


## GOVERNANÇA NO CONTEXTO DO PLANO MUNICIPAL DA MATA ATLÂNTICA: ABORDAGENS E DESAFIOS PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO

 <https://doi.org/10.56238/arev7n5-446>

Data de submissão: 31/04/2025

Data de publicação: 31/05/2025

**Ana Clara Abreu Mattos**

Mestranda em Ciências Florestais  
Universidade Federal de Lavras (UFLA)  
ana.mattos3@estudante.ufla.br  
<https://orcid.org/0009-0008-9960-4926>  
<http://lattes.cnpq.br/0803434503003784>

**Mariana Aparecida de Freitas Abreu**

Doutoranda em Ciências Florestais  
Universidade Federal de Lavras (UFLA)  
marianafreitasbio@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-7545-913X>  
<http://lattes.cnpq.br/3415459241484923>

**Luís Antônio Coimbra Borges**

Doutor em Ciências Florestais  
Universidade Federal de Lavras (UFLA)  
luiz.borges@ufla.br  
<https://orcid.org/0000-0003-0344-5008>  
<http://lattes.cnpq.br/2994935653109104>

**Rafael Eduardo Chiodi**

Doutor em Ecologia Aplicada  
Universidade de São Paulo (USP)  
rafaelchiodi@ufla.br  
<https://orcid.org/0000-0002-5462-6856>  
<http://lattes.cnpq.br/2168663513691140>

**Samuel José Silva Soares da Rocha**

Doutor em Ciências Florestais  
Universidade Federal de Viçosa (UFV)  
samuel.rocha@ufla.br  
<https://orcid.org/0000-0001-6686-1936>  
<http://lattes.cnpq.br/3448994292215204>

---

### RESUMO

O presente artigo teve como objetivo compreender como os elementos de governança ambiental do município de Lavras - MG podem viabilizar a implementação do Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA). A metodologia partiu de uma abordagem exploratória e descritiva, analisando a estrutura administrativa, o corpo técnico, o conselho ambiental (CODEMA), os recursos e o arcabouço legal do município. Os resultados demonstraram a existência de pilares institucionais favoráveis, como uma Secretaria de Meio Ambiente bem estruturada e com corpo técnico robusto, um conselho (CODEMA)

atuante, um Fundo Ambiental com fontes diversificadas de receita e legislações ambientais satisfatórias. No entanto, a análise também revelou fragilidades que podem limitar a futura efetividade do PMMA. A pauta do conselho prioriza questões reativas e paliativas em detrimento de questões propositivas como a implementação de políticas estratégicas de conservação. Além disso, existem legislações que carecem de regulamentação, por exemplo, o Pagamento por Serviços Ambientais e o Sistema Municipal de Unidades de Conservação. Conclui-se que, apesar da base institucional estabelecida, a governança ambiental local é desafiada sobre a conservação e o comprometimento da aplicação de instrumentos estratégicos para a proteção e conservação da Mata Atlântica, sinalizando caminhos possíveis para o fortalecimento da política ambiental em municípios de médio porte.

**Palavras-chave:** Governança Ambiental Municipal. Políticas Públicas. Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA). Gestão Ambiental Municipal.

## 1 INTRODUÇÃO

A Mata Atlântica é considerada um dos hotspots globais de biodiversidade (REZENDE et al., 2018), abrigando uma vasta gama de espécies endêmicas e desempenhando funções ecológicas importantes. O bioma está presente em 17 estados brasileiros (Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe) (CARDOSO, 2016), porém, vem sendo fragmentado ao longo dos anos (RIBEIRO, 2009).

Este ecossistema tem enfrentado uma pressão crescente devido ao desmatamento, à urbanização e à expansão agrícola (FERREIRA et al., 2019), o que torna sua conservação um assunto emergente. Para conter os avanços da fragmentação e promover a recuperação de áreas de vegetação nativa, diversas estratégias e políticas públicas foram implementadas ao longo dos anos, sendo uma delas o Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA), instituído pela Lei Federal nº 11.428/2006 (BRASIL, 2006).

A política pública da Mata Atlântica configura-se como um dos principais mecanismos de implementação e efetivação da Lei da Mata Atlântica, na medida em que reforça o papel dos municípios de atuarem proativamente e localmente na conservação e recuperação do bioma. O objetivo e princípio do regime jurídico da Mata Atlântica baseia-se na conservação, proteção, regeneração e na utilização sustentável do bioma, sendo patrimônio nacional (BRASIL, 2006).

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) iniciou ações de apoio e de orientação para a elaboração e implementação dos PMMA em meados de 2009 (MMA, 2017). A implementação do PMMA tem grande potencial para contribuir com a implementação de outros instrumentos como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e os Programas de Regularização Ambiental (PRA), visando a recuperação das Áreas de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal (RL) em propriedades privadas (MMA, 2017).

