como instrumentos de negociação horizontal (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Essa lógica é seguida nos convênios de delegação de competências ambientais firmados em Minas Gerais, em que o estado define previamente os critérios e procedimentos a serem seguidos pelos municípios.

Para celebração de convênio⁷, os municípios devem manifestar formalmente seu interesse junto à GRA. Então, a gerência elabora um relatório técnico preliminar e o presidente da FEAM decide sobre a conveniência e oportunidade da delegação. Nessa etapa, identifica-se também se o município tem interesse apenas no licenciamento ambiental (competência da FEAM), apenas nas autorizações de intervenção ambiental (competência do IEF) ou em ambas as modalidades, de forma concomitante. Em caso de prosseguimento, o município deve comprovar possuir conselho municipal de meio ambiente (CODEMA) ativo e paritário, política ambiental instituída por lei, equipe técnica qualificada e fiscal efetivo, além de estrutura e fundo de fiscalização ambiental, bem como pelo menos um ano de experiência no exercício da competência originária de licenciamento ambiental.

Após análise técnica detalhada pela GRA e parecer jurídico da procuradoria do órgão, caso o município atenda aos requisitos, a GRA elabora relatório técnico e o encaminha ao IEF, que se manifesta quanto ao interesse em participar do convênio, quando houver previsão de delegação para autorizações de intervenção ambiental. Caso haja pendências, o município é notificado para ajustar ou justificar as inconformidades. Então, é elaborado o termo de convênio, assinado pelas partes - prefeito(a), presidente(a) da FEAM e, quando aplicável, pelo(a) diretor(a) do IEF - e publicado no Diário Oficial e no SIMMA-MG, permitindo o início do exercício da

⁶Os convênios são um instrumento previsto na Lei Complementar nº 140/2011 e, em Minas Gerais, eles foram regulamentados pelo artigo 28 da Lei Estadual nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016, e pelo Decreto Estadual nº 46.937, de 21 de janeiro de 2016 (MINAS GERAIS, 2023a).

⁷ Trecho elaborado com base nas falas das pessoas entrevistadas no âmbito estadual.

competência delegada. Os convênios de delegação de competências aos municípios estão sujeitos a acompanhamento contínuo estadual, feito pela GRA. Diante disso, em caso de irregularidades, pode ocorrer advertência, avocação de processos ou rescisão do convênio (Portal MG, 2023; E3).

O estado só acompanha os municípios conveniados, mas presta apoio técnico e institucional a todos os municípios a partir dessa gerência, de modo que eles possam executar, de maneira eficaz, as atividades de regularização ambiental em seu território, com foco no desenvolvimento sustentável. Ademais, destacam-se como funções da GRA: a) a condução da municipalização, desde o início do processo de adesão; b) o apoio prestado aos municípios sobre o cumprimento das normas ambientais e orientação técnica via e-mail; c) a realização de capacitações e treinamentos para os servidores municipais envolvidos com o licenciamento ambiental; d) o gerenciamento de sistemas e monitoramento de dados relativos ao licenciamento ambiental municipal (MINAS GERAIS, 2023a). Para organizar a divisão de tarefas, os gestores ambientais da equipe da GRA são responsáveis pelo apoio a um determinado grupo de municípios, o que facilita o acompanhamento mais próximo e o entendimento sobre quem deve responder a cada dúvida ou demanda específica.

Com base nas falas das pessoas entrevistadas, bem como nos dados públicos disponíveis sobre o programa, foi elaborado o quadro comparativo abaixo, que sintetiza os principais aspectos relacionados às duas frentes de atuação da gerência:

Quadro 1: Síntese Comparativa - Adesão à Competência Originária x Celebração de Convênio

Procedimento	Adesão à Competência Originária	Celebração de Convênio (Delegação de Competência)
Descrição	Competência constitucional do município.	Instrumento formal de delegação pelo estado, por meio de convênio.
Análise prévia do estado	Não há verificação técnica ou jurídica prévia. O estado apenas formaliza e registra.	Análise técnica (pela GRA) e jurídica (pela Procuradoria da FEAM).
Pré-requisitos	Órgão ambiental em funcionamento; CODEMA ativo, com caráter deliberativo e paritário entre sociedade civil e governo; Equipe técnica capacitada e habilitada para o exercício de licenciamento, controle e fiscalização ambiental, formada por técnicos	Requisitos da competência originária e, ademais: Política Municipal de Meio Ambiente instituída por lei; Pelo menos um ano de experiência no exercício da competência originária de licenciamento ambiental; Equipe técnica multidisciplinar; Sistema de fiscalização ambiental estruturado.

	próprios ou em consórcio; Servidor efetivo apto a exercer a função de fiscal ambiental; Compromisso em cumprir a legislação ambiental e florestal.	
Documentos exigidos	Apenas o formulário de adesão, autodeclaratório, sem necessidade de comprovação documental.	Documentação comprobatória de todos os requisitos.
Papel da GRA	Formalizar e registrar a adesão.	Papel da competência originária e, ademais: analisar tecnicamente a celebração do convênio; acompanhar o desempenho municipal.
Etapas principais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ofício de solicitação; 2. Envio e preenchimento do formulário; 3. Elaboração da ata de adesão; 4. Assinatura (Gestor(a) municipal e Presidente(a) da FEAM); 5. Publicação no SIMMA-MG; 6. Início da atuação municipal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitação do município; 2. Relatório técnico preliminar (GRA); 3. Encaminhamento do relatório para a Diretoria de Apoio à Regularização Ambiental (DRA/FEAM) e, em seguida, à presidência da FEAM; 4. Decisão de conveniência e oportunidade (presidência da FEAM); 5. Envio de documentação comprobatória pelo município; 6. Análise técnica e jurídica; 7. Ajustes e complementações (se necessário); 8. Elaboração de relatório técnico e encaminhamento; 9. Assinatura do termo de cooperação (município, FEAM e, possivelmente, IEF); 10. Publicação no Diário Oficial e registro no SIMMA-MG.
Alimentação do SIMMA-MG pelo município	Preferencialmente até o dia dez do mês subsequente à emissão ou formalização dos atos de licenciamento, desde de janeiro de 2025.	Regras da competência originária e, ainda, devem registrar, no mínimo, todas as decisões emitidas sob delegação desde janeiro de 2024.
Verificação posterior	Apenas controle externo e acompanhamento indireto da FEAM.	Controle contínuo pela FEAM e, eventualmente, pelo IEF.
Responsabilidade pelas licenças emitidas	Exclusiva do município.	Compartilhada entre o estado e o município.
Atuação posterior da GRA	Orientação técnica, capacitação e monitoramento via SIMMA-MG.	Apoio prestado aos municípios de competência originária e, ademais, Monitoramento contínuo e acompanhamentos bianuais formais.

Fonte: elaboração própria, dados extraídos das falas das pessoas entrevistadas (2025) e dos dados públicos disponíveis sobre o programa

Diante da análise dos procedimentos, nota-se uma assimetria entre as duas formas de municipalização das competências ambientais. Isto é, o processo para a assunção da competência originária, baseado em um formulário autodeclaratório e desprovido de análise técnica ou jurídica prévia, reflete uma abordagem mais branda do ente estado, em tese, respeitando a autonomia municipal. Porém, essa ausência de um mecanismo de verificação prévia, bem como a falta de um acompanhamento contínuo e rigoroso, representa um ponto de vulnerabilidade do processo.

6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta a análise e a discussão dos resultados obtidos a partir das coletas de dados primários e secundários, articulando-os com o referencial teórico e normativo previamente abordado. O objetivo é interpretar criticamente as evidências empíricas e, com isso, analisar o desenho e a implementação do programa mineiro de municipalização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental. Assim, são identificados avanços e desafios decorrentes desse processo.

Figura 2: Dimensões que Orientam a Análise do Programa Mineiro de Municipalização do Licenciamento, Controle e Fiscalização Ambiental



Fonte: elaboração própria (2025)

A organização do capítulo segue uma lógica progressiva. Inicialmente, é apresentado o desenho do programa (seção 6.1). Em seguida, a seção 6.2

apresenta um panorama geral da municipalização, com base, principalmente, em dados quantitativos e representações cartográficas. Na seção 6.3, o foco recai sobre o processo de implementação do programa e, enfim, é feita uma análise sobre o programa na seção 6.4. As seções são baseadas nos oito eixos que orientam a análise, os quais são sintetizados na Figura 2, acima.

6.1 O Desenho do Programa de Municipalização em Minas Gerais

A partir das buscas realizadas, bem como pela confirmação por meio das entrevistas, não foi encontrado registro de desenho sistematizado ou de aplicação de instrumentos formais de desenho, como a MML ou o MaPR, para o programa. Conforme discutido na seção 3.1, o desenho de uma intervenção pública pressupõe a existência de uma etapa de formulação estruturada, na qual são definidos elementos como o problema público, os objetivos, os instrumentos e o público-alvo (BRONZO, 2004; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

No caso da municipalização em estudo, porém, o processo foi marcado por uma construção administrativa e normativa, mais reativa às exigências legais do que orientada por um planejamento racional. A LC nº 140/2011 impôs aos estados a obrigação de definir as atividades de impacto local passíveis de licenciamento municipal, e Minas Gerais respondeu a essa demanda por meio da DN Copam nº 213/2017. Ainda assim, E8 observa que “eu acho que a própria DN 213, desde sua primeira versão, ela demonstra que a municipalização foi pensada, houve uma intenção inicial de estruturar a municipalização no Estado”. Ou seja, a fala indica que, embora não tenha ocorrido um planejamento nos moldes ideais - de acordo com o que a literatura de políticas públicas recomenda -, houve uma tentativa de organizar o programa por meio da DN Copam nº 213/2017.

A pessoa entrevistada E1 ilustra essa ausência de desenho formal ao afirmar que não havia “um documento técnico que tinha esse desenho de como é que deveria ser a municipalização no estado”, concluindo que o processo foi sendo desenhado de acordo com quem estava na chefia à época. Isso dialoga com a lógica de funcionamento da administração pública apresentada pelo modelo *garbage can*, segundo o qual as organizações funcionam em uma lógica de tentativa e erro e, assim, as decisões, muitas das vezes, não seguem um plano racional (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, *apud* SOUZA, 2006).

E1 afirma, em sequência, que “é a prática que vai gerando esse desenho da municipalização, [...] a gente consegue desenhar ela depois do que aconteceu”. Essa percepção é corroborada por E7, que declarou que “teve a lei e, a partir daí, a gente fez o que, administrativamente, [...] teria que fazer, [...] que era informar aos municípios sobre aquela lei, e eles aderiam ou não”. Embora não tenha sido elaborado um desenho formal, busca-se, nesta seção, reconstruir o que seria o desenho implícito do programa, com base nas evidências empíricas coletadas.

De acordo com E1, houve “alguns estágios da municipalização”. O processo de descentralização ambiental no estado transitou, ao longo do tempo, pela FEAM e pela SEMAD, sempre “conduzido pelo órgão responsável pelo licenciamento no estado” (E8). Tal processo possui antecedentes que remontam a iniciativas pontuais anteriores à DN Copam nº 213/2017 e até mesmo à LC nº 140/2011, quando alguns municípios já exerciam o licenciamento por convênio ou por brechas legais, como sugere E8, que diz: “antes mesmo da regulamentação da lei complementar 140, que aconteceu em 2011 [...] os primeiros convênios que a gente tem conhecimento são mais ou menos dessa época”. De forma similar, E1 esclarece que: “eles já faziam licenciamento ambiental [...] sem ter essa definição do conceito de impacto local, [...] alguns por convênio e outros sem convênio mesmo”. Nessa época, de acordo com E2, “era muito solto, porque não tinha a definição ainda do impacto local”.

Em vias de publicar a DN Copam nº 213/2017, o contexto da época consistia em alguns aspectos. O primeiro deles era o atraso do estado em relação à LC nº 140/2011, como sugere E3: “a municipalização [...] já era para ter iniciado anteriormente, porque ela é regida pela lei federal 140, de 2011”. Um segundo aspecto relaciona-se ao interesse, já antigo, estadual em repassar tais responsabilidades aos municípios, como aponta E8: “bem antes da lei complementar 140, já existia o interesse do estado em repassar competências aos municípios”. O terceiro aspecto refere-se à busca pela eficiência nas ações públicas, a partir da tentativa de finalização da análise dos processos que estavam acumulados, mas partindo do reconhecimento de que “o estado, nessa questão, não tem tanto servidor que dá conta” (E2). E3, nesse sentido, complementa:

tem certos empreendimentos, certos licenciamentos [...] que não podem esperar. Principalmente quando é utilidade pública, né? [...] O tempo do setor privado é muito diferente do tempo do setor público. [...] E não é por culpa do estado, é porque a gente não tem braço suficiente no estado. Deveria ter mais concurso público (E3).

A configuração que se reconhece atualmente teve início apenas em 2017, quando, a partir da DN Copam nº 213, foram definidas as tipologias de atividades consideradas de impacto local no estado, conforme exigido pela LC nº 140/2011. Com esse ponto de inflexão, de acordo com E2, o programa se tornou mais organizado, quando “começou a ter uma sistematização com essa formalização em ata, de criar essa transparência lá no portal de quais atividades, quais classes [os municípios assumiram]”, “as coisas começaram a ficar mais claras: o que poderia ser transferido para os municípios, qual era a competência real dos municípios” (E8).

Após a publicação da norma estadual, E1 divide a municipalização em dois estágios principais. No primeiro momento, o foco era “muito mais voltado para a capacitação dos municípios para que eles se formassem, para que eles pudessem ter uma estrutura ambiental: formação de CODEMA, formação de equipe, de legislação...” (E1), “algumas capacitações [...] presenciais, [...] de formas pontuais, [...] mas não tinha nada muito bem estruturado (E2). Em um segundo momento - que dura até os dias atuais -, a municipalização passou a ser “voltada para que de fato eles assumam o licenciamento ambiental, independentemente da sua estrutura, uma vez que está posto que a competência é municipal” (E1).

Quanto à definição do problema público, as entrevistas convergem em dois pontos principais, que são o acúmulo de demanda de processos de licenciamento no estado e a inadequação às exigências legais da LC nº 140/2011. Nesse sentido, “tinha um passivo ambiental muito grande no estado de processos de licenciamento” (E2), e os municípios enxergavam “uma morosidade do licenciamento no estado, e isso acabava ocasionando um desinteresse no desenvolvimento da economia no município” (E1).

Em relação aos objetivos, as entrevistas revelam algumas divergências de percepção, o que vai ao encontro da perspectiva de Najberg e Barbosa (2006), que sinalizam que, nos estudos de implementação de políticas públicas, nota-se a prevalência de ambiguidade de objetivos. São apresentados objetivos que se relacionam entre si, mas não há clara e uniforme hierarquização de tais objetivos por parte das pessoas entrevistadas. Parte dos entrevistados indica que o principal objetivo da criação do programa era desafogar o volume de processos do estado e cumprir o que a lei determinava - “se existe uma lei que fala sobre competência municipal, né, o que a gente tem que fazer aqui é buscar dar efetividade a ela” (E4).

Essa perspectiva também se relaciona à necessidade do estado concentrar-se em suas competências, ou seja, “reduzir a entrada de processos que possuem um impacto menor no estado” (E2; E5). Isso é importante, pois, segundo E3, “o estado tem uma experiência maior, gestores ambientais já de muitos anos, a municipalização trouxe essa oportunidade de dedicação maior a esses empreendimentos que são de grandes impactos [...] na questão ambiental”.

Nessa lógica, E8 afirma que: “o principal objetivo hoje do programa é fazer com que os municípios façam a adesão às suas competências originárias, que são constitucionais, que estão regulamentadas, e nosso principal objetivo é ampliar essa adesão”. Esse aspecto, segundo E5, pode permitir que o estado entregue o licenciamento em tempo razoável aos empreendedores, com o mesmo objetivo que, segundo afirma, leva os municípios à adesão: empregabilidade, arrecadação de impostos, investimentos no setor específico, sem deixar de observar as regras técnicas e jurídicas.

Outros entrevistados, por sua vez, acrescentam finalidades secundárias, como aproximar o licenciamento da realidade local, tornar os processos mais céleres, “padronização, [...] transparência” (E4). Há também menção a objetivos políticos: “essa questão política, de uma boa vizinhança com os prefeitos, porque isso traz uma certa visibilidade” (E2). E1, por sua vez, enfatiza a falta de clareza e de metas bem definidas - ou, pelo menos, falta de serem bem comunicadas -, afirmando que “a gente não tem aonde quer chegar [...] com a municipalização do licenciamento em Minas Gerais [...] acho que esse objetivo tá na cabeça de quem tá na diretoria naquele momento” (E1, *sic*).

Para entender como se deu a formação de alternativas e tomada de decisão - uma das etapas do ciclo de políticas públicas, conforme descrito por Rua (2009) - referentes à construção do programa, os entrevistados foram questionados. De acordo com Jannuzzi (2011), uma forma interessante de formular uma intervenção pública é a partir da revisão crítica de experiências anteriores. Apesar disso, E1 afirma que, nessa etapa, embora existissem estudos e exemplos de outros estados, como Rio de Janeiro e Espírito Santo, esses modelos não foram integrados nem adaptados de forma sistemática - cada decisão foi sendo tomada pensando na construção do próprio modelo mineiro. As pessoas respondentes, então, abordaram diferentes formas possíveis de conduzir a municipalização do licenciamento ambiental em Minas Gerais.

Uma alternativa apresentada seria transferir integralmente a competência aos municípios, no seguinte sentido: “a competência é de vocês, porque a lei complementar diz que a competência é de vocês. Quem não tiver competência, se manifeste, porque aí eu atuo supletivamente” (E1), como fizeram outros estados (E4). Porém, isso representaria um risco - “da questão ambiental ficar mal endereçada” (E4) e, com isso, “quem ia sair prejudicado era o empreendedor” (E1) - diante da grande diversidade municipal e das limitações estruturais de grande parte deles: “a maior parte dos nossos municípios tem pouco menos de 10 mil habitantes” (E4). Então, “o estado, por uma questão de política ambiental, optou por continuar exercendo essa competência enquanto os municípios não possuem condições mínimas” (E5).

Apesar disso, há quem defenda uma postura mais incisiva do ente estado, argumentando que “o estado de Minas Gerais é muito complacente em relação à adesão dos municípios, [...] espera os municípios voluntariamente se sentirem preparados para assumir uma competência que já é deles” (E8). Nesse sentido, outros entrevistados também ressaltam a ausência de mecanismos que estimulem ou obriguem os municípios a assumir essa responsabilidade: “a gente não tem nenhum mecanismo que faça com que os municípios assumam isso com uma seriedade, no sentido de que eles vão ter ou uma medida legal, um prazo legal para iniciar ou algum tipo de incentivo, seja ele econômico ou não” (E1). De forma semelhante, E8 sugere: “a gente poderia estabelecer algumas metas obrigatórias para os municípios assumirem a competência de licenciamento, pelo menos a competência originária. Cita, como exemplo, “municípios acima de 200 mil habitantes têm que assumir no prazo de dois anos a competência de licenciamento [...] uma forma da gente evoluir e ampliar essas adesões” (E8).

No que se refere ao público-alvo, há consenso entre os entrevistados de que os destinatários diretos do programa são os municípios mineiros e, indiretamente, como sugere o PPAG, a sociedade civil e o setor produtivo. E1 destaca que, embora exista a definição dos municípios estratégicos para assumirem o licenciamento - tema que será melhor discutido adiante -, qualquer município pode aderir, independentemente de estar ou não listado como estratégico. Além disso, a mesma pessoa entrevistada argumenta que, com a chegada dos consórcios públicos, torna-se difícil dimensionar quais municípios poderão assumir o licenciamento.

Assim, E5 complementa: “não ficaram definidos critérios objetivos como número de população, por exemplo, ou obrigatoriedade de uma Secretaria de Meio Ambiente”.

Sobre os atores envolvidos na construção do programa, as entrevistas mencionam a participação da SEMAD - por meio do secretário, do gabinete e do setor jurídico -, da parte técnica das Superintendências Regionais de Meio Ambiente (SUPRAMs)⁸, “talvez o setor produtivo” (E2) e, em menor grau, do Copam, responsável pela aprovação da DN nº 213/2017. Em vários relatos, destaca-se que o processo contou com “um técnico ou outro” (E3) da época, além das equipes das diretorias de normas e de apoio à gestão municipal, bem como da SURAM. Foi mencionada, ainda, a participação da FEAM. Conforme é possível notar, os municípios não foram envolvidos nesse processo, o que indica uma centralização do processo decisório nos órgãos estaduais.

Essa exclusão de atores diretamente afetados pela regulamentação das competências ambientais municipais sugere um viés de 'tecnocratismo ingênuo' (JANNUZZI, 2011). Tal fenômeno, adaptado à realidade do programa, ao ignorar a participação dos entes locais, tende a resultar em rotinas e políticas que desconsideram as distintas capacidades de gestão e realidades de operação nos diferentes municípios, bem como as dificuldades de articulação entre os níveis de governo, comprometendo potencialmente a aplicabilidade e o sucesso do programa. Por outro lado, a pessoa entrevistada E7, perguntada sobre a percepção acerca da definição das tipologias de impacto local pelo estado - um dos aspectos da DN Copam nº 213/2017 -, afirma que essa avaliação estadual é positiva e correta, pois o estado, que já detinha o conhecimento sobre o processo, tinha capacidade para definir aquilo que os municípios teriam condições de realizar.

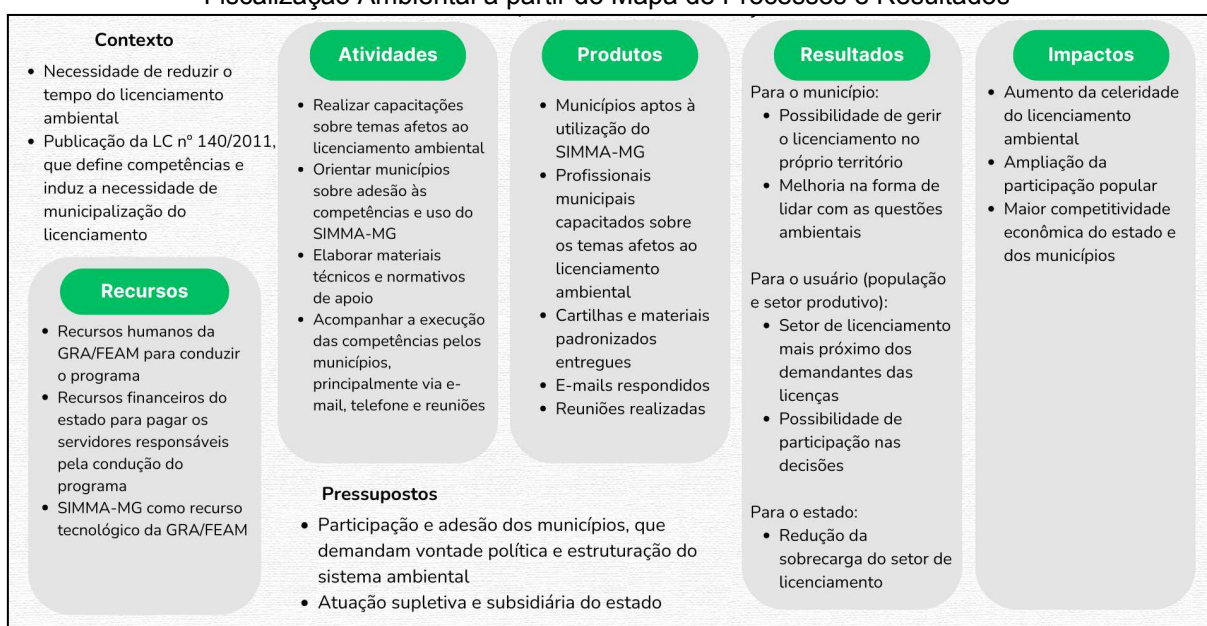
Conforme já afirmado, o artigo 9º da LC nº 140/2011 estabelece que os estados devem definir as tipologias de atividade consideradas de impacto local, e isso é compreendido de diferentes maneiras pelos municípios que licenciam. Para uma parcela significativa, essa definição fortalece a coordenação federativa (29; 36,3%); para outros, apresenta um caráter neutro (20; 25%) ou representa uma limitação à autonomia municipal (18; 22,5%). Uma parte menor dos participantes afirmou não saber informar (13; 16,3%). Apesar dessas diretrizes, observa-se que muitos municípios realizam o licenciamento de atividades distintas daquelas estabelecidas pelos estados. Quando questionados sobre a correspondência entre

⁸ As SUPRAMs, a partir da reforma administrativa ocorrida em 2023, deram lugar às URAs.

as atividades licenciadas pelos municípios e a tipologia definida pelo Copam, 43 (53,8%) afirmaram que há aderência total, enquanto 26 (32,5%) indicaram que, além das atividades previstas, os municípios também licenciam outras. Apenas dois (2,5%) afirmaram que todas as atividades licenciadas diferem das definidas em âmbito estadual, e nove (11,3%) declararam não saber informar. Isso indica que a norma, que foi elaborada sem a participação dos municípios, tende a ser adaptada ou flexibilizada em sua execução no âmbito municipal.

Com base nas informações coletadas nas diferentes etapas da pesquisa, foi elaborado o MaPR apresentado na Figura 3, tomando como referência as definições conceituais e metodológicas sobre desenho expostas na seção 3.1. O MaPR sintetiza, de forma lógica e integrada, os insumos, processos, produtos, resultados e impactos esperados do programa em estudo, permitindo visualizar como seus componentes se articulam para o alcance dos objetivos propostos.

Figura 3: Desenho do Programa Mineiro de Municipalização do Licenciamento, Controle e Fiscalização Ambiental a partir do Mapa de Processos e Resultados



Fonte: elaboração própria, dados extraídos das falas das pessoas entrevistadas (2025) e do PPAG (MINAS GERAIS, 2024b)

Assim, dada a necessidade de reduzir o tempo destinado à condução dos licenciamentos ambientais, bem como a publicação da LC nº 140/2011, que define as competências e induz a necessidade de municipalização do licenciamento, são mobilizados os recursos humanos da GRA para conduzir o programa, assim como os recursos financeiros estaduais para pagar os servidores que conduzem o programa e o SIMMA-MG como recurso tecnológico. Com isso, a GRA realiza

capacitações sobre temas afetos ao licenciamento ambiental, orienta os municípios sobre a adesão às competências e o uso do SIMMA-MG, elabora materiais técnicos e normativos de apoio, assim como acompanha a execução das competências pelos municípios, principalmente via e-mail, telefone e reuniões.

Diante disso, são obtidos produtos como municípios aptos à utilização do SIMMA-MG, profissionais municipais capacitados sobre os temas afetos ao licenciamento ambiental, cartilhas e materiais padronizados entregues, e-mails respondidos e reuniões realizadas. É esperado, com isso, que o município obtenha como resultados a possibilidade de gerir o licenciamento no próprio território e melhorar a forma de lidar com as questões ambientais. Ao mesmo tempo, a população e o setor produtivo obtêm o licenciamento mais próximo dos demandantes das licenças e a possibilidade de participação nas decisões e, também, o estado consegue reduzir a sobrecarga do setor de licenciamento. Assim, espera-se haver, como impactos, o aumento da celeridade do licenciamento ambiental, a ampliação da participação popular e a maior competitividade econômica dos municípios e do estado. Para que a intervenção se sustente, tem-se como pressupostos a participação e a adesão dos municípios, bem como a atuação supletiva e subsidiária do estado.

Desse modo, observa-se que o programa em estudo não passou por uma etapa formal de desenho, mas consolidou-se gradualmente a partir de marcos normativos e de ajustes administrativos. O desenho institucional resultante reflete tanto a busca pela adequação às exigências legais quanto a tentativa de reorganizar as responsabilidades entre estado e municípios. Vale ressaltar que, de acordo com Bronzo (2004), toda essa lógica é uma aposta, isto é, trata-se da suposição de que as atividades gerarão os produtos que, por sua vez, levarão aos resultados e, enfim, aos impactos. A seguir, apresenta-se um panorama geral da municipalização no estado, com base nos dados quantitativos e nos registros administrativos disponíveis, de modo a evidenciar a evolução das adesões e o alcance efetivo do programa até o mês de setembro de 2025.

6.2 O que os Dados Mostram sobre a Municipalização em Minas Gerais

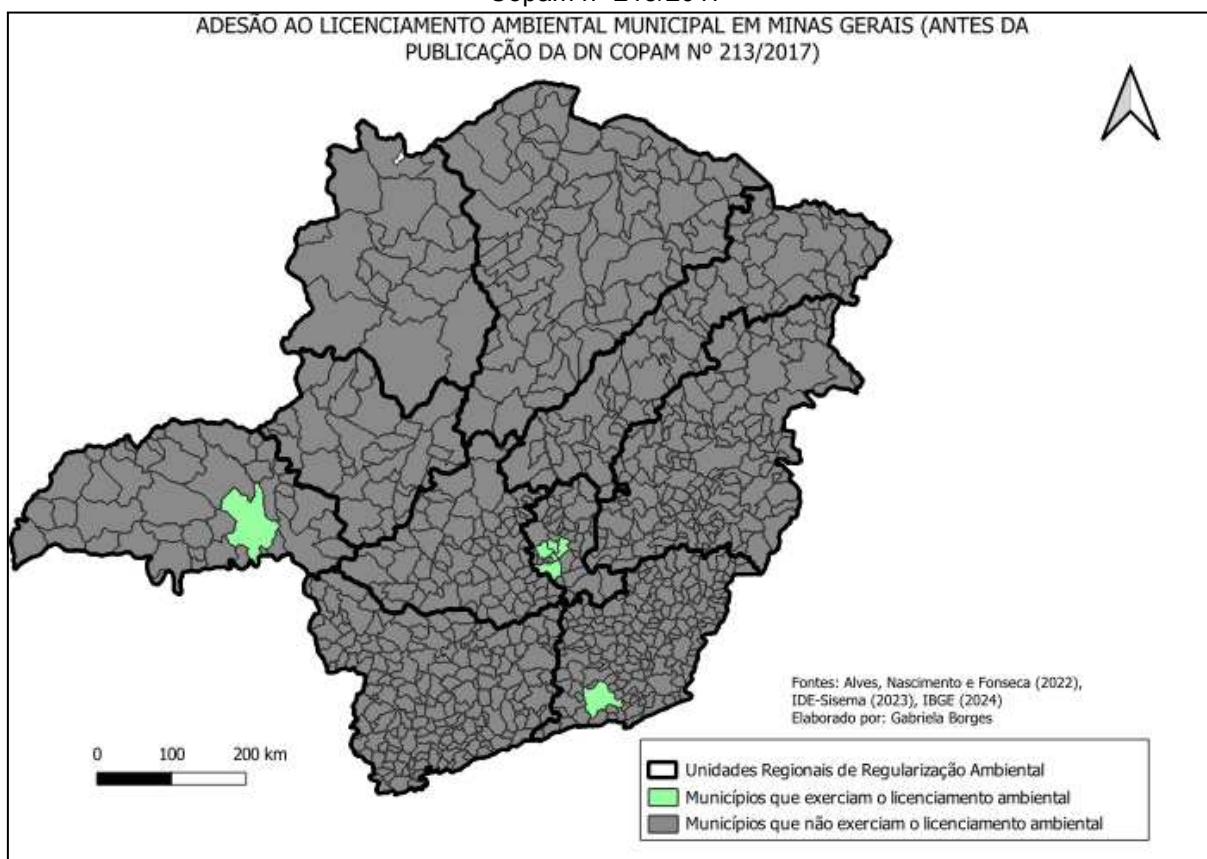
Esta seção apresenta um panorama geral da municipalização das competências ambientais em Minas Gerais, com base, principalmente, em dados do SIMMA-MG, do IBGE e de documentos institucionais. O objetivo é descrever a

evolução das adesões municipais, a distribuição territorial e o perfil socioeconômico dos municípios que exercem ou não o licenciamento. O conteúdo foi dividido em duas subseções: a 6.2.1, que analisa a expansão da municipalização ao longo do tempo; e a 6.2.2, que examina o perfil econômico e demográfico dos municípios. As análises foram realizadas a partir de tabelas, gráfico e mapas elaborados no QGIS.

6.2.1 Expansão da municipalização

De acordo com Alves, Nascimento e Fonseca (2022), antes da publicação da DN Copam nº 213/2017, sete municípios - Belo Horizonte (1985), Juiz de Fora (2002), Contagem (2003), Brumadinho (2012), Uberaba (2012), Betim (2013) e Ibirité (2016) - possuíam autorização para emitir licenças ambientais. Embora os dados do SIMMA-MG (2025) indiquem que as primeiras datas de assunção da competência originária tivessem sido em 2017, a partir da publicação dessa DN, as entrevistas confirmaram que alguns municípios já licenciavam antes dessa data. Assim, considerou-se o estudo de Alves, Nascimento e Fonseca (2022) para acessar os números referentes aos municípios que aderiram em anos anteriores a 2017.

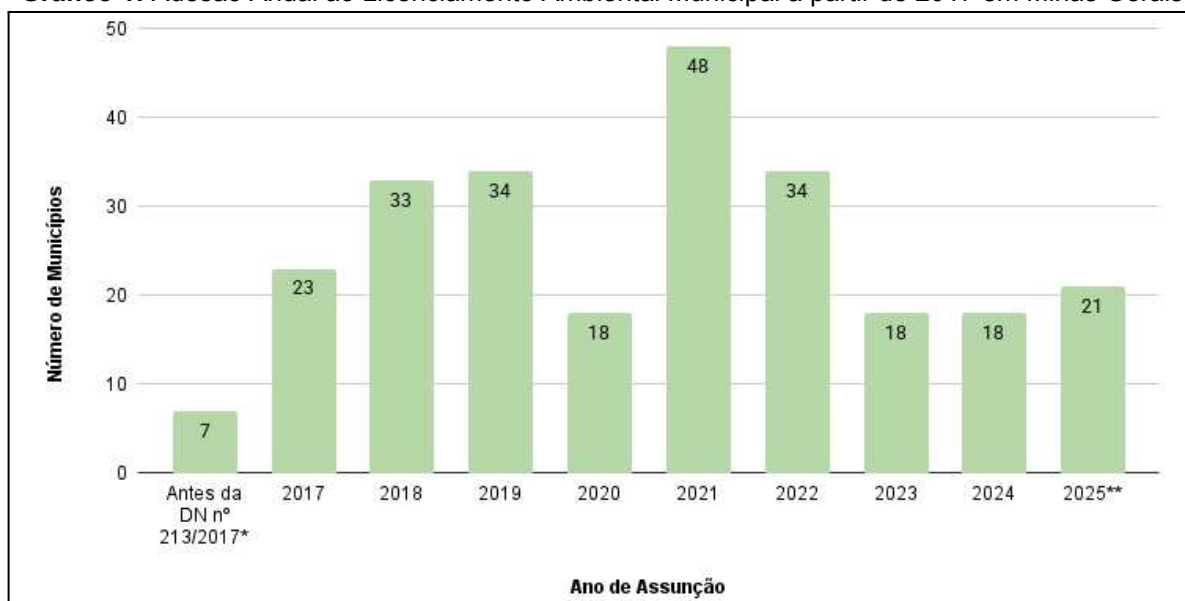
Mapa 2: Adesão ao Licenciamento Ambiental Municipal em Minas Gerais antes da Publicação da DN Copam nº 213/2017



Fonte: elaboração própria (2025), dados de Alves, Nascimento e Fonseca (2022)

No Mapa 2, acima, é possível observar os municípios que licenciavam antes da publicação da DN Copam nº 213/2017. Havia uma concentração na URA Central Metropolitana (cinco municípios) e, além disso, um município em cada uma das URAs Triângulo Mineiro e Zona da Mata. As outras sete URAs ainda não possuíam municípios aptos ao licenciamento ambiental. Em setembro de 2025, todos esses municípios permaneciam conveniados ao estado e, assim, podem licenciar empreendimentos sob delegação das competências estaduais.