O Plano abriu a possibilidade dos municípios, cujo território está total ou parcialmente inserido no bioma, atuarem na defesa, conservação e restauração da vegetação nativa da Mata Atlântica, através de definição de áreas e ações prioritárias, contribuindo para o entendimento mais amplo das dinâmicas de governança no âmbito local, orientando as ações públicas e privadas, bem como para a atuação de entidades acadêmicas, de pesquisa e das organizações da sociedade, empenhadas em promover a conservação dos remanescentes (MMA, 2017).

Embora a Lei Federal nº 11.428/2006 tenha previsto a criação do Fundo de Restauração da Mata Atlântica (BRASIL, 2006), esse instrumento nunca foi efetivamente criado ou regulamentado, o que representa uma limitação significativa para a viabilização financeira e operacional dos Planos

Municipais da Mata Atlântica (PMMA). Considerando que os municípios que possuem competência delegada para autorizar intervenções ambientais no estado de Minas Gerais são exigidos a implementar o Plano, esse mecanismo seria de grande valia. Essa lacuna dificulta a mobilização de recursos necessários para a conservação e a restauração do bioma nos níveis locais.

Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 reconheceu o município como ente federado (BRASIL, 1988), consequentemente descentralizando o poder, garantido autoridade municipal e oferecendo a oportunidade aos municípios de assumir um papel central no processo de implementação de políticas ambientais e captação de recursos. Enquanto ente federado resplandece o fortalecimento das localidades e da cidadania, pautado pela ordem constitucional (CORRALO, 2015).

O poder local é aquele que possui maior proximidade com os cidadãos, denota-se o princípio da subsidiariedade, podendo ser definida como uma atribuição de preferência às esferas menores e mais próximas do cidadão (HERMANY, 2012). Quando o núcleo de poder local puder resolver a demanda, não deve haver a intervenção de entes maiores, primando por uma atuação pública que aproxime a Administração dos cidadãos, a fim de se conceder maior eficiência ao atendimento das demandas sociais (WISNIEWSKI; HERMANY, 2023).

Como o ente federado mais próximo da população e considerando ações de conservação e recuperação da Mata Atlântica, os municípios têm maior capacidade de compreender as dinâmicas locais, fomentar a participação social e promover soluções adaptadas às suas especificidades territoriais. Destaca-se que o sucesso do Plano depende de aspectos relacionados à governança municipal. A efetividade das políticas ambientais depende da articulação entre diferentes setores da sociedade e do poder público (WEISS, 2016).

Este artigo propõe analisar os desafios para a implementação do Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA) no município de Lavras, localizado na região Sul do estado de Minas Gerais. Serão explorados os mecanismos de governança ambiental e a articulação do PMMA com outras políticas de gestão ambiental.

A escolha de Lavras como foco da pesquisa se deve a uma combinação de fatores estratégicos e contextuais. O município possui posição estratégica, inserido na mesorregião do Campo das Vertentes no Sul de Minas Gerais, uma área com grande importância ecológica e econômica. Além disso, Lavras se destaca como um município de médio porte, o que implica desafios específicos no gerenciamento de questões ambientais e possui um histórico relevante de crescimento urbano e desenvolvimento agrícola, o que impacta diretamente a gestão ambiental. Outro fator determinante é a presença de instrumentos de planejamento e governança ambiental em diferentes estágios de implementação, permitindo uma análise sobre sua eficácia e aplicação. Assim, Lavras se apresenta

como um cenário ideal para investigar como os mecanismos de governança que estão estruturados, quais lacunas ainda persistem e como podem ser aprimorados para garantir uma gestão ambiental mais eficiente e participativa.

Ainda são escassos os estudos que analisam sua viabilidade a partir da realidade institucional dos municípios, especialmente no que se refere à capacidade de gestão local. Em geral, as abordagens sobre o PMMA concentram-se em aspectos legais ou nos diagnósticos ambientais biofísicos, com pouca ênfase nas dimensões organizacionais, operacionais e normativas da governança municipal. Além disso, nota-se uma lacuna quanto à análise integrada entre os diferentes instrumentos de gestão. Neste contexto, a presente pesquisa buscou evidenciar como esses elementos se articulam no município de Lavras e de que forma poderiam subsidiar a implementação de políticas ambientais no município, em especial o PMMA.

Diante do exposto, o objetivo deste estudo foi compreender como os elementos de governança ambiental estabelecidos pelo município de Lavras possibilitariam a implementação de um PMMA, considerando seus aspectos positivos e aspectos limitantes. Considerando as especificidades institucionais e normativas do município. Finalmente, o presente estudo está organizado nas seguintes seções: metodologia, apresentando os procedimentos adotados; resultados e discussões, detalhando os achados e suas interpretações; e considerações finais, que sintetizam as conclusões e implicações.

## 2 METODOLOGIA

A pesquisa analisou a governança ambiental, adotando uma abordagem exploratória e descritiva, com foco específico no município de Lavras, localizado na região Sul do estado de Minas Gerais. A análise concentrou-se em examinar a estrutura administrativa, o corpo técnico, o funcionamento do conselho de meio ambiente, os recursos – bem como as fontes de receita – e o arcabouço legal vigente que relaciona-se com governança ambiental local, identificando aspectos positivos e aspectos limitantes que podem ser aprimorados nas práticas de gestão pública.

Inicialmente foram realizadas buscas nas bases eletrônicas indexadoras como *Scopus*, *SciELO* e *Web of Science*, e um buscador acadêmico (*Google Scholar*) para identificar artigos e estudos correlatos, utilizando as palavras-chave “governança”, “governança ambiental”, “políticas públicas ambientais”, “conservação da Mata Atlântica”, além dos termos em inglês “governance”, “environmental governance”, “environmental public policies”, para uma cobertura mais ampla das fontes acadêmicas disponíveis. Também foram consultados portais digitais de entidades não-governamentais e órgãos governamentais responsáveis pela regulação do meio ambiente no território de Minas Gerais. Esse esforço orientou a elaboração dos resultados e as discussões do presente artigo.

Acerca da governança ambiental municipal, levantou-se os principais pontos para uma implementação efetiva do PMMA no município de Lavras. O diagnóstico foi baseado em 5 (cinco) critérios básicos de gestão ambiental, com base em Leme (2016), conforme elucida a tabela 1.

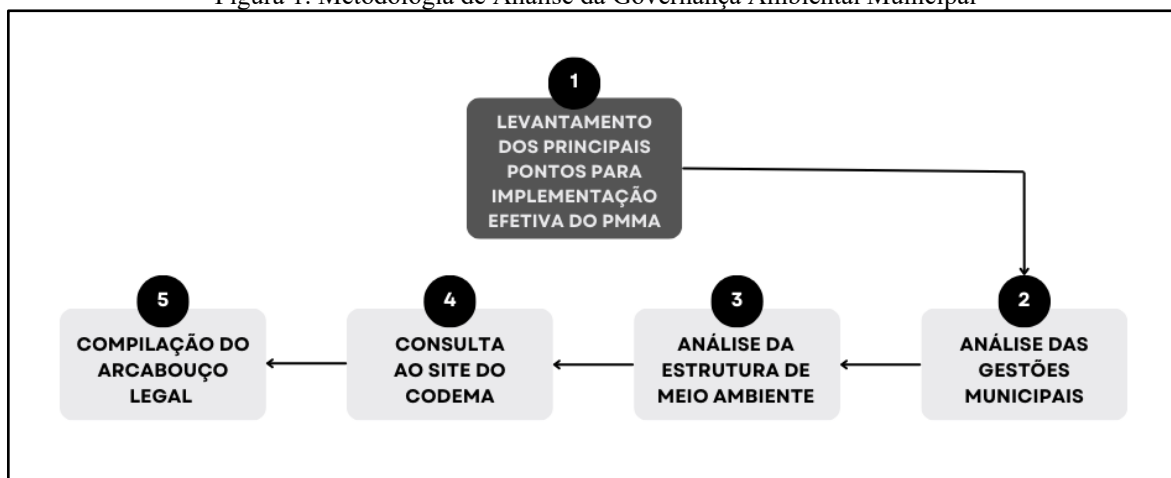
**Tabela 1.** Critérios básicos de gestão ambiental avaliados sobre a governança ambiental do município de Lavras – MG.

Critérios gestão ambiental		Informações avaliadas
I	Estrutura de meio ambiente	Verifica a presença de uma estrutura administrativa dedicada às questões ambientais (secretaria e subdivisões, etc)
II	Corpo técnico	Presença de profissional especializado na área de formação. Além do número de funcionários estatutários e comissionados
III	Conselho de Meio Ambiente - CODEMA	Atividades do conselho e periodicidade das reuniões
IV	Recursos	Existência do Fundo Municipal de Meio Ambiente e aplicação dos recursos nos últimos meses
V	Legislações	Existência de legislações específicas capazes de tratar questões ambientais e áreas correlatas

**Fonte:** Leme (2016), adaptado pelos autores (2025)

Além disso, foram realizados levantamentos das gestões municipais entre os anos de 2001 a 2024 do município de Lavras, com o intuito de compreender o impacto da continuidade ou descontinuidade dos governos. Ademais, o site do Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente - CODEMA (<https://codema-lavras.wixsite.com/codema-lavras>) também foi consultado. Por fim, para a compilação de todo o arcabouço legal municipal realizou-se a busca por palavras-chave, como “ambiental”, “arborização”, “meio ambiente”, “plano diretor”, entre outras, diretamente no site da Câmara Municipal de Lavras, na seção que contém todas as legislações válidas para o município (<https://www.lavras.mg.leg.br/leis>). O fluxograma das etapas estão representadas na Figura 1.