Gráfico 1: Adesão Anual ao Licenciamento Ambiental Municipal a partir de 2017 em Minas Gerais



Fonte: elaboração própria (2025), dados de Alves, Nascimento e Fonseca (2022)* e SIMMA-MG (2025)

A partir dos esforços promovidos pela gerência responsável pelo programa, a adesão dos municípios cresceu bastante entre 2017 e 2025**⁹, conforme pode ser visto no Gráfico 1, acima, chegando, em setembro de 2025, ao total de 254 municípios aptos ao licenciamento ambiental. A média de adesão entre 2017 e 2024 (anos já encerrados) é de 28,25 adesões a cada ano. No ano de 2021, nota-se um quantitativo de adesão bem maior que o dos demais anos, o que foi muito influenciado pela entrada do Consórcio Intermunicipal do Alto Rio Pardo, com 11 municípios, além da ampliação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Ambiental Sustentável e do Consórcio Intermunicipal do Vale do Aço, que trouxeram a adesão de mais sete e mais dez municípios, respectivamente. Tal constatação corrobora as análises de Abrucio e Franzese (2007) e Lui *et al.* (2023), que apontam os consórcios como uma alternativa eficaz de coordenação intra-regional e

⁹ Ressalta-se que os números de 2025** são até o final de setembro, então, até o término do ano, é possível que esse número aumente.

de oferta de bens e serviços que, isoladamente, os municípios - principalmente os menores - teriam dificuldades em prover.

Os dados disponíveis no SIMMA-MG revelam que, dos 254 municípios, 142 (55,91%) exerciam a competência para licenciamento com apoio de consórcios públicos, ao passo que 112 (44,08%) o faziam com técnicos próprios. Todos os municípios que exercem o licenciamento com o apoio de consórcios aderiram somente às competências originárias. Conforme é possível notar na Tabela 3, nas URAs Noroeste e Norte de Minas, a maioria esmagadora dos municípios licencia via consórcio (100% e 96,43%, respectivamente), ao passo, que, na URA Central Metropolitana, apenas 4% licenciam por consórcio. Um dos municípios justificou que a adesão ocorreu via consórcio, pois “o Consórcio conta com equipe técnica mais completa que o município” (município A38).

Tabela 3: Adesão dos Municípios ao Licenciamento Ambiental via Consórcio por URA

URA	Quantidade de municípios que aderiram ao licenciamento ambiental (A)	Quantidade de municípios que aderiram ao licenciamento ambiental via consórcio (B)	Percentual de adesão via consórcio (B/A)
Alto Paranaíba	14	9	64,29%
Alto São Francisco	31	6	19,35%
Central Metropolitana	25	1	4,00%
Jequitinhonha	7	5	71,43%
Leste Mineiro	58	49	84,48%
Noroeste de Minas	3	3	100,00%
Norte de Minas	56	54	96,43%
Sul de Minas	10	1	10,00%
Triângulo Mineiro	22	3	13,64%
Zona da Mata	28	11	39,29%
Total	254	142	55,91%

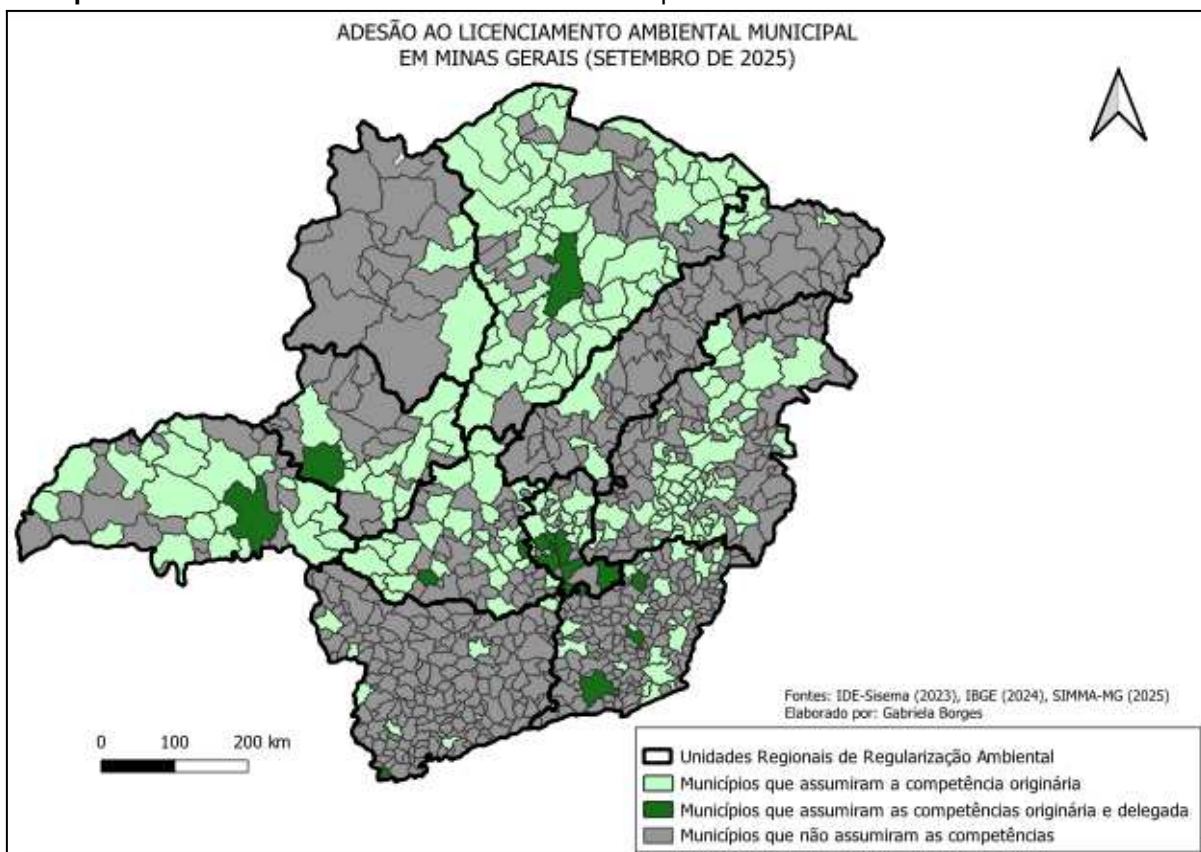
Fonte: elaboração própria, dados de SIMMA-MG (2025)

Passados mais de oito anos do programa, o volume de municípios aptos passou de sete para 254, sendo que, dentre esses, 19 municípios exercem o licenciamento sob delegação de competências do estado também. Como é possível notar, a maior parte dos convênios se mantém concentrada na URA Central Metropolitana (nove), seguidos de quatro na URA Zona da Mata, dois na URA Alto São Francisco e um em cada uma das URAs Sul de Minas, Norte de Minas, Alto Paranaíba e Triângulo Mineiro. Agora, o licenciamento por competência originária abrange municípios de todas as URAs.

Segundo E1 e E2, observa-se uma estagnação no número de municípios que assumiram o licenciamento ambiental. Isto é, na perspectiva de E1, “quem assumiu, assumiu; quem não assumiu, não assume mais. Então, pode ser até que assumam um, mas desista outro, então, a gente fica estagnado”. Na mesma lógica, segundo E2, embora o número atual não represente ainda a totalidade dos municípios, as novas adesões não devem acontecer de forma individual, mas, sim, por meio de consórcios. E1 acrescenta a incerteza sobre como superar esse número e a dúvida acerca de até onde se pretende chegar.

Nessa lógica das adesões, E5 entende a baixa vontade política e a dificuldade de estruturação do sistema ambiental municipal como dois desafios que comprometem o crescimento do número de municípios aptos ao licenciamento. E8, por sua vez, considera que o principal desafio é a quantidade “absurda” de municípios existentes em Minas Gerais, pois “não é simples engajar 853 municípios e transferir e pulverizar a competência de licenciamento nesse número tão grande”. E7, nesse mesmo sentido, destaca o desafio de conhecer os municípios, sobretudo aqueles que possuem competência originária.

Mapa 3: Adesão ao Licenciamento Ambiental Municipal em Minas Gerais em Setembro de 2025



Fonte: elaboração própria, dados de SIMMA-MG (2025)

A distribuição espacial dos municípios pode ser observada no Mapa 3, acima. Pela análise visual do mapa, parece ocorrer um arrasto de adesão entre municípios vizinhos, com alguns poucos municípios isolados. Isso dialoga com a fala de E2, que acredita que a proximidade geográfica entre municípios é um fator importante, pois permite que eles vejam experiências bem-sucedidas de outros municípios com características econômicas e socioambientais semelhantes, servindo como ponto de partida para estruturar ou mesmo desejar exercer sua própria competência.

Além da evolução numérica, é relevante observar o aspecto qualitativo do programa, destacado na fala de E5:

vem evoluindo [...]. Foi criada uma diretoria para conduzir esses processos, para dar apoio aos municípios. Todo ano tem capacitações dirigidas aos municípios e outras formas de apoio. [...] Amadureceu bastante, sem dúvida nenhuma, ao longo desses anos (E5, *sic*).

Porém, o estágio de maturidade da municipalização é avaliado por E8 como “muito inicial, muito incipiente”, com dúvidas básicas enviadas por parte dos municípios, uma vez que “eles não conseguiram ainda aprofundar nos temas técnicos mais complexos do licenciamento ambiental”. O entendimento de estágio incipiente também é defendido por E3, que, contudo, atribui essa situação ao grande quantitativo de municípios pequenos do estado, fator que reduz o volume de adesões. Assim, E8 acredita que deveria haver mais investimento em capacitação e em apoio a esses municípios, de modo a, também, aumentar as adesões. E5 reforça que o apoio deve ser constante, “principalmente para os municípios menores e os que estão iniciando ainda”. E8 observa, ainda, que os municípios que assumiram recentemente o licenciamento são, em geral, imaturos, enquanto aqueles com maturidade plena são os que licenciam há mais tempo, resultando em uma realidade “muito irregular em termos de maturidade”.

Conforme é possível observar na Tabela 4, o maior quantitativo de municípios que licenciam localiza-se na URA Leste Mineiro (58), seguida da URA Norte de Minas (56) e, posteriormente, da URA Alto São Francisco (31). Por outro lado, ao analisar o percentual de municípios que licenciam, em relação ao total de municípios de cada regional, nota-se que, em algumas URAs, nem 20% dos municípios licenciam, ao passo que há URAs com quase 70% dos municípios aptos a licenciar. Nesse sentido, as URAs Central Metropolitana e Norte de Minas são aquelas em que a grande maioria de seus municípios aderiram ao licenciamento.

Tabela 4: Percentual de Adesão ao Licenciamento Ambiental Municipal por URA

URA	Quantidade de municípios aptos (A)	Quantidade total de municípios (B)	Percentual de municípios aptos em relação ao total da URA (A/B)	Percentual de municípios aptos em relação ao total de municípios aptos no estado (A/254)
Alto Paranaíba	14	32	43,75%	5,51%
Alto São Francisco	31	75	41,33%	12,20%
Central Metropolitana	25	39	64,10%	9,84%
Jequitinhonha	7	71	9,86%	2,76%
Leste Mineiro	58	145	40,00%	22,83%
Noroeste de Minas	3	19	15,79%	1,18%
Norte de Minas	56	83	67,47%	22,05%
Sul de Minas	10	179	5,59%	3,94%
Triângulo Mineiro	22	45	48,89%	8,66%
Zona da Mata	28	165	16,97%	11,02%

Fonte: elaboração própria (2025), dados de FEAM (s.d.c) e SIMMA-MG (2025)

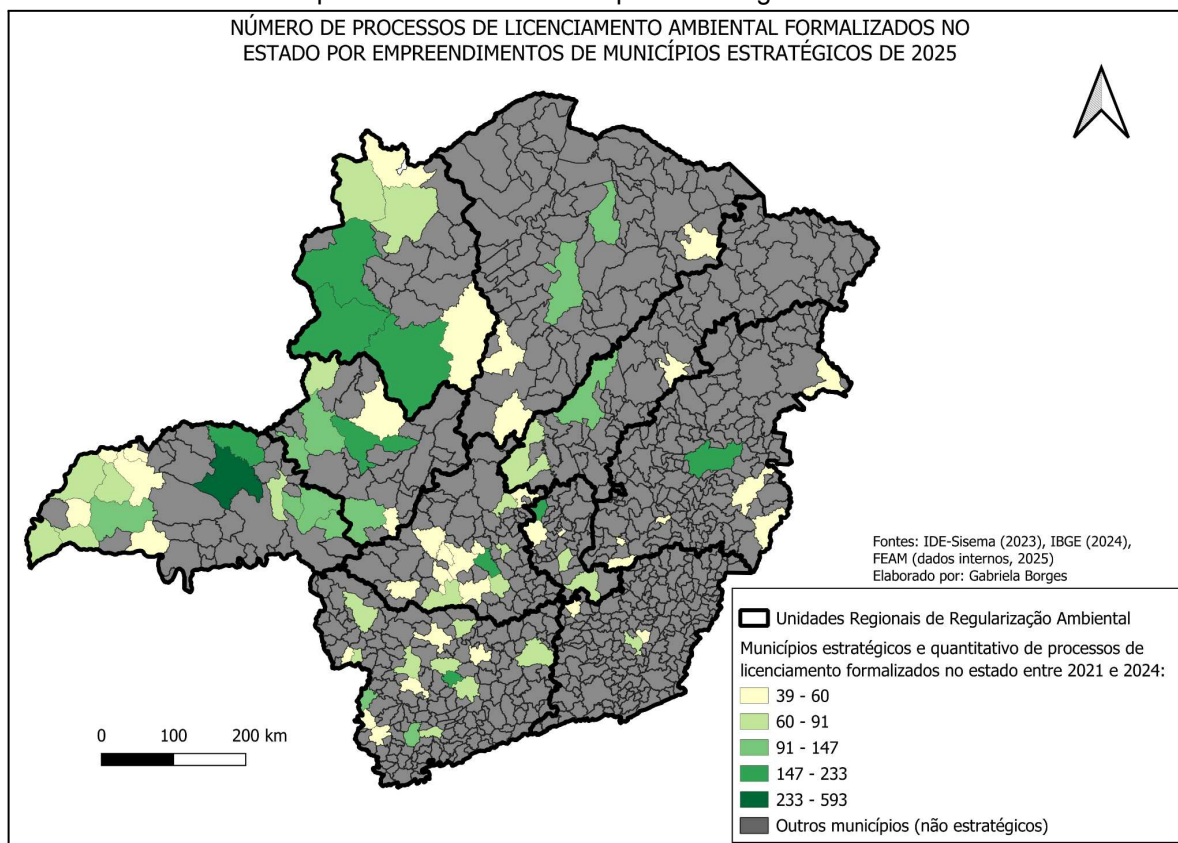
Além dos objetivos declarados - pactuados no PPAG e dispostos no site da FEAM -, há, ainda, os objetivos informais ou internos. Na elaboração dos seus fluxos de trabalho, a GRA estabelece 84¹⁰ municípios - 10% do total de municípios do estado mineiro - como estratégicos para assumirem a competência originária. Esses municípios são aqueles cujos empreendimentos mais formalizam processos no estado, o que é analisado a partir de dados do Sistema de Licenciamento Ambiental (SLA). Para o ano de 2025, a lista dos 84 municípios estratégicos e as Unidades Regionais de Regularização Ambiental (URAs) correspondentes pode ser acessada no Anexo B. De forma visual, os municípios podem ser identificados no Mapa 4.

Dentre esses municípios, 27 (aproximadamente 32%) já licenciam. Três deles, inclusive, também exercem o licenciamento sob delegação do estado. Com base nisso, é possível concluir que, para a pretensão de desafogar o estado, a municipalização foi exitosa em um terço dos municípios que mais tinham processos de licenciamento no estado nos últimos quatro anos. Porém, a análise revela também que a metodologia de definição dos estratégicos poderia mudar,

¹⁰ Ressalta-se que, embora os empreendimentos de Belo Horizonte concentrem o maior volume de processos de licenciamento junto ao ente estadual entre 2021 e 2024, o município não é classificado como estratégico, uma vez que já possui competência para licenciar a totalidade das atividades, tanto originárias quanto delegáveis. Ademais, a demanda de processos relacionados a esse município refere-se, basicamente, ao transporte de resíduos, atividade que não pode ser delegada (trecho elaborado a partir da fala da pessoa entrevistada E8).

abrangendo apenas aqueles que ainda não licenciam, ou seja, descendo na lista até o 85º município que ainda não licencia e cujos empreendimentos mais formalizaram processos no estado nos últimos quatro anos.

Mapa 4: Número de Processos de Licenciamento Ambiental Formalizados no Estado por Empreendimentos de Municípios Estratégicos de 2025



Fonte: elaboração própria, dados internos da GRA/FEAM (2025)

Um aspecto a se considerar é que, apesar de serem municípios estratégicos, o quantitativo de licenciamentos para quatro anos, em muitos deles, é considerado baixo. Todos os outros municípios, sinalizados em cinza, possuem volume de processos formalizados no estado inferior a 39 nos últimos quatro anos. Isso dialoga com a fala da entrevista E7: “desses 853, tem muitos também que não tem necessidade de fazer competência originária, né? [...] Teria que selecionar desses, o que poderiam fazer e aí talvez fazer alguma coisa, né, [...] ou fazer com que eles façam consórcio”. Passar o licenciamento a municípios com baixa demanda poderia, além de não ter um impacto significativo no desafogo do ente estadual, intensificar a perda de economia de escala, conforme apontado por Abrucio (2006, *apud* CAVALCANTE, 2011) como uma possível consequência negativa da descentralização.

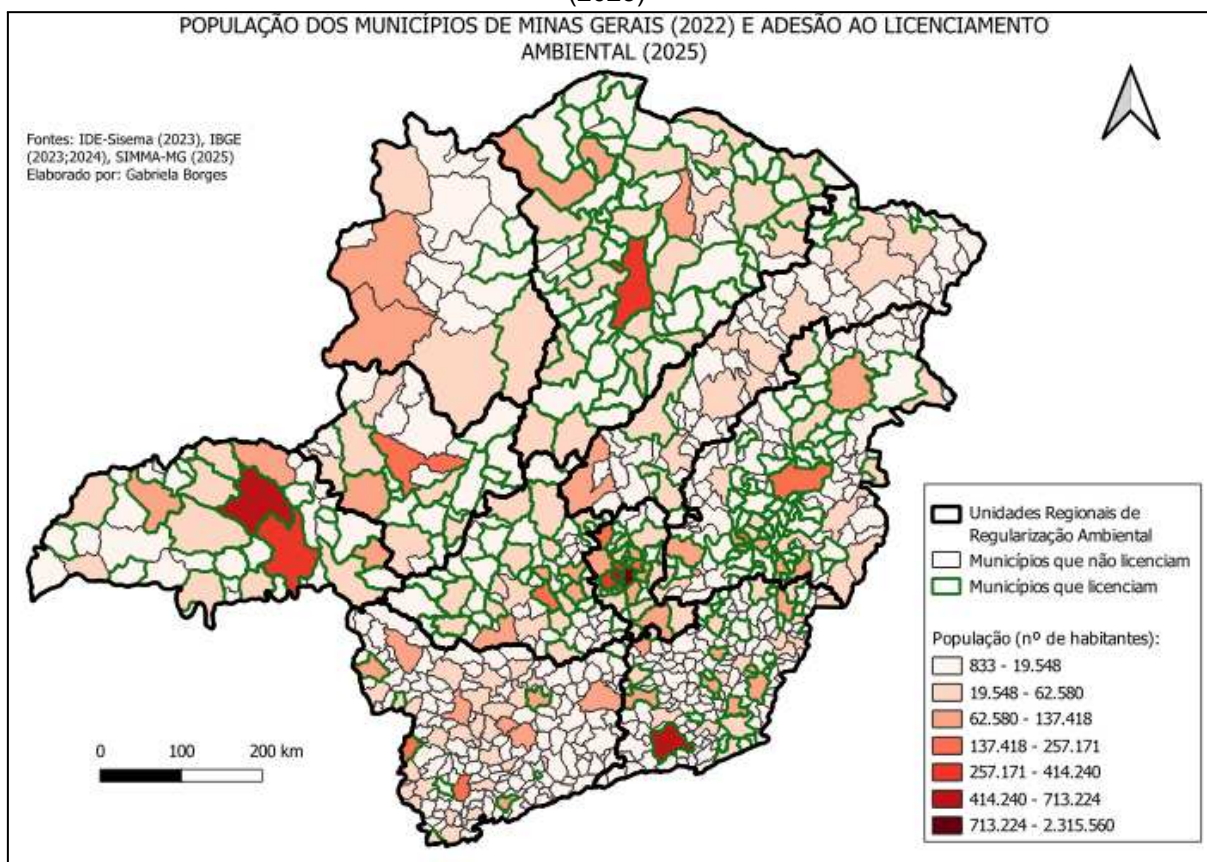
Diante do exposto, nota-se que a municipalização em estudo experimentou uma expansão numérica robusta, passando de sete para 254 municípios aptos, cobrindo agora todas as URAs. Esse crescimento foi fortemente ancorado pela adesão via consórcios públicos, que se consolidaram como estratégia fundamental de coordenação intermunicipal, sobretudo para municípios menores. Embora a expansão tenha desafogado o estado em cerca de um terço dos municípios considerados estratégicos, a análise qualitativa aponta para um estágio de maturidade incipiente e irregular entre os municípios.

6.2.2 Perfil econômico e demográfico dos municípios que licenciam e dos que não licenciam

Nesta subseção, busca-se analisar, a partir de dados econômicos e demográficos, se há diferenças estruturais entre municípios que exercem o licenciamento ambiental e aqueles que ainda não o fazem. Isto é, busca-se verificar se aspectos como população total, população urbana e PIB *per capita* se relacionam à decisão municipal de assumir as competências ambientais. Esta análise é feita de modo a compreender o perfil de município que tem assumido essas competências e, assim, entender a municipalização para além dos números brutos de adesão.

Inicialmente, observa-se a diferença entre o perfil populacional dos municípios. Pela análise visual do Mapa 5, não é possível afirmar que o licenciamento se concentra apenas em municípios mais populosos. Observa-se, por exemplo, que, nas URAs Norte e Leste, a adesão - que ocorreu majoritariamente por meio de consórcios -, abrangeu municípios de pequeno porte populacional. Por outro lado, URAs como a Sul e a Noroeste, que reúnem municípios populosos, apresentam diversos casos de não adesão. Apesar dessas exceções, o padrão geral indica maior frequência de licenciamento entre os municípios de maior porte populacional.

Mapa 5: População dos Municípios de Minas Gerais (2022) e Adesão ao Licenciamento Ambiental (2025)



Fonte: elaboração própria (2025), dados de IBGE (2023a) e SIMMA-MG (2025)

Ao observar a Tabela 5, percebe-se uma confirmação da impressão obtida a partir da observância do mapa. A média populacional dos municípios que licenciam (51.421 habitantes) é mais de quatro vezes superior à daqueles que não licenciam (12.486 habitantes). Porém, as medidas de dispersão - intervalo interquartil e desvio padrão - indicam que há maior variabilidade dentro dos dados daqueles municípios que licenciam. Ainda assim, a mediana dos municípios que licenciam também é quase o dobro da mesma medida para os municípios que não licenciam, indicando que o padrão não se deve apenas a *outliers*. Logo, mesmo desconsiderando esses casos extremos, o conjunto de municípios licenciadores apresenta uma população consistentemente maior, refletida por todas as medidas estatísticas apresentadas na tabela.

Tabela 5: Estatísticas descritivas da população dos municípios

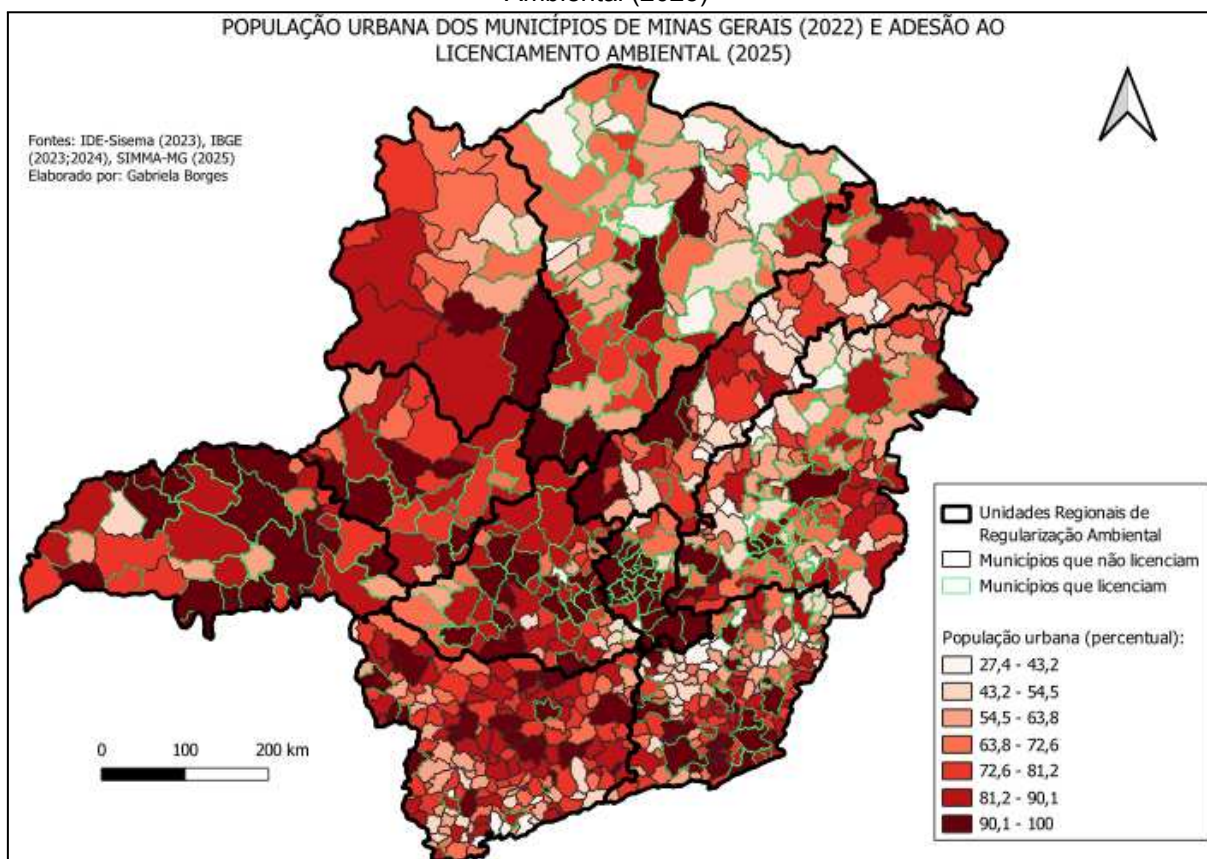
Medida Estatística (População)	Municípios que Licenciam	Municípios que Não Licenciam
Mínimo	1.690	833
1º Quartil	5.647	4.253
Mediana	12.998	6.969

Média	51.421	12.486
3º Quartil	37.796	13.678
Máximo	2.315.560	159.235
Intervalo Interquartil	32.149	9.426
Desvio Padrão	167.380	18.199

Fonte: elaboração própria (2025), dados de IBGE (2023a) e SIMMA-MG (2025)

Em seguida, ao analisar a urbanização dos municípios de Minas Gerais, a partir do Mapa 6, nota-se que há maior tendência de adesão aos municípios com maior população urbana. Novamente, observa-se uma diferença mais significativa no caso dos municípios da URA Norte. A URA Sul, com muitos municípios mais urbanizados, possui pouca adesão ao licenciamento. Também poderia haver uma expansão na URA Noroeste, que possui municípios com maior grau de urbanização. Diante disso, observa-se que municípios com maiores taxas de urbanização apresentam maior adesão ao licenciamento.

Mapa 6: População Urbana dos Municípios de Minas Gerais (2022) e Adesão ao Licenciamento Ambiental (2025)



Fonte: elaboração própria (2025), dados de IBGE (2023b) e SIMMA-MG (2025)

Pela análise da Tabela 6, nota-se que, novamente, todas as medidas são consistentemente superiores entre os municípios licenciadores, o que reforça a

tendência de adesão ao licenciamento em municípios mais urbanizados. Dessa vez, as medidas de dispersão são bem similares nos dois grupos, indicando variabilidade de dados similar entre os dois grupos de municípios.

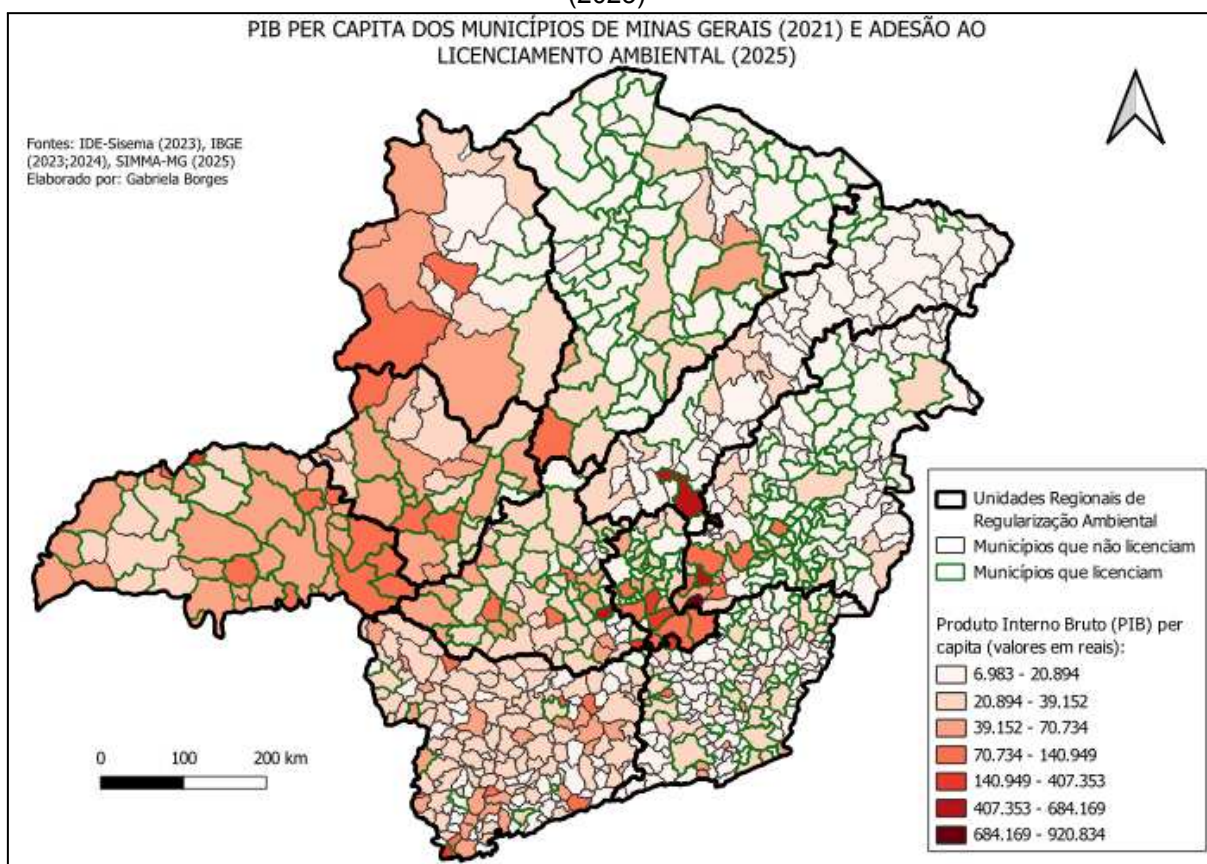
Tabela 6: Estatísticas descritivas da população urbana dos municípios

Medida Estatística (População Urbana)	Municípios que Licenciam	Municípios que Não Licenciam
Mínimo	30,03	27,37
1º Quartil	65,27	58,65
Mediana	79,99	74,28
Média	76,96	71,52
3º Quartil	91,91	84,35
Máximo	100,00	100,00
Intervalo Interquartil	26,65	25,70
Desvio Padrão	17,14	16,22

Fonte: elaboração própria (2025), dados de IBGE (2023b) e SIMMA-MG (2025)

Além da dimensão demográfica, o perfil econômico também se mostra um fator relevante na municipalização. Pela análise do Mapa 7, há um padrão de adesão a municípios com PIB maior. Assim, a maior presença de licenciamento em municípios com PIB *per capita* mais elevado pode indicar que a atividade econômica cria demanda e condições institucionais para o exercício da competência ambiental. Porém, as URAs Norte e Leste possuem muitos municípios com baixo PIB *per capita* e que licenciam, ao passo que as URAs Sul e Noroeste possuem municípios com PIB *per capita* maior, mas que ainda não licenciam.

Mapa 7: PIB *per capita* dos Municípios de Minas Gerais (2021) e Adesão ao Licenciamento Ambiental (2025)



Fonte: elaboração própria (2025), dados de IBGE (2023c) e SIMMA-MG (2025)

Os dados da Tabela 7, abaixo, reforçam a existência de diferenças médias relevantes, mas também de sobreposição significativa entre os dois grupos. A média do PIB *per capita* dos municípios que licenciam (R\$40.866,48) é superior à dos que não licenciam (R\$26.433,76), o que indica uma tendência geral de maior rendimento médio entre os licenciadores. A mediana também é ligeiramente mais alta (R\$21.530,88 contra R\$19.358,62), mas o primeiro quartil é menor entre os que licenciam, o que mostra que há municípios de menor PIB também dentro desse grupo. O valor máximo é mais elevado entre os que não licenciam (R\$920.833,97), revelando a existência de *outliers* econômicos, provavelmente municípios pequenos com forte presença de atividades específicas de alto valor agregado, como mineração.

O desvio padrão maior entre os que licenciam (R\$ 73.412,60 frente a R\$ 43.034,97), assim como um maior intervalo interquartil, confirma essa dispersão interna, ou seja, há tanto municípios de baixo quanto de alto PIB *per capita* dentro do grupo de licenciadores. Portanto, os dados indicam que, embora exista uma tendência média de maior PIB *per capita* entre os municípios que licenciam, a

variação é ampla, e o fator econômico, por si só, não é suficiente para explicar a adesão ao licenciamento ambiental.

Tabela 7: Estatísticas descritivas do PIB *per capita* dos municípios

Medida Estatística (PIB <i>per capita</i>)	Municípios que Licenciam	Municípios que Não Licenciam
Mínimo	R\$ 8.063,14	R\$ 6.983,08
1º Quartil	R\$ 13.518,35	R\$ 14.366,23
Mediana	R\$ 21.530,88	R\$ 19.358,62
Média	R\$ 40.866,48	R\$ 26.433,76
3º Quartil	R\$ 38.384,46	R\$ 26.524,96
Máximo	R\$ 684.168,71	R\$ 920.833,97
Intervalo Interquartil	R\$ 24.866,12	R\$ 12.158,74
Desvio Padrão	R\$ 73.412,60	R\$ 43.034,97

Fonte: elaboração própria (2025), dados de IBGE (2023c) e SIMMA-MG (2025)

Portanto, a análise conjunta dos indicadores demográficos e econômicos evidencia diferenças entre os municípios mineiros que exercem o licenciamento ambiental e aqueles que ainda não o fazem. De modo geral, os municípios que licenciam apresentam maiores populações, PIB *per capita* mais elevado e maior taxa de urbanização, ainda que com considerável variabilidade interna. Os municípios que não licenciam, por sua vez, caracterizam-se predominantemente por menor porte populacional, menor dinamismo econômico e níveis médios de urbanização um pouco inferiores.

De acordo com Abreu (2016), a capacidade institucional dos órgãos ambientais está fortemente vinculada ao grau de desenvolvimento econômico municipal. Em linhas gerais, municípios mais desenvolvidos, densamente povoados e industrializados lidam com questões ambientais mais complexas, o que demanda uma estrutura administrativa adequada a essa conjuntura. Assim, a maior adesão em municípios populosos e com maior atividade econômica corrobora essa constatação, indicando que o licenciamento ambiental municipal surge como resposta à demanda que é criada com o crescimento econômico e populacional.

Assim, o perfil traçado nesta subseção reforça a compreensão de que a municipalização das competências ambientais em Minas Gerais tem se consolidado, até o momento, de forma desigual no território, existindo fatores demográficos e econômicos que se relacionam à viabilidade da assunção das competências ambientais. No entanto, observam-se exceções importantes, especialmente em

regiões como as URAs Leste e Norte, onde a atuação consorciada tem permitido que municípios de pequeno porte superem limitações estruturais. Ademais, a não adesão de municípios das URAs Sul e Noroeste com indicadores maiores suscita questionamentos acerca das razões disso acontecer.

6.3 A Implementação do Programa

Como observa Nascimento (1991, *apud* Jannuzzi, 2011), é durante a implementação que as intervenções públicas revelam as dificuldades enfrentadas por seus executores. Para Santos (2017), a formulação é apenas uma descrição inicial, sendo na prática - marcada pela discricionariedade - que se define a “real” intervenção. Nesse sentido, a implementação, permeada por ambiguidades de objetivos, limitações de recursos e desafios de coordenação, constitui um processo evolutivo e de aprendizagem, no qual as intervenções públicas se ajustam continuamente, oferecendo subsídios à avaliação da gestão pública (NAJBERG; BARBOSA, 2006). Logo, além de entender o desenho e o panorama geral do programa, é relevante compreender as dinâmicas ligadas à implementação.

Esta seção analisa a implementação do programa a partir das informações obtidas nas entrevistas realizadas com servidores estaduais e nas respostas aos questionários enviados aos municípios. O conteúdo foi organizado em dez subseções, que tratam dos diferentes aspectos relacionados à execução do programa: a atuação da GRA e a transição da atuação supletiva para a subsidiária (6.3.1); o papel dos consórcios como ferramenta de expansão da adesão (6.3.2); os motivos que levam os municípios a aderirem ao licenciamento ambiental (6.3.3); a arrecadação municipal via licenciamento e fiscalização (6.3.4); as influências políticas no processo de municipalização (6.3.5); a suficiência dos requisitos e a ambiguidade da autodeclaração (6.3.6); a estrutura e o funcionamento do licenciamento ambiental municipal (6.3.7); a participação popular como requisito e objetivo do programa (6.3.8); a utilização do SIMMA-MG pelos municípios (6.3.9); e, por fim, os desafios enfrentados na fiscalização ambiental municipal (6.3.10).

6.3.1 A GRA e os municípios: da atuação supletiva à atuação subsidiária

O envio do ofício pela SURAM, em 2017 - a primeira ação do estado para mobilização dos municípios -, de acordo com os entrevistados, funcionou principalmente como um instrumento inicial de publicização da regulamentação da

atribuição municipal (E1; E5). De acordo com os relatos, o ofício ajudou municípios que já realizavam licenciamento a se manifestarem e, então, se formalizarem; e fez outros compreenderem que essa era sua competência (E1). Considerando as limitações da época - como as dimensões do estado e a existência de muitos municípios sem e-mail -, o ofício foi a forma adequada de realizar a divulgação (E1).

De acordo com E2, o documento gerou um impacto de adesão crescente dos municípios, especialmente no interior. Antes disso, “a maioria [...] eram pertencentes da região metropolitana” (E2, *sic*). Ainda que reconhecido como um marco inicial de indução, os entrevistados foram alinhados ao afirmar que o envio do ofício, isoladamente, não foi suficiente para promover uma adesão expressiva. A pessoa entrevistada E6 destacou que o retorno dos municípios ao ofício foi demorado e custoso. Em complemento, E8 afirma que, mais importante do que o envio de um ofício que informou sobre a regulamentação da competência, tem sido o incentivo por meio das capacitações de engajamento. Além disso, para um município assumir, “não basta uma mera vontade, ele tem que se preparar” (E4).

Segundo E3, as estratégias de indução têm a pretensão de “mostrar para o município como é importante assumir a municipalização”. Nesse sentido, E5 destaca que a principal estratégia de indução adotada pelo estado é a capacitação oferecida aos municípios que ainda não licenciam, com o objetivo de apresentar e explicar o processo. Dentre os municípios estratégicos que não licenciam, apenas 13 (50%) municípios responderam que já receberam orientações ou capacitações sobre a possibilidade de licenciar, ao passo que nove (34,6%) informaram que não receberam, e quatro (15,4%) não souberam informar. Foi perguntado, ainda, se os municípios já avaliaram formalmente a adesão. 11 municípios (42,3%) responderam que sim, 11 (42,3%) ainda não avaliaram, ao passo que quatro (15,4%) respondentes não souberam informar. Isso, então, pode indicar o efeito das capacitações de engajamento realizadas pela equipe da GRA.

Na condução da municipalização, não há, por parte da GRA, incentivos financeiros, de pessoal ou de estrutura, nem ações de apoio material - como a doação de equipamentos por parte da gerência -, o que, segundo E5, seria interessante, especialmente no caso dos municípios menores. Por outro lado, na visão de E6, o estado ofereceu amplo apoio aos municípios, “pegando na mão” e ajudando-os a iniciar o processo. Contudo, ressalta que ainda falta vontade política e capacidade de gestão em muitas prefeituras, que precisam reconhecer que o

licenciamento é uma atribuição constitucional própria. Nessa mesma lógica, E3 argumenta que a “obrigação primeira é do município se estruturar, ele que tem que se estruturar para, depois, ele se manifestar positivamente, aí o estado vem e capacita, orienta, estabelece o convênio, regulamenta, acompanha”.

Para que o “sucesso” da descentralização seja alcançado, Cavalcante (2011) entende como necessária a criação de uma estrutura de incentivos e constrangimentos que induza a participação dos governos subnacionais dentro de um processo de negociação e adesão voluntária. Diante disso, nota-se que, ainda que as estratégias de indução da GRA tenham impulsionado a adesão de muitos municípios, o fato de esta atingir apenas cerca de 30% dos municípios mineiros sugere que os mecanismos atuais têm se mostrado pouco efetivos para um avanço significativo da descentralização.

Ademais, buscou-se acessar a percepção sobre a relação entre a GRA e os municípios. Na perspectiva estadual, ela foi unanimemente avaliada como positiva. Na visão de E1, a gerência tem atuado “mais parceira no sentido de tentar apoiá-los”, orientando para que evitem dificuldades com o Ministério Público e assegurem a conformidade com a legislação. Segundo E1:

tá caminhando mais nesse sentido de ser um apoio para esses municípios que estão iniciando o processo de licenciamento ambiental, muito menos para os municípios que já desenvolvem o licenciamento com mais tempo, com mais expertise. Para esses, eu acho que o nosso apoio é quase inexistente. Eles andam com pernas próprias (E1, sic).

De forma semelhante, E4 ressaltou que não se trata de uma relação de cobrança, mas de oferta de suporte técnico e institucional, com o objetivo de tornar os municípios aptos ao exercício das competências. E8 também avaliou a relação como positiva, afirmando que “acho que eles se sentem mais amparados, tendo um ponto focal para esclarecimento de dúvidas”. Por outro lado, E2 e E8 reconheceram que essa forma de atuação pode gerar certa insegurança nos municípios, pois alguns não tomam decisões sem consultar a GRA, o que mostra dependência na interpretação e aplicação das normas ambientais. E2 e E8 destacaram, ainda, a existência de um canal aberto de diálogo, embora nem todas as demandas possam ser atendidas (E8).

Apesar do bom relacionamento e da suposta abertura ao diálogo, E1 observou que os municípios raramente são consultados sobre alterações nas

normas que os afetam diretamente, algo que, conforme já abordado, vem ocorrendo desde o desenho do programa. Citou como exemplo a recente alteração da DN Copam nº 213/2017 - promovida pela DN Copam nº 258/2025 -, que surpreendeu até mesmo a própria equipe. No caso da regulamentação dos consórcios públicos, que está para acontecer, E1 destacou que o processo, até o momento, foi conduzido sem qualquer consulta prévia, mas acredita que possa haver escuta futura.

Quanto à avaliação - por parte dos municípios que licenciam - do apoio disponibilizado pela GRA, 39 municípios (48,8%) o classificaram como bom ou muito bom; 24 (30%), como regular; oito (10%), como ruim ou muito ruim; e nove (11,3%) afirmaram não saber avaliar. No âmbito dos municípios estratégicos que ainda não licenciam, em resposta à pergunta “como você avalia a relação com a FEAM sobre este tema?”, 12 municípios (46,2%) responderam que é uma boa relação, ao passo que seis (23,1%) avaliaram como regular e apenas dois (7,7%) avaliaram como fraca. Seis municípios (23,1%) não souberam responder.

A relação entre o nível estadual e o municipal é especialmente relevante no contexto federativo brasileiro, em que o arranjo é marcado pela interdependência entre as partes (ABRUCIO; FRANZESE, 2007) e, ademais, em razão da lógica cooperativa prevista no texto constitucional. Além disso, segundo Jannuzzi (2014), a articulação política com diferentes agentes é uma das dimensões que contribuem para, na etapa de implementação, o alcance dos objetivos pensados na formulação.

Em seguida, E2 abordou o papel da gerência como muito importante e desafiador na condução da municipalização, principalmente devido à equipe reduzida e à amplitude das responsabilidades. Explica que o trabalho não se encerra com a adesão da competência originária ou a celebração dos convênios, pois envolve acompanhamento contínuo a partir da execução de uma ampla gama de atividades. Afirmou, ainda, que a relação varia entre os municípios: alguns mantêm contato frequente, quase diário, enquanto outros se comunicam pouco.

Outros entrevistados detalharam os tipos de apoio fornecidos pela gerência, que são: capacitação, envio de materiais padronizados (cartilhas, ofícios, normas, informativos sobre alterações legislativas, etc.), atendimento em reuniões online e presenciais, além de atendimento por e-mail e telefone. Os municípios que licenciam apontaram que receberam as seguintes formas de apoio: capacitação (58; 72,5%), atendimento via e-mail (51; 63,8%), atendimento telefônico (29; 36,3%), disponibilização de materiais de consulta (26; 32,5%), atendimento presencial (nove;

11,3%) e visita técnica (três; 3,8%). Outros oito municípios (10%) informaram não saber.

Por sua vez, o município A72 afirmou que nunca recebeu apoio. Essa percepção pode estar relacionada a problemas no recebimento dos convites para capacitações, possivelmente devido a e-mails desatualizados ou à ausência de manifestação de interesse no cadastro para recebimento dessas comunicações, pois os convites para as capacitações são enviados a todos os municípios, de acordo com o foco específico da capacitação. Além disso, pode ocorrer que os municípios não estejam buscando a gerência por meio das outras formas de apoio disponíveis. O município A75 complementou: “o estado algumas vezes apresenta seminários correlatos ao licenciamento, não capacitações propriamente ditas” (município A75, *sic*), o que pode indicar que as atividades são percebidas como mais teóricas do que práticas, contribuindo para a sensação de que não há capacitação técnica efetiva.

De acordo com E1, antes da pandemia, as capacitações presenciais realizadas nas regionais do estado permitiam treinamentos práticos e mais participativos sobre licenciamento ambiental, além de visitas técnicas. Nesse formato, haviam muitos interessados, e o resultado foi avaliado por E1 como satisfatório. Após a pandemia, essas formações migraram para o formato online, com foco em cursos à distância e estratégias digitais. E1 afirma que, com a digitalização e o uso do sistema SLA, os treinamentos práticos foram perdidos. As capacitações atuais priorizam a legislação e os procedimentos formais, deixando de lado o aprendizado prático do “passo a passo”. Isso faz com que os municípios tenham que definir sozinhos quais documentos exigir, gerando, por vezes, exigências excessivas ou faltosas. Por outro lado, E2 avalia a modalidade online como vantajosa, pois abrange mais pessoas, reduz custos - ao eliminar despesas como diárias de viagem - e otimiza o tempo dos servidores estaduais e municipais.

Nesse contexto, anteriormente, os temas das capacitações eram definidos a partir das demandas dos próprios municípios, que indicavam assuntos de interesse por meio de formulários de avaliação ao final dos encontros presenciais, o que permitia a inclusão de assuntos específicos e práticos conforme a demanda regional. Com a transição para o formato online, o processo tornou-se mais centralizado na equipe da gerência, reduzindo a participação direta das regionais e dos municípios. Assim, as capacitações passaram a focar em conteúdos mais introdutórios - como legislação, procedimentos gerais e uso do sistema -, visando preparar as equipes

municipais para assumir ou conduzir o licenciamento, já que elas mudam com frequência. Capacitações mais técnicas, por sua vez, são organizadas apenas quando há uma demanda significativa (E1). As capacitações, segundo E4, têm a externalidade positiva de promover a troca de experiências entre gestores sobre os benefícios e procedimentos para assumir as competências.

Em relação às capacitações oferecidas pelo órgão estadual, observou-se que 52 municípios (65%) afirmaram ter recebido algum tipo de treinamento pela GRA quando iniciaram o licenciamento ambiental; 12 (15%) responderam não ter recebido, e 16 (20%) não souberam informar. Nas palavras de E8, a gerência “não tem condição de treinar cada município que assume o licenciamento”. Assim, os treinamentos oferecidos são gerais e seguem uma agenda anual, buscando alcançar o maior número possível de municípios. Presume-se que os municípios já estejam aptos a realizar o licenciamento ao iniciá-lo, e, por isso, as capacitações têm caráter mais orientativo do que formativo (E8).

Na Agenda da GRA para o ano de 2025, foram verificadas sete capacitações previstas, abordando os seguintes temas: Introdução à Municipalização do Licenciamento Ambiental (duas vezes); Registro de Processos de Licenciamento Ambiental no SIMMA-MG (duas vezes); Fiscalização Ambiental; Análise de Intervenção Ambiental em Processos de Licenciamento; e Aplicação do Índice de Desempenho Ambiental na Análise de Renovação de Licença (FEAM, 2025).

Quase todos os entrevistados afirmaram que os temas são definidos com base nas principais dúvidas e demandas enviadas pelos municípios. Porém, apenas uma pessoa entrevistada informou que “com base nas dúvidas que chegavam, a gente já separava” (E5). Como apenas essa pessoa entrevistada sinalizou que separava as dúvidas para definir os temas, nota-se que essa definição ancorada nas dúvidas não se dá a partir de um processo sistemático. Ademais, um dos entrevistados apresentou percepção divergente, afirmando que a definição de temas se dá “com base nos principais temas que envolvem o licenciamento ambiental e a intervenção ambiental” (E5), o que indica que a definição não ocorre a partir de um momento conjunto da equipe.

No âmbito dos municípios que licenciam, no que se refere à adequação dos temas das capacitações às demandas municipais, 27 municípios (46,3%) consideraram os temas adequados, 32 (40%) avaliaram como parcialmente adequados, dois (2,5%) os consideraram inadequados, e nove (11,3%) declararam

não saber informar. De modo geral, os temas das capacitações são percebidos como satisfatórios, embora os municípios não participem diretamente da definição desses conteúdos. Para aprimorar esse processo e reduzir o número de respostas que entendem os temas das capacitações como “parcialmente adequados”, uma possibilidade seria retomar a aplicação de formulários de sugestão após as capacitações, de modo a alinhar melhor os conteúdos às necessidades locais.

Alguns municípios que licenciam ressaltaram que os canais de comunicação da GRA poderiam ser mais ágeis - embora a pessoa entrevistada E8 afirme que “a gente se compromete a responder cada dúvida recebida no prazo máximo de três dias” - e acessíveis, sugerindo a criação de meios diretos, como telefone, WhatsApp ou plataforma específica para dúvidas. Por fim, algumas respostas evidenciam satisfação com o apoio atual, reconhecendo o esforço da equipe da GRA e a boa relação institucional mantida, embora com o reconhecimento de que a ampliação do número e da qualidade das capacitações, especialmente presenciais, e o acompanhamento mais próximo dos municípios poderiam fortalecer a efetividade do licenciamento ambiental municipal. O município A9 sintetizou esses aspectos em “o sucesso da descentralização depende do fortalecimento da capacidade local, e a atuação coordenada da FEAM é essencial para isso”.

No âmbito estadual, a limitação de pessoal nos setores estaduais ligados ao meio ambiente, como a GRA, também se mostra um problema significativo para a condução eficaz do programa e o suporte aos municípios. O problema reside não apenas no quantitativo reduzido de servidores (E6; E8), mas também na necessidade de capacitação contínua para que possam oferecer um melhor atendimento e auxílio nas dúvidas municipais (E2; E4). De acordo com E4, “a equipe não era especialista em licenciamento [...] se a gente tivesse mais *expertise* no assunto, a gente poderia auxiliar mais”. Ainda na visão de E4, a dificuldade em conciliar a alta demanda de trabalho com a necessidade de treinamento comprometem a qualidade do serviço. Isto é, para estimular que os servidores estaduais se capacitem, entende que é necessário não sobrecarregar as pessoas.

Além disso, na visão de E4, a falta de capacidade de valorização dos bons profissionais desmotiva as equipes e enfraquece a disposição para inovar, o que é resultado não apenas da municipalização, mas de uma estrutura administrativa mais ampla e engessada. E4 observa que servidores da área ambiental - diferentemente de alguns outros servidores públicos - enfrentam dificuldades para a progressão e

reconhecimento, sofrendo com gestões pouco abertas e a ausência de cargos comissionados, o que limita o engajamento. Em continuidade, argumenta que “resultados são pessoas” (E4). Isto é, todos esses aspectos relacionados a limitações de pessoal impactam diretamente a capacidade do estado de conduzir o programa e oferecer o suporte necessário aos municípios.

6.3.2 Os consórcios como ferramenta de expansão da adesão

A adesão via consórcio é a maioria no estado e possibilitou um crescimento significativo das adesões no ano de 2021, como mostrado na subseção 6.2.1. No âmbito dos municípios estratégicos que ainda não licenciam, observou-se que a maioria (21; 80,8%) já integra algum tipo de consórcio intermunicipal. Apenas quatro municípios (15,4%) não integram consórcio algum, e um respondente não soube informar (3,8%). Os mais frequentes foram os de resíduos sólidos (presente em 14 municípios) e saúde (em oito municípios). Um dos municípios, inclusive, faz parte de um dos consórcios que já possuem municípios aptos ao licenciamento (SIMMA-MG, 2025). Essas estruturas poderiam ser aproveitadas para incentivar a adesão, especialmente no caso dos municípios menores. Perguntados se já foi discutida a possibilidade de assumir o licenciamento ambiental em consórcio com outros municípios, 11 municípios afirmaram que sim, e outros 11 afirmaram que não (42,3% cada). Quatro (15,4%) não souberam informar.

Em seguida, perguntados sobre as principais barreiras para adesão ao licenciamento ambiental em consórcio, os municípios apontaram em primeiro lugar os custos considerados altos (12 municípios; 46,2%), seguidos pela falta de informação técnica sobre como implantar (nove municípios; 34,6%) e pela dificuldade política entre municípios vizinhos (oito municípios; 30,8%). A falta de apoio estadual foi citada por cinco municípios (19,2%). O fator “falta de interesse e vontade” foi apontado por dois municípios (7,7%). Diante disso, nota-se que a GRA poderia apoiar os municípios, a partir da sua forma de atuação já prevista, em quase todos os aspectos apontados como barreiras.

Do ponto de vista dos entrevistados do nível estadual, há a percepção de ausência de um fomento ativo e estruturado por parte do estado para a criação e consolidação dos consórcios públicos voltados ao licenciamento ambiental. Nesse sentido, E1 relata que a iniciativa de definição da forma de atuação partiu dos próprios consórcios, que se organizaram e se articularam por conta própria, antes

que o estado lhes dirigisse um olhar mais atencioso. E1 enfatiza que não houve instrumentos econômicos ou garantias estatais, assim, a postura inicial do estado foi somente de não se manifestar contrário, por estar previsto em lei, adotando uma postura de "vocês se organizam da forma como vocês quiserem, a gente vai aceitar sendo consórcio ou não" (E1).

Essa falta de intervenção e fomento, inclusive, se reflete na ausência de uma norma estadual que regulamente a atuação dos consórcios, indicando que a responsabilidade pela organização é integralmente dos municípios e consórcios. A aceitação e o "olhar diferenciado" do estado vieram apenas após a consolidação desses arranjos como instrumentos capazes de reunir grande número de municípios de pequeno porte. Diante disso, foi notada a necessidade de realização de reuniões e encontros específicos com consórcios públicos (E1).

Apesar da carência de fomento do estado a esses instrumentos, as entrevistas, em geral, revelam o entendimento de que os consórcios representam a principal - senão a única (E8) - solução viável para a maioria dos municípios mineiros. Isso é afirmado, pois os municípios, em sua maioria, são de pequeno porte e não possuem estrutura técnica ou demanda suficiente para manter equipes de licenciamento próprias e, assim, cumprir seu papel constitucional de licenciar atividades de impacto local (E2; E8). E2 ressalta que a adesão via consórcio pode funcionar "se for um consórcio bem estruturado, com equipe boa".

Nos dias atuais, na percepção de E1, quando é feito contato com um município que, embora muito pequeno e sem estrutura, demonstra interesse, é recomendada a adesão via consórcio, no seguinte sentido: "procura um consórcio público na sua região, não é obrigatório, mas, né, de repente é a forma que você tem de não ter que contratar diversos profissionais, se já tem um consórcio público atuando" (E1, *sic*). Similarmente, E8 afirma que incentiva a adesão via consórcio, mas que a organização dos municípios em consórcio não é o objeto de atuação da FEAM - que é o licenciamento ambiental -, mas, sim, do setor governamental ligado ao desenvolvimento regional. Afirma, nesse sentido, que a equipe da GRA tem suas limitações de pessoal, logo, quando os municípios desejam assumir o licenciamento, já devem se manifestar junto à GRA com essa organização feita.

Ademais, o debate é marcado por divergências sobre a confiança e a qualidade desses consórcios. E1 argumenta que "o fato de ser um consórcio público não dá essa *expertise*, essa segurança para o licenciamento ambiental", defendendo

que essa alternativa assume as mesmas fragilidades de um município, como a composição formada por pessoas que não trabalham com o licenciamento. E3, por sua vez, destaca o limite legal de atuação do consórcio, que deve fornecer apenas a equipe técnica e jurídica, cabendo ao município manter seu próprio CODEMA e fiscais concursados, demonstrando que a adesão ao consórcio, embora estratégica, não isenta o município de responsabilidades básicas.

Nessa lógica, há forte crítica de E6, que expressa "não ter confiança nenhuma", afirmando que os consórcios fazem "muita coisa errada". Esse aspecto, segundo E6, se torna mais grave, pois, como muitos municípios não têm preparo, não conseguem "saber o que tá acontecendo" (E6, *sic*). Essa percepção é corroborada pela afirmação do município A38, que, perguntado sobre a alimentação do SIMMA-MG, respondeu que "deve ser verificado com a equipe técnica do licenciamento ambiental do Consórcio", o que indica que o município assumiu o licenciamento por meio de consórcio, mas não realiza acompanhamento direto das atividades exercidas por esse instrumento de cooperação entre municípios. De forma similar, o município A64 informou que "o licenciamento e a fiscalização se dão através de um consórcio", contudo, conforme a normativa vigente, a fiscalização não pode ocorrer via consórcio.

Portanto, observa-se que o avanço dos consórcios ocorreu por iniciativa dos próprios municípios, sem fomento estadual. Apesar disso, são vistos como a solução mais viável para municípios pequenos, embora haja divergências sobre a qualidade e a confiabilidade desses arranjos, com preocupações sobre a falta de *expertise* e o risco de o município terceirizar o serviço sem o devido acompanhamento das responsabilidades básicas, como fiscalização própria. Observou-se, ainda, que a maioria dos municípios estratégicos que ainda não licenciam já participa de consórcios, indicando uma estrutura potencial a ser aproveitada, mas enfrentam barreiras como altos custos, falta de informação técnica e dificuldades políticas. Dessa forma, é evidente que, embora essenciais para a expansão da adesão, os consórcios requerem maior apoio e acompanhamento por parte do estado e dos municípios para garantir a qualidade e a conformidade do licenciamento ambiental.

6.3.3 Por que os municípios aderem ao licenciamento ambiental?

Para entender os reflexos das ações de indução da GRA, buscou-se entender os fatores que levam à adesão municipal. Sob a ótica estadual, são apontados

diferentes motivos. De acordo com E1, há municípios que assumem as competências por real interesse na agenda ambiental e por possuírem *expertise* na área, enquanto outros o fazem apenas para se autolicensing ou desenvolver alguma ação ambiental de caráter simbólico. Há também casos em que a adesão ocorre por desconhecimento, sem a plena compreensão das responsabilidades envolvidas - “não tem custo, não tem meta, ele não tem que entregar nada, é, ele assume” -, bem como situações em que predominam interesses políticos ou econômicos, voltados a favorecer grupos ou empreendimentos locais. Ainda na perspectiva de tal pessoa entrevistada, embora poucos municípios assumam o licenciamento com esse objetivo, ele é essencialmente um instrumento de controle de poluição, voltado à melhoria da qualidade ambiental, e não à arrecadação ou ao benefício próprio.

Para E2, os principais fatores que levam à adesão são de natureza política, uma vez que a adesão confere status e créditos políticos aos gestores municipais. De acordo com Abrucio e Franzese (2007), esse tipo de incentivo é comum no âmbito da descentralização dos serviços de saúde, por exemplo, uma vez que essa área recebe muita atenção por parte da população, haja vista que seus resultados são mais perceptíveis e imediatos. Contudo, cabe destacar que, na perspectiva da autora que escreve este trabalho, esse tipo de incentivo não costuma ser eficaz para a assunção das competências ambientais pelos municípios, já que a área de meio ambiente não é tão valorizada pela população, uma vez que os investimentos nessa área costumam ser menos visíveis no curto prazo.

Além disso, é destacado por E2 o fator operacional, já que os municípios lidam com quantitativos menores de processos, permitindo melhor cumprimento de prazos, proximidade com o setor produtivo e redução de custos com deslocamentos para fiscalização. E6 e E7, por outro lado, destacam que o interesse em arrecadação também influencia as decisões de assumir as competências. Segundo Cavalcante (2011), os incentivos financeiros geram efeitos positivos de estímulo à descentralização. Porém, E5 considera que as taxas recolhidas não são suficientes para manter a estrutura municipal, não sendo este o principal motivador da adesão.

Já E3, E4 e E5 associam o interesse dos municípios ao desenvolvimento e crescimento econômico, com destaque de E4 ao receio quanto à morosidade do licenciamento no âmbito estadual. Essa lógica é complementada por E5, que afirma que o licenciamento ambiental municipal pode ser mais ágil, “sem descuidar do rigor técnico”. Conforme E4, “o município, por estar muito ligado nos seus interesses

locais, [...] dá a prioridade que o seu território precisa para alcançar maior desenvolvimento econômico”. Essa lógica, segundo E5, favorece o início rápido das atividades empresariais, a geração de empregos e a arrecadação de impostos, bem como “a oportunidade de exercer uma gestão ambiental mais eficiente e autônoma, aproveitando o conhecimento que têm do território”.

Já sob a ótica dos municípios licenciadores, as principais razões apontadas foram o controle dos impactos ambientais locais (54 respostas; 67,5%), seguida de maior agilidade nos processos de licenciamento (53; 66,3%) e proximidade dos empreendimentos a serem licenciados (46; 57,5%). Também se destacaram a desburocratização (36; 45%), a autonomia nas tomadas de decisão (30; 37,5%) e o ganho de arrecadação municipal (23; 28,8%). Esses fatores foram bem similares àqueles apresentados no estudo de Alves, Nascimento e Fonseca (2022). Seis respondentes (7,5%) informaram não saber indicar o motivo da adesão.

Um município, por sua vez, sinalizou que o exercício competência originária “não é facultativo e tem sido exercido pelo estado de forma supletiva por décadas. Isso devido a falta de recursos humanos e logísticos próprios da maioria dos municípios” (município A45, *sic*). Então, o mesmo município afirma que, para cumprir as exigências legais, “com a possibilidade de aderir a consórcios de gestão ambiental municipal, foi a alternativa adotada no município”. De modo geral, nota-se, nesse aspecto, um alinhamento entre a percepção da GRA e a dos municípios: a adesão é influenciada por diferentes fatores, dentre eles os operacionais, os simbólicos, o interesse na agenda ambiental, a percepção da obrigação de aderir, assim como fatores financeiros e políticos.

6.3.4 A arrecadação municipal via licenciamento e fiscalização: incentivo à adesão, sustentabilidade financeira, utilização dos recursos e definição dos valores

Esta subseção analisa a arrecadação municipal via licenciamento e fiscalização como fator de incentivo à adesão dos municípios. Além disso, aborda a divergência de opiniões sobre o uso dessa arrecadação como argumento principal pelo órgão estadual e a suficiência dos valores para custear a estrutura necessária ao licenciamento. Enfim, discute-se a importância da destinação desses recursos à proteção ambiental e a forma como os municípios definem os valores.

Buscou-se entender, inicialmente, se o órgão estadual utiliza a arrecadação via licenciamento e fiscalização como argumento para incentivar a adesão dos municípios ao licenciamento. Pelas entrevistas, conclui-se que é informado aos municípios que as taxas de licenciamento passarão a ser de competência e arrecadação deles (E5). No entanto, há divergência entre os entrevistados sobre se o órgão estadual utiliza essa arrecadação como argumento principal para incentivar a adesão dos municípios ao licenciamento.

Alguns entrevistados afirmam que o estado não usa a arrecadação como principal argumento, focando mais na possibilidade de controle sobre a área municipal e na autonomia da gestão sobre as atividades desempenhadas no território (E7; E8). Para E8, embora a arrecadação seja um dos argumentos utilizados, ela não deve ser o principal objetivo da municipalização. Entretanto, outros entrevistados indicam que a arrecadação é, sim, um dos argumentos e um grande atrativo para os municípios (E1; E2). E2 entende que, além da lógica da proximidade com o empreendedor e da celeridade nos processos, o recebimento da taxa é um grande fator de convencimento, seja o autoconvencimento dos municípios, ou o convencimento da instituição frente aos municípios.

E1, por sua vez, é categórico ao dizer que a arrecadação está em todas as palestras dos dirigentes, sendo o "grande chamariz" para um prefeito assumir o licenciamento. Explica que, ao mostrar que a SEMAD é a segunda secretaria que mais arrecada no estado, os prefeitos se animam, embora possam desconhecer a origem e a realidade desse recurso em municípios menores - que, em geral, têm poucos processos de licenciamento e, por fatores políticos, não têm interesse em autuar ou multar a partir da fiscalização.

Utilizada ou não como argumento, 23 municípios (28,8%) afirmaram que o ganho de arrecadação municipal foi um dos fatores que levaram à adesão. Assim, é necessário questionar se esses valores são suficientes para custear a estrutura necessária. Nesse sentido, E4 afirma que tentava não vender a arrecadação como o principal benefício, temendo que a conta não fechasse (arrecadação *versus* custo da nova equipe), e priorizando a transparência e manutenção da credibilidade. As respostas estaduais, em geral, indicam que, a depender do perfil econômico dos municípios, a arrecadação é suficiente para cobrir os gastos com pessoal. Isto é, "municípios que têm grandes empreendimentos, [...] minerários, ou do agronegócio, [...] ele vai ter uma receita boa, porque vai ter um quantitativo de processos que seja

suficiente” (E2, *sic*). Porém, “pelo perfil dos municípios, no geral, serem pequenos, e muito dependentes do fundo de participação dos municípios, [...] eu acredito que não seja suficiente, sabe? A maioria dos casos não é suficiente, não” (E2).

Quando os municípios que licenciam foram questionados sobre esse aspecto, apenas seis (7,5%) afirmaram que a arrecadação cobre totalmente os custos de manutenção da estrutura necessária. Por sua vez, 21 (26,3%) municípios declararam que cobre apenas parcialmente, enquanto 18 (22,5%) responderam que não cobre os custos; e 35 (43,8%) informaram não saber avaliar. Esses resultados reforçam a necessidade de que a assunção das competências seja feita com ciência, planejamento e paciência, conforme apontam Alves, Nascimento e Fonseca (2022). Além disso, é prudente que o repasse das competências de licenciamento seja utilizado de forma parcimoniosa para induzir a adesão municipal.

Na visão de E1, um aspecto que dificulta a compreensão acerca da suficiência da arrecadação em questão para pagamento de pessoal é a inexistência de fundo municipal de meio ambiente em muitos municípios. Em sua perspectiva, quando esses recursos vão para o fundo, é possível dimensionar, diferentemente dos casos em que o recurso vai para o caixa único da prefeitura. Em continuidade, E1 argumenta que “dinheiro do licenciamento, de fiscalização, a princípio, deveria ir para o Fundo Municipal de Meio Ambiente, mas nós não obrigamos nenhum município a ter Fundo Municipal de Meio Ambiente”.

Para a cobrança de uma taxa, um valor que permita que um empreendimento polua o meio ambiente, a lógica é que esse valor seja gasto com ações voltadas à proteção ambiental. Esse é o caso do município A2, que utiliza os recursos oriundos da arrecadação com licenciamento para “realização de eventos ambientais, melhoramento da estrutura física e equipamentos” (município A2, *sic*). Além disso, é a visão compartilhada por E5, que argumenta no seguinte sentido: “eles podem definir a destinação desses valores. O ideal é que eles possuam Fundo Municipal de Meio Ambiente para que esses valores recolhidos, tanto da taxa de análise, quanto das multas, sejam destinados para a gestão ambiental”. Embora seja recomendada a existência desse tipo de fundo, ele é realidade em apenas 39,2% dos municípios mineiros, ao passo que 60,7% não o possuem. Essa existência é maior entre os municípios que licenciam (59,84% desse grupo possui Fundo Municipal de Meio Ambiente). Entre quem não licencia, apenas 30,38% dos municípios possuem esse fundo (IMRS, 2025).

Um outro aspecto relevante nesse contexto é a forma de definição do valor das licenças pelos municípios. Segundo os entrevistados estaduais, o valor deve guardar proporcionalidade com a complexidade do licenciamento, tomando como referência os valores praticados pelo estado (E1), ainda que cada município tenha autonomia para definir suas próprias taxas (E2). Ressalta-se, assim, a importância de evitar grandes discrepâncias para não gerar desigualdades ou disputas entre municípios - como a prática de cobrar valores muito baixos ou até isenções para atrair empreendimentos (E2). Os entrevistados entendem que há risco de uso político e econômico indevido da definição do valor das licenças (E5; E7), mas entendem que isso não ocorre na maioria dos casos.

Em consonância às falas estaduais, os municípios informaram que os valores das licenças ambientais são definidos com base na legislação municipal e, na maioria dos casos, tomam como referência os valores praticados pelo estado de Minas Gerais. Em vários municípios, essa equivalência é feita a partir da Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais (UFEMG) ou outras referências monetárias indexadoras. Nesse sentido, um município informou que os cálculos são “baseados no porte do empreendimento, no potencial poluidor/degradador da atividade e na complexidade da análise técnica [...]”, de modo a “garantir proporcionalidade entre o custo do processo e os impactos ambientais potenciais, assegurando a sustentabilidade financeira da gestão ambiental municipal e a justa cobrança aos empreendedores” (município A37).

Alguns municípios informaram que ainda não há legislação específica ou que os valores estão em elaboração. Entre os municípios consorciados, o valor é definido pelo consórcio público correspondente. Aparentemente, os valores seguem critérios objetivos. Não foi verificada nenhuma resposta que sinalizasse o risco de guerra fiscal, conforme apontado como um Abrucio e Franzese (2007) como um aspecto que poderia ser intensificado pela descentralização, ao fomentar uma competição entre os entes por receitas e investimentos.

Assim sendo, conclui-se que a arrecadação decorrente do licenciamento e da fiscalização ambiental representa um atrativo para parte dos municípios, sendo considerada um argumento de convencimento, embora haja ressalvas sobre sua prioridade. No entanto, os resultados indicam que, para a maioria dos municípios, os valores não são suficientes para cobrir integralmente os custos da estrutura, o que reforça a necessidade de planejamento e ciência na adesão. A destinação ideal dos

recursos é o Fundo Municipal de Meio Ambiente, mas sua ausência é comum. Por fim, a definição dos valores das licenças segue critérios objetivos e utiliza referências estaduais, o que demonstra o mínimo risco de guerra fiscal entre os entes municipais nesse aspecto.