Figura 1. Metodologia de Análise da Governança Ambiental Municipal



Fonte: Dos autores (2025)

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

#### 3.1 ELEMENTO DE GOVERNANÇA AMBIENTAL (I): ANÁLISE DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE

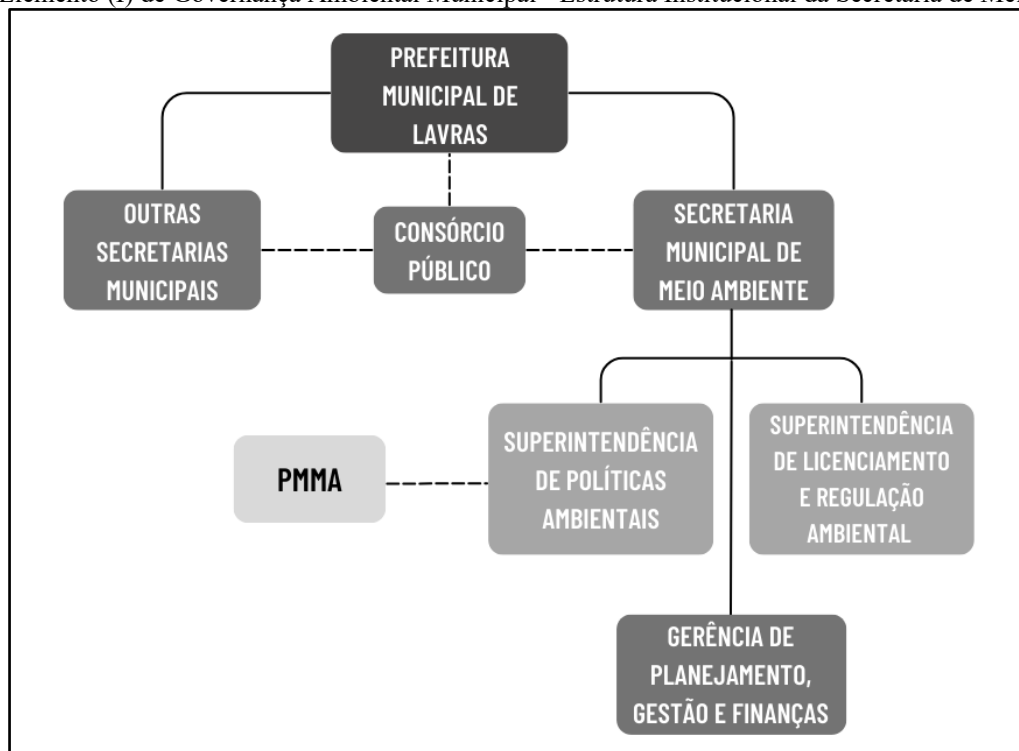
A estrutura de meio ambiente de Lavras é organizada por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA). As competências da SMMA de Lavras incluem a formulação, promoção, organização, direção, coordenação, execução, avaliação, articulação, definição e implementação das políticas ambientais, do licenciamento e da regulação ambiental e do gerenciamento dos recursos hídricos de forma integrada e intersetorial, visando ao desenvolvimento sustentável (LAVRAS, 2022).

Nesse sentido, o município possui como atribuições principais (i) coordenar a elaboração da Política Ambiental do Município e implementá-la de forma integrada com os demais órgãos do Poder Executivo Municipal e agentes da sociedade civil; (ii) realizar o planejamento, gestão, educação, regularização, controle ambiental e proteção dos recursos naturais no âmbito municipal; (iii) atuar na fiscalização, proteção, conservação e promoção do meio ambiente no Município, no que concerne à prevenção e à correção da poluição e/ou da degradação ambiental, observada a Legislação Ambiental e demais normas e regulamentos pertinentes; (iv) emitir parecer técnico sobre Regularização Ambiental, observada a competência do Município; (v) promover as condições necessárias para que a gestão ambiental no Município ocorra de forma participativa; (vi) assessorar o Município em comitês, consórcios e associações e organizações da sociedade civil e demais entidades de direito público que visem à proteção, conservação e promoção do Meio Ambiente e (vii) exercer outras atividades correlatas que abranjam a questão ambiental.

A Figura 2 ilustra a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Lavras, destacando a divisão em Secretarias Municipais. A Secretaria de Meio Ambiente é subdividida em

Superintendências e possui autonomia administrativa, ou seja, é uma secretaria independente e não subordinada à outra.

Figura 2. Elemento (I) de Governança Ambiental Municipal - Estrutura Institucional da Secretaria de Meio Ambiente



**Fonte:** Lei Complementar nº 440/2022, adaptado pelos autores (2025)

A elaboração do PMMA deverá estar inserida na estrutura da Superintendência de Políticas Ambientais da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Lavras, como demonstrado na Figura 2, sendo esta unidade que será responsável pela gestão, implementação e monitoramento. A superintendência desempenha um papel estratégico na formulação e execução de políticas ambientais. No âmbito da governança ambiental municipal, a Superintendência de Políticas Ambientais será incumbida de estabelecer diretrizes técnicas e operacionais do PMMA.

Além da estrutura interna da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, o município de Lavras integra um Consórcio Público multifinalitário, conforme é demonstrado na Figura 2, configurando-se como uma estratégia de fortalecimento da gestão ambiental municipal por meio da cooperação intermunicipal. Essa modalidade permite a otimização de recursos, viabilizando o compartilhamento de infraestrutura e equipe técnica, bem como a execução de projetos que seriam inviáveis ou menos eficientes no âmbito da administração isolada de um único município.

Trata-se de um consórcio público denominado Consórcio Regional de Saneamento Básico (CONSANE) constituído sob a forma de autarquia interfederativa, ou seja, uma entidade pública com



personalidade jurídica própria, integrada à Administração Indireta e dotada de autonomia administrativa e financeira. Conforme disposto no Art. 3º, inciso III, da Lei Complementar nº 440/2022, a vinculação de entidades da Administração Indireta deve ocorrer à Secretaria Municipal, responsável pela formulação das políticas públicas da respectiva área de atuação da entidade, visando à integração de objetivos, metas e resultados (LAVRAS, 2022).

De acordo com o Contrato de Consórcio Público entre o CONSANE, ratificado através da Lei Municipal nº 4.650/2021, o Consórcio tem como finalidade planejar e executar projetos e programas que visem o desenvolvimento regional sustentável, o aperfeiçoamento das gestões administrativas de seus consorciados e a formulação de políticas públicas regionais (LAVRAS, 2021). A adesão do município de Lavras ao Consórcio pode suprir possíveis limitações estruturais enfrentadas pelo município, especialmente no tocante à capacidade técnica e operacional para a execução plena de políticas públicas ambientais, passando a ter acesso a suporte técnico especializado.

A participação de um município em um consórcio intermunicipal está diretamente relacionada à governança, considerando os padrões relacionais de articulação e cooperação estabelecidos entre os atores políticos e sociais na constituição de espaço e arranjos para intermediar interesses, participação e acompanhamento das políticas públicas (HENRICHS, 2020).

As mudanças nos governos municipais, principalmente em períodos eleitorais, podem contribuir para a interrupção, abandono ou modificação de projetos, programas e legislações iniciadas por gestões anteriores. As políticas públicas ambientais estão associadas a mudanças duradouras, e que consequentemente demandam tempo para se consolidar (CLEVELAND, 2002), portanto, são particularmente vulneráveis às trocas de gestores ambientais municipais.

A troca constante de lideranças e a reestruturação dos órgãos ambientais municipais podem fragilizar a capacidade institucional de conduzir as políticas. A dinâmica administrativa do município de Lavras pode ser observada na Tabela 2, que apresenta a cronologia das administrações municipais desde 2001 e já permite vislumbrar sua continuidade até 2028.

**Tabela 2.** Apresentação dos gestores administradores e seu respectivos partido político entre os anos de 2001 a 2028.

Gestão	Prefeito(a)	Partido Político
2001 - 2004	Carlos Alberto Pereira	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
2005 - 2008	Carlos Alberto Pereira	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
2009 - 2012	Jussara Menicucci	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
2013 - 2014	Marcos Cherem	Partido Social Democrata (PSD)
2014 - 2016	Silas Costa Pereira	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)

2017 - 2020	José Cherem	Partido Social Democrata (PSD)
2020 - 2024	Jussara Menicucci	Partido Socialista Brasileiro (PSB)
2025 - 2028	Jussara Menicucci	Partido Social Democrata (PSD)

**Fonte:** Dos autores (2025)

Essa alternância e a troca na administração pública pode exemplificar como a gestão dos prefeitos pode interferir na existência e consistência de políticas ambientais, além da permanência e autonomia dos técnicos e gestores ambientais no município. A temporalidade dos cargos ocupados por profissionais ligados às questões ambientais, frequentemente influenciada por mudanças nas lideranças municipais (LEME, 2016), pode limitar o progresso de iniciativas que exigiam continuidade a longo prazo. A gestão municipal pode resultar em variações significativas nas abordagens ambientais, o que pode influenciar diretamente a eficácia de planos e projetos, principalmente daqueles voltados para a conservação da Mata Atlântica.

Analogamente, o município de Extrema - MG experimentou ao longo dos anos uma continuidade administrativa rara no cenário brasileiro, o que favoreceu a evolução dos mecanismos de gestão ambiental (PEREIRA, 2017). Nesse sentido, a trajetória e as inter-relações institucionais determinaram a existência e o desenvolvimento do projeto destinado ao Pagamento por Serviços Ambientais - PSA (CHIODI, 2013), destacando principalmente a influência da continuidade política na efetividade de políticas públicas de cunho ambiental.

### 3.2 ELEMENTO DE GOVERNANÇA AMBIENTAL (II): RELEVÂNCIA DO CORPO TÉCNICO

A composição do corpo técnico da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) de Lavras é fundamental para o desempenho das funções e responsabilidades atribuídas ao setor. A seguir, é apresentada a tabela 3, detalhando os cargos e funções atualmente ocupados na Secretaria, com informações sobre a quantidade de servidores e suas formações acadêmicas.