6.3.5 As influências políticas na municipalização do licenciamento ambiental

Os aspectos políticos relacionados ao programa influenciam até mesmo a decisão do município em aderir ao programa, como abordado na subseção 6.3.3. Ao questionar os municípios que licenciam sobre a existência de riscos de uso político ou práticas indevidas no processo de licenciamento municipal, 35% responderam "Parcialmente" (28 menções), 33,8% afirmaram que não os enxergam (27 menções), e 23,8% responderam "Sim" (19 menções), com 7,5% (seis menções) preferindo não responder.

No entendimento dos municípios, esses riscos se manifestam, sobretudo, sob a forma de "pressão de político e empresários da região" (município A35) e outros atores influentes, capazes de comprometer a imparcialidade técnica e a autonomia administrativa dos órgãos ambientais. Por isso, segundo E5, é importante que a equipe seja efetiva, pelo menos uma parte dela, de modo que os técnicos consigam resistir às possíveis influências. Nesse contexto, E1 ressalta que o ente estado também não é imune às interferências políticas. Cita, assim, o desafio de retomar a credibilidade do estado após a Operação Rejeito, que associou o licenciamento ambiental a práticas de corrupção. Esse episódio passou a representar um novo risco para a FEAM, ao comprometer a confiança dos municípios na gestão ambiental estadual. Assim sendo, o município A52 observou que:

os riscos políticos, assim como outra prática de pressão sobre servidores, em nossa realidade de país, não poderia ser imune, nem tampouco pensar que não existirão. Para tanto, instrumentos de controle interno, e externo, devem estar dentro do escopo da estrutura do LA (município A52, *sic*).

Ainda no nível municipal, os aspectos políticos podem influenciar na própria decisão do município pela adesão. Nesse sentido, E5 acredita que pode haver casos em que o setor produtivo se manifeste junto à gestão municipal para assumir o licenciamento, em razão de este, supostamente, ocorrer de forma mais célere no município. Além disso, a mudança de prefeito(a) pode tanto resultar na perda de prioridade para a adesão, caso o(a) sucessor(a) não a considere importante, quanto

no seu reconhecimento como um ativo positivo para o município (E4). De acordo com E8, o momento político também é relevante para o engajamento e sucesso das ações, sendo percebida uma tendência de maior adesão no início dos mandatos municipais, período em que as equipes estariam mais dispostas a participar e assumir novos compromissos, diferentemente do final dos mandatos, quando o efeito de capacitações de engajamento é menor.

Somado a isso, a troca de gestão frequentemente leva à substituição de servidores, muitas vezes resultando em equipes com pouca experiência - o que, segundo E2, faz com que, muitas das vezes, os processos não sejam conduzidos de forma adequada -, como relatado pelo município A24, que observou que "a equipe atual iniciou juntamente com a troca de gestão no início deste ano". De forma mais enfática, o município A35 observou que "devido a politicagem do setor público, maioria dos técnicos são novatos, com menos de 1 ano de atuação" (município A35, *sic*).

Quanto ao tempo médio de atuação da equipe com o licenciamento ambiental, observou-se que 39 municípios (48,8%) possuem equipes atuando há mais de três anos; 22 (27,5%), entre um e três anos; 13 (16,3%), há menos de um ano; e seis (7,5%) informaram não saber. Assim, o município A8 relatou:

Os profissionais contratados possuem formação na área ambiental mas a maioria não exerceu a função nessa área em nenhuma escala, muitos exerciam outras funções que não tem haver com a área ambiental, antes de serem chamados a trabalhar nessa área. Não tendo experiência, não passaram por nenhum treinamento e também não havia um profissional experiente que pudesse orientar os trabalhos dos demais (município A8, *sic*).

Essa rotatividade levanta preocupações significativas no nível estadual. Nesse sentido, E4 destaca que, em municípios pequenos, a dificuldade na reposição de profissionais especializados, como engenheiros ambientais, após uma dispensa por "viés mais político", contribui para a instabilidade. Ademais, a ausência de um quadro grande de servidores efetivos e as motivações políticas que levam à troca ou à saída dos municípios de consórcios interrompem a continuidade do trabalho (E2).

Em relação ao vínculo dos servidores que atuam no licenciamento ambiental municipal, 33 municípios (41,3%) relataram possuir majoritariamente vínculos precários - como comissionados, temporários e estagiários. 19 municípios (23,8%) informaram ter majoritariamente servidores efetivos, enquanto 21 (26,3%) indicaram

haver equilíbrio entre efetivos e vínculos precários. Outros sete municípios (8,8%) não souberam informar. De modo geral, constata-se a escassez de servidores efetivos, o que se mostra uma preocupação por parte de alguns respondentes.

Nesse sentido, o município A41 aponta a equipe técnica com [falta de] cargos efetivos como principal dificuldade enfrentada nessa temática. De forma similar, o município A66 aponta que “o maior desafio da municipalização do licenciamento é [...] ter no órgão gestores capacitados que entendam minimamente de gestão de processos e pessoas, além de possuírem o mínimo de conhecimento da área ambiental”. Acrescenta que, em geral, são “parentes/amigos do prefeito que não sabem o que estão fazendo e, pasmem, não sabem da complexidade/responsabilidade de suas funções” (município A66).

E2 expressa preocupação com a qualidade da análise ambiental e a correta aplicação da lei, citando dúvidas “assustadoras” e muito conceituais que são recebidas de municípios que já exercem o licenciamento há muito tempo. São substituídas, segundo E7, “gente que já sabe como é que faz”. Assim, a falta de experiência das novas equipes gera dificuldades práticas, como a necessidade de que, a cada eleição, no município, tenha “uma pessoa ali sendo treinada, sendo formada” (E1). Esses aspectos corroboram o estudo de Fernandes *et al.* (2012), que apontam que a efetividade da descentralização é prejudicada pela falta de continuidade entre diferentes administrações municipais. Conforme observam, fortalecer a gestão ambiental local depende de iniciativas que ultrapassem mandatos. Sem essa visão de longo prazo, há riscos de retrocessos e da perda dos avanços conquistados na municipalização em estudo.

Há, ainda, quem perceba essa influência política de forma mais branda, relativizando o peso da atuação de atores políticos nos processos administrativos. Para E4, por haver parâmetros estabelecidos para a assunção das competências, a presença de deputados ou prefeitos em determinadas situações não necessariamente implica em interferência direta nas pautas ou decisões, mas representa mais uma formalidade institucional ou uma demonstração de apoio político. Já E3, reconhece que, em temas públicos e que envolvem cooperação entre entes federativos, é natural haver algum nível de envolvimento de deputados ou vereadores, dado o interesse legítimo - pois foram eleitos - desses representantes em promover o desenvolvimento municipal e acompanhar os avanços locais. E1, por sua vez, entende que, como a municipalização ainda não é uma prioridade de

governo, as pessoas ainda não a enxergaram com a importância que realmente tem. Com isso, as interferências políticas são menores.

No âmbito estadual, as mudanças de gestão decorrentes dos ciclos políticos alteram a forma de condução do programa, o que é percebido de maneiras distintas pelos servidores. Na visão de E5, a transição do governo Pimentel para o governo Zema foi marcada pela ampliação do programa estadual, especialmente com a publicação da DN Copam nº 250/2025, que expandiu o rol de atividades e restringiu a escolha seletiva dos municípios, determinando a adesão por listagem. Por outro lado, em relação ao mesmo ciclo político, E6 avalia que houve interferências políticas “para pior”, uma vez que a mudança dos ocupantes dos cargos políticos teria provocado influência direta sobre o programa. Segundo E6 - referindo-se à mesma DN mencionada por E5 -, essas alterações contribuíram para o afrouxamento de regras e para interferências indevidas em questões legislativas, delegando competências para atividades que, em sua opinião, jamais deveriam ter sido repassadas aos municípios, citando especificamente a mineração.

Por fim, nota-se, pela análise das entrevistas, forte influência política para celebração de convênios. As falas dos entrevistados (E1; E7) revelam que, apesar de evidências técnicas contrárias - como o baixo número de processos formalizados no estado, que não justificaria o convênio (E1) -, a “força política” (E1) e a “manifestação do presidente da FEAM” (E7) impulsionaram a realização de muitos deles. Na visão de E7, chegam pedidos por e-mail de deputados, solicitando a celebração de convênio para determinado município, “querendo dar uma influência política para uma coisa que não é necessidade”. Isso ocorre, segundo E6, por considerarem o controle estadual mais rigoroso e abrangente. Por outro lado, E3 entende que, como tais atores políticos foram eleitos pelo município, a pressão para celebração de convênio ocorre devido ao interesse deles de querer estimular a evolução, o desenvolvimento e a emancipação municipal. Na visão de E8, por fim, a delegação de competências deve ser uma exceção - “interessante em alguns casos” -, e não uma diretriz ou regra de estado, devendo cada ente atuar dentro de suas próprias competências.

Diante do exposto, conclui-se que a dimensão política confere ao processo de municipalização um caráter híbrido, em que decisões técnicas e conveniências políticas frequentemente se entrelaçam. Se, por um lado, a atuação de representantes eleitos pode ser vista como uma legítima manifestação do interesse

público e um impulso necessário para o desenvolvimento e a emancipação municipal, por outro, ela é a principal fonte de riscos à imparcialidade técnica e à continuidade administrativa. Nesse sentido, a pressão indevida sobre os técnicos, a inconstância na prioridade de governo e a alta rotatividade de servidores evidenciam que a sustentabilidade do programa depende da capacidade de se criar mecanismos de blindagem institucional que protejam o corpo técnico e garantam a perenidade do conhecimento, de modo a mitigar os efeitos perversos dos ciclos eleitorais.

6.3.6 Suficiência dos requisitos e a ambiguidade da autodeclaração

Conforme já abordado, de acordo com Cavalcante (2011), as disfunções ocasionadas pela descentralização se relacionam à insuficiência de pré-requisitos para a implementação desse processo. A avaliação estadual sobre a suficiência dos requisitos para a assunção das competências de licenciamento ambiental pelos municípios mineiros revela uma perspectiva polarizada e críticas significativas, especialmente em relação à verificação e à natureza autodeclaratória do processo. Uma corrente de entrevistados considera os requisitos "super suficientes" (E1) ou "adequados" (E5), reconhecendo que a legislação federal e estadual estabeleceu os critérios necessários.

Por outro lado, há críticas diretas à falta de suficiência e rigor dos requisitos atuais (E6; E7). Sugere-se que os critérios para convênios deveriam ser mais objetivos e menos políticos (E2) - especialmente em relação à análise de conveniência e oportunidade -, com o estabelecimento de percentuais mínimos ou requisitos claros antes da celebração. No caso da adesão à competência originária, E2 entende que poderia haver uma ampliação dos critérios ou uma aproximação maior do estado com os municípios antes da adesão, para que compreendam melhor os desafios e responsabilidades que poderão surgir. Outra falha apontada é a ausência de um requisito mínimo de população (E6), com o questionamento: "tem município aí de 1.500 pessoas, vai fazer licenciamento de quê?".

No entanto, a principal fragilidade apontada reside na ausência de verificação efetiva (E1; E6). O processo, no caso da competência originária, é autodeclaratório (E1), o que, para alguns, anula a própria existência dos requisitos, pois "joga toda a responsabilidade para o prefeito" (E1). Conforme E4, há um risco inerente ao princípio da fé pública, uma vez que o estado parte do pressuposto de que o município possui equipe qualificada e condições para assumir a competência, sem

realizar conferências. Além disso, a adequação das equipes municipais é questionada (E7), com a sugestão de que seja exigida a apresentação da sua formação e do número de membros. Para E6 e E7, a ausência de verificação, no momento inicial, de itens obrigatórios, como o CODEMA paritário, também se mostrou falha, pois, em checagem posterior, notou-se a maioria dessas estruturas estando em desacordo (E6). Segundo E7, no caso dos municípios conveniados, é feita solicitação de ajustes, porém, no caso dos municípios de competência originária, não sabe se a GRA pode obrigar a ajustarem.

A autodeclaração, por outro lado, é vista por outros entrevistados como "prática" e "adequada" (E3), dada a grande quantidade de municípios em Minas Gerais, pressupondo que apenas os municípios organizados e capacitados assumirão a responsabilidade, respondendo por eventuais informações falsas. Nessa lógica, entende-se que o papel do órgão ambiental estadual se restringe a formalizar e registrar a adesão (E2; E5) - de modo que os dois entes não licenciem o mesmo empreendimento (E5) -, transferindo a responsabilidade da verificação para os órgãos de controle, especialmente o Ministério Público (E3; E4).

No caso dos municípios que licenciam, 62 respondentes (77,5%) afirmaram conhecer e considerar os critérios suficientes; 14 (17,5%) declararam conhecer, mas considerá-los insuficientes; e quatro (5%) informaram não conhecer os requisitos. Chama atenção o fato de haver municípios que assumiram as competências sem pleno conhecimento dos critérios exigidos, o que pode estar relacionado à recente entrada de novos gestores nos órgãos ambientais. Porém, dois municípios conveniados declararam não conhecer tais requisitos, o que reforça a importância de aperfeiçoar a comunicação e a capacitação contínua entre o estado e os municípios.

Em relação ao entendimento dos requisitos como insuficientes, algumas sugestões de aprimoramento foram apresentadas pelos municípios. O município A8 destacou a necessidade de treinamento efetivo da equipe responsável pelo licenciamento e de verificação jurídica da legislação municipal em conformidade com as normas estaduais e federais, que, na maioria das vezes, não estão plenamente alinhadas. Segundo o mesmo município, colocar esses itens como premissa para habilitação do município a realizar o licenciamento evitaria muitos erros graves. Esse município sugeriu, ainda, que seja exigido dos municípios que aderirem ao licenciamento ambiental, mesmo por competência originária, o mínimo de corpo técnico e jurídico necessário, que possuam leis próprias claras ou optem por seguir

a legislação estadual, bem como uma estrutura lógica mínima - como um fluxograma do processo de licenciamento - e capacitação oferecida pela GRA antes da assunção das competências.

Já o município A7 sugeriu que o estado seja mais atuante na fiscalização quanto ao cumprimento das normas para o licenciamento pelos municípios. Por fim, o município A80 também teceu críticas ao caráter autodeclaratório do formulário de adesão à competência originária, defendendo que se verifique se os municípios realmente possuem condições financeiras e equipe técnica capacitada para exercer o licenciamento ambiental municipal.

Portanto, os requisitos são formalmente aceitos ou considerados suficientes por uma parcela dos participantes da pesquisa em nível estadual e municipal, embora exista a defesa de critérios mais rígidos e objetivos por alguns. Porém, a análise revela uma descentralização que pode ser comprometida pela falta de verificação. Enquanto a autodeclaração é defendida como medida prática para a vasta municipalidade mineira, as críticas dos entrevistados estaduais e municipais convergem para a necessidade urgente de mecanismos de checagem iniciais mais rigorosos. Além disso, sugere-se um acompanhamento estadual mais ativo para garantir que a descentralização não resulte apenas em transferência de responsabilidade sem a devida capacidade técnica e institucional.

6.3.7 A estrutura e o funcionamento do licenciamento ambiental municipal

A presente subseção aborda a estrutura e o funcionamento do licenciamento ambiental nos municípios que exercem as competências. É dado foco à análise da existência do órgão ambiental, um dos requisitos à assunção das competências. Em seguida, discute-se sobre a suficiência da estrutura municipal, na perspectiva estadual e, então, sobre aspectos ligados à adequação dos recursos humanos à demanda de processos de licenciamento, um outro requisito para a adesão. Por fim, é abordada a atuação dos municípios no exercício do licenciamento ambiental.

Em coleta feita junto aos municípios que licenciam, todos eles informaram possuir órgãos ambientais, cumprindo o requisito estabelecido pela legislação. Conforme apresentado anteriormente, de acordo com o IBGE (2017, *apud* ALVES; NASCIMENTO; FONSECA, 2022), para melhor gestão ambiental municipal, seria ideal a existência de órgãos ambientais em nível de secretarias exclusivas, já que estas têm orçamento próprio e maior autonomia decisória.

Porém, observou-se heterogeneidade na estrutura administrativa dos órgãos ambientais municipais. Foram identificados cinco grupos principais, apresentados a seguir. A maior parte - 43, representando 53,8% das respostas - apresenta secretarias específicas de meio ambiente, incluindo aquelas que incorporam termos como desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, mudanças climáticas ou causa animal. O segundo grupo identificado corresponde às secretarias que associam o meio ambiente às áreas de agricultura, pecuária ou desenvolvimento rural, abrangendo 17 municípios (21,3%).

Em seguida, observam-se as secretarias que integram o meio ambiente a pastas de desenvolvimento econômico, obras ou urbanismo, totalizando 12 municípios (15%). Essa estrutura reforça a transversalidade da política ambiental, ao mesmo tempo em que pode significar menor autonomia decisória do setor ambiental frente às outras temáticas envolvidas na pasta. Por sua vez, as estruturas menores, identificadas em seis municípios (7,5%), correspondem a departamentos, diretorias, divisões, setores ou centros. Essas unidades representam a presença institucional mínima da política ambiental. Por fim, foram encontrados dois casos (2,5%) de secretarias que reúnem o meio ambiente com áreas diversas, como saúde, assistência social, cultura, esportes ou turismo.

Analisados os órgãos ambientais dos municípios que exercem as competências para o licenciamento, buscou-se captar a percepção dos entrevistados estaduais sobre a suficiência da estrutura e dos recursos municipais para o licenciamento ambiental. Diante disso, as respostas indicaram haver heterogeneidade entre os municípios, com alguns deles conseguindo manter estruturas adequadas, enquanto outros enfrentam fragilidades significativas. Para E2, alguns municípios maiores conseguem manter equipes qualificadas. Curiosamente, E1 observa que, no caso de convênios, as equipes municipais podem ser até maiores do que as de regionais do estado. Porém, segundo E2, a maior parte dos municípios, por ser de pequeno porte, enfrenta dificuldades para contratar e manter profissionais de nível superior. E2, nesse contexto, aponta os consórcios como uma alternativa adequada para suprir as limitações municipais.

Essa limitação é corroborada por E1, que, embora não tenha dados exatos da competência originária - pois o formulário é autodeclaratório e não exige número de servidores -, percebe, a partir das reuniões e capacitações, o quantitativo pequeno de profissionais nas equipes. A falta de mecanismos estaduais de acompanhamento

da estrutura dos municípios com competência originária é outro ponto crítico. E7 admite que alguns municípios com competência originária provavelmente têm pouca estrutura, mas não há mecanismos de visita ou acompanhamento. Por fim, há a visão de que a avaliação de suficiência é, em última instância, responsabilidade municipal. E3 afirma que o município deve avaliar sua capacidade para cumprir o que dita a norma. Em contrapartida, E8 tem visão mais otimista, respondendo que a estrutura é suficiente “na maioria das vezes”.

Conforme já afirmado, a LC nº 140/2011 estabelece que os municípios devem estruturar a equipe de modo que o tamanho dela seja compatível com a demanda de processos de licenciamento (BRASIL, 2011). Apesar disso, observou-se que a quantidade e a qualificação dos profissionais foram avaliadas como adequadas por apenas 39 municípios (48,8%), parcialmente adequadas por 34 (42,5%) e inadequadas por sete (8,8%). Muitos municípios afirmaram que a equipe técnica não está adequada à demanda, embora, ao assumirem as competências, tenham declarado possuir equipe compatível. Essa divergência pode evidenciar um crescimento da demanda em relação à prevista quando na assunção da competência. Ou, ainda, pode indicar uma fragilidade do caráter autodeclaratório do processo de adesão. Pode ser que os municípios, quando assumiram, já não dispunham de uma equipe em tamanho compatível com as demandas, mas isso, sendo uma responsabilidade municipal, não foi conferido pela GRA.

Entre os municípios de maior porte, a percepção sobre a equipe técnica reforça o mesmo diagnóstico de insuficiência de pessoal, ainda que haja boa qualificação. O município A6 destacou: “entendemos que a equipe da Secretaria é muito bem qualificada. Entretanto, ainda são em quantidade insuficiente para atender de forma mais ágil às demandas”. Já o município A46 afirmou: “a quantidade de funcionários está aquém das demandas, tanto para as análises de licenciamento ambiental como para o monitoramento dessas licenças após concessão”. Essas manifestações mostram que, mesmo em estruturas municipais mais consolidadas, a limitação de pessoal permanece como um desafio à plena execução das competências, especialmente frente a grandes volumes de demanda.

Nesse contexto, há dificuldades na realização de concursos públicos (E3), levando à dependência de consórcios que reproduzem as mesmas limitações enfrentadas pelos municípios, como a baixa qualificação e experiência dos profissionais (E1). A partir dessa carência de recursos humanos, segundo E8, há o

risco de que o controle ambiental municipal seja menos rigoroso que o estadual. Isso, então, afeta instrumentos - tais como o licenciamento, automonitoramento, a fiscalização e o estabelecimento de condicionantes - que visam a manter sob controle os impactos ambientais dos empreendimentos.

Além da estrutura, buscou-se compreender o funcionamento do licenciamento municipal. Na perspectiva estadual, as respostas evidenciaram, novamente, significativa heterogeneidade entre os municípios, assim como entre as percepções das pessoas entrevistadas. Embora exista, de modo geral, boa vontade e interesse por parte dos municípios em cumprir a legislação, a realidade é marcada por limitações técnicas e administrativas que, segundo E1 - que tem a percepção reforçada pelas falas de E3 e E6 -, demonstram que o principal problema não é a falta de empenho, mas a fragilidade institucional e a dificuldade de manter quadros qualificados e estáveis nos municípios. Nessa lógica, o relato de E6 indica que muitos municípios ainda estão em processo de aprendizado, enfrentando obstáculos para interpretar normas e implementar sistemas de gestão adequados.

De acordo com E2, o nível de atuação dos municípios varia amplamente: alguns municípios aderiram às competências, mas nunca demandaram apoio nem registram processos no SIMMA-MG, o que impede avaliar como estão executando suas atribuições. Outros participam ativamente, encaminham dúvidas e apresentam pareceres com qualidade razoável, demonstrando envolvimento e algum nível de capacidade técnica. Há também aqueles cuja atuação preocupa, pois as dúvidas encaminhadas são muito elementares, revelando fragilidades na condução dos processos. Há, ainda, poucos municípios considerados exemplares.

Porém, E2 afirma que, de modo geral, a avaliação é limitada, já que o acompanhamento se dá principalmente pelos convênios - o que, segundo E5 e E7, permite ter uma noção de como o licenciamento tem sido conduzido -, que acontece por amostragem, e a equipe responsável no estado não possui grande experiência em licenciamento. E5 e E7 também afirmam não poder avaliar adequadamente o desempenho local, pois não há acompanhamento da competência originária. Porém, acreditam que o licenciamento ambiental municipal tem funcionado adequadamente, a partir da observância das regras técnicas e jurídicas.

No que se refere à organização interna, 55 municípios (68,8%) afirmaram possuir fluxo claro para o licenciamento ambiental; 17 (21,3%) responderam que o fluxo é parcialmente definido; quatro (5%) declararam não possuir; e outros quatro

(5%) informaram não saber. Segundo Souza (2006), correntes de análise de políticas públicas baseadas no novo gerencialismo público e na lógica de ajuste fiscal entendem que as intervenções públicas demandam credibilidade, o que seria possível pela redução da discricionariedade dos atores, a partir da atuação amparada na definição de regras definidas de forma clara.

Quando questionados sobre a natureza das decisões no processo de licenciamento, 59 municípios (73,8%) afirmaram que estas seguem principalmente critérios técnicos; nove (11,3%) indicaram que há um modelo misto; dez (12,5%) relataram que as decisões dependem da interpretação individual dos implementadores; e dois (2,5%) disseram não saber informar. Os percentuais semelhantes entre as duas perguntas sugerem que, onde há um fluxo claro de procedimentos, tende-se a reduzir a discricionariedade nas decisões. Essa relação é ilustrada pela resposta do município A37, que destacou:

Na prática, as decisões no licenciamento ambiental buscam seguir critérios técnicos estabelecidos na legislação e em normativos estaduais e municipais. Contudo, devido à complexidade de alguns processos e às especificidades locais, algumas interpretações podem variar entre os implementadores, o que reforça a importância da capacitação contínua e da padronização de procedimentos (município A37).

Por fim, o depoimento de E4 destaca o papel dos órgãos de controle para verificar se o licenciamento ambiental municipal tem funcionado. Nesse sentido, de acordo com E8, a atuação crescente do Ministério Público e de instâncias judiciais tem sido um fator determinante na correção de falhas e na contenção de práticas inadequadas, levando, em alguns casos, à suspensão da competência de determinados municípios. Na perspectiva dos municípios que exercem as competências para o licenciamento, foram apontados problemas relacionados à baixa qualidade dos estudos técnicos apresentados pelos empreendimentos, à falta de integração entre órgãos municipais e estaduais e ao baixo nível de entendimento da população e dos empreendedores sobre o processo de licenciamento.

Diante do exposto, conclui-se que o cenário é marcado por heterogeneidade na estrutura e no funcionamento do licenciamento ambiental municipal. Todos os municípios contavam com órgão ambiental, mas com variações entre os tipos de órgão. Por sua vez, embora existam casos de estruturas consolidadas e equipes qualificadas, são evidentes as limitações de pessoal e as estruturas insuficientes para o licenciamento. Ademais, a maior parte dos municípios (68,8%) afirma possuir

um fluxo claro para o licenciamento e que as decisões (73,8%) seguem critérios principalmente técnicos, o que sugere que a padronização de procedimentos pode reduzir a discricionariedade. Por fim, é válido destacar que aspectos relacionados à estrutura e ao funcionamento do licenciamento dos municípios, sob a ótica do estado, são apenas suposições, uma vez que há ausência de mecanismos sistemáticos de acompanhamento por parte do estado aos municípios.

6.3.8 A participação popular como requisito e objetivo do programa

A existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo e paritário, conforme já abordado, é uma exigência para os municípios exercerem as competências. No caso daqueles que licenciam, 71 municípios (88,8%) afirmaram possuir conselho com composição paritária entre sociedade civil e governo; três (3,8%) informaram possuir conselho com composição parcialmente paritária; outros três (3,8%) declararam possuir conselho sem composição paritária; dois (2,5%) afirmaram não ter conselho em funcionamento; e um (1,3%) respondeu não saber informar. Observou-se que alguns municípios encontram-se em situação irregular, o que já havia sido observado por E6 e E7 e evidencia o malefício do não acompanhamento pelo estado.

No que se refere à participação do CODEMA nas decisões sobre o deferimento ou indeferimento de licenças ambientais, 48 municípios (60%) afirmaram que o conselho é sempre consultado; 23 (28,8%) relataram que isso ocorre apenas às vezes; quatro (5%) informaram que o conselho nunca é consultado; dois (2,5%) afirmaram que isso ocorre raramente; e três (3,8%) disseram não saber informar. Nota-se, portanto, que, em alguns casos, o conselho existe apenas de forma formal, sem atuação efetiva, conforme já apontava Giaretta, Fernandes e Philippi Jr (2012).

Sobre o funcionamento dos conselhos municipais, as respostas mostraram que a maioria deles realiza reuniões mensais, geralmente voltadas à análise de processos de licenciamento, autorizações de supressão de árvores e intervenções em áreas urbanas. Em vários municípios, o conselho é descrito como atuante e deliberativo. Há casos em que também exerce funções consultivas e normativas. Entretanto, alguns municípios relataram conselhos inativos ou sem reuniões há vários meses, aguardando nova nomeação de membros. Outros informaram funcionamento apenas quando há processos de licenciamento a deliberar.

Além disso, observam-se outros dois desafios recorrentes relacionados ao funcionamento dos conselhos municipais de meio ambiente. Entre eles, destaca-se a baixa participação social, conforme o município A24, que afirmou que “a participação da comunidade ainda é um desafio, já que o interesse nessas questões não é tão amplo”. Também foi mencionada a dificuldade de capacitação técnica dos conselheiros, sintetizada na fala do município A12: “hoje, o maior desafio tem sido garantir a participação efetiva das entidades da sociedade civil e lidar com a falta de conhecimento técnico de alguns membros durante as discussões”. O município A7, ao fornecer sugestões de melhoria para o programa, abordou a necessidade de que a gerência melhore o apoio aos CODEMAs em suas demandas, “não deixando os mesmos terem interferências políticas dos gestores. Devia ter sempre cursos de capacitação para os conselheiros dos codemas” (município A7, *sic*).

Dentre os desafios relacionados à participação popular apresentados pelos municípios, alguns deles confirmam o que apontado por Nunes, Philippi Jr e Fernandes (2012). Os autores destacam desafios como representatividade incompleta da sociedade civil, falta de preparo e capacitação dos conselheiros, assim como desconhecimento das atribuições legais. Os dois últimos entraves poderiam ser atenuados pela GRA, a partir de capacitações destinadas a esse público. No âmbito estadual, perguntados sobre a relação entre a gerência e os conselhos municipais, os entrevistados foram unânimes em afirmar que não há apoio efetivo a esses órgãos participativos.

E1 destacou que essa relação inexistente atualmente, relatando que, em momentos anteriores, chegaram a ocorrer capacitações voltadas especificamente aos conselheiros municipais de meio ambiente. Contudo, essas ações acabavam contando majoritariamente com a presença de servidores das secretarias - a parte que representa o governo na composição dos conselhos -, e não dos conselheiros representantes da sociedade civil, o que levou ao fim desse formato de capacitação (E1). De forma semelhante, E2 relatou que, anteriormente, havia a prática de acompanhar reuniões dos CODEMAs como observadores, mas essa interação deixou de acontecer. Atualmente, o contato se limita à análise documental da estrutura dos conselhos - para celebração de convênios - e a atendimentos pontuais, geralmente relacionados a denúncias ou pedidos de informação. Em suas palavras, “tecnicamente, assim, não vejo muita aproximação”.

Em contrapartida, E4 relatou que, em períodos anteriores, havia uma interação mais ativa, mencionando que até vereadores procuravam a gerência para compreender melhor o funcionamento dos CODEMAs. Nesses casos, eram compartilhados materiais de referência, como o regramento do Copam, links de reuniões e capacitações promovidas pelo conselho estadual, com o intuito de fortalecer o conhecimento e a atuação dos conselheiros municipais. E5, também na mesma lógica, afirma que “não tem nenhuma relação direta com conselheiros e com os conselhos municipais, não. Mas eles podem e são bem-vindos a participar dessas capacitações”. Por fim, E8 salienta que “havendo demanda, a gente pode fazer novas capacitações dos conselhos”.

Apesar da ausência de apoio direto, identificam-se exemplos positivos de conselhos municipais ativos e bem estruturados, que mantêm calendário anual de reuniões e promovem discussões técnicas relevantes. Em um dos municípios, o conselho foi descrito como “essencial no fortalecimento da gestão ambiental municipal e no exercício da democracia participativa” (município A37). Outro município (A26) destacou o papel do conselho na mediação de conflitos ambientais e na promoção da transparência das decisões públicas. O município A33, por sua vez, ressaltou que o colegiado atua também na fiscalização de irregularidades, o que evidencia sua função de controle social e de apoio à gestão ambiental local.

Dentre os objetivos declarados do programa, de acordo com a resposta dos municípios, o que parece apresentar menor grau de realização é a ampliação da participação popular, que, quando ocorre, tende a se restringir à atuação nos conselhos municipais de meio ambiente. Segundo Abrucio e Franzese (2007), o frágil controle social é um dos fatores que comprometem o potencial transformador da descentralização. O município A51 destacou, contudo, que “a participação popular nas decisões, através de um debate mais amplo, será cada vez maior conforme avançam conjuntamente os trabalhos de conscientização e educação ambiental”. Nesse sentido, observou-se que a educação ambiental pode ser fomentada com recursos provenientes das próprias licenças ambientais, fortalecendo o envolvimento comunitário, a exemplo do que relatou o município A2. Nessa lógica, cabe destacar que a participação, além de meio, constitui-se como um fim em si mesma, fortalecendo práticas democráticas e servindo de base para uma gestão pública inovadora, conforme salienta Bronzo (2004).

6.3.9 Utilização do SIMMA-MG pelos municípios

O SIMMA-MG, descrito por E1 como “um portal de transparência”, foi concebido para tornar públicos os processos de licenciamento ambiental municipal. Apesar da obrigatoriedade de alimentação, dos 254 municípios aptos ao licenciamento ambiental, a maioria - mais especificamente, 130 (51,18%) - não tinha processos cadastrados no SIMMA-MG até o final de setembro de 2025. Por outro lado, todos os municípios conveniados tinham processos cadastrados.

Com base na Tabela 8, nota-se que a URA Alto São Francisco é aquela que possui maior percentual de municípios que não têm processos lançados no sistema (61,29%), ao passo que, na URA Noroeste de Minas, esse percentual é o menor: apenas 33,33% dos municípios não têm processos cadastrados no sistema. Essa variação regional sugere que os problemas de alimentação e transparência não são homogêneos em todo o estado.

Tabela 8: Percentual de municípios que não têm processos cadastrados no SIMMA-MG por URA

URA	Percentual de municípios que assumiram a competência originária e não têm processos cadastrados no SIMMA-MG
Alto Paranaíba	50,00%
Alto São Francisco	61,29%
Central Metropolitana	40,00%
Jequitinhonha	42,86%
Leste Mineiro	58,62%
Noroeste de Minas	33,33%
Norte de Minas	44,64%
Sul de Minas	50,00%
Triângulo Mineiro	45,45%
Zona da Mata	57,14%

Fonte: elaboração própria, dados de SIMMA-MG (2025)

As entrevistas demonstraram que o monitoramento do uso e alimentação do SIMMA-MG pelos municípios, no âmbito estadual, não é feito de forma sistematizada e rotineira para todos os municípios - “são muitos municípios, é difícil de acompanhar caso a caso, diariamente” (E2). Além disso, esse acompanhamento varia em função do tipo de competência assumida pelo município. O monitoramento é mais rigoroso para os municípios que possuem delegação de competência, em que a alimentação do SIMMA-MG é acompanhada para gerar subsídios à elaboração dos relatórios de auditoria (E2; E5). A rotina geral é de ocorrência de

verificações esporádicas e reativas, por exemplo, quando é necessário “corrigir alguma informação, substituir algum documento que eles [os municípios] inseriram de forma errada” ou mesmo quando o município envia muitas dúvidas, mas não tem processo cadastrado, o que é identificado como aparentemente inconsistente (E1).

Quando a equipe verifica que um município não está alimentando o sistema, é realizada busca ativa, notificando e questionando formalmente o motivo da ausência de lançamentos (E2; E5; E8). Ademais, para incentivar a alimentação, são feitas capacitações sobre a utilização do sistema (E8). Porém, embora a legislação torne a alimentação uma obrigação, E2 ressalta que não há uma punição específica ou rescisão de competência prevista para a inércia dos municípios com competência originária - como é o caso dos municípios de competência delegada, que “têm essa obrigação de mostrar tudo” (E2) -, o que pode explicar a falta de alimentação por parte de alguns.

Por fim, E8 ressalta que, como o sistema foi lançado recentemente, ainda não foi estabelecida uma rotina de acompanhamento. Essa fala é complementada por E1, que entende que o uso das informações geradas pelo sistema ainda não é plenamente definido e, assim, ele funciona na lógica de “coloque as informações aí, depois a gente vê o que que a gente faz com essas informações”. Essas falas, porém, demonstram uma falha no planejamento para a implementação do sistema.

Como o sistema é alimentado diretamente pelos próprios municípios, e não há verificação estadual quanto à correspondência entre os processos efetivamente emitidos e os registrados no sistema, não é possível afirmar se a ausência de registros decorre de falhas na alimentação ou da inexistência de novos licenciamentos nesses municípios, conforme sugere a fala de E1: “A gente não consegue saber se o número de processos que eles alimentam é real”.

No formulário aplicado, perguntados sobre a alimentação do SIMMA-MG, 53 municípios (66,3%) afirmaram que alimentam regularmente, oito (10%) afirmaram que não o fazem, ao passo que 19 (23,8%) não souberam informar. Essa divergência entre os dados declarados e as informações extraídas do sistema sugere que parte dos municípios pode estar com o licenciamento inativo, em vez de negligenciar o registro das informações. Ademais, é válido ressaltar que o formulário foi encaminhado apenas a municípios que licenciam há pelo menos um ano, o que pode explicar parte da diferença observada nos resultados.

Esta hipótese é reforçada quando os municípios são questionados sobre a emissão de licenças desde a assunção da competência. 60 municípios (75%) responderam que concederam licenças regularmente, mas 17 (21,3%) afirmaram ter emitido poucas licenças e três (3,8%) declararam não ter concedido nenhuma licença até setembro de 2025, mesmo após um ano de adesão. Ou seja, em alguns locais, o licenciamento está, de fato, inativo ou com baixa demanda. Além disso, a recente adesão de alguns municípios pode justificar a ausência inicial de processos cadastrados: dos municípios que ainda não possuem registros, 20 aderiram em 2025 e três em outubro de 2024. Portanto, embora haja uma clara deficiência na transparência, a ausência de processos no SIMMA-MG parece ser, em parte, resultado de uma inatividade ou baixa demanda de licenciamento em determinados municípios no ano de 2025 - quando passou a ser obrigatória a alimentação do sistema -, e não apenas um erro ou omissão na alimentação do sistema.

Buscou-se compreender, ainda, se os municípios utilizam o SIMMA-MG para o gerenciamento e acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental. Alguns entrevistados (E2; E5) sugerem que o SIMMA-MG é utilizado para essa finalidade. E2 acredita que, especialmente os municípios que fazem o controle de processos de forma manual (via planilhas), se beneficiam da organização interna e sistematização das informações que o sistema oferece, o que é particularmente útil em trocas de gestão, em que a comunicação informacional é, muitas vezes, falha. E5 complementa, mencionando que alguns municípios já se manifestaram com a intenção de usar o SIMMA-MG para a gestão dos seus processos.

Por outro lado, há a visão (E1; E8) de que o objetivo principal do SIMMA-MG não é o controle pelos municípios, mas, sim, a transparência e o controle social da atuação municipal no licenciamento. E1 aponta que a maioria dos municípios licenciadores já possui seus próprios sistemas que realizam o controle de prazos e pendências, tornando o SIMMA-MG mais uma ferramenta de transparência para a sociedade do que um sistema de monitoramento municipal. E8 reforça essa ideia, afirmando que o SIMMA-MG não tem essa finalidade “dos municípios controlarem” os próprios processos, e que a maioria utiliza outras formas de controle, vendo o sistema como uma plataforma única para demonstrar à sociedade como as prefeituras estão atuando no licenciamento.

Verificou-se que nenhum dos municípios mencionou o uso da ferramenta para essa finalidade, o que confirma a percepção apontada por E1 e E8. Observou-se

que alguns possuem sistemas próprios, enquanto outros utilizam planilhas eletrônicas ou realizam o acompanhamento de forma manual. Além disso, alguns municípios afirmaram não realizar gestão ou acompanhamento sistemático dos processos de licenciamento, como é o caso do município A66, que afirma: “Não há um monitoramento ativo. O órgão se move a medida que as documentações são apresentadas. Por meio de protocolo físico e processo digital” (município A66, *sic*).

Apesar disso, alguns municípios mencionaram a ausência de sistemas informatizados que agilizem o controle dos processos como uma dificuldade enfrentada no licenciamento ambiental. De forma semelhante, E4 enfatiza a importância do uso de tecnologia, uma vez que um licenciamento moroso ou pouco eficiente pode prejudicar o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a informatização dos processos, principalmente nos municípios de médio porte, é vista como fundamental para assegurar celeridade, clareza e transparência no licenciamento.

Por outro lado, perguntados sobre como as informações sobre os processos de licenciamento (valores, decisões, condicionantes) são disponibilizadas para a população, alguns municípios indicaram que as informações são publicadas no site oficial da prefeitura, no portal da transparência, no Diário Oficial do Município, em jornais de grande circulação ou no quadro de avisos da prefeitura. Outros, por sua vez, informaram que a divulgação ocorre por meio dos sites dos consórcios. Ainda, há casos em que as informações são disponibilizadas apenas mediante solicitação, por contato direto com o setor ambiental, ou por comunicação informal. Por fim, parte dos respondentes afirmou que não há divulgação pública dessas informações ou não soube informar como ela ocorre. Dez municípios (12,5%) mencionaram o uso do SIMMA-MG para essa finalidade, o que reforça a fala de E1 ao caracterizar o sistema como um portal de transparência.

6.3.10 Desafios na fiscalização ambiental municipal

Um outro tema que surgiu nos formulários aplicados aos municípios que exercem as competências ambientais se relaciona aos desafios ligados à fiscalização. Em relação à suficiência de fiscais para garantir a regularidade do licenciamento ambiental, 23 municípios (28,8%) afirmaram possuir quantidade e qualificação adequadas, enquanto 22 (27,5%) responderam não possuir. Outros 32 municípios (40%) consideraram a situação parcialmente adequada, e três (3,8%)

declararam não saber informar. Segundo esses municípios, a ampla extensão de seus territórios também é um fator que limita a realização das fiscalizações. Nesse sentido, a qualificação das respostas evidenciou que, mesmo entre os municípios que possuem fiscais em quantidade e qualificação adequadas, há problemas ligados ao exercício da fiscalização.

Assim sendo, o município A56 destacou uma preocupação relacionada à segurança das pessoas que fiscalizam, especialmente em razão de questões de gênero: “a fiscalização ambiental no município é composta por duas pessoas do sexo feminino, o que dificulta um pouco na hora da abordagem, por causa das ameaças”. O município A13, por sua vez, relatou interferências políticas: “por razões eleitoreiras, fiscal de prefeitura de cidade pequena não é apoiado para que seja técnico e imparcial”. Enfim, o município A64 informou que “o licenciamento e a fiscalização se dão através de um consórcio”, contudo, conforme a normativa vigente, a fiscalização não pode ocorrer via consórcio, deve ser exercida por fiscal concursado do município, justamente para reduzir aspectos negativos como as citadas ameaças e as influências políticas. De forma semelhante, E4 destaca a necessidade de contar com fiscais capacitados e empoderados para exercer essa atividade, considerada polêmica.

Nas entrevistas, foi feito o questionamento sobre a existência de conflitos e/ou sobreposição de atuação entre o estado e os municípios no exercício da fiscalização ambiental. A fiscalização, por se tratar de uma competência comum entre os entes federativos, conforme previsto na LC nº 140/2011, frequentemente suscita dúvidas quanto à delimitação das atribuições de cada esfera governamental. Conforme destacam Abrucio e Franzese (2007), é relevante existir clara definição dos papéis e das responsabilidades de cada nível de governo.

Porém, de acordo com E1, a sobreposição e o conflito entre estado e municípios ainda são realidade, principalmente pela ausência de comunicação formal e de diretrizes claras que definam o papel de cada ente. Destaca que, em muitos casos, o estado encaminha denúncias aos municípios sem que estes possuam condições ou competência para atuar ou autuar, o que gera incerteza sobre quem deve efetivamente adotar as medidas de fiscalização. Segundo essa pessoa entrevistada, “existem apenas entendimentos informais, sem normas ou instruções que definam claramente o processo”, o que contribui para situações em que tanto o estado quanto o município atuam sobre o mesmo fato.

E1 também observa que o problema tende a ser menos evidente, ao acreditar que “muitos municípios não fiscalizam efetivamente”. Assim, grande parte das ações é executada pela Polícia Militar, que “autua sem se preocupar com a competência”. Nesses casos, quando o estado fiscaliza atividades licenciadas pelo município, “o auto do Estado pode ser anulado se o município lavrar o seu”. Apesar disso, há registros de situações em que o infrator opta por pagar a multa estadual “para resolver rápido”, o que evidencia fragilidades de coordenação, atribuída por E1 à inexistência de “um sistema integrado de fiscalização entre estado e municípios, o que dificulta o encaminhamento e o acompanhamento dos casos”.

E2 complementa que a gerência recebe “muitas dúvidas sobre fiscalização”, especialmente quando é o estado quem licencia o empreendimento. Nessas situações, é necessário esclarecer que, apesar de o licenciamento ser de competência de um ente específico, a fiscalização é competência comum, podendo o município agir “em caso de iminente degradação ambiental, mesmo sem competência para licenciar”. Por outro lado, alguns entrevistados - E3; E4; E5; E7 - acreditam não haver esse tipo de conflito, indicando que há normas que orientam a prevalência da autuação do ente licenciador. Em perspectiva mais conciliatória, E8 destaca a importância do diálogo e da cooperação federativa na resolução de sobreposições: “em situações especiais, o que a gente recomenda é o diálogo para definição da competência. Os entes federativos têm que trabalhar em harmonia, e a gente tenta, é nosso papel trazer essa harmonia e evitar esses conflitos”.

6.4 Análise do Programa a partir das Percepções

A avaliação, conforme Jannuzzi (2014), constitui etapa indispensável do ciclo das políticas públicas, pois permite confrontar os resultados alcançados com os objetivos pretendidos. Bronzo (2004) acrescenta que avaliar é parte fundamental da gestão para resultados, servindo para produzir aprendizado organizacional e aperfeiçoar a ação estatal, uma vez que, conforme Frey (2002, *apud* Jannuzzi, 2011) essa etapa retroalimenta o planejamento e a implementação. Inspirada nas discussões sobre avaliação de políticas públicas, esta seção apresenta uma análise do programa em estudo, a partir das percepções coletadas junto aos diferentes atores envolvidos. O objetivo é compreender quais são os principais desafios e benefícios decorrentes do programa.

A seção está dividida em cinco subseções. A primeira (6.4.1) examina o alcance dos objetivos e os benefícios percebidos com a implementação do programa. Em seguida, a subseção 6.4.2 discute a rotina de monitoramento e avaliação da gerência responsável pelo programa. A subseção 6.4.3 trata dos desvios entre o desenho e a implementação do programa e da coerência entre meios e fins. Para consolidar a reflexão proposta, são feitas análises sobre o futuro da municipalização em estudo. Assim, a subseção 6.4.4 analisa as percepções sobre as mudanças recentes na legislação ambiental, ocorridas em 2025. Enfim, a subseção 6.4.5 apresenta um olhar prospectivo sobre a municipalização, considerando a visão dos municípios estratégicos que ainda não exercem as competências.

6.4.1 Alcance dos objetivos e benefícios obtidos com o programa

O objetivo de levar o licenciamento aos municípios já atingiu muitos deles, mas ainda há muito a melhorar. Na perspectiva de E1, a municipalização configura-se como uma agenda mais voltada para o valor simbólico de cooperação e a relação política entre estado e município do que para a obtenção de resultados concretos. Essa percepção baseia-se na ausência de metas estratégicas robustas e de cobrança efetiva por parte do governo estadual em relação ao número de municípios que devem assumir o licenciamento. Adicionalmente, E1 aponta a falta de clareza sobre o objetivo final da municipalização, sobre onde a gerência “quer chegar”. Afirma que, em relação ao quantitativo, utiliza-se sempre números arbitrários próximos de 200 como meta, sem fundamentação técnica, “simplesmente para poder constar no PPAG”.

Com base no produto definido pelo PPAG (número de municípios que exercem o licenciamento ambiental aptos à utilização do SIMMA-MG), os entrevistados avaliam o alcance dos objetivos de diferentes formas. E5 considera o programa exitoso, destacando que, mesmo a adesão sendo facultativa - o que, segundo afirma, permite que os municípios adotem a medida conforme sua estrutura ou optem por manter o licenciamento estadual -, 254 municípios já estão aptos ao licenciamento, o que permite ao estado focar em empreendimentos de maior porte. E2 concorda que os objetivos estão sendo alcançados em termos numéricos, embora reconheça que esse número ainda não atinja a metade dos municípios mineiros, nos quais o estado continua a atuar de forma supletiva.

Por outro lado, a visão é mais crítica por parte de outros entrevistados: E3 avalia o processo como "muito moroso", pois o resultado final depende diretamente da capacidade do município de se organizar, se estruturar e manifestar positivamente. De maneira mais contundente, E6 afirma que o resultado "não foi muito bem o que esperava", ressaltando que, apesar das muitas ações estaduais de preparação, ainda há grande dificuldade dos municípios em assumir seu papel na gestão do próprio território, e que a contribuição municipal tem sido "ínfima", com "muita coisa equivocada por parte dos municípios".

A análise do impacto real da municipalização na gestão ambiental estadual revela divergências e incertezas. E8 argumenta que o número atual de municípios licenciando (cerca de 30%, sendo que muitos deles atuam em poucas das atividades de impacto local) é insuficiente para gerar um impacto significativo na agilidade dos processos estaduais, limitando-se a um efeito pequeno. Nessa lógica, argumenta que, idealmente, seria necessário que pelo menos 50% ou 60% dos municípios assumissem o licenciamento para desafogar de fato a demanda estadual.

Por outro lado, E1 acredita que houve melhora na agilidade dos processos estaduais, mas questiona se isso se deve à municipalização ou à introdução da nova legislação de licenciamento ambiental com modalidade simplificada - um mecanismo que o próprio estado criou para agilizar seus processos de licenciamento -, que ocorreu na mesma época do início da municipalização. Além disso, reforça que, embora a descentralização seja vista de forma positiva - a cada município, é um a menos com empresas formalizando processos no estado -, não há dados ou parâmetros claros para saber a partir de que ponto o volume de processos assumidos pelos municípios representa um alívio substancial para o estado.

Além dos desafios já apresentados, um outro aspecto central na análise dos objetivos da municipalização, conforme E1, reside na ausência de ferramentas gerenciais para medir o alcance dos objetivos do programa, como a prometida maior celeridade nos processos de licenciamento. A transferência de competência para os municípios tende, em tese, a reduzir o tempo de análise, porém, essa efetividade ainda é incerta. A capacidade de monitoramento do tempo de análise nos municípios foi recentemente possibilitada pelo SIMMA-MG. No entanto, E1 aponta que essa comparação - já recomendada como foco de pesquisa por Alves, Nascimento e Fonseca (2022) - ainda não será plenamente fidedigna, pois os municípios utilizam procedimentos e modalidades de licenciamento distintas das estaduais, com E8

ainda destacando que os municípios mais inexperientes tendem a demorar mais que o estado para emitir as licenças.

Essa lacuna de dados e o desafio na comparabilidade se estendem a outros objetivos cruciais da municipalização. E1 ressalta que não há informações claras ou parâmetros para avaliar se os municípios estão, de fato, se apropriando, cuidando e melhorando a fiscalização em seu território. Não é possível determinar se a fiscalização municipal é melhor ou pior, se está sendo mais atuante ou se os conselhos ambientais estão mais participativos, uma vez que “a gente não tem informações sobre isso”. Diante dessa incerteza e da dificuldade de mensurar a evolução municipal e o alcance dos objetivos, E3 enfatiza que o acompanhamento contínuo dos municípios conveniados pelo estado é considerado crucial para a evolução da gestão ambiental local e a garantia dos resultados esperados - algo que não acontece diretamente em relação aos municípios de competência originária.

Para captar a percepção municipal sobre a razão de ser do programa, perguntou-se aos municípios quais seriam, em sua visão, os principais objetivos da municipalização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental. As respostas consistiram em conferir maior agilidade aos processos, reduzir a sobrecarga do estado e adequar o licenciamento às especificidades locais. Houve menção, ainda, à ampliação do acompanhamento das condicionantes e ao aumento da abrangência da fiscalização. Contudo, observou-se ínfima referência à participação popular como um dos objetivos do programa na visão dos municípios.

O município A10 entende que a descentralização é o próprio objetivo, afirmando que “aqui, o Prefeito cobra, a população cobra, o vereador cobra, o Ministério Público cobra, o empresário cobra e temos que dar respostas rápidas para as demandas. O órgão estadual é mais longe e inacessível” (município A10, *sic*). De acordo com E7, a descentralização é interessante, pois, “como o nosso estado é muito grande, não tem condição do estado fazer tudo, né?”. Assim, acredita-se que, com a descentralização, é dada oportunidade para que outras pessoas aprendam sobre a gestão ambiental, especialmente no caso do licenciamento. Essa fala guarda sentido com a percepção do município A52, que destacou que o compartilhamento das atribuições se relaciona ao “desenvolvimento de capacidades e qualidade no trato das questões ambientais”, favorecendo a “atratividade de novos empreendimentos” (município A52, *sic*).

De forma geral, os municípios apresentaram percepções distintas quanto ao alcance dos objetivos percebidos da municipalização. Parte dos respondentes entende que os objetivos estão sendo alcançados, destacando que a celeridade observada decorre, sobretudo, do fato de a demanda municipal ser significativamente menor que a estadual (município A11) e, ainda, devido à proximidade dos empreendimentos a serem licenciados (E3) e à desburocratização. O caso do município A43 exemplifica esses ganhos:

Observamos um aumento significativo na regularização dos empreendimentos após a municipalização do licenciamento ambiental. Os proprietários passaram a buscar com mais frequência a formalização de seus processos, uma vez que, sob a responsabilidade do Estado, havia maior demora e excesso de burocracia, o que dificultava o andamento e a conclusão dos licenciamentos.

A proximidade dos municípios em relação aos empreendimentos, segundo E2, favorece ainda a antecipação e mitigação de impactos ambientais. Esses benefícios advêm, na visão dos municípios, de um controle ambiental mais facilitado, uma vez que o município conhece melhor suas características territoriais, sociais e econômicas, bem como porque há facilidade de denúncias da população. É como destacou o município A47, ao abordar os principais benefícios da municipalização em análise: “aplicação de medidas de mitigação e controle aplicadas à realidade e peculiaridade do território” (município A47, *sic*).

Outros municípios que licenciam consideram que os objetivos têm sido apenas parcialmente atingidos, uma vez que, dentre outros fatores, determinados códigos e classes de atividades permanecem sob responsabilidade do estado, cujo processo de licenciamento ainda é percebido como lento. Por fim, alguns municípios avaliam que os objetivos não estão sendo alcançados, nem mesmo parcialmente, em razão de fatores como a discrepância de capacidades entre os entes federativos, sendo o estado dotado de maior estrutura técnica e administrativa.

Quando questionados especificamente sobre o alcance dos objetivos declarados no site da FEAM - maior celeridade no licenciamento ambiental, adequação às especificidades locais e ampliação da participação popular -, as respostas também indicaram percepções heterogêneas. Alguns municípios entenderam que tais objetivos foram, sim, alcançados. Outros, por sua vez, avaliam que eles não foram atingidos de maneira satisfatória. Alguns respondentes

afirmaram que nenhum dos objetivos declarados foi efetivamente alcançado até o momento. Segundo o município A8:

Maior celeridade não acontece porque a equipe (técnica, jurídica e os gestores) não foram capacitados, não criam procedimentos claros com critérios técnicos e ficam perdidos sem saber o que fazer, isso traz uma subjetividade muito grande para os licenciamentos e também não possuem os meios (tecnologia, sistemas) necessários para agilizar os processos (município A8, *sic*).

Entre os benefícios apontados pelos municípios, destaca-se ainda a maior autonomia da gestão ambiental municipal. Isso, segundo E1, passa pela definição de regras, de tipos de empreendimentos desejados, de formas de compensação e da força do conselho de meio ambiente. Quando usado corretamente, o licenciamento possibilita que o município planeje seu desenvolvimento de forma sustentável, como ocorre em cidades que conseguem equilibrar atividade econômica e preservação ambiental (E1). Com isso, ocorre o amadurecimento do município (E5), bem como a geração de maior consciência e educação ambiental (E3).

Além disso, nota-se, na visão municipal, o melhor atendimento ao requerente, a integração com políticas públicas locais e o incremento na arrecadação proveniente das taxas de licenciamento, o que pode contribuir para a sustentabilidade financeira dos órgãos municipais. Esse último benefício, segundo E2, depende do volume de demandas de processos de licenciamento do município. Por outro lado, há relatos que relativizam esses benefícios. O Município A75, por exemplo, afirmou que “todos os benefícios só são observados por este técnico em teoria. Na aplicação prática não são observados estes benefícios” (município A75, *sic*).

6.4.2 Rotina de monitoramento e avaliação da gerência

De acordo com a Fundação João Pinheiro (2021), o enfoque avaliativo - que tem o monitoramento e a avaliação como base - deve ser adotado antes, durante e depois, o que demonstra um compromisso com os resultados das intervenções governamentais. Embora seja recomendado que pesquisadores externos conduzam as avaliações, é crucial desenvolver uma cultura de avaliação interna nas organizações, conforme destacado por Bronzo (2004).

A rotina de M&A da GRA revela-se ainda incipiente e pouco sistematizada, apesar da existência de alguns instrumentos de acompanhamento. Segundo E8, a

equipe realiza avaliações e planejamentos anuais, definindo metas para a municipalização. Conforme destaca E1, o monitoramento da municipalização é realizado principalmente por meio das ferramentas de acompanhamento do PPAG, que analisam trimestralmente os municípios que aderiram ou desistiram da adesão.

A avaliação, enquanto fase do ciclo de políticas públicas, ocorre após a implementação (JANNUZZI, 2011). Seu objetivo central é comparar os resultados efetivamente alcançados com as metas originais. Conforme Jannuzzi (2011) cita Frey (2002), a avaliação não é apenas uma checagem, mas um processo crucial de aprendizado político. Ela é indispensável para o aprimoramento contínuo, permitindo que as formas e os instrumentos de ação pública sejam desenvolvidos e adaptados constantemente. As práticas descritas pelos entrevistados reforçam o distanciamento entre o enfoque avaliativo proposto na literatura e a realidade observada na gerência.

Segundo E8, com base nos acompanhamentos, as estratégias são repensadas anualmente. Por outro lado, E1 observa que não há um julgamento efetivo sobre o cumprimento das metas, as quais são tratadas internamente e sem penalidades em caso de não atingimento. E1 acredita que, apenas situações excepcionais - como a redução significativa de adesões em um dado momento, algo que, em geral, não tem acontecido - gerariam alertas e mobilizariam ações corretivas. Essa ausência de sanções e de efetivação do julgamento sugere que o enfoque avaliativo não está conseguindo cumprir seu objetivo principal, que é afetar ou apoiar os processos gerenciais e de tomada de decisão (BRONZO, 2004).

Nesse sentido, parte dos entrevistados evidencia a ausência de uma cultura avaliativa institucionalizada, conforme apontam E4, E5, E6 e E7. E4 menciona que, anteriormente, havia uma lógica de *feedback* individualizado, com reuniões entre a chefia e cada um dos membros da equipe, mas que essa prática foi se tornando menos frequente, o que reduziu o espaço para reflexão e aprimoramento. E5, por sua vez, afirma que não há uma rotina regular de avaliação e reflexão, exceto quando ocorre uma mudança mais profunda na legislação, aí “a gente avalia se mantém ou não aquele formato, se muda ou não”.

As falas de E6 e E7 reforçam essa percepção, ao apontarem que as oportunidades de discussão sobre aprimoramento são esporádicas ou inexistentes. Segundo E6, há apenas questionamentos pontuais no âmbito individual sobre como melhorar as ações, mas a pessoa entrevistada reconhece que o estado mineiro não

dispõe de estrutura suficiente para aprimorar significativamente a forma de execução do programa. Já E7, relata que nem mesmo reuniões periódicas são realizadas, e afirma sentir falta de reflexões que visem a gerar melhorias na atuação do setor.

Conforme é possível notar, o monitoramento estabelecido na gerência é voltado ao alcance de metas administrativas e quantitativas, sem sanções em caso de descumprimento e, ainda, carecendo de mecanismos que promovam a retroalimentação do ciclo de gestão e o aprendizado institucional. Cabe ressaltar ainda que, segundo E2, essas metas são formuladas com base em percentuais de adesão em relação ao ano anterior. Isso é corroborado por E8, que afirma que são estabelecidas metas realistas, possíveis de serem alcançadas - que têm sido atingidas. Essa forma de definir as metas, sob a perspectiva de Najberg e Barbosa (2006), parece ser adequada. Isto é, embora a implementação seja considerada a etapa em que as falhas de uma intervenção pública se revelam, os autores (2006) ressaltam que essas falhas podem ser fruto de um estabelecimento irrealista de metas desde a formulação. Assim, os autores entendem que aspirações devem ser factíveis e compatíveis com o contexto de implementação, em vez de serem geradas de forma excessivamente elevada.

Porém, na perspectiva de E8, as metas do programa são criadas para serem atingidas, em vez de buscarem efetivamente levar à pretensão de desafogar o estado - o que, segundo afirma, só seria alcançado com pelo menos 50% ou 60% dos municípios aptos ao licenciamento. Nesse contexto, um outro aspecto relevante é que, com esse monitoramento, são medidos apenas os objetivos pactuados no PPAG, e não os objetivos declarados no site da FEAM. Por fim, como as falas de E1 e E5 sugerem, as reflexões ocorrem de forma mais reativa, diante de alguma situação que ocorre, e não de forma proativa, sistemática e rotineira.

6.4.3 Análise da existência de desvios e da coerência entre meios e fins na implementação do programa

Na implementação, segundo Lotta (2019), o planejamento é colocado em prática. Essa etapa é, assim, considerada o elo entre o programa e os resultados (NAJBERG; BARBOSA, 2006). Porém, nem sempre o curso da implementação segue fidedignamente aquilo que planejado, o que leva ao entendimento dessa etapa, por muitos autores, como o “elo perdido”. No programa de municipalização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental, esse

aspecto não seria diferente, assim, notam-se alguns desvios entre o desenho e a implementação do programa.

A percepção dos entrevistados estaduais sobre a existência de desvios na implementação do programa apresenta-se, novamente, divergente, mas com alguns pontos de convergência. E4 não identifica desvios "grosseiros", argumentando que as metas estabelecidas no PPAG têm sido cumpridas, o que sugere um alinhamento entre a execução e o planejamento formal. De forma similar, E3 também minimiza a ideia de "desvios", exceto pela falta de conhecimento nos municípios, reforçando a necessidade de preparação e capacitação. Por outro lado, E6 aponta para desvios mais graves e concretos, como o "afrouxamento de legislação" e a adoção de "procedimentos bem equivocados" por parte dos municípios, o que representa um desvio substancial da conformidade legal e técnica esperada.

Somado a isso, um dos principais pontos de preocupação destacados por E2 refere-se à fragilidade técnica e à defasagem observadas nos municípios, sobretudo naqueles que assumem a competência originária. O mecanismo de autodeclaração - no qual o município atesta possuir capacidade técnica e fiscal efetivo por meio de formulários assinados pelo gestor ambiental - é questionado. O volume e a natureza das dúvidas recebidas pelo órgão estadual indicam uma discrepância entre o que é declarado formalmente e a realidade da capacidade técnica da grande maioria dos municípios (E2). Essa situação sugere um desvio ou, pelo menos, uma implementação deficiente em relação aos requisitos mínimos de estrutura e qualificação técnica previstos no desenho original da municipalização.

Além desses fatores, outros desvios foram percebidos na implementação, comparativamente àquilo que era esperado. Nesse sentido, vale citar a fala apresentada pelo município A80, quando destacando as principais dificuldades relacionadas ao exercício das competências nos municípios.

Burocracias e atrasos, ou seja, o município enfrenta processos complexos e burocráticos [...] O município enfrenta problemas com atrasos na emissão de licenças, devido a falta de recursos financeiros, interferência políticas e inexistência de um Conselho Municipal de Meio Ambiente, pois a população não tem interesse em participar do conselho e também não possui disposição em assistir as reuniões relacionadas ao meio ambiente (município A80, *sic*).

A fala acima indica que dois dos objetivos da municipalização em foco não estão sendo alcançados no município: a maior celeridade do licenciamento

ambiental e a ampliação da participação popular. Sobre esse último aspecto, as subseções anteriores também revelaram deficiências no aumento da participação popular - ou mesmo no interesse em alcançar tal objetivo -, demonstradas por fatores como limitações na atuação dos conselhos municipais de meio ambiente e a baixa menção a esse aspecto como objetivo dos municípios.

Ademais, as influências políticas negativas apontadas nas subseção 6.3.5 revelam-se desvirtuações ocorridas no processo. Soma-se a isso o caso do município A64, que afirmou que a fiscalização ambiental no município é feita pelo consórcio público. Cabe destacar, ainda, a baixa alimentação do SIMMA-MG, algo que limita o alcance da transparência a partir desse sistema. Todos esses fatores podem ser entendidos como consequência do caráter autodeclaratório do formulário de adesão à competência originária, da incerteza acerca dos objetivos pretendidos com o programa - e a ausência de medidas para verificar o alcance de muitos deles -, assim como do não acompanhamento dos municípios com competência originária. Com base no que exposto, nota-se que a implementação do programa alinha-se à lógica apresentada pelo enfoque analítico *bottom-up*. Isso é afirmado, uma vez que, diferentemente do modelo *top-down*, que pressupõe um encadeamento técnico da execução conforme o plano (LIMA; D'ASCENZI, 2013), o modelo *bottom-up* entende que a intervenção pública muda enquanto é executada.

Conforme apresentado por Jannuzzi (2011), a fase de implementação abrange diversas dimensões, como a distribuição de pessoal, a mobilização de agentes e a articulação com atores estratégicos. Ou seja, nessa etapa, são delineados os meios, as formas de atuação que levarão ao alcance dos objetivos. Nesse sentido, é relevante que exista coerência, isto é, que a forma de atuação guarde relação lógica com os fins pretendidos. Com base nas percepções dos entrevistados estaduais, a coerência entre os meios e os fins do programa de municipalização das competências ambientais é vista de forma divergente e majoritariamente crítica. Inicialmente, cabe destacar que, como aponta E1, não há clareza acerca de quais são os fins do programa, o que dificulta a análise da adequação dos meios. Isto é, “**se a gente pensar que** o objetivo da municipalização é fazer com que todos os municípios assumam o licenciamento, então, talvez, a nossa forma de atuação tenha que ser um pouco mais diferente” (E1, grifo meu).

E8, por sua vez, vê os meios de acordo com as diretrizes, ou seja, entende que a forma de atuação da gerência é balizada nas legislações que regem o

programa. Assim, nesse aspecto, essa pessoa entrevistada identifica que não há desvios da implementação em relação ao planejamento, mas, sim, uma inadequação do desenho normativo. Em outras palavras, E8 defende que a municipalização está "caminhando dentro do planejado", mas "aquém" em termos de adesão, o que é fruto do caráter voluntário da adesão, defendendo que uma exigência de adesão na legislação poderia melhorar o cenário - referindo-se ao aumento do volume de adesões -, ao levar à mudança nos meios de condução do programa. Por outro lado, E5 considera os meios adequados, justificando sua posição pelo alto número de municípios aptos e a média anual de adesão. Pensando apenas no objetivo de aumentar a adesão municipal - que pode ser inferido pela fala de E5 e E8 -, nota-se que o programa avançou desde seu início, mas, para que a atuação supletiva do estado seja menor, ainda é preciso mudar a forma de atuação.

Além disso, para alcance dos demais objetivos - notadamente a maior celeridade no licenciamento ambiental, a adequação às especificidades locais e a ampliação da participação popular -, a falta de verificação é uma forma de atuação que dificulta mensurar o alcance. Nesse sentido, E1 aponta uma inadequação dos meios devido à ausência de monitoramento sistemático dos resultados, o que impede a verificação do atingimento de objetivos como desafogo do estado, aumento de arrecadação ou melhoria do controle ambiental. Esse aspecto contraria a constatação de Cavalcante (2011), que argumenta que o monitoramento próximo pode gerar efeitos valiosos para a descentralização.

6.4.4 Percepções sobre as mudanças na legislação ocorridas em 2025

Conforme já abordado, a DN Copam nº 258/2025 representa um marco importante no processo de redefinição das competências e dos limites do licenciamento ambiental em Minas Gerais, sobretudo por afetar diretamente o universo de atividades passíveis de licenciamento municipal. A norma dialoga com o novo contexto nacional introduzido pela Lei Geral do Licenciamento Ambiental, podendo alterar, nos anos subsequentes, o perfil e o volume das demandas municipais de regularização ambiental.

Entre os municípios que já exercem as competências para o licenciamento, observou-se preocupação generalizada com as recentes alterações ocorridas na legislação estadual. O município A50 destacou que "o município [...] aderiu à competência originária para licenciar apenas as atividades agrossilvipastoris, e com

a alteração da DN, não há tanta demanda” (município A50, *sic*). O município A61 complementa: “culturas anuais e Bovinocultura em regime extensivo, os mesmos agora só são licenciados pelo estado, e isso teve um impacto negativo nos municípios”. Acrescentando uma crítica à atuação do ente estado, o município A74 observou que: “com as mudanças recentes na Legislação Ambiental a demanda dos Municípios caiu bastante e não existe mais viabilidade de licenciar. E o Estado continua inerte sem uma solução plausível” (município A74, *sic*).

Outros municípios chamaram atenção para a ausência de informações e de consulta prévia por parte do estado. O município A49 afirmou que “não teve nenhum posicionamento sobre a nova lei do licenciamento, deveriam ser mais informativos”. Em tom semelhante, o município A24 expressou indignação diante da falta de participação municipal no processo, algo que, conforme já abordado, ocorre desde o início do programa:

Gostaria de expressar minha indignação em relação às recentes mudanças na legislação do licenciamento ambiental, uma vez que os municípios não foram consultados durante o processo. Essas alterações afetam de maneira mais significativa os municípios menores, que enfrentam maiores desafios para cumprir suas competências ambientais (município A24).

Os impactos financeiros e estruturais decorrentes dessas mudanças também foram ressaltados. O município A15 afirmou que:

Atualmente, manter equipe para licenciar e mesmo fiscalizar é demasiadamente caro para a maioria dos municípios. E a flexibilização na legislação recente retirou a obrigatoriedade do licenciamento ambiental da maior parte das atividades, o que impede de gerar receitas via taxas de análise (município A15).

No caso dos municípios estratégicos que ainda não licenciam, esse aspecto foi apontado como uma das razões para a não adesão:

O licenciamento para **município pequenos** não compensa, **como são mais focados na agropecuária, agora a legislação, isenta o licenciamento para empreendimentos até mil hectares, ficando inviável.** [...] Não vejo algo compensatório devido a atividade de agropecuária não ser mais passível de licenciamento (município B15, *sic*, grifo meu).

Essas falas dialogam com as preocupações apontadas na fala de E1, única pessoa entrevistada do âmbito estadual que levantou esse aspecto:

Depois da lei geral do licenciamento, eu tenho a imaginar que a municipalização vai perder força, principalmente em Minas Gerais. Com a lei geral do licenciamento e com reformas que já aconteceram na própria legislação do estado [...] No estado, a gente fez uma pequena alteração na DN 217, que tirou duas atividades do licenciamento ambiental, elas passam a ser licenciadas somente acima de mil hectares. São dois códigos, [...] culturas anuais e bovinocultura, que aí vários municípios já licenciavam isso. E são atividades que deixam de ser licenciadas por município e só podem ser licenciados pelo estado ou por municípios que têm convênio, porque é só acima de 1000, aí [...] são grandes empreendimentos sujeitos a EIA/RIMA. Então, o município de pequeno porte não pode [...] licenciar. [...] E, no âmbito federal, a regra é ainda pior. Porque, no âmbito federal, não são somente essas duas atividades, é pecuária como um todo, então, [...] outras atividades da listagem G, de agrossilvipastoris, vão entrar. Essas regras de que o município não pode legislar acrescentando outras atividades, por exemplo; na norma estadual, a gente não proíbe isso, mas, na federal, vai proibir. Os municípios vão ter que ter esse sistema de licenciamento eletrônico, então, talvez alguns municípios menores não tenham condições de fazer, então, ela traz uma série de responsabilidades que talvez municípios pequenos não queiram ou não tenham condições [...] Eu acho que os municípios como Belo Horizonte, Contagem, Betim, esses vão continuar licenciando, mas os menores, certamente, que é o grosso da municipalização em Minas Gerais, provavelmente eles devem deixar a competência. Se não deixarem a competência, vão permanecer com elas, mas não vão licenciar nada (E1, *sic*).