Esses dados são importantes para entender a estrutura de recursos humanos disponível para a gestão ambiental no município, fornecendo um panorama da capacidade técnica da equipe envolvida nas atividades da Secretaria.

**Tabela 3.** Elemento (II) de Governança Ambiental Municipal - Corpo técnico da SMMA de Lavras atualmente

Cargo/Função	Quantidade de servidores	Formação
Secretário de Meio Ambiente	01	Direito
Superintendente de Licenciamento e Regulação Ambiental	01	Engenharia Florestal

Fiscal de Meio Ambiente	04	Ciências Biológicas
		Ciências Biológicas
Assessor de Políticas Ambientais	03	Técnico Ambiental
		Gestão Ambiental
Assessor de Avaliação e Controle	01	Direito
Engenheira Ambiental	01	Engenharia Ambiental
Gerência de Planejamento, Gestão e Finanças	01	Química Industrial
		Pedagogia
Secretária	02	Administração
Secretário Executivo do CODEMA	01	Graduando em Direito
Médico Veterinário	01	Medicina Veterinária

**Fonte:** SMMA de Lavras (2025)

A estrutura da SMMA do município de Lavras se destaca positivamente pela composição de sua equipe técnica, atualmente formada por 16 (dezesesseis) funcionários distribuídos em 10 (dez) cargos diferentes. Esse número é expressivo quando comparado à realidade de muitos municípios de porte semelhante, que frequentemente operam com equipes enxutas, sobrecarregadas e que em alguns casos não possuem formação técnica suficiente para atuar nessas atribuições (ABREU & FONSECA, 2017; PAGOTTO, M. E., PIZELLA, 2017; PACHECO et al, 2023). A análise da tabela evidencia a presença de profissionais com formações variadas (dez áreas distintas), o que pode contribuir para a atuação da Secretaria em áreas diversas da gestão ambiental.

A presença de três servidores ocupando o cargo de Assessor de Políticas Ambientais é um ponto positivo, especialmente quando se considera a complexidade das políticas públicas ambientais, como o Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA). Dessa forma, esses profissionais podem fortalecer a capacidade de desenvolvimento, implementação e monitoramento das ações vinculadas às políticas públicas.

Os cargos existentes na SMMA do município de Lavras são compostos tanto por servidores efetivos quanto por cargos comissionados. A predominância de cargos comissionados dentro das Secretarias Municipais de Meio Ambiente, de maneira geral, agrava os desafios de continuidade administrativa, sendo comum a troca de cargos, empregos e espaço dentro da administração pública. Por isso, cargos comissionados devem representar a menor quantidade possível dentro das secretarias (SANTANA, 2023) uma vez que, por estarem vinculados diretamente à indicação política, os cargos

são frequentemente ocupados por profissionais que podem ser substituídos a cada mudança de gestão, o que contribui para uma alta rotatividade nas equipes.

Por outro lado, é importante destacar que os cargos comissionados também podem apresentar aspectos positivos, como a diversificação do pessoal e a melhoria da comunicação entre setores e órgãos, sendo a principal base desses cargos é justamente a confiança de quem indica (SANTANA, 2023). No entanto, a ausência de equipes técnicas permanentes compromete a continuidade administrativa, enfraquece a governança ambiental local e dificulta o alcance de resultados consistentes, sobretudo diante da rotatividade de pessoal e da perda de esforços já investidos em capacitação (LEME, 2016).

### 3.3 ELEMENTO DE GOVERNANÇA AMBIENTAL (III): ATUAÇÃO DO CONSELHO DE MEIO AMBIENTE

O CODEMA é um órgão local, de caráter consultivo e deliberativo, de composição colegiada com membros eleitos e indicados (LAVRAS, 2002). O Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente (CODEMA) de Lavras foi criado através da Lei nº 1.224, de 24 de março de 1980 e passou por algumas reestruturações ao longo dos anos.

O CODEMA de Lavras é composto por representantes do Poder Público (Presidente, membros ligados às outras Secretarias Municipais e membros de Órgãos da Administração Pública Estadual e Federal) e representantes de setores organizados da Sociedade Civil (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA/MG, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, Associação de Engenheiros e Agrônomos de Lavras e região – ASSEAL, Fundação Abraham Kasinski e membros de notório saber). A estrutura básica é composta pela presidência, vice-presidência, plenário e secretaria executiva.