E1 acrescenta que, com a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, existe o risco de os municípios - especialmente os menores, que não contam com atividade industrial forte - deixarem de se interessar por essa função, ou mesmo que ocorra uma perda significativa de arrecadação com o licenciamento municipal, similarmente ao que apontado pelo município A15. Tal cenário, segundo E1, exigiria repensar formas de envolvê-los na agenda ambiental, uma vez que, além do licenciamento e do saneamento - este último obrigatório -, poucas ações são efetivamente assumidas, especialmente nos municípios de pequeno porte. Portanto, todas essas falas evidenciam incertezas quanto à continuidade do programa de municipalização diante das recentes mudanças legais, uma vez que a possível perda de receitas oriunda das taxas de licenciamento e a alta concentração de atividades agropecuárias isentas podem tornar a manutenção de estruturas economicamente inviável em muitos municípios.

6.4.5 Um olhar prospectivo sobre a municipalização a partir da percepção dos municípios estratégicos que ainda não licenciam

Esta subseção apresenta uma análise das percepções dos municípios estratégicos que ainda não assumiram as competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental, obtidas a partir de um formulário online que

totalizou 26 respostas. O objetivo é compreender as razões que explicam a não adesão até o momento, bem como as condições, expectativas e sugestões desses municípios quanto ao futuro da municipalização. Nesse momento, são apresentadas as perspectivas desses municípios em relação àquilo que ainda não foi apresentado em momentos anteriores do texto.

Inicialmente, perguntou-se sobre existência e funcionamento dos conselhos municipais de meio ambiente, por ser uma exigência para assumir a competência originária. Assim, 18 municípios (69,2%) responderam que dispõem de conselho com composição paritária entre sociedade civil e governo, três municípios (11,5%) possuem conselho com composição parcialmente paritária entre sociedade civil e governo, ao passo que outros três (11,5%) não possuem conselho de meio ambiente em funcionamento. Por fim, dois municípios (7,7%) possuem conselho em funcionamento, mas sem composição paritária entre sociedade civil e governo. A partir desse critério, os 18 municípios com conselho paritário estariam aptos a assumirem o licenciamento.

Ademais, em relação à estrutura institucional, buscou-se observar sobre a existência de órgão ambiental - por ser uma exigência para assunção das competências -, bem como o nível do órgão. Dentre os municípios respondentes, todos contavam com algum órgão voltado à gestão do meio ambiente, sendo que apenas um deles (3,8%) possuía estrutura em nível de Divisão de Meio Ambiente. Os demais eram organizados como secretarias, das quais doze (46,2%) tinham foco exclusivo em meio ambiente - eventualmente, incluindo termos como "desenvolvimento sustentável" ou, no máximo, "limpeza urbana" em suas denominações. Outras nove (34,6%) agregavam ao meio ambiente áreas como agricultura, pecuária, desenvolvimento rural ou agronegócio. Por fim, quatro secretarias (15,4%) apresentavam escopo mais amplo, associando o meio ambiente a funções de planejamento urbano, obras ou desenvolvimento econômico. Assim, nesse requisito, todos os municípios analisados estariam aptos à adesão.

Nesse contexto, foi perguntado se os respondentes conhecem os requisitos para que um município assumira as competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental. 17 (65,4%) responderam que conhecem e acreditam serem alcançáveis. Porém, cinco municípios (19,2%) declararam não conhecer os requisitos, enquanto quatro (15,4%) os conhecem, mas consideram de difícil

cumprimento. Nesse aspecto, a GRA poderia atuar no reforço ao conhecimento dos requisitos, especialmente por serem municípios estratégicos.

Em relação à avaliação da condução dos processos de licenciamento ambiental pelo ente estado de Minas Gerais, cinco municípios (19,2%) visualizam como muito boa, nove municípios (34,6%) entendem como boa e dez (38,5%) entendem como regular. Assim, a maioria dos municípios entende que a condução pelo estado é satisfatória. Apenas um entende como ruim (3,8%), enquanto outro município (3,8%) não soube responder. Na perspectiva de E8, essa é uma possível razão para os municípios não aderirem ao licenciamento, pois se sentem satisfeitos e atendidos com o serviço prestado pelo estado.

Eu acho que o que influencia mais na não adesão é a comodidade. Eles se acostumaram com o estado fazendo o papel deles, e aí tem uma certa inércia em se mobilizar, em se estruturar para assumir a sua própria competência. [...] A gente percebe que a adesão é mais baixa principalmente nas regionais mais eficientes do estado. Por exemplo, na regional sul, que é uma regional que funciona bem, emite licença rápida, a adesão é muito baixa. Então, eu acho que é meio que uma acomodação mesmo dos municípios, que se acomodaram em ter o estado trabalhando supletivamente para eles (E8).

Perguntados especificamente sobre as principais razões para ainda não licenciarem, as duas grandes barreiras apontadas foram a falta de equipe técnica - trazida por 22 municípios (84,6%) - e a ausência de fiscais e estrutura de fiscalização, apontada por 20 municípios (76,9%). A falta de capacitação técnica e os custos financeiros elevados foram citados por nove municípios (34,6%) cada. Outros fatores apareceram com menor frequência: baixa demanda de processos de licenciamento ambiental (quatro municípios; 15,4%), falta de informação sobre requisitos legais (três municípios; 11,5%) e estrutura institucional recém-criada (2 municípios; 7,7%). Os dois principais fatores apontados, bem como o entendimento dos custos financeiros elevados, refletem a desigualdade de capacidades estatais, à luz da lógica apresentada por Lui *et al.* (2023). Além disso, nos fatores “falta de capacitação técnica” e “falta de informação sobre requisitos legais”, a GRA poderia atuar por meio das capacitações.

Em complemento, o município B11 ressalta que “JA NOS FOI INFORMADO QUE PELA PEQUENA POPULAÇÃO SE TORNA INVIÁVEL” (município B11, *sic*). De forma similar, o município B10 aponta que “para os municípios que tem poucas empresas a serem licenciadas não vale a pena a municipalização. Os custos são

altos, principalmente com a equipe técnica” (município B10, *sic*). Isso reforça a análise traçada na subseção que aborda o perfil dos municípios que licenciam e daqueles que não licenciam, sinalizando que as características econômicas e demográficas dos municípios exercem influência sobre a adesão ao programa. Os fatores que refletem a baixa capacidade estatal poderiam ser atenuados a partir dos consórcios, com exceção da fiscalização, pois os municípios devem dispor de pelo menos um fiscal concursado.

Finalizando a pesquisa junto a este grupo de municípios, buscou-se captar expectativas, percepções de riscos e benefícios, assim como a visão de futuro. Dez municípios (38,5%) entendem que a municipalização traz mais benefícios, enquanto nove (34,6%) avaliam que traz mais riscos, ao passo que sete municípios (26,9%) avaliam como neutra a situação. É válido ressaltar que, apesar dessas avaliações, há uma competência originária estabelecida, uma responsabilidade constitucional dos municípios na participação no licenciamento ambiental.

As respostas revelam percepções diversas sobre os possíveis benefícios da municipalização, pois se tratava de uma pergunta completamente aberta. Elas podem ser agrupadas em cinco grandes categorias, conforme os temas predominantes, que, em geral, são alinhados às percepções de benefícios apresentadas pelos municípios que licenciam, pelos entrevistados do âmbito estadual e pelas declarações dispostas no site da FEAM.

O primeiro grupo de benefícios resume-se em “agilidade e desburocratização dos processos”. O segundo grupo compreende a arrecadação e o fortalecimento financeiro. Ademais, a autonomia administrativa, o fortalecimento da gestão e do controle ambiental local apareceram, devido a aspectos como “conhecimento dos fatores locais” (município B26), do “município e suas particularidades, criando licenciamentos para atividades que não estão na lista da DN 217 e 213/2017, porém que apresentam impactos no município” (município B3, *sic*), com uma associação à proximidade com a população e a decorrente possibilidade de “atender os anseios dos munícipes mais de perto” (município B15, *sic*).

Em seguida, alguns municípios vinculam a municipalização à possibilidade de integrar o licenciamento às estratégias de desenvolvimento sustentável e de ordenamento territorial. Por fim, um pequeno grupo de municípios demonstra desconhecimento, desinteresse ou descrença quanto aos benefícios do processo. É

curioso notar que não foi feita menção ao aumento da participação popular, um outro argumento apresentado pela GRA e destacado como relevante pela literatura.

As respostas sobre os riscos e desafios da municipalização também foram diversas, mas podem ser agrupadas em quatro grandes eixos temáticos, que, novamente, são similares àquilo que já apontado ao longo do texto. O primeiro e mais recorrente diz respeito à falta de capacidade técnica e estrutural dos municípios. O segundo grupo refere-se às limitações financeiras ligadas à necessidade de manutenção de equipes técnicas e de estruturação dos órgãos ambientais, especialmente para municípios pequenos ou com baixa demanda de processos. O terceiro eixo abrange os riscos políticos e de governança, com menções à pressão da administração local sobre os técnicos - especialmente se não forem efetivos -, à interferência política nas decisões e à falta de imparcialidade. Também aparecem preocupações com possíveis conflitos entre governo e sociedade e com a influência de interesses particulares.

Por fim, o quarto grupo trata da fragilidade institucional e da responsabilidade legal, com apontamentos sobre o risco de judicialização de processos mal instruídos, falhas na fiscalização e insegurança jurídica. Ainda que minoritárias, algumas respostas demonstraram otimismo, indicando que o processo pode ser viável se acompanhado de planejamento e capacitação. Nesse sentido, uma das respostas pontua que “não é um *bicho de sete cabeças*. Muitos municípios já realizam” (município B24, *sic*). Isso indica que mostrar o volume de municípios que já aderiram pode ser um incentivo àqueles que ainda não o fizeram. Além disso, a fala “há tempos que se fala nessa municipalização, porém, os gestores não dão importância” (município B24) demonstra a pouca importância atribuída à questão ambiental como um fator para não adesão.

Perguntados sobre o que seria necessário para assumir o licenciamento, as respostas apareceram na seguinte frequência. 22 municípios (84,6%) apontaram que seria necessária a contratação de pessoal, 20 municípios (76,9%) responderam sobre a necessidade de mais capacitação, enquanto 15 municípios (57,7%) abordaram o reforço financeiro. Um dos municípios (3,8%) mencionou que o consórcio de municípios seria necessário.

Perguntados sobre o prazo que os municípios consideram possível assumir o licenciamento, caso as condições entendidas como necessárias fossem atendidas, doze municípios (46,2%) informaram que seria em até um ano; dez municípios

(38,5%), de um até três anos; um município (3,8%) informou que não pretende assumir; ao passo que três respondentes (11,5%) não souberam informar. Isso mostra que, em geral, há um interesse desses municípios em assumir em um prazo relativamente curto. Para aprimorar o programa, caberia à GRA, como setor responsável pela condução do programa, considerar essas constatações e, diante disso, pensar em meios de viabilizar essas adesões.

7. CONCLUSÕES

Este trabalho teve o objetivo central de descrever e analisar o desenho e a implementação do programa mineiro de municipalização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental, bem como identificar os principais avanços e desafios decorrentes desse processo. Em síntese, o desenho e a implementação do programa têm sido marcados mais por experiência acumulada dos servidores estaduais, notadamente gestores e técnicos da GRA, do que por um planejamento estratégico definido. Nesse sentido, elementos como a adesão crescente dos municípios, os instrumentos normativos, a criação da gerência, o lançamento do SIMMA-MG e o apoio prestado aos municípios representam avanços. Entretanto, persistem fragilidades relacionadas, principalmente, à ausência de definição e mensuração de objetivos de longo prazo, à falta de verificação e acompanhamento dos requisitos para os municípios de competência originária, à homogeneidade das práticas, às limitações de pessoal, às diferentes capacidades municipais e à incipiente rotina de M&A da gerência.

Como abordado, o programa não partiu de um desenho nos moldes ideais, mas, sim, de uma construção administrativa e normativa, que não se pautou no aproveitamento sistemático da experiência de outros estados. Assim, optou-se por não transferir a competência integralmente e de forma obrigatória aos municípios. Em vez disso, o estado atua supletivamente e aguarda a adesão voluntária. Pela análise do desenho implícito, notou-se que, desde o desenho do programa, os municípios não são envolvidos na sua construção. Apesar disso, a avaliação da relação entre a GRA e os municípios é, por ambas as partes, considerada satisfatória. Anteriormente, as ações de apoio da gerência eram focadas na capacitação e na formação de estrutura ambiental municipal. Porém, nos dias atuais, o foco consiste na indução da assunção do licenciamento pelos municípios, independentemente da estrutura que eles dispõem, uma vez que há uma

competência municipal estabelecida. A partir desse entendimento, notou-se divergência de tratamento para a adesão à competência originária e para a celebração de convênios.

Em ambos os casos, os requisitos são considerados suficientes por uma parcela dos participantes da pesquisa em nível estadual e municipal, embora exista a defesa de critérios mais rígidos e objetivos por alguns. Entretanto, no caso dos convênios, os requisitos são comprovados, e não apenas declarados. Ademais, a gerência acompanha o exercício da competência delegada pelos municípios. Esses dois aspectos não ocorrem no caso dos municípios de competência originária. Segundo as entrevistas, a diferença de tratamento ocorre, pois, nos convênios, trata-se do repasse de uma competência estadual aos municípios. Enquanto isso, a competência originária - e a necessidade de estruturar para exercê-la - é uma responsabilidade municipal. Conseqüentemente, a verificação de irregularidades é vista pelos entrevistados como papel dos órgãos de controle. Porém, com a autodeclaração - defendida por alguns entrevistados como medida prática para a vasta municipalidade mineira - e a ausência de acompanhamento estadual, não é possível saber se a equipe dos municípios é adequada, se eles efetivamente têm cumprido os requisitos, ou mesmo se o rito do licenciamento tem sido adequado.

A análise do programa revelou importantes avanços. O objetivo principal extraído das falas das pessoas entrevistadas, bem como a partir da observação daquilo que é medido no PPAG, parece ser aumentar as adesões municipais, especialmente as de competência originária. Ao longo dos seus oito anos de execução, mesmo sem fortes instrumentos de indução da adesão, houve um crescimento significativo do número de municípios aptos ao licenciamento, que passaram de sete para 254. Cabe destacar, ainda, que a adesão alcançou todas as URAs do estado, ainda que em proporções diferentes. Porém, há uma percepção, por parte da gerência, de que o número de municípios que assumiram o licenciamento estagnou, o que é visto como fruto da baixa vontade política e da dificuldade de estruturação do sistema ambiental municipal.

Comparativamente aos municípios que não licenciam, o perfil econômico e demográfico dos municípios que licenciam mostrou, de modo geral, maiores populações, PIB *per capita* mais elevado e maior taxa de urbanização. Porém, essa situação não é plenamente uniforme, uma vez que existem casos de não adesão em municípios populosos e/ou com maior PIB *per capita*, como nas URAs Sul e

Noroeste. Por outro lado, a atuação consorciada tem permitido que municípios de pequeno porte e baixo PIB *per capita*, como os das URAs Norte e Leste, superem limitações estruturais e assumam as competências de licenciamento. Nesse sentido, o grande volume de adesões tem sido sustentado, majoritariamente, pelos consórcios públicos. No caso dos municípios estratégicos que ainda não licenciam, 80,8% já integram algum tipo de consórcio intermunicipal, assim, tais estruturas poderiam ser aproveitadas para adesão ao licenciamento ambiental. Porém, não há fomento ativo a esses instrumentos por parte da gerência e, além disso, não há alinhamento da equipe da GRA em relação à confiança nos consórcios. Essa desconfiança decorre de falhas e extrapolações na atuação desses instrumentos.

Além disso, em vários aspectos, notou-se divergência de percepção entre os atores estaduais, o que pode ser fruto da falta de momentos conjuntos de monitoramento e avaliação do programa pela equipe. Isto é, a rotina de M&A do setor é bem incipiente e pouco sistematizada, distanciando-se do enfoque avaliativo - antes, durante e depois da intervenção pública - proposto pela literatura. Somado a isso, como foi possível extrair das entrevistas, as metas de adesão não são definidas de forma técnica, mas, sim, para serem alcançadas, o que é interessante para evitar frustrações na implementação, mas não necessariamente cumpre a intenção de desafogar o licenciamento estadual. Ademais, não há efetiva análise crítica ou punições ligadas ao cumprimento da meta. Além dessa ausência de reflexão e aprendizado sobre a principal meta da gerência, cumpre destacar que a gerência mede e acompanha trimestralmente apenas os objetivos pactuados no PPAG, e não os objetivos declarados em outros canais, como no site da FEAM, que são: a maior celeridade nos processos de licenciamento e fiscalização, a adaptação das decisões às especificidades locais e a ampliação da participação popular.

Em relação à participação popular, as respostas mostraram que, em alguns municípios, não é sempre que os conselhos são consultados para decidir sobre as licenças, denotando uma existência formal, sem atuação efetiva. No âmbito estadual, não há apoio ou relação direta a essas entidades representativas. Com base nas declarações municipais, conclui-se que a participação popular é o objetivo declarado do programa que parece apresentar o menor grau de concretização e menção pelos municípios, restringindo-se majoritariamente à atuação - com deficiências - nos conselhos municipais. Esse aspecto, então, demonstra baixo interesse pelo protagonismo social na gestão ambiental local.

Sobre a maior celeridade, o SIMMA-MG surgiu como um instrumento potencial para essa mensuração. Porém, apesar da obrigatoriedade do uso do sistema, mais da metade dos municípios não possuía processo algum cadastrado. Nesse sentido, o monitoramento estadual é limitado e reativo, não sendo realizado de forma contínua para todos os municípios. O acompanhamento é mais rigoroso apenas para os municípios com competência delegada, uma vez que seus dados subsidiam auditorias. Esse sistema tem funcionado como um portal de transparência, e nenhum município relatou utilizá-lo para gerenciar processos, preferindo sistemas próprios, planilhas ou controles manuais.

Além do que exposto, cabe destinar atenção à atuação municipal. Os fatores que levam os municípios à adesão são diversos, tais como aspectos simbólicos, o aparente “arrasto de adesão” - evidenciado na subseção 6.2.1 - e, inclusive, o interesse em ampliar a arrecadação municipal. As falas do nível estadual indicaram divergência sobre a utilização da arrecadação como fator de convencimento municipal. Essa arrecadação foi indicada como suficiente para cobrir os custos totais de manutenção da estrutura necessária por apenas seis municípios (7,5%). Ademais, notou-se que grande parte dos municípios (mais de 60% do total de municípios mineiros) não possui fundo municipal de meio ambiente, o que dificulta que o dinheiro arrecadado com o licenciamento e a fiscalização seja efetivamente usado para ações voltadas ao meio ambiente.

Ainda, conforme destacado, alguns municípios contavam com conselho irregular, descumprindo o requisito. Todos os municípios informaram possuir órgão ambiental, embora com variações na forma de tal estrutura. Em relação aos recursos humanos, a maioria dos municípios avaliou a quantidade e a qualificação dos profissionais como apenas parcialmente adequadas ou inadequadas, somando mais de 50% das respostas. Há uma discrepância entre o fato de os municípios terem declarado possuir equipe compatível ao assumir as competências e a constatação posterior de que as equipes não estão adequadas à demanda. Além da quantidade e qualificação, outros problemas relacionados a pessoal foram constatados, como o baixo número de servidores efetivos, que gera prejuízos à gestão do conhecimento, por exemplo. Todos esses apontamentos refletem uma preocupação apontada por Cavalcante (2011), que destaca que a deficiência de recursos humanos constitui um obstáculo significativo para a consolidação da descentralização no país.

Algumas das dificuldades municipais podem se relacionar à mudança que ocorreu ao longo do tempo na forma de atuação da gerência. Por exemplo, a migração das capacitações presenciais - que geravam treinamentos práticos e visitas - para o formato online é vantajosa em termos de custo e alcance, mas resultou na perda do treinamento prático do “passo a passo”, gerando divergências de procedimentos entre os municípios. Ademais, a abolição do formulário de sugestão de temas ao final das capacitações dificulta que os municípios sejam envolvidos nessa definição.

Ainda em relação à atuação da gerência, cabe destacar que o fato de muitos municípios estratégicos já terem aderido ao programa representa um êxito na intenção de desafogar o estado. Porém, isso indica que a metodologia de definição desses municípios poderia ser alterada, focando apenas naqueles que ainda não licenciam. Além disso, deve-se questionar se é interessante passar o licenciamento para municípios com baixa demanda - no caso dos municípios não estratégicos, o número de processos de licenciamento estaduais nos últimos quatro anos foi inferior a 39 -, sob o risco de não ter impacto significativo no desafogo do estado e, ainda, intensificar a perda de economia de escala.

Um outro desafio se relaciona ao grande número de municípios e a decorrente dificuldade de conhecê-los, em consonância ao apontamento de Alves, Nascimento e Fonseca (2022), que destacaram que Minas Gerais pode ser considerado um dos estados em que a descentralização das competências ambientais se mostra mais complexa e desafiadora, dada a sua amplitude territorial e a quantidade de municípios, algo que gera heterogeneidade social, econômica e ambiental. Mesmo diante disso, observou-se que as estratégias adotadas para incentivo à adesão municipal são homogêneas, e não se baseiam nas características dos diferentes perfis de municípios. Nesse sentido, Arretche (2010) argumenta que a existência de regras homogêneas não assegura resultados igualitários, uma vez que a capacidade de execução varia conforme o contexto institucional e administrativo de cada ente federativo.

No que tange à existência de desvios na implementação em relação ao desenho, embora alguns entrevistados não os visualizem, há certos desvios. Segundo E8, a adesão está aquém do esperado devido ao caráter voluntário do programa, o que seria uma limitação do próprio desenho normativo, e não um desvio da implementação. Ademais, a análise da coerência entre meios e fins do programa

é limitada, uma vez que não há clareza sobre quais são os fins do programa, o que naturalmente dificulta a análise da adequação dos meios. Apesar dos avanços numéricos da adesão (um dos fins), há a percepção de que é preciso mudar a forma de atuação para que a atuação supletiva do estado seja menor.

Pensando no futuro da municipalização em estudo, vale destacar que, conforme a pesquisa mostrou, muitos dos municípios estratégicos possuem interesse em aderir e identificam alguns benefícios da possível adesão. Alguns desses municípios, inclusive, já cumprem alguns requisitos necessários para adesão à competência originária. Apontam, ainda, dificuldades que poderiam ser atenuadas pela GRA. Dentre essas dificuldades, destacam-se as preocupações com as recentes alterações na legislação ambiental, que têm gerado dúvidas e incertezas sobre a viabilidade do programa, especialmente em municípios de pequeno porte. Essas mudanças legislativas têm preocupado também os municípios que já licenciam, os quais, temendo a redução da demanda por licenciamento e a perda de receita, tecem críticas à falta de comunicação e escuta sobre as mudanças.

Para atenuar algumas das dificuldades identificadas, são apresentadas recomendações de aprimoramento do programa. Parte dessas recomendações foi extraída das sugestões enviadas pelas pessoas envolvidas na implementação do programa, em nível estadual e municipal. Outras, por sua vez, foram complementadas pela autora e, além disso, há aquelas que são baseadas na análise comparativa da experiência de outros estados, conforme o estudo de Abreu (2016). Ainda que tais experiências ofereçam subsídios relevantes, é importante reconhecer que nenhum outro estado apresenta a mesma quantidade de municípios - especialmente, tantos municípios de pequeno porte - que Minas Gerais. Assim, não é possível afirmar com segurança se, na prática, as soluções adotadas em outros contextos seriam igualmente eficazes no estado mineiro.

Diante disso, as recomendações apresentadas podem ser resumidas em seis eixos: formalização do desenho do programa; definição de estratégias e regras diferentes para adesão de acordo com o tipo de município; incremento ao apoio fornecido aos municípios; fortalecimento da rotina de monitoramento e avaliação do programa; conferência e acompanhamento dos requisitos para adesão à competência originária; ampliação das funcionalidades do SIMMA-MG.

Inicialmente, recomenda-se a formalização do desenho do programa, a partir da utilização de ferramentas como o MaPR ou a MML. Nesse sentido, destaca-se a

importância de um planejamento estratégico mais estruturado, com a definição clara de objetivos de curto, médio e longo prazo, além de indicadores de desempenho e metas coerentes com as finalidades efetivas do programa. É adequado que esse planejamento seja elaborado de forma participativa, com o envolvimento da equipe técnica estadual e, na medida do possível, de representantes municipais, de modo a garantir maior alinhamento conceitual e operacional entre os diferentes níveis de governo e entre os distintos níveis hierárquicos de servidores.

Além disso, é fundamental que as diretrizes do programa considerem as distintas realidades locais dos municípios, evitando a adoção de regras e estratégias uniformes em contextos marcadamente heterogêneos. Nessa perspectiva, a legislação estadual poderia ser revisada para prever, em prazo determinado, a obrigatoriedade de adesão por parte dos municípios - como ocorre no Espírito Santo (ABREU, 2016) - com melhores indicadores econômicos e demográficos e com maior número de processos de licenciamento formalizados no estado. Ou seja, seria feita uma combinação entre critérios econômicos e demográficos e a análise já utilizada para a definição dos municípios estratégicos.

Para os municípios com indicadores econômicos e demográficos intermediários, bem como com baixa demanda por processos de licenciamento estadual, recomenda-se o incentivo à adesão por meio de consórcios, que precisam ser fortalecidos e acompanhados pela GRA, de modo a romper com as fragilidades que estes instrumentos enfrentam. Já nos casos de municípios com indicadores extremamente baixos e demanda insignificante ou inexistente, é relevante que a adesão não seja prioridade. Isso seria feito para evitar onerar os municípios com a necessidade de manutenção de uma estrutura para o licenciamento, sem a contrapartida de arrecadação suficiente para cobrir esses gastos, em razão da baixa demanda de processos de licenciamento. No entanto, caso haja interesse expressivo por parte do município, antes da adesão, este deve estar plenamente ciente das responsabilidades e exigências associadas ao exercício da competência.

Ainda no campo das estratégias, a análise do perfil econômico e demográfico revelou oportunidades de expansão do programa para municípios das URAs Sul e Noroeste, que apresentam indicadores mais elevados. Ademais, para os municípios nos quais a gerência manifesta maior interesse em municipalizar as competências, é recomendável a adoção de estratégias mais proativas, como a realização de ligações aos gestores municipais, prática já utilizada anteriormente, mas

posteriormente descontinuada. Outra medida eficaz para promover uma adesão informada seria priorizar o incentivo aos municípios que já participaram de capacitações, uma vez que estes possuem familiaridade prévia com a temática.

Na esfera do apoio prestado pela GRA aos municípios, embora a maior parte dos municípios tenha manifestado satisfação com a definição dos temas pelo órgão estadual, os municípios indicaram a necessidade de maior proximidade e diálogo. Para atender a essa demanda e aprimorar a atuação da GRA, sugere-se a implementação de formulários periódicos enviados ao e-mail dos municípios, com o objetivo de verificar as necessidades e demandas de apoio de forma contínua. Certamente, nem todas as sugestões poderiam ser incorporadas pela gerência, contudo, essas informações poderiam subsidiar de forma crucial a elaboração do planejamento de atuação da área. Além disso, e nesse mesmo sentido de consulta aos municípios, seria benéfico retomar o envio de um formulário de sugestão de temas após a realização das capacitações. Essa medida visa reduzir o número de casos em que os municípios consideram os temas das capacitações oferecidas pela GRA como apenas parcialmente adequados.

Ademais, para melhoria da capacidade municipal, recomenda-se a retomada das capacitações presenciais nas URAs, complementando o formato remoto, o que pode favorecer a troca de experiências, a padronização de procedimentos e o aprendizado coletivo. Essas capacitações podem ser organizadas com foco em tipologias específicas de atividades, com uso de estudos de caso, enquanto os temas mais básicos podem permanecer disponíveis em cursos gravados e acessíveis de modo permanente. Nos deslocamentos realizados para capacitação presencial dos municípios que licenciam, é interessante que as viagens sejam aproveitadas para apresentar o programa aos municípios que ainda não licenciam, de modo a incentivá-los à adesão e a explicá-los acerca dos requisitos, das vantagens, das responsabilidades e dos desafios da municipalização, como ocorre no Pará (ABREU, 2016). Nesse sentido, para que a adesão seja verdadeiramente informada e consciente, é interessante que a gerência sempre apresente aos municípios os processos de licenciamento estadual referentes àquele município nos últimos quatro anos, independentemente do município ter solicitado ou não.

Adicionalmente, é importante que a gerência recomende que os municípios disponham de servidores efetivos para condução do licenciamento ambiental, de modo a gerar manutenção do conhecimento e maior estabilidade das ações. Seria

interessante, ainda, para adesão, exigir que os municípios disponham de fundo municipal de meio ambiente, como ocorre no Espírito Santo e no Piauí (ABREU, 2016), de modo a propiciar que haja um maior dispêndio de recursos voltados à defesa do meio ambiente. Ainda na lógica dos requisitos, poderia ser dado um curso ao município (gravado, disponível online) sobre os aspectos fundamentais ao exercício das competências e, somente após a aprovação no curso, o município poderia começar a licenciar, de forma similar ao que acontece no Pará (ABREU, 2016), onde, após a habilitação para o licenciamento, a equipe municipal é treinada ao longo de uma semana.

Em complemento, é fundamental que a GRA desenvolva e disponibilize fluxogramas detalhados para os municípios, abrangendo procedimentos relacionados ao licenciamento ambiental, como o próprio passo a passo para o licenciamento. Dessa forma, os municípios entenderão claramente como exercer os procedimentos, e estes serão padronizados em todo o estado. Além dos fluxogramas, pode haver o compartilhamento de modelos de documentos, como licenças, requerimentos e termos de referência, como ocorre no Pará (ABREU, 2016). Outrossim, a demanda por harmonização normativa entre os municípios pode ser endereçada com a disponibilização de materiais com a legislação comentada, de modo a facilitar a compreensão e aplicação das regras.

No que se refere à participação social, o estado pode exercer papel de apoio e indução, oferecendo capacitação aos conselheiros da sociedade civil. Além disso, o incentivo à adoção de mecanismos mais amplos de participação popular, como consultas públicas, pelos municípios, pode contribuir significativamente para o fortalecimento do controle social sobre o licenciamento ambiental, de modo que este vá além da atuação nos conselhos municipais. Por fim, na medida do possível, é recomendável fornecer equipamentos aos municípios, como aparelhos de GPS e computadores, tal como exemplificado pelo estado do Espírito Santo (ABREU, 2016), visando a fortalecer a capacidade de atuação municipal.

Outro eixo relevante para melhoria refere-se ao fortalecimento do monitoramento e da avaliação do programa. Assim, é fundamental instituir uma rotina sistemática e contínua de acompanhamento, capaz de gerar aprendizado institucional e de orientar a tomada de decisão. Nessa rotina, é importante que sejam incluídas reflexões sobre a forma de atuação da gerência - com processos da gerência desenhados e revistos com alguma frequência -, bem como sobre o

alcance dos objetivos do programa. Além disso, é interessante que seja estabelecido um monitoramento periódico da alimentação do SIMMA-MG pelos municípios.

Somado a isso, é importante que sejam conferidos os requisitos para adesão, também, à competência originária, assim como o acompanhamento mais próximo desses municípios quando em exercício das competências, de modo a identificar fragilidades e propor medidas corretivas. Nesse sentido, faz-se interessante que a capacidade de licenciar, controlar e fiscalizar seja comprovada - como ocorre no Pará, segundo Abreu (2016) -, e não somente vinculada à autodeclaração. A parte de “ajustes e complementações”, evidenciada no fluxo para celebração de convênio, é interessante para ser aplicada à adesão à competência originária.

Isso é afirmado, pois, em alguns casos, pode ser que o município nem saiba que está incoerente em relação aos requisitos - as incorreções podem ser fruto de uma interpretação falha -, mas, como eles não foram conferidos e corrigidos, o município já inicia a competência de forma equivocada. Além disso, especialmente nos três primeiros anos de exercício das competências, seria interessante acompanhar anualmente os municípios, verificando procedimentos - como a qualidade das análises que subsidiam a concessão das licenças - e o cumprimento de requisitos. Depois, essa conferência poderia ser feita com maior distância, por exemplo, a cada três anos, como ocorre no Piauí (ABREU, 2016).

Dadas as dificuldades de pessoal enfrentadas pelo órgão estadual, a capacidade de suporte aos municípios apresenta limitações. Assim, torna-se relevante que um sistema otimize a atuação estadual, de modo a viabilizar os incrementos propostos. Nesse contexto, o SIMMA-MG pode ser aprimorado para funcionar não apenas como um portal de transparência, mas também como uma ferramenta efetiva de gestão, permitindo o registro, o acompanhamento e a análise dos processos de licenciamento e fiscalização ambiental, além de facilitar o controle ambiental municipal. Para tanto, seriam necessários ajustes técnicos no sistema e capacitação das equipes municipais quanto ao seu novo uso.

A utilização de recursos tecnológicos mostra-se relevante, uma vez que, além das limitações de recursos humanos enfrentadas pelo órgão estadual, o estado de Minas Gerais possui ampla extensão territorial e vasto número de municípios. Nesse sentido, a solicitação de adesão às competências poderia ser realizada diretamente por meio do SIMMA-MG, mediante o envio de documentos. Além disso, o sistema poderia dispor de um módulo interno, de uso compartilhado entre os municípios e a

GRA, no qual os municípios seriam responsáveis por cadastrar informações relativas aos requisitos obrigatórios ao exercício das competências. Caberia à gerência, por sua vez, conferir os dados, sugerir complementações e aprová-los.

O SIMMA-MG, com alguns aprimoramentos, poderia tornar-se obrigatório para o licenciamento e a fiscalização ambiental em todos os municípios. Dessa forma, a entrada de processos de licenciamento ocorreria diretamente pelo sistema. Caso o licenciamento fosse de competência do município A, o processo seria automaticamente direcionado a ele. Se fosse de competência estadual, seguiria para o estado. Em outras palavras, haveria uma fusão entre o SLA, utilizado pelo estado, e o SIMMA-MG, voltado aos municípios, resultando na unificação da gestão ambiental em Minas Gerais.

De forma similar, a fiscalização ambiental também poderia ser realizada por meio do sistema. Assim, o licenciamento e a fiscalização passariam a ser totalmente digitais, em consonância com as diretrizes da Lei Geral do Licenciamento. Dessa forma, os processos publicizados no SIMMA-MG corresponderiam efetivamente aos processos de licenciamento em tramitação no estado, proporcionando avanços no alcance da transparência. Essa integração facilitaria o acompanhamento estadual do licenciamento e da fiscalização ambiental municipal, a exemplo do que já ocorre no estado do Pará (ABREU, 2016).