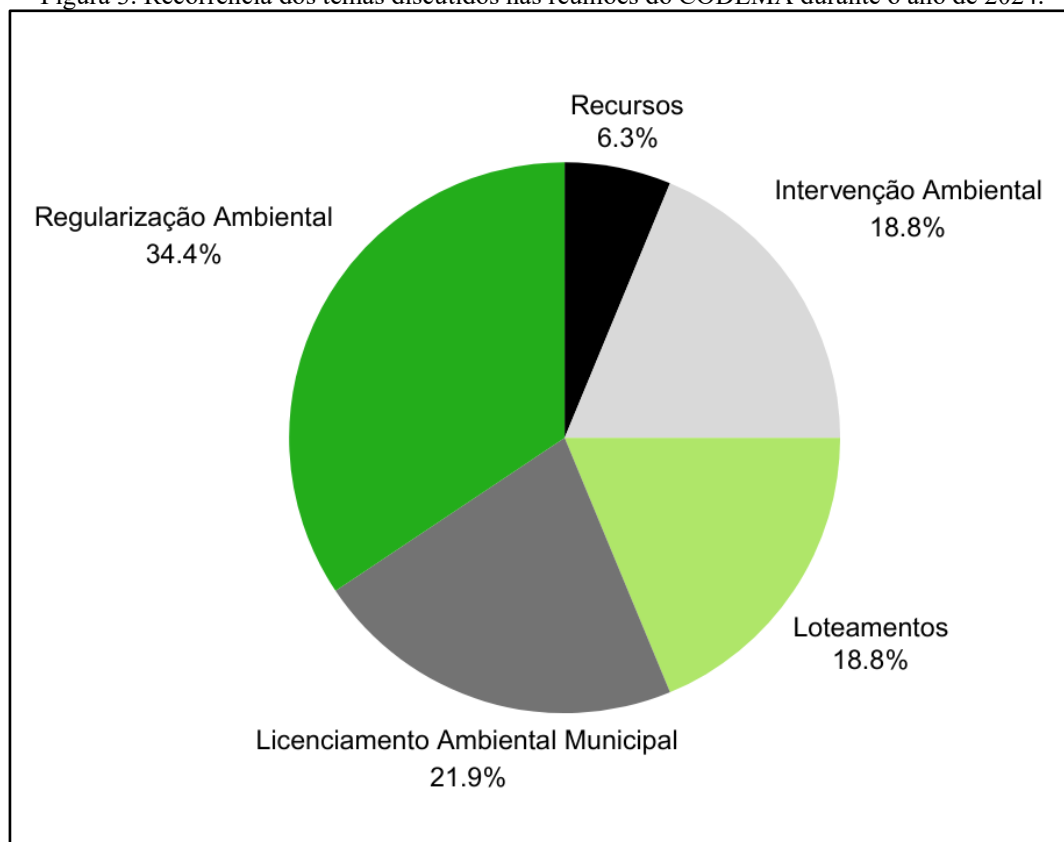
A composição dos conselhos deve ser equilibrada, reunindo profissionais qualificados e representantes de diferentes segmentos da sociedade e do Poder Público em igual proporção (NUNES et al., 2012). No município de Lavras, foram nomeados 7 conselheiros considerados como representantes de órgãos da administração pública municipal, estadual e federal e 7 membros representantes de entidade civil, ambiental e de organizações não governamentais, segundo classificação do próprio decreto de nomeação (LAVRAS, 2023), correspondendo a uma composição paritária.

De maneira favorável, o município de Lavras dispõe de condições benéficas: bom comparecimento e participação dos membros, além de reuniões contínuas, ocorrendo ordinariamente 1 (uma) vez ao mês, e extraordinariamente por iniciativa do Presidente ou da maioria dos membros.

O site do CODEMA destaca-se pela transparência, disponibilizando publicamente todas as pautas e atas das reuniões, o que permite amplo acesso às decisões do órgão. Além disso, as reuniões do conselho são abertas à participação da sociedade, garantindo espaço para o envolvimento da comunidade nas discussões ambientais. Qualquer pessoa que deseje acompanhar os debates pode participar, bastando demonstrar interesse previamente por meio de contato via e-mail.

As reuniões do CODEMA do município de Lavras têm abordado uma variedade de temas relacionados à gestão ambiental local, incluindo processos de licenciamento, intervenções em áreas ambientalmente sensíveis, questões relacionadas à implantação de loteamentos, entre outras. Com o intuito de proporcionar uma visualização mais clara da atuação do CODEMA, elaborou-se uma síntese gráfica contendo as principais pautas discutidas entre janeiro de 2024 e dezembro de 2024, evidenciando o papel deliberativo do colegiado frente às demandas ambientais do município. A representação dos dados de forma resumida permite observar o percentual de determinados assuntos e evidenciando padrões no município, conforme é apresentado na figura 3.

Figura 3. Recorrência dos temas discutidos nas reuniões do CODEMA durante o ano de 2024.



Fonte: Dos autores (2025)

A análise das pautas discutidas nas reuniões do CODEMA ao longo do ano de 2024 revela uma presença constante da temática relacionada à Regularização Ambiental (Figura 3), principalmente no

que tange à Zona de Proteção Ambiental (ZAP), com registros em praticamente todos os meses do ano (totalizando 11 ocorrências, cerca de 34,4%), demonstrando que embora as ZAPs estejam previstas como áreas de restrição no Plano Diretor, ainda existem demandas significativas por intervenções, regularizações e adequações legais nessas regiões.