Mesmo com a apresentação dessas sugestões, é importante destacar que, nos níveis municipal e estadual, há quem considere que as ações estaduais já são suficientes, e que os principais desafios residem na gestão municipal. Nesse sentido, caberia aos municípios adotar uma postura mais proativa, aprofundar o conhecimento sobre a legislação, estruturar seus sistemas ambientais e investir na proteção do meio ambiente local. Essa atuação é necessária, uma vez que a competência municipal nessa área está legalmente estabelecida. Todavia, como este trabalho se dedica a analisar a condução estadual do programa, são apresentadas considerações sobre possíveis aprimoramentos nesse nível de gestão. Além disso, destaca-se que o estado possui maior experiência na execução do licenciamento ambiental, o que lhe permite compartilhar aprendizados e boas práticas com os municípios, com vistas a contribuir, assim, para o fortalecimento da gestão municipal e para a melhoria da qualidade ambiental. De forma sintética, os principais achados deste estudo e as recomendações de aprimoramento ao programa são apresentadas no Quadro 2, abaixo:

Quadro 2: Síntese dos Principais Achados e das Recomendações de Aprimoramento

Eixo de Análise	Principais Achados	Recomendações de Aprimoramento
Desenho e condução do programa	<p>O programa partiu de uma construção administrativa e normativa (não aproveitando sistematicamente experiências de outros estados), optando pela adesão voluntária dos municípios;</p> <p>A condução é marcada por experiência acumulada dos servidores estaduais (gestores e técnicos da GRA) e não por um planejamento estratégico definido;</p> <p>A criação da gerência foi um avanço para a condução do programa;</p> <p>Municípios não são envolvidos na construção do programa.</p>	<p>Formalizar o desenho do programa;</p> <p>Elaborar um planejamento estratégico mais estruturado e participativo.</p>
Requisitos para adesão municipal	<p>Requisitos são considerados suficientes por parte dos participantes da pesquisa, mas há defesa de critérios mais rígidos e objetivos por alguns;</p> <p>Para convênios, os requisitos são comprovados e há acompanhamento;</p> <p>Para competência originária, há autodeclaração e ausência de verificação e acompanhamento estadual, gerando incerteza sobre o cumprimento efetivo.</p>	<p>Conferir os requisitos para adesão à competência originária também;</p> <p>Aplicar a parte de "ajustes e complementações" (existente em convênios) à adesão à competência originária;</p> <p>Exigir que o município disponha de fundo municipal de meio ambiente para a adesão;</p> <p>Disponibilizar curso (gravado, disponível online) sobre os aspectos fundamentais ao exercício das competências e, somente após a aprovação no curso, permitir que o município comece a licenciar;</p> <p>Recomendar que os municípios disponham de servidores efetivos.</p>
Estratégias de indução à adesão	<p>As estratégias adotadas são homogêneas, não adaptadas às características dos diferentes perfis de municípios;</p> <p>Há divergência no nível estadual sobre o uso da arrecadação como fator de convencimento;</p> <p>Fraqueza dos mecanismos de indução e constrangimento dos municípios à adesão;</p> <p>A adesão cresceu significativamente (de sete para 254), alcançando todas as URAs;</p> <p>A adesão ocorre, em geral, em municípios com maiores populações, PIB <i>per capita</i> mais elevado e maior taxa de urbanização.</p> <p>Há percepção de que o número de municípios que assumiram o licenciamento estagnou;</p> <p>O grande volume de adesões tem sido sustentado, majoritariamente, pelos consórcios públicos;</p> <p>Alguns municípios estratégicos que ainda não licenciam têm interesse em aderir e já integram consórcios;</p> <p>Não há fomento ativo a consórcios por</p>	<p>Definir estratégias e regras diferentes para adesão de acordo com o tipo de município;</p> <p>Prever a obrigatoriedade de adesão para municípios com melhores indicadores e maior demanda;</p> <p>Incentivar e fortalecer os consórcios para municípios com indicadores intermediários/baixa demanda;</p> <p>Adotar estratégias mais proativas (ex: ligar para gestores, priorizar municípios que já foram capacitados);</p> <p>Mudar a metodologia de definição de municípios estratégicos, focando nos que ainda não licenciam;</p> <p>Aproveitar as estruturas consorciadas já existentes;</p> <p>Garantir que sempre ocorra uma adesão informada.</p>

	parte da gerência.	
Acompanha- mento dos municípios pela GRA/FEAM	A gerência acompanha o exercício da competência delegada, mas não há acompanhamento do exercício da competência originária; O monitoramento estadual do uso do SIMMA-MG é limitado e reativo, não sendo contínuo para todos os municípios.	Realizar o acompanhamento dos municípios de competência originária também (especialmente nos três primeiros anos); Desenvolver um sistema integrado de licenciamento e fiscalização entre estado e municípios; Utilizar o SIMMA-MG aprimorado como ferramenta de gestão para facilitar o acompanhamento estadual.
Apoio aos municípios	A existência do apoio aos municípios é um aspecto positivo do programa; Anteriormente, o foco era na capacitação e formação de estruturas. Atualmente, o foco é na indução da assunção do licenciamento; A avaliação da relação GRA-municípios é considerada satisfatória; A migração das capacitações para o formato online resultou na perda do treinamento prático "passo a passo"; A abolição do formulário de sugestão de temas dificulta o envolvimento dos municípios na definição do conteúdo das capacitações; Os municípios indicaram necessidade de maior proximidade e diálogo.	Retomar capacitações presenciais nas URAs, focadas em tipologias e estudos de caso, complementando o formato remoto; Retomar o envio de formulário de sugestão de temas após as capacitações; Implementar formulários periódicos para verificar necessidades e demandas de apoio de forma contínua; Desenvolver e disponibilizar fluxogramas detalhados e modelos de documentos aos municípios; Oferecer capacitação aos conselheiros da sociedade civil; Fornecer equipamentos, na medida do possível, para fortalecer a capacidade municipal.
Objetivos do programa	O objetivo principal extraído das falas e do PPAG é aumentar as adesões municipais; Objetivos declarados em outros canais (site da FEAM) são: maior celeridade, adaptação das decisões às especificidades locais e ampliação da participação popular; Há ausência de definição, clareza e mensuração de objetivos de longo prazo; A participação popular parece ser o objetivo com menor grau de concretização e menção pelos municípios.	Definir claramente os objetivos de curto, médio e longo prazo do programa; Incentivar a adoção de mecanismos mais amplos de participação popular pelos municípios (além dos conselhos).
Uso do SIMMA-MG	O lançamento do sistema foi um avanço na condução do programa; Surgiu como um instrumento potencial para mensuração da celeridade dos processos de licenciamento ambiental; É visto como um portal de transparência; Mais da metade dos municípios não possui processo cadastrado; Nenhum município relatou utilizá-lo para gerenciar processos, preferindo sistemas próprios, planilhas ou controles manuais.	Aprimorar o SIMMA-MG para que funcione como uma ferramenta efetiva de gestão (registro, acompanhamento e análise de processos); Tornar o SIMMA-MG obrigatório para licenciamento e fiscalização ambiental; Fusão entre o SLA (estadual) e o SIMMA-MG (municipal) para unificação da gestão ambiental no estado; Adicionar funcionalidades como um módulo interno para cadastro de requisitos pelos municípios.

Rotina de monitoramento e avaliação do programa	A rotina de M&A da gerência é incipiente e pouco sistematizada; As metas de adesão não são definidas de forma técnica (mas para serem alcançadas); Há ausência de reflexão e aprendizado sobre a principal meta da gerência; A gerência mede e acompanha trimestralmente apenas os objetivos pactuados no PPAG.	Instituir uma rotina sistemática e contínua de M&A que gere aprendizado institucional; Incluir reflexões sobre a forma de atuação da gerência e sobre o alcance de todos os objetivos do programa; Estabelecer um monitoramento periódico da alimentação do SIMMA-MG.
---	--	---

Fonte: elaboração própria (2025)

Ademais, cumpre ressaltar que, como todas as pesquisas, este estudo apresentou algumas limitações. Dentre elas, destaca-se a delimitação temporal adotada. Considerando que o estudo abrange o período entre 2017 e setembro de 2025, as análises e conclusões aqui apresentadas refletem exclusivamente as dinâmicas e os dados observados nesse intervalo. Isto é, não é possível extrapolá-las integralmente para períodos anteriores ou posteriores. Ainda nessa lógica temporal, cabe destacar que os municípios que aderiram ao processo de licenciamento após setembro de 2024 não foram considerados nas análises dos dados primários, o que gera um viés relacionado à não incorporação da perspectiva de municípios que ainda são novos no exercício do licenciamento ambiental.

Somado a isso, as análises desenvolvidas nesta pesquisa basearam-se, em grande medida, nas percepções das pessoas entrevistadas e daquelas que responderam aos questionários aplicados. Assim, as conclusões obtidas refletem interpretações, e não necessariamente fatos objetivos. Ademais, no que se refere aos questionários, o número de respostas foi inferior ao esperado, correspondendo a 35,09% dos municípios que já realizam o licenciamento e aderiram em setembro de 2024 ou antes; e a 45,61% dos municípios estratégicos que ainda não o executam. Essa limitação quantitativa pode ter impactado a representatividade dos resultados, sobretudo em relação à diversidade de realidades municipais.

Por fim, como sugestão de pesquisa, destaca-se a necessidade de análise da evolução do SIMMA-MG após algum tempo do seu lançamento. Ademais, é relevante que seja feito um estudo focado nos municípios, visando a entender até que ponto é interessante a adesão ao licenciamento por municípios individualmente, de modo a não perder o ganho de escala que seria possibilitado, por exemplo, por meio dos consórcios. Uma outra pesquisa possível seria a tentativa de avaliar, após passados tantos anos da publicação da DN Copam nº 213/2017, como tem

avançado a lógica de desafogar o licenciamento estadual, e como a adesão dos municípios ao licenciamento tem contribuído para isso.

Diante do exposto, conclui-se que, a partir da contextualização do processo de municipalização das competências ambientais no Brasil e da discussão sobre federalismo e descentralização, além da articulação dos conceitos ligados ao desenho, à implementação e à avaliação de políticas públicas, o estudo conseguiu descrever, sistematizar e analisar o desenho do programa mineiro de municipalização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental. Além disso, a implementação do programa foi analisada, bem como foram identificados os principais desafios enfrentados e os avanços decorrentes do processo de municipalização. Enfim, foram propostas sugestões de melhoria ao programa em estudo. Diante desse caminho percorrido, a pesquisa atingiu o seu objetivo geral e os seus objetivos específicos. Assim, espera-se que ela seja útil para aprimorar o programa de municipalização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental de Minas Gerais, de modo a, no longo prazo, gerar avanços na proteção da qualidade ambiental e no bem-estar da população mineira.

REFERÊNCIAS

ABREU, Emanoele Lima. **Municipalização do licenciamento ambiental: análise comparada de experiências nos Estados de Minas Gerais e Piauí**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) - Área de Concentração Meio Ambiente, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 130 f., 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. de F.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12710/13/Cap09.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

AGÊNCIA MINAS GERAIS. **Mais quatro municípios mineiros assumem competências para licenciamento ambiental**. [Belo Horizonte]: 16 jun. 2025. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/mais-quatro-municipios-mineiros-assum-em-competencias-para-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 10 dez. 2025.

ALVES, Mônica de Souza; NASCIMENTO, Alexandre Túlio Amaral; FONSECA, Alberto de Freitas Castro. A experiência dos municípios de Minas Gerais que assumiram a competência originária do licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto local. *Sustainability in Debate*, v. 13, n. 1, p. 70-89, abr. 2022. Disponível em: <https://www.periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/41539>. Acesso em: 06 abr. 2025.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0011-52582010000300003>. Acesso em: 10 set. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 52, n. 208, p. 203-245, out./dez. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril_v52_n208_p203. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 abr. 2025.

_____. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate

à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 dez. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 27 abr. 2025.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 16 set. 2025.

_____. **Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025.** Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), 9.985, de 18 de julho de 2000, e 6.938, de 31 de agosto de 1981; revoga dispositivos das Leis nºs 7.661, de 16 de maio de 1988, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2025. Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15190.htm. Acesso em: 12 out. 2025.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016.** Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida na Resolução. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 maio 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/aceso-a-informacao/atos-normativos/resolucoes/2016/resolucao-no-510.pdf/view>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRONZO, Carla. Intervenção com foco nos resultados. *In*: BRONZO, Carla; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (org.). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v. 2, p. 69-93.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1781-1804, nov./dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/KpdrvQXb6Qyky4HFdgHN9sky/>. Acesso em: 05 abr. 2025.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Acesso ao SIMMA-MG para municípios cadastrados.** [Belo Horizonte]: FEAM, [s.d.a]. Disponível em: <https://feam.br/aceso-ao-SIMMA-MG-para-munic%C3%ADpios-cadastrados>. Acesso em: 27 set. 2025.

_____. **Agenda de capacitações GRA 2025**. Belo Horizonte: FEAM, 2025. 13 p. Disponível em: <https://feam.br/documents/d/feam/agenda-grafeam-2025-pdf?download=true>. Acesso em: 25 out. 2025.

_____. **Planilha de municípios estratégicos 2025**. Belo Horizonte: Gerência de Apoio à Regularização Ambiental Municipal, 2025. Documento interno recebido por e-mail em ago. 2025.

_____. **Regularização Ambiental Municipal**. [Belo Horizonte]: FEAM, [s.d.b]. Disponível em: <https://feam.br/regulariza%C3%A7%C3%A3o-ambiental-municipal>. Acesso em: 14 abr. 2025.

_____. **Sistema Municipal de Meio Ambiente de Minas Gerais (SIMMA-MG) - painel externo, setembro de 2025**. Belo Horizonte: FEAM, 2025. Disponível em: <https://publico.armazem.quasar.srv.br/pentaho/api/repos/quasarSIMMA-MG/app/index.html?painel=externo>. Acesso em: 30 set. 2025.

_____. **Unidades Regionais de Regularização Ambiental - URAs**. [Belo Horizonte]: FEAM, [s.d.c]. Disponível em: <https://feam.br/unidades-regionais-de-regularizacao-ambiental-uras>. Acesso em: 14 set. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas. **Avaliação de políticas públicas: por onde começar? Um guia prático da metodologia do marco lógico**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/01.06_AvaliacaoDePoliticasPublicas_GuiaMarcoLogico_FJP.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

_____. Diretoria de Políticas Públicas. **Avaliação de políticas públicas: por onde começar? Um guia prático para elaboração do Mapa de Processos e Resultados e Mapa de Indicadores**. Belo Horizonte: FJP, 2022. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/03.06_Guia-MaPR-Layout-Final.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

_____. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2017. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/Consultas>. Acesso em: 14 out. 2025.

GIARETTA, Juliana Barbosa Zuquer; FERNANDES, Valdir; PHILIPPI JR, Arlindo. Desafios e Condicionantes da Participação Social na Gestão Ambiental Municipal no Brasil. **Revista O&S**, Salvador, v. 19, n. 62, p. 527-548, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 23, abr. 2002. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/osoc/a/hGW4MVnR8PpSQGGSd67cvsj>. Acesso em: 06 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados: Minas Gerais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg.html>. Acesso em: 12 out. 2025.

_____. **Malha Municipal**. Conjunto de dados geoespaciais (*shapefile*). Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas-de-setores-censitarios-divisoes-intramunicipais-e-limites.html>. Acesso em: 12 out. 2025.

_____. **Panorama do Censo 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023b. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 12 out. 2025.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023c. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-inter-no-bruto-dos-municipios.html>. Acesso em: 12 out. 2025.

INFRAESTRUTURA de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IDE-Sisema). **Unidades Regionais de Regularização Ambiental (URAs) e Unidades Regionais de Fiscalização (URFis): limites administrativos demarcados conforme Decreto nº 48.706/2023**. Conjunto de dados geoespaciais (*shapefile*). Belo Horizonte: IDE-Sisema, 2023. publicado em: 09 nov. 2023. Disponível em: <https://idesisema.meioambiente.mg.gov.br/geonetwork/srv/api/records/868edfbc-f8a8-430a-bea5-c991f9affe7e>. Acesso em: 12 out. 2025.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

_____. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 36, jan.-jul. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/228/212>. Acesso em: 18 ago. 2025.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVksXgnXDSjz/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 27 ago. 2025.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela. (Org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. 1ed.

Brasília: Enap, 2019, v. 1, p. 11-38. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 01 maio 2025.

LUI, Lizandro; TAVARES, Sara Rebello; COSTA, Marco Aurélio; KRAUSE, Cleandro; FUNARI, Armando Palermo. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: notas para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *In*: COSTA, Marco Aurélio (org.). **Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: escalas, agendas e aspectos federativos no urbano brasileiro**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2023. cap. 9, p. 229-250. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14311>. Acesso em: 18 maio 2025.

MALLMANN, Daniela. Servidores alvos de operação sobre mineração ilegal são exonerados em MG. **CNN Brasil**, Belo Horizonte, 18 set. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/mg/servidores-alvos-de-operacao-sobre-mineracao-ilegal-sao-exonerados-em-mg/>. Acesso em: 27 set. 2025.

MINAS GERAIS (Estado). **Decreto nº 48.298, de 12 de novembro de 2021**. Institui o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais. Diário do Executivo - Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 12 nov. 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48298/2021/#:~:text=Institui%20o%20Sistema%20Estadual%20de,Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20de%20Minas%20Gerais..> Acesso em: 27 set. 2025.

_____. **Decreto nº 48.707, de 25 de outubro de 2023**. Contém o Estatuto da Fundação Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências. Diário do Executivo - Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 26 out. 2023a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48707/2023/>. Acesso em: 23 maio 2025.

_____. **Deliberação Normativa Copam nº 213, de 22 de fevereiro de 2017**. Regulamenta o disposto no art. 9º, inciso XIV, alínea “a” e no art. 18, § 2º da Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será atribuição dos Municípios. Belo Horizonte, MG: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), 2017a. Disponível em: <https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=43778>. Acesso em: 27 abr. 2025.

_____. **Deliberação Normativa Copam nº 250, de 21 de março de 2024**. Altera a Deliberação Normativa Copam nº 213, de 22 de fevereiro de 2017. Belo Horizonte, MG: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), 2024a. Disponível em: https://meioambiente.mg.gov.br/documents/38374/7312188/Delibera%C3%A7%C3%A3o_Normativa_Copam_n%C2%BA_250_de_21_de_mar%C3%A7o_de_2024/c57555e3-0ff7-c721-77b4-41b76c3dd3e7?version=1.0&t=1723588009400. Acesso em: 27 set. 2025.

_____. **Deliberação Normativa Copam nº 258, de 24 de julho de 2025.** Altera a Deliberação Normativa Copam nº 213, de 22 de fevereiro de 2017, que regulamenta o disposto no art. 9º, inciso XIV, alínea “a” e no art. 18, § 2º da Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será atribuição dos Municípios, e a Deliberação Normativa Copam nº 217, de 6 de dezembro de 2017, que estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locacionais a serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), 2025a. Disponível em: <https://meioambiente.mg.gov.br/documents/d/semad/deliberaacao-normativa-copam-n-258-de-24-de-julho-de-2025-pdf?download=true>. Acesso em: 12 out. 2025.

_____. **Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - Sisema - e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/21972/2016/?cons=1>. Acesso em: 27 set. 2025.

_____. **Lei nº 24.313, de 28 de abril de 2023.** Estabelece a estrutura orgânica do poder Executivo do Estado [...]. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2023b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/24313/2023/>. Acesso em: 27 abr. 2025.

_____. **Lei nº 25.123, de 30 de dezembro de 2024.** Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - 2024-2027 para o exercício de 2025. Diário do Executivo - Minas Gerais, Belo Horizonte, 30 dez. 2024b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/orcamento-do-estado/ppag/leis/PPAG-2024-2027-Revisao-para-2025>. Acesso em: 05 maio 2025.

_____. **Lei nº 25.405, de 30 de julho de 2025.** Dispõe sobre o monitoramento e a avaliação de políticas públicas no Estado. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2025b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/25405/2025/>. Acesso em: 27 set. 2025.

_____. Portal MG. **Assumir a competência originária e estabelecer convênio para a regularização ambiental municipal.** Belo Horizonte: Governo de Minas Gerais, 2023c. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/servico/assumir-competencia-originaria-e-estabelecer-convenio-para-regularizacao-ambiental>. Acesso em: 16 out. 2025.

_____. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Fundação Estadual do Meio Ambiente; Instituto Estadual de Florestas. **Resolução Conjunta Semad/Feam/IEF nº 3.304, de 17 de junho de 2024.** Estabelece

procedimentos de acompanhamento das atividades exercidas pelos municípios no âmbito de convênios de cooperação técnica e administrativa firmados com o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com a Fundação Estadual do Meio Ambiente e com o Instituto Estadual de Florestas [...]. *Diário do Executivo - Minas Gerais*, Belo Horizonte, 5 jul. 2024c. Disponível em: <https://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=210954&m arc=>. Acesso em: 08 maio 2025.

_____. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Subsecretaria de Regularização Ambiental. **Ofício circular nº 30/SURAM-SEMAD**. Belo Horizonte, MG: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 09 mar. 2017b.

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. *Interface*, Natal, v. 3, n. 2, jul./dez. 2006.

NETO, José Ferraz. **Dados: como classificá-los?** Escola de Dados, 27 ago. 2020. Disponível em: <https://escoladedados.org/tutoriais/dados-como-classifica-los/>. Acesso em: 17 out. 2025.

NUNES, Marcela Riccomi; PHILIPPI JR, Arlindo; FERNANDES, Valdir. A atuação de conselhos do meio ambiente na gestão ambiental local. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 48-60, 2012.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 130 p. ISBN 978-85-61608-60-6. Disponível em: <https://acervo.cead.ufv.br/conteudo/pdf/Apostila%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua%202009.pdf?dl=0>. Acesso em: 05 mai. 2025.

SALGADO, Rodrigo. **Copam aprova mudanças no licenciamento ambiental de atividades do agronegócio em Minas Gerais**. Belo Horizonte: G1 Minas Gerais, 24 jul. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2025/07/24/copam-licenciamento-ambiental-agro-minas-gerais.ghtml>. Acesso em: 12 out. 2025.

SAMPAIO, Tony Vinicius Moreira. **Cartografia Temática**. Curitiba, 1a Edição, 2019. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - UFPR. Disponível em: <http://www.prppg.ufpr.br/site/ppggeografia/wp-content/uploads/sites/71/2018/03/cartografia-temtica.pdf>. Acesso em 17 out. 2025.

SANTOS, Caroline Souza dos. Implementação de políticas públicas, um processo contínuo de formulação da agenda? *In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2017, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: ANPUR, 2017. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1784>. Acesso em: 05 abr. 2025.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: **Unicamp - Núcleo de Estudos e Políticas Públicas - NEPP**, 2000. (Caderno nº 48).

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 14 ago. 2025.

SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, suplemento 2, jun. 2019.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, SP, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014. Disponível em:
<https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/10977>. Acesso em: 9 jun. 2025.

APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) - Entrevista

Você está sendo convidado(a) a participar de uma pesquisa vinculada ao Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) do Curso Superior de Administração Pública da Fundação João Pinheiro, desenvolvida pela aluna Gabriela Lorena Borges Gonçalves. Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - CEP/FHEMIG, sob o parecer nº 7.699.722. Ressalta-se que o título da pesquisa foi atualizado, não tendo mais como foco específico os municípios conveniados. O título provisório atual é: Análise da Municipalização das Competências de Licenciamento, Controle e Fiscalização Ambiental em Minas Gerais. Por favor, leia este documento com atenção antes de assiná-lo. Caso tenha alguma palavra ou frase que não compreenda, converse com a pesquisadora responsável para esclarecimentos. Este termo tem o objetivo de informar sobre a pesquisa e solicitar sua permissão para participar.

Esta pesquisa tem o objetivo central de analisar dimensões específicas relacionadas ao desenho e à implementação da municipalização do licenciamento ambiental no estado de Minas Gerais, na busca de identificar os principais avanços e desafios decorrentes da implementação desse programa no estado. Assim, espera-se que a pesquisa subsidie a elaboração de um trabalho acadêmico fundamentado e crítico.

Este tipo de investigação demanda entrevistas que permitam captar de forma mais completa a dinâmica, os contextos e as circunstâncias associadas ao objeto de análise. A seleção dos profissionais a serem entrevistados ocorre por meio do método conhecido como *snowball*, no qual os primeiros indivíduos escolhidos são considerados estratégicos para a compreensão da temática, e indicam novos participantes para a formação de uma rede de contatos a ser entrevistada.

Caso aceite participar, será realizada uma entrevista semiestruturada, com duração aproximada de 60 minutos, conduzida pela pesquisadora. Ao concordar com a participação na entrevista, o(a) Sr.(a) também autoriza, de forma voluntária, a gravação em áudio da conversa, exclusivamente para fins de registro e análise científica. Essa gravação será armazenada de forma segura, utilizada apenas pela pesquisadora, e será excluída após o término da pesquisa.

Toda pesquisa com seres humanos envolve algum nível de risco. Nesta pesquisa, os possíveis riscos ou desconfortos são mínimos e envolvem o tempo dedicado à entrevista, possíveis sentimentos de constrangimento ao tratar de

aspectos institucionais ou políticos e, em alguns casos, receios quanto à interpretação de suas respostas. Para minimizar esses riscos, garantimos o anonimato, a confidencialidade dos dados e a liberdade da pessoa participante de não responder a qualquer pergunta ou de encerrar a entrevista a qualquer momento, sem qualquer prejuízo.

Porém, a pesquisa também poderá gerar benefícios indiretos. A participação nesta pesquisa poderá contribuir para o aprimoramento do programa de municipalização do licenciamento ambiental em Minas Gerais, ao identificar boas práticas, desafios e lacunas na sua implementação. Os resultados poderão apoiar tanto os órgãos estaduais quanto os municípios na melhoria da gestão ambiental local e na estruturação de futuras adesões ao programa.

Do ponto de vista acadêmico, a pesquisa busca preencher lacunas na literatura sobre a descentralização ambiental, contribuindo para o avanço do conhecimento em Administração Pública e políticas públicas. Assim, embora não haja benefícios diretos aos participantes, sua colaboração pode gerar impactos positivos para o programa público e para a produção científica.

A participação é totalmente voluntária. O(a) Sr.(a) poderá desistir a qualquer momento, sem prejuízo a seu vínculo institucional. Não haverá pagamento ou ressarcimento, mas também não haverá nenhum custo pessoal associado à participação. Caso ocorra algum problema ou dano com o(a) Sr.(a), resultante de sua participação na pesquisa, o(a) Sr.(a) receberá todo o atendimento necessário, sem nenhum custo pessoal e garantimos indenização diante de eventuais fatos comprovados, com nexos causal com a pesquisa.

Solicitamos também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de políticas públicas e publicar em revista científica nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto, bem como em todas as fases da pesquisa.

É assegurada a assistência durante toda a pesquisa, bem como é garantido ao(à) Sr.(a) o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências. Caso o(a) Sr.(a) tenha dúvidas, poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável Gabriela Lorena Borges Gonçalves, pelo telefone (31) 99629-3009 e/ou pelo e-mail gabrielaabborges@gmail.com.

Se desejar entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - CEP/FHEMIG, responsável pela

apreciação ética desta pesquisa, para obter informações adicionais sobre seus direitos como participante ou registrar qualquer reclamação, você poderá utilizar os seguintes canais: Endereço: Rodovia Papa João Paulo II, 4001 - 13º andar do Edifício Gerais - Cidade Administrativa; Bairro Serra Verde - Belo Horizonte - MG - CEP: 31630-901; Telefone: (31) 3915-9343; E-mail: cep@fhemig.mg.gov.br.

Curso Superior de Administração Pública - CSAP

Pesquisadora responsável: Gabriela Lorena Borges Gonçalves

Orientadora: Karina Rabelo Leite Marinho

E-mail: karina.rabelo@fjp.mg.gov.br

Belo Horizonte, _____ de _____ de _____.

Assinatura do(a) entrevistado(a): _____

APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista destinado aos Servidores Estaduais

Objetivo: captar a percepção da equipe técnica estadual sobre o desenho e a implementação do programa de municipalização do licenciamento ambiental em Minas Gerais.

Formato: semiestruturado (perguntas abertas).

Bloco 1 - Início

- Agradecer pelo tempo disponibilizado para a conversa.
 - Informar que a entrevista terá duração aproximada de uma hora.
 - Apresentar-me como aluna do 8º período e explicar o objetivo da pesquisa.
 - Reforçar que, conforme o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, a entrevista é exclusivamente para fins acadêmicos, que o anonimato dos participantes será garantido, e que a gravação servirá apenas para consulta e posterior análise.
 - Perguntar se o(a) entrevistado(a) tem alguma dúvida antes de iniciar.
-

Bloco 2 - Contexto e Desenho do Programa

1. Há quanto tempo você trabalha (ou trabalhou) com a municipalização das competências ambientais?
2. Como você descreveria, em linhas gerais, a sua experiência com a municipalização até agora?
3. Qual problema ou demanda motivou a criação do programa mineiro de municipalização do licenciamento ambiental? Qual era o contexto institucional e político na época da formulação?
4. O programa foi formalmente desenhado pela FEAM? Foi utilizada alguma ferramenta de planejamento racional? Se sim, qual (is)? Quando e como esse processo ocorreu? Houve participação de diferentes níveis hierárquicos e entes federativos?
5. Quais atores participaram da formulação do programa e quais eram seus interesses e recursos?
6. Quem foi definido como público-alvo do programa?
7. Quais eram os principais objetivos do programa ao ser criado? Esses objetivos mudaram? Você acredita que esses objetivos estão sendo alcançados?

8. Na sua percepção, como tem sido o tempo médio de análise dos processos de licenciamento pelo estado? Você diria que ele é adequado? A municipalização reduz esse tempo?
 9. Existiam outras alternativas de condução do programa? Por que o modelo atual foi escolhido?
 10. Como outra forma de estruturar o programa, a GRA poderia incentivar e ensinar a criação de consórcios?
 11. Como você avalia o estágio atual de maturidade do programa?
-

Bloco 3 - Base Normativa e Indução

12. Na sua visão, como a legislação - especialmente a LC nº 140/2011 e a DN Copam nº 213/2017 - influenciou o processo de municipalização do licenciamento em Minas Gerais? Houve avanços ou desafios decorrentes desses marcos?
 13. Em 2017, a SURAM/SEMAD enviou um ofício aos prefeitos dos 853 municípios mineiros informando sobre a publicação da DN 213 e convidando-os a assumirem a competência ambiental. Qual foi a importância desse tipo de ação para fomentar a adesão municipal? Que outras ações têm sido feitas para induzir os municípios a assumirem as competências ambientais?
 14. Na sua percepção, quais são os principais fatores que levam os municípios a aderirem ao programa?
 15. Há influência de outros Poderes ou atores políticos no programa?
 16. Reformas administrativas, como a ocorrida em 2023, ou ciclos políticos impactam o programa? Se sim, como?
-

Bloco 4 - Implementação e Capacidades Institucionais

17. Você considera que os requisitos para que os municípios assumam o licenciamento ambiental são suficientes? Eles são checados?
18. Na sua percepção, como tem funcionado o licenciamento ambiental nos municípios que assumiram tal competência?
19. Os municípios recebem treinamento quanto ao fluxo para emissão das licenças?

20. Que tipos de apoio técnico, capacitação e materiais a FEAM oferece aos municípios?
 21. Há materiais padronizados ou capacitações regulares? Com que frequência são realizadas? Como são definidos os temas das capacitações? Há algum tipo de envolvimento municipal na definição?
 22. Como é o fluxo para adesão à competência originária? E para celebração de convênios?
 23. Como é a relação com conselhos municipais de meio ambiente? Há apoio para fortalecimento dessas estruturas?
 24. Você considera que a equipe técnica e os recursos financeiros municipais são suficientes para o licenciamento?
 25. Como a FEAM monitora o uso do sistema SIMMA-MG pelos municípios? Eles têm alimentado regularmente o sistema?
 26. Como é o impacto do SIMMA-MG para o controle dos processos de licenciamento por parte dos municípios?
 27. O programa é monitorado? Com alguma frequência, vocês param e avaliam os fluxos de trabalho?
-

Bloco 5 - Relação Federativa e Governança

28. Como você descreveria o papel da GRA na condução da municipalização do licenciamento ambiental em Minas Gerais?
29. Como você avalia a relação entre a GRA e os municípios? Há espaço para diálogo, ou o Estado define previamente os critérios e os municípios apenas aderem?
30. O repasse da receita oriunda das licenças ambientais atua como incentivo efetivo à adesão dos municípios ao programa? Você considera que essa receita é suficiente para cobrir os gastos com pessoal oriundos da estrutura técnica e os profissionais necessários nos municípios para o licenciamento? Esse fator já foi objeto de análise ou preocupação por parte da FEAM?
31. Na prática, como funciona a definição do valor das licenças ambientais pelos municípios? Existe risco de uso político desse instrumento pelos prefeitos?
32. Quando o estado licencia, algum percentual do valor da licença é transferido para o município onde o empreendimento se localiza?

33. Há conflitos ou sobreposição de atribuições entre Estado e municípios? Como são resolvidos? Especialmente na fiscalização, há conflitos relacionados à fiscalização por vários entes (*atuação desordenada, com sobreposições; deficiência na proteção ambiental, devido à perda de eficiência; conflitos entre órgãos ambientais*)?
-

Bloco 6 - Avaliação, Resultados e Desafios

34. Quais são os principais desafios enfrentados pela FEAM na implementação do programa?
35. Quais você considera serem as maiores dificuldades enfrentadas pelos municípios no processo de implementação do licenciamento ambiental? (*Se necessário, posso dar exemplos como: estrutura, pessoal técnico, capacitação, apoio institucional, etc.*). Há estratégias para mitigá-las?
36. Existe hoje algum desvio percebido entre o que foi planejado e o que está sendo implementado? Qual?
37. Você considera que os meios utilizados para execução do programa estão alinhados aos objetivos?
38. Quais são os principais benefícios da municipalização do licenciamento?
39. Quais são os principais riscos percebidos da municipalização do licenciamento (*clientelismo, fragilidade técnica, descontinuidade política, interferência política*)?
40. Que melhorias você sugeriria para aprimorar o desenho ou a implementação do programa?
-

Bloco 7 - Encerramento

41. Você gostaria de acrescentar algo que não foi abordado, mas que considera importante?
- Pedir indicação de outras pessoas que representem o governo estadual para conversar sobre o programa, de modo a contribuir com a pesquisa.
 - Agradecer pela participação e colocar-me à disposição para contatos ou dúvidas futuras.

APÊNDICE C - Questionário enviado aos Municípios que Exercem as Competências Ambientais

Você está sendo convidado(a) a participar de uma pesquisa vinculada ao Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) do Curso Superior de Administração Pública da Fundação João Pinheiro, desenvolvida pela aluna Gabriela Lorena Borges Gonçalves, sob orientação da professora Karina Rabelo Leite Marinho. Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - CEP/FHEMIG, parecer nº 7.699.722. Ressalta-se que o título da pesquisa foi atualizado, não tendo mais como foco específico os municípios conveniados. O título provisório atual é: **Análise da Municipalização das Competências de Licenciamento, Controle e Fiscalização Ambiental em Minas Gerais.**

Esta pesquisa tem o objetivo central de analisar dimensões específicas relacionadas ao desenho e à implementação da municipalização do licenciamento ambiental no estado de Minas Gerais, na busca de identificar os principais avanços e desafios decorrentes da implementação desse programa no estado. Assim, espera-se que a pesquisa subsidie a elaboração de um trabalho acadêmico fundamentado e crítico.

Com a aplicação deste formulário, espera-se entender a percepção dos municípios que licenciam sobre a implementação do programa de municipalização do licenciamento ambiental, bem como os desafios enfrentados.

- **Participação:** o preenchimento do questionário leva em média 20 minutos. Sua participação é voluntária e você poderá desistir a qualquer momento, sem qualquer prejuízo ou custo pessoal.
- **Riscos e desconfortos:** são mínimos, relacionados apenas ao tempo de resposta, a eventuais sentimentos de constrangimento ao tratar de aspectos institucionais ou políticos, ou receios quanto à interpretação das respostas. Para minimizar tais riscos, garantimos anonimato e confidencialidade dos dados; liberdade para não responder a qualquer questão; possibilidade de encerrar sua participação a qualquer momento.
- **Benefícios:** não há benefícios diretos, mas a pesquisa poderá contribuir para aprimorar o programa de municipalização do licenciamento ambiental em Minas Gerais; apoiar órgãos estaduais e municípios na gestão ambiental

local; gerar conhecimento acadêmico sobre descentralização ambiental e políticas públicas.

- Garantias ao participante: caso algum dano resulte de sua participação, você terá direito a todo atendimento necessário, sem custo, além de indenização diante de fatos comprovados com nexo causal com a pesquisa.
- Informações adicionais sobre o questionário:

Ao final de cada bloco de perguntas, haverá um espaço aberto para inserção de comentários gerais, caso queira detalhar ou complementar sua resposta.

Na maior parte das questões, existe a alternativa “Não sei informar”, justamente para evitar que você precise arriscar respostas sem segurança.

Para garantir maior precisão nas respostas, recomenda-se que este questionário seja preenchido por servidor(a) da área ambiental do município.

Contatos:

1. Pesquisadora responsável: Gabriela Lorena Borges Gonçalves - tel. (31) 99629-3009 | e-mail: gabrielaabborges@gmail.com
2. Orientadora: Profa. Karina Rabelo Leite Marinho - e-mail: karina.rabelo@fjp.mg.gov.br
3. Comitê de Ética em Pesquisa da FHEMIG - tel. (31) 3915-9343 | e-mail: cep@fhemig.mg.gov.br

Declaração de consentimento - Ao selecionar a opção “Aceito participar da pesquisa”, você confirma que leu e compreendeu as informações acima; foi informado(a) sobre os objetivos, riscos e benefícios da pesquisa; concorda, de forma livre e esclarecida, em participar do questionário.

- () Aceito participar da pesquisa.
() Não aceito participar da pesquisa.

Bloco 1 - Perfil da Pessoa Respondente

1. Qual é o município em que você trabalha?
2. Qual é o seu cargo ou a sua função no município?

Bloco 2 - Estrutura Institucional

3. O que levou à adesão do município ao programa de municipalização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental (caso necessário, selecione mais de uma alternativa)? () Mais agilidade nos processos de licenciamento () Proximidade dos empreendimentos a serem licenciados () Controle dos impactos ambientais locais () Desburocratização () Autonomia nas tomadas de decisões () Ganho de arrecadação municipal () Pressão popular () Não sei informar () Outro:
4. O município possui órgão ambiental? Caso possua, qual é o nome do órgão (ex.: Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Meio Ambiente e Agricultura, Secretaria de Obras e Meio Ambiente, Departamento ou Coordenação de Meio Ambiente, Divisão de Meio Ambiente e Pesca...)?
5. Considerando a demanda de processos de licenciamento no município, e a necessidade de emissão de licenças, com suas devidas condicionantes, a quantidade e a qualificação dos profissionais é () Adequada () Parcialmente adequada () Inadequada () Não sei informar
6. Como você caracterizaria, de forma geral, o vínculo dos servidores que atuam no licenciamento ambiental em seu município? () Majoritariamente efetivos () Majoritariamente vínculos precários (comissionados, temporários, estagiários, etc.) () Equilíbrio entre efetivos e vínculos precários () Não sei informar
7. Os servidores responsáveis pelo licenciamento são: () Técnicos próprios () Técnicos em consórcio () Ambos () Não sei informar () Outro:
8. O município possui fiscais em quantidade e qualificação suficientes para garantir a regularidade do licenciamento? () Sim () Parcialmente () Não () Não sei informar
9. Tempo médio de atuação da equipe com licenciamento ambiental: () Menos de um ano () De um a três anos () Mais de três anos () Não sei informar
10. Caso julgue necessário, insira comentários gerais sobre este bloco, de modo a facilitar a compreensão das respostas fornecidas.

Bloco 3 - Implementação do Programa

11. O município possui um fluxo claro para o licenciamento ambiental? () Sim () Parcialmente () Não () Não sei informar

12. Desde que o município assumiu o licenciamento, já foram concedidas licenças? () Sim, regularmente () Sim, mas poucas () Não () Não sei informar
13. Como o município gerencia e acompanha os processos de licenciamento ambiental, desde a entrada até o monitoramento dos empreendimentos licenciados?
14. O município conta com Conselho Municipal de Meio Ambiente em funcionamento? () Sim, com composição paritária entre sociedade civil e governo () Sim, com composição parcialmente paritária entre sociedade civil e governo () Sim, sem composição paritária entre sociedade civil e governo () Não há Conselho Municipal de Meio Ambiente em funcionamento no município () Não sei informar
15. Como você descreveria a atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente (se possível, descreva sobre aspectos como: temas tratados nas reuniões; periodicidade das reuniões; principais desafios enfrentados; e outros temas que julgar relevantes)?
16. O Conselho Municipal de Meio Ambiente é consultado para decidir sobre o deferimento ou indeferimento de licenças ambientais? () Sempre () Às vezes () Raramente () Nunca () Não sei informar
17. Como é definido o valor das licenças ambientais?
18. A arrecadação com licenciamento: () Cobre totalmente os custos para manutenção da estrutura necessária () Cobre parcialmente os custos para manutenção da estrutura necessária () Não cobre os custos para manutenção da estrutura necessária () Não sei informar
19. Os empreendimentos e atividades licenciados são vistoriados para verificar o cumprimento das condicionantes estabelecidas pelas licenças? () Sempre () Quase sempre () Raramente () Nunca () Não sei informar
20. Existe mecanismo(s) de denúncia para empreendimentos ambientalmente irregulares? () Sim, formal (protocolo ou sistema) () Sim, informal (telefone, e-mail, atendimento presencial) () Não () Não sei informar () Outro:
21. As atividades licenciadas pelo município refletem a tipologia definida pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente? () Sim () Parcialmente, o município licencia também outras atividades () Não, todas as atividades licenciadas

- diferem da tipologia definida pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente ()
Não sei informar
22. O município alimenta regularmente o SIMMA-MG? () Sim () Não () Não sei informar
23. Como as informações sobre os processos de licenciamento (valores, decisões, condicionantes) são disponibilizadas para a população?
24. Caso julgue necessário, insira comentários gerais sobre este bloco, de modo a facilitar a compreensão das respostas fornecidas.
-

Bloco 4 - Apoio da GRA

25. A equipe recebeu algum tipo de treinamento pelo órgão estadual (atualmente, GRA) quando começou a licenciar? () Sim () Não () Não sei informar
26. Como você avalia o apoio disponibilizado pela GRA? () Muito bom () Bom () Regular () Ruim () Muito ruim () Não sei avaliar
27. Tipos de apoio recebidos (caso necessário, selecione mais de uma alternativa): () Capacitação () Visita técnica () Disponibilização de materiais de consulta () Atendimento via e-mail () Atendimento telefônico () Atendimento presencial () Não sei informar () Outro:
28. Você entende que os temas das capacitações ofertadas pela GRA são adequados às demandas municipais? () Sim () Parcialmente () Não () Não sei informar
29. Qual outro tipo de apoio você acha que seria necessário?
30. Caso julgue necessário, insira comentários gerais sobre este bloco, de modo a facilitar a compreensão das respostas fornecidas.
-

Bloco 5 - Avaliação, Resultados e Desafios

31. Você conhece os requisitos para que um município assuma as competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental? Você acha que eles são suficientes? () Conheço e considero suficientes () Conheço e considero insuficientes () Não conheço
32. Na sua opinião, quão eficiente é o sistema de licenciamento ambiental no município? () Muito eficiente () Eficiente () Neutro () Pouco eficiente () Nada eficiente () Não sei informar

33. O município possui legislação ambiental própria que trata do licenciamento ambiental? () Sim () Não () Em elaboração () Não sei informar
34. Quais são os principais benefícios da municipalização do licenciamento, controle e fiscalização ambiental?
35. Quais são as principais dificuldades enfrentadas no seu município no licenciamento, controle e fiscalização ambiental?
36. No seu entendimento, quais são os objetivos da municipalização das competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental? Eles estão sendo alcançados? Por quê?
37. Como você avalia, desde a municipalização do licenciamento ambiental, o alcance dos seguintes objetivos: maior celeridade no licenciamento ambiental, adequação do licenciamento às especificidades locais e participação popular?
38. Quais ações a FEAM poderia adotar para melhorar o alcance desses objetivos?
39. O artigo 9º da LC nº 140 estabelece que os municípios são responsáveis pelo licenciamento ambiental das atividades com impacto local, mas prevê que os estados definam, por meio de seus Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, a tipologia dessas atividades para orientar os municípios. Na sua visão, a definição das tipologias de impacto local pelo estado: () Fortalece a coordenação federativa () Limita a autonomia municipal () É neutra () Não sei informar
40. Na sua percepção, a qualidade da prestação dos serviços de licenciamento ambiental após a municipalização é: () Melhor () Igual () Pior () Não sei informar
41. Você enxerga riscos de uso político ou práticas indevidas no processo de licenciamento municipal? () Sim () Parcialmente () Não () Prefiro não responder
42. Na prática, as decisões no licenciamento seguem critérios técnicos claros ou dependem da interpretação individual dos implementadores? () Principalmente critérios técnicos () Dependem muito da interpretação individual dos implementadores () Misto () Não sei informar
43. Que melhorias você sugere para o programa de municipalização do licenciamento ambiental?

44. Gostaria de acrescentar algo que não foi abordado, mas que considera importante?

APÊNDICE D - Questionário enviado aos Municípios Estratégicos que ainda Não Exercem as Competências Ambientais

Você está sendo convidado(a) a participar de uma pesquisa vinculada ao Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) do Curso Superior de Administração Pública da Fundação João Pinheiro, desenvolvida pela aluna Gabriela Lorena Borges Gonçalves, sob orientação da professora Karina Rabelo Leite Marinho. Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - CEP/FHEMIG, parecer nº 7.699.722. Ressalta-se que o título da pesquisa foi atualizado, não tendo mais como foco específico os municípios conveniados. O título provisório atual é: **Análise da Municipalização das Competências de Licenciamento, Controle e Fiscalização Ambiental em Minas Gerais.**

Esta pesquisa tem o objetivo central de analisar dimensões específicas relacionadas ao desenho e à implementação da municipalização do licenciamento ambiental no estado de Minas Gerais, na busca de identificar os principais avanços e desafios decorrentes da implementação desse programa no estado. Assim, espera-se que a pesquisa subsidie a elaboração de um trabalho acadêmico fundamentado e crítico.

Com a aplicação deste formulário, espera-se identificar barreiras, percepções e condições necessárias para adesão dos municípios ao licenciamento ambiental, uma competência prevista na Lei Complementar nº 140/2011 e, em Minas Gerais, regulamentada pela Deliberação Normativa Copam nº 213/2017.

- **Participação:** o preenchimento do questionário leva em média 10 minutos. Sua participação é voluntária e você poderá desistir a qualquer momento, sem qualquer prejuízo ou custo pessoal.
- **Riscos e desconfortos:** são mínimos, relacionados apenas ao tempo de resposta, a eventuais sentimentos de constrangimento ao tratar de aspectos institucionais ou políticos, ou receios quanto à interpretação das respostas. Para minimizar tais riscos, garantimos anonimato e confidencialidade dos dados; liberdade para não responder a qualquer questão; possibilidade de encerrar sua participação a qualquer momento.
- **Benefícios:** não há benefícios diretos, mas a pesquisa poderá contribuir para aprimorar o programa de municipalização do licenciamento ambiental em Minas Gerais; apoiar órgãos estaduais e municípios na gestão ambiental

local; gerar conhecimento acadêmico sobre descentralização ambiental e políticas públicas.

- Garantias ao participante: caso algum dano resulte de sua participação, você terá direito a todo atendimento necessário, sem custo, além de indenização diante de fatos comprovados com nexos causal com a pesquisa.
- Informações adicionais sobre o questionário:

Ao final de cada bloco de perguntas, haverá um espaço aberto para inserção de comentários gerais, caso queira detalhar ou complementar sua resposta.

Na maior parte das questões, existe a alternativa “Não sei informar”, justamente para evitar que você precise arriscar respostas sem segurança.

Para garantir maior precisão nas respostas, recomenda-se que este questionário seja preenchido por servidor(a) da área ambiental do município.

Contatos:

1. Pesquisadora responsável: Gabriela Lorena Borges Gonçalves - tel. (31) 99629-3009 | e-mail: gabrielaabborges@gmail.com
2. Orientadora: Profa. Karina Rabelo Leite Marinho - e-mail: karina.rabelo@fjp.mg.gov.br
3. Comitê de Ética em Pesquisa da FHEMIG - tel. (31) 3915-9343 | e-mail: cep@fhemig.mg.gov.br

Declaração de consentimento - Ao selecionar a opção “Aceito participar da pesquisa”, você confirma que leu e compreendeu as informações acima; foi informado(a) sobre os objetivos, riscos e benefícios da pesquisa; concorda, de forma livre e esclarecida, em participar do questionário.

- () Aceito participar da pesquisa.
() Não aceito participar da pesquisa.

Bloco 1 - Perfil da Pessoa Respondente

1. Qual é o município em que você trabalha?
2. Qual é o seu cargo ou a sua função no município?

Bloco 2 - Razões para o Município Não Assumir o Licenciamento Ambiental

3. O município já avaliou formalmente a adesão? () Sim () Não () Não sei informar
4. O município possui órgão ambiental? Caso possua, qual é o nome do órgão (ex.: Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Meio Ambiente e Agricultura, Secretaria de Obras e Meio Ambiente, Departamento ou Coordenação de Meio Ambiente, Divisão de Meio Ambiente e Pesca...)?
5. O município conta com Conselho Municipal de Meio Ambiente em funcionamento? () Sim, com composição paritária entre sociedade civil e governo () Sim, com composição parcialmente paritária entre sociedade civil e governo () Sim, sem composição paritária entre sociedade civil e governo () Não há Conselho Municipal de Meio Ambiente em funcionamento no município () Não sei informar
6. Quais são as principais razões para o município ainda não licenciar (caso necessário, selecione mais de uma alternativa)? () Falta de equipe técnica em quantidade e qualificação suficiente () Falta de capacitação () Falta de fiscais/estrutura de fiscalização () Custos financeiros elevados () Falta de informação sobre requisitos () Baixa demanda de processos de licenciamento das empresas do município () Não sei informar () Outro:
7. Você conhece os requisitos para que um município assuma as competências para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental? () Conheço e acho que são alcançáveis () Conheço e acho que são requisitos de difícil cumprimento () Não conheço
8. O município participa atualmente de algum consórcio público intermunicipal (caso necessário, selecione mais de uma alternativa)? () Sim, consórcio de saúde () Sim, consórcio de resíduos sólidos () Não participa de consórcio () Não sei informar () Outro:
9. Já foi discutida a possibilidade de assumir o licenciamento ambiental em consórcio com outros municípios? () Sim, formalmente () Sim, de forma preliminar () Não () Não sei informar
10. Na sua percepção, quais seriam as principais vantagens de aderir a um consórcio para exercer o licenciamento ambiental (caso necessário, selecione mais de uma alternativa)? () Compartilhamento de custos e recursos () Viabilização de equipe técnica qualificada () Maior eficiência administrativa () Fortalecimento da gestão ambiental regional () Outro:

11. Quais seriam as principais barreiras para adesão ao licenciamento ambiental em consórcio (caso necessário, selecione mais de uma alternativa)? () Dificuldade política entre municípios vizinhos () Falta de informação técnica sobre como implantar () Custos considerados altos () Falta de apoio estadual () Outro:
12. Como você avalia a condução dos processos de licenciamento ambiental pelo estado de Minas Gerais? () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Não sei informar
13. Caso julgue necessário, insira comentários gerais sobre este bloco, de modo a facilitar a compreensão das respostas fornecidas.
-

Bloco 3 - Percepções sobre o Programa de Municipalização do Licenciamento Ambiental

14. Você avalia que a municipalização traz mais benefícios ou riscos? () Mais benefícios () Mais riscos () Neutro
15. Quais benefícios você enxerga para o município caso venha a licenciar?
16. Quais riscos/desafios você enxerga para o município caso venha a licenciar?
17. Como você avalia a relação com a FEAM sobre este tema? () Boa () Regular () Fraca () Inexistente () Não sei informar
18. O município já recebeu orientações/capacitações sobre a possibilidade de licenciar? () Sim () Não () Não sei informar
19. Caso julgue necessário, insira comentários gerais sobre este bloco, de modo a facilitar a compreensão das respostas fornecidas.
-

Bloco 4 - Condições para Adesão

20. O que seria necessário para o município assumir o licenciamento (caso necessário, selecione mais de uma alternativa)? () Mais capacitação () Reforço financeiro () Contratação de pessoal () Não sei informar () Outro:
21. Em quanto tempo o município considera possível assumir o licenciamento, caso as condições sejam atendidas? () Até um ano () De um a três anos () Mais de três anos () Não pretende assumir o licenciamento () Não sei informar
22. Caso julgue necessário, insira comentários gerais sobre este bloco, de modo a facilitar a compreensão das respostas fornecidas.

Bloco 5 - Encerramento

23. O que você gostaria de sugerir para que o programa de municipalização do licenciamento ambiental seja mais atrativo aos municípios?
24. Gostaria de acrescentar algo que não foi abordado, mas que considera importante?

ANEXO A - Lista de Municípios por Unidade Regional de Regularização Ambiental (URA)

Quadro A1: Municípios por Unidade Regional de Regularização Ambiental (URA)

URA	Municípios
Alto Paranaíba	Abadia dos Dourados, Arapuá, Biquinhas, Campos Altos, Carmo do Paranaíba, Cedro do Abaeté, Coromandel, Cruzeiro da Fortaleza, Douradoquara, Grupiara, Guarda-Mor, Guimarânia, Ibiá, Lagamar, Lagoa Formosa, Lagoa Grande, Matutina, Monte Carmelo, Morada Nova de Minas, Paineiras, Patos de Minas, Patrocínio, Pratinha, Presidente Olegário, Rio Paranaíba, Santa Rosa da Serra, São Gonçalo do Abaeté, São Gotardo, Serra do Salitre, Tiros, Varjão de Minas, Vazante.
Alto São Francisco	Abaeté, Araçai, Araújos, Arcos, Bambuí, Belo Vale, Bom Despacho, Bonfim, Cachoeira da Prata, Caetanópolis, Camacho, Capitólio, Carmo da Mata, Carmo do Cajuru, Carmópolis de Minas, Cláudio, Conceição do Pará, Córrego Danta, Córrego Fundo, Crucilândia, Desterro de Entre Rios, Divinópolis, Dolores do Indaiá, Doloresópolis, Estrela do Indaiá, Felixlândia, Florestal, Formiga, Fortuna de Minas, Igaratinga, Iguatama, Inhaúma, Itaguara, Itapeçerica, Itatiaiuçu, Itaúna, Japaraíba, Jeceaba, Lagoa da Prata, Leandro Ferreira, Luz, Maravilhas, Martinho Campos, Mateus Leme, Medeiros, Moema, Morro da Garça, Nova Serrana, Oliveira, Onça de Pitangui, Pains, Papagaios, Pará de Minas, Paraopeba, Passa Tempo, Pedra do Indaiá, Pequi, Perdígão, Piedade dos Gerais, Pimenta, Piracema, Pitangui, Piumhi, Pompéu, Quartel Geral, Rio Manso, Santo Antônio do Monte, São Francisco de Paula, São Gonçalo do Pará, São José da Varginha, São Roque de Minas, São Sebastião do Oeste, Serra da Saudade, Tapiraí, Vargem Bonita.
Central Metropolitana	Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Congonhas, Contagem, Esmeraldas, Funilândia, Ibirité, Igarapé, Itabirito, Jaboticatubas, Jequitibá, Juatuba, Lagoa Santa, Mariana, Mário Campos, Matozinhos, Moeda, Nova Lima, Nova União, Ouro Preto, Pedro Leopoldo, Prudente de Moraes, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia, Santana do Riacho, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Sete Lagoas, Taquaraçu de Minas, Vespasiano.
Jequitinhonha	Águas Vermelhas, Almenara, Alvorada de Minas, Angelândia, Araçuaí, Aricanduva, Bandeira, Berilo, Cachoeira de Pajeú, Capelinha, Carbonita, Chapada do Norte, Coluna, Comercinho, Conceição do Mato Dentro, Congonhas do Norte, Cordisburgo, Coronel Murta, Couto de Magalhães de Minas, Curral de Dentro, Curvelo, Datas, Diamantina, Divisa Alegre, Divisópolis, Felício dos Santos, Felisburgo, Francisco Badaró, Frei Lagonegro, Gouvêa, Inimutaba, Itamarandiba, Itaobim, Itinga, Jacinto, Jenipapo de Minas, Jequitinhonha, Joaíma, Jordânia, José Gonçalves de Minas, Leme do Prado, Mata Verde, Medina, Minas Novas, Monjolos, Monte Formoso, Morro do Pilar, Padre Paraíso, Palmópolis, Pedra Azul, Ponto dos Volantes, Presidente Juscelino, Presidente Kubitschek, Rio do Prado, Rio Vermelho, Rubim, Salto da Divisa, Santa Cruz de Salinas, Santa Maria do Salto, Santana de Pirapama, Santo Antônio do Itambé, Santo Antônio do Jacinto, Santo Hipólito, São Gonçalo do Rio Preto, Senador Modestino Gonçalves, Serra Azul de Minas, Serro, Setubinha, Turmalina, Veredinha, Virgem da Lapa.
Leste Mineiro	Açucena, Água Boa, Águas Formosas, Aimorés, Alpercata, Alvarenga, Alvinópolis, Antônio Dias, Ataléia, Barão de Cocais, Bela Vista de Minas, Belo Oriente, Bertópolis, Bom Jesus do Amparo, Bom Jesus do Galho, Braúnas, Bugre, Campanário, Cantagalo, Capitão Andrade, Carai, Caratinga, Carlos Chagas, Carmésia, Catas Altas, Catuji, Central de Minas, Conceição de Ipanema, Conselheiro Pena, Coroaci, Coronel Fabriciano, Córrego Novo, Crisólita, Cuparaque, Dionísio, Divino das Laranjeiras, Divinolândia de Minas, Dom Cavati, Dom Joaquim, Dolores de Guanhanes, Engenheiro Caldas, Entre Folhas, Fernandes Tourinho, Ferros, Franciscópolis, Frei Gaspar, Frei Inocência, Fronteira dos Vales, Galiléia, Goiabeira, Gonzaga, Governador Valadares, Guanhanes, Iapu, Imbé de Minas, Inhapim, Ipaba, Ipanema, Ipatinga, Itabira, Itabirinha, Itaipé, Itambacuri, Itambé do Mato Dentro, Itanhomi, Itueta, Jaguaracu, Jampruca, Joanésia, João Monlevade, José Raydan, Ladainha, Machacalis, Malacacheta, Mantena, Marilac, Marliéria, Materlândia,

	Mathias Lobato, Mendes Pimentel, Mesquita, Mutum, Nacip Raydan, Nanuque, Naque, Nova Belém, Nova Era, Nova Mógica, Novo Cruzeiro, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Passabém, Paulistas, Pavão, Peçanha, Periquito, Pescador, Piedade de Caratinga, Pingo-d'Água, Pocrane, Poté, Resplendor, Rio Piracicaba, Sabinópolis, Santa Bárbara, Santa Bárbara do Leste, Santa Efigênia de Minas, Santa Helena de Minas, Santa Maria de Itabira, Santa Maria do Suaçuí, Santa Rita de Minas, Santa Rita do Itueto, Santana do Paraíso, Santo Antônio do Rio Abaixo, São Domingos das Dores, São Domingos do Prata, São Félix de Minas, São Geraldo da Piedade, São Geraldo do Baixio, São Gonçalo do Rio Abaixo, São João do Manteninha, São João do Oriente, São João Evangelista, São José da Safira, São José do Divino, São José do Goiabal, São José do Jacuri, São Pedro do Suaçuí, São Sebastião do Anta, São Sebastião do Maranhão, São Sebastião do Rio Preto, Sardoá, Senhora do Porto, Serra dos Aimorés, Sobralia, Taparuba, Tarumirim, Teófilo Otoni, Timóteo, Tumiritinga, Ubaporanga, Umburatiba, Vargem Alegre, Virgínia, Virgolândia.
Noroeste de Minas	Arinos, Bonfinópolis de Minas, Brasilândia de Minas, Buritis, Buritizeiro, Cabeceira Grande, Chapada Gaúcha, Dom Bosco, Formoso, João Pinheiro, Natalândia, Paracatu, Pintópolis, Riachinho, Santa Fé de Minas, São Romão, Unaí, Uruana de Minas, Uruçuia.
Norte de Minas	Augusto de Lima, Berizal, Bocaiúva, Bonito de Minas, Botumirim, Brasília de Minas, Buenópolis, Campo Azul, Capitão Enéas, Catuti, Claro dos Poções, Cônego Marinho, Coração de Jesus, Corinto, Cristália, Engenheiro Navarro, Espinosa, Francisco Dumont, Francisco Sá, Fruta de Leite, Gameleiras, Glaucilândia, Grão Mogol, Guaraciama, Ibiaí, Ibiracatu, Icaraí de Minas, Indaiabira, Itacambira, Itacarambi, Jaíba, Janaúba, Januária, Japonvar, Jequitaiá, Joaquim Felício, Josenópolis, Juramento, Juvenília, Lagoa dos Patos, Lassance, Lontra, Luislândia, Mamonas, Manga, Matias Cardoso, Mato Verde, Mirabela, Miravânia, Montalvânia, Monte Azul, Montes Claros, Montezuma, Ninheira, Nova Porteirinha, Novorizonte, Olhos-d'Água, Padre Carvalho, Pai Pedro, Patis, Pedras de Maria da Cruz, Pirapora, Ponto Chique, Porteirinha, Riacho dos Machados, Rio Pardo de Minas, Rubelita, Salinas, Santo Antônio do Retiro, São Francisco, São João da Lagoa, São João da Ponte, São João das Missões, São João do Pacuí, São João do Paraíso, Serranópolis de Minas, Taiobeiras, Três Marias, Ubaí, Vargem Grande do Rio Pardo, Várzea da Palma, Varzelândia, Verdelândia.
Sul de Minas	Aguanil, Aiuruoca, Alagoa, Albertina, Alfenas, Alpinópolis, Alterosa, Andradas, Andrelândia, Arantina, Arceburgo, Areado, Baependi, Bandeira do Sul, Boa Esperança, Bocaina de Minas, Bom Jardim de Minas, Bom Jesus da Penha, Bom Repouso, Bom Sucesso, Borda da Mata, Botelhos, Brazópolis, Bueno Brandão, Cabo Verde, Cachoeira de Minas, Caldas, Camanducaia, Cambuí, Cambuquira, Campanha, Campestre, Campo Belo, Campo do Meio, Campos Gerais, Cana Verde, Candeias, Capetinga, Careaçú, Carmo da Cachoeira, Carmo de Minas, Carmo do Rio Claro, Carrancas, Carvalhópolis, Carvalhos, Cássia, Caxambu, Claraval, Conceição da Aparecida, Conceição da Barra de Minas, Conceição das Pedras, Conceição do Rio Verde, Conceição dos Ouros, Congonhal, Consolação, Coqueiral, Cordislândia, Coronel Xavier Chaves, Córrego do Bom Jesus, Cristais, Cristina, Cruzília, Delfim Moreira, Delfinópolis, Divisa Nova, Dom Viçoso, Elói Mendes, Entre Rios de Minas, Espírito Santo do Dourado, Estiva, Extrema, Fama, Fortaleza de Minas, Gonçalves, Guapé, Guaranésia, Guaxupé, Heliadora, Ibiraci, Ibitiúra de Minas, Ibituruna, Ijaci, Ilíciã, Inconfidentes, Ingaí, Ipuiúna, Itajubá, Itamogi, Itamonte, Itanhandu, Itapeva, Itaú de Minas, Itumirim, Itutinga, Jacuí, Jacutinga, Jesuânia, Juruáia, Lagoa Dourada, Lambari, Lavras, Liberdade, Luminárias, Machado, Madre de Deus de Minas, Maria da Fé, Marmelópolis, Minduri, Monsenhor Paulo, Monte Belo, Monte Santo de Minas, Monte Sião, Munhoz, Muzambinho, Natércia, Nazareno, Nepomuceno, Nova Resende, Olímpio Noronha, Ouro Fino, Paraguaçu, Paraisópolis, Passa Quatro, Passos, Pedralva, Perdões, Piedade do Rio Grande, Piranguçu, Piranguinho, Poço Fundo, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Pouso Alto, Prados, Pratápolis, Resende Costa, Ribeirão Vermelho, Ritápolis, Santa Cruz de Minas, Santa Rita de Caldas, Santa Rita do Sapucaí, Santana da Vargem,

	Santana do Garambéu, Santana do Jacaré, Santo Antônio do Amparo, São Bento Abade, São Brás do Suaçuí, São Gonçalo do Sapucaí, São João Batista do Glória, São João da Mata, São João del Rei, São José da Barra, São José do Alegre, São Lourenço, São Pedro da União, São Sebastião da Bela Vista, São Sebastião do Paraíso, São Sebastião do Rio Verde, São Tiago, São Tomás de Aquino, São Tomé das Letras, São Vicente de Minas, Sapucaí-Mirim, Senador Amaral, Senador José Bento, Seritinga, Serrania, Serranos, Silvianópolis, Soledade de Minas, Tiradentes, Tocos do Moji, Toledo, Três Corações, Três Pontas, Turvolândia, Varginha, Virgínia, Wenceslau Braz.
Triângulo Mineiro	Água Comprida, Araguari, Araporã, Araxá, Cachoeira Dourada, Campina Verde, Campo Florido, Canápolis, Capinópolis, Carneirinho, Cascalho Rico, Centralina, Comendador Gomes, Conceição das Alagoas, Conquista, Delta, Estrela do Sul, Fronteira, Frutal, Gurinhatã, Indianópolis, Ipiacu, Iraí de Minas, Itapagipe, Ituiutaba, Iturama, Limeira do Oeste, Monte Alegre de Minas, Nova Ponte, Pedrinópolis, Perdizes, Pirajuba, Planura, Prata, Romaria, Sacramento, Santa Juliana, Santa Vitória, São Francisco de Sales, Tapira, Tupaciguara, Uberaba, Uberlândia, União de Minas, Veríssimo.
Zona da Mata	Abre Campo, Acaiaca, Além Paraíba, Alfredo Vasconcelos, Alto Caparaó, Alto Jequitibá, Alto Rio Doce, Amparo da Serra, Antônio Carlos, Antônio Prado de Minas, Aracitaba, Araponga, Argirita, Astolfo Dutra, Barão do Monte Alto, Barbacena, Barra Longa, Barroso, Belmiro Braga, Bias Fortes, Bicas, Brás Pires, Caiana, Cajuri, Canaã, Caparaó, Capela Nova, Caputira, Caranaíba, Carandaí, Carangola, Casa Grande, Cataguases, Catas Altas da Noruega, Chácara, Chalé, Chiador, Cipotânea, Coimbra, Conselheiro Lafaiete, Coronel Pacheco, Cristiano Otoni, Descoberto, Desterro do Melo, Diogo de Vasconcelos, Divinésia, Divino, Dom Silvério, Dona Euzébia, Dolores de Campos, Dolores do Turvo, Durandé, Ervália, Espera Feliz, Estrela Dalva, Eugenópolis, Ewbank da Câmara, Faria Lemos, Fervedouro, Goianá, Guaraciaba, Guarani, Guarará, Guidoal, Guiricema, Ibertioga, Itamarati de Minas, Itaverava, Jequeri, Juiz de Fora, Lajinha, Lamim, Laranjal, Leopoldina, Lima Duarte, Luisburgo, Manhuaçu, Manhumirim, Mar de Espanha, Maripá de Minas, Martins Soares, Matias Barbosa, Matipó, Mercês, Miradouro, Mirai, Muriaé, Olaria, Oliveira Fortes, Oratórios, Orizânia, Ouro Branco, Paiva, Palma, Passa Vinte, Patrocínio do Muriaé, Paula Cândido, Pedra Bonita, Pedra do Anta, Pedra Dourada, Pedro Teixeira, Pequeri, Piau, Piedade de Ponte Nova, Piranga, Pirapetinga, Piraúba, Ponte Nova, Porto Firme, Presidente Bernardes, Queluzito, Raul Soares, Recreio, Reduto, Ressaquinha, Rio Casca, Rio Doce, Rio Espera, Rio Novo, Rio Pomba, Rio Preto, Rochedo de Minas, Rodeiro, Rosário da Limeira, Santa Bárbara do Monte Verde, Santa Bárbara do Tugúrio, Santa Cruz do Escalvado, Santa Margarida, Santa Rita do Ibitipoca, Santa Rita do Jacutinga, Santana de Cataguases, Santana do Deserto, Santana do Manhuaçu, Santana dos Montes, Santo Antônio do Aventureiro, Santo Antônio do Gramma, Santos Dumont, São Francisco do Glória, São Geraldo, São João do Manhuaçu, São João Nepomuceno, São José do Mantimento, São Miguel do Anta, São Pedro dos Ferros, São Sebastião da Vargem Alegre, Sem-Peixe, Senador Cortes, Senador Firmino, Senhora de Oliveira, Senhora dos Remédios, Sericita, Silveirânia, Simão Pereira, Simonésia, Tabuleiro, Teixeiras, Tocantins, Tombos, Ubá, Urucânia, Vermelho Novo, Viçosa, Vieiras, Visconde do Rio Branco, Volta Grande.

Fonte: elaboração própria (2025), dados da FEAM (s.d.c)

ANEXO B - Lista de Municípios Estratégicos

Quadro A2: 84 Municípios Estratégicos e Unidades Regionais de Regularização Ambiental (URA) correspondentes, organizados em ordem decrescente da demanda de licenciamento estadual (2021-2024)

Município	URA	Quantitativo de processos formalizados no estado (2021-2024)	Município	URA	Quantitativo de processos formalizados no estado (2021-2024)
Uberlândia	Triângulo Mineiro	593	Campo Belo	Sul de Minas	65
Divinópolis	Alto São Francisco	233	São João del Rei	Sul de Minas	64
Paracatu	Noroeste	231	Guarda-Mor	Alto Paranaíba	63
Varginha	Sul de Minas	216	Três Pontas	Sul de Minas	63
Governador Valadares	Leste de Minas	209	Capinópolis	Triângulo Mineiro	60
Patos de Minas	Alto Paranaíba	204	Santo Antônio do Monte	Alto São Francisco	60
Araguari	Triângulo Mineiro	194	União de Minas	Triângulo Mineiro	60
Sete Lagoas	Central Metropolitana	186	Córrego Fundo	Alto São Francisco	59
Unai	Noroeste	185	Arcos	Alto São Francisco	58
João Pinheiro	Noroeste	184	Capelinha	Jequitinhonha	58
Montes Claros	Norte de Minas	147	Itapagipe	Triângulo Mineiro	57
Campina Verde	Triângulo Mineiro	140	Esmeraldas	Central Metropolitana	56
Diamantina	Jequitinhonha	140	Lavras	Sul de Minas	56
Ibiá	Alto Paranaíba	137	Presidente Olegário	Alto Paranaíba	55
Perdizes	Triângulo Mineiro	125	Itapeçerica	Alto São Francisco	52
Coromandel	Alto Paranaíba	120	Paraopeba	Alto São Francisco	52
Monte Carmelo	Alto Paranaíba	107	Salinas	Norte de Minas	50
Poços de Caldas	Sul de Minas	107	Várzea da Palma	Norte de Minas	49
Pouso Alegre	Sul de Minas	105	Vespasiano	Central Metropolitana	49
Araxá	Triângulo Mineiro	101	Andradas	Sul de Minas	48
Santa Juliana	Triângulo Mineiro	99	Buritizero	Noroeste	48
Janaúba	Norte de Minas	98	Ituiutaba	Triângulo Mineiro	48
Cláudio	Alto São Francisco	91	Conselheiro Lafaiete	Zona da Mata	47
Iturama	Triângulo Mineiro	87	Conselheiro Pena	Leste de Minas	47
Formiga	Alto São Francisco	86	Boa Esperança	Sul de Minas	46
Nova Ponte	Triângulo Mineiro	86	Ouro Fino	Sul de Minas	46

Gurinhata	Triângulo Mineiro	85	João Monlevade	Leste de Minas	45
Santa Vitória	Triângulo Mineiro	84	Luz	Alto São Francisco	45
Buritis	Noroeste	82	Formoso	Noroeste	44
Carneirinho	Triângulo Mineiro	82	Ipiacu	Triângulo Mineiro	43
Ouro Preto	Central Metropolitana	82	Visconde do Rio Branco	Zona da Mata	43
Ubá	Zona da Mata	78	Machado	Sul de Minas	42
Arinos	Noroeste	75	Nanuque	Leste de Minas	42
Passos	Sul de Minas	75	Guaranésia	Sul de Minas	41
Nova Lima	Central Metropolitana	74	Lagoa da Prata	Alto São Francisco	41
Curvelo	Jequitinhonha	72	Perdigão	Alto São Francisco	41
Guaxupé	Sul de Minas	69	Aimorés	Leste de Minas	40
Igaratinga	Alto São Francisco	69	Corinto	Norte de Minas	40
Três Corações	Sul de Minas	68	Timóteo	Leste de Minas	40
Santa Rita do Sapucaí	Sul de Minas	67	Alvinópolis	Leste de Minas	39
Alfenas	Sul de Minas	66	Campos Altos	Alto Paranaíba	39
Papagaios	Alto São Francisco	66	Piumhi	Alto São Francisco	39

Fonte: elaboração própria, adaptado de dados internos da GRA/FEAM (2025)