A constância de processos de regularização ambiental nessas áreas pode ser interpretada como um reflexo do avanço da expansão urbana e da pressão por uso do solo na malha urbana do município. Mesmo estando juridicamente protegidas, as Zonas de Proteção Ambiental (ZAPs) continuam sendo alvo de interesses privados, que buscam compatibilizar suas iniciativas com a legislação por meio de processos de regularização junto ao CODEMA.

A maior parte dos temas abordados durante as reuniões do CODEMA durante o ano de 2024 foram os de caráter regulatório, ou seja, de postura reativa, tendo grande recorrência a regularização ambiental de zonas protegidas, intervenções ambientais, licenciamento ambiental e loteamentos. Um fator preocupante é a falta de discussão de temas como políticas de restauração florestal, regularização fundiária, conservação do solo e água, Pagamentos por Serviços Ambientais, créditos de carbono, entre outros, limitando o entendimento e participação do Conselho com caráter proativo. No estudo de Pradella (2024), diferentemente do contexto de Lavras, o cenário com a prevalência de interesses econômicos voltados à obtenção de lucros imediatos, articulados na escala local por agentes do setor imobiliário e por proprietários é frequentemente favorecida por uma aliança estratégica entre setores do poder público que atuam de forma coordenada na flexibilização das normas.

A regulamentação do território via legislação urbanística municipal tem promovido a liberação de áreas anteriormente sujeitas a restrições ambientais, por meio da ampliação de perímetros urbanos e da redefinição de diretrizes de uso e ocupação do solo, como apontou Santoro (2014) para o contexto do estado de São Paulo, em que a legislação agrária e ambiental estabelece o módulo rural como unidade mínima de parcelamento. Contudo, o Estado tem registros da flexibilização em prol da urbanização independentemente do porte populacional de seus municípios.

No contexto do município de Lavras, essa tensão é igualmente observável. A expansão do território urbano tem sido formalmente orientada por instrumentos como o Plano Diretor Municipal e a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, que definem o crescimento e as condições para a conversão de áreas rurais em urbanas ou de expansão urbana. Embora necessários para o ordenamento territorial, estes mecanismos podem facilitar a incorporação de novas glebas ao perímetro rural, pressionando os ecossistemas locais e as atividades agrárias tradicionais.

Outro tema bastante abordado nas reuniões do CODEMA é o Licenciamento Ambiental Municipal. Com base na Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, regulamentada no

Estado de Minas Gerais, pela Deliberação Normativa Copam nº 213, de 22 de fevereiro de 2017, é permitida a descentralização do licenciamento ambiental em Minas Gerais (BRASIL, 2011; MINAS GERAIS, 2017). O município de Lavras habilitou-se para assumir a gestão de atividades de impacto local (Lei nº 4.694, de 25 de março de 2022). Sendo assim, a partir de abril de 2024, essa descentralização tornou-se mais efetiva, redefinindo as competências dos órgãos municipais. O CONSANE passou a exercer um papel técnico central na análise dos processos de licenciamento. Concomitantemente, o Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (CODEMA), reorientou sua atuação para a função deliberativa sobre a regularização ambiental dos empreendimentos e suas atividades, consolidando um novo arranjo institucional para o controle da expansão urbana e de seus impactos ambientais no território lavrense.

### 3.4 ELEMENTO DE GOVERNANÇA AMBIENTAL (IV): RECURSOS

Os municípios poderão dispor de um fundo especial, objetivando apoiar projetos destinados ao uso racional e sustentável dos recursos naturais de seu território, desde que autorizada por legislação específica, conforme preconiza a Constituição Federal (BRASIL, 1988). A Lei Federal nº 4.320/64, que dispõe sobre as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabelece:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

[...]

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. (BRASIL, 1964)

Além disso, a Lei nº 9.605, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, também conhecida como Lei de Crimes Ambientais, determina que os valores arrecadados em pagamento de multas aplicadas pela Prefeitura por infração ambiental seja revertido ao Fundo Municipal de Meio Ambiente ou correlato (BRASIL, 1998).

Em geral, a criação de Fundos Municipais Especiais de Meio Ambiente tem motivação de ordem econômica (CARVALHO, 2005). O Fundo de Defesa de Meio Ambiente (FDMA) do município de Lavras foi citado pela primeira vez através da Lei nº 1.811/1990. Porém, a Lei passou por algumas reestruturações, culminando na Lei nº 3.258/2006. Com a criação do Fundo é esperado que facilite e a captação, o repasse e a aplicação de recursos destinados ao desenvolvimento das ações de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, no processo de desenvolvimento econômico e social local.



No ano de 2020, de forma propícia, a Lei vigente passou por algumas alterações. Dentre elas, o CODEMA passa a ser informado sobre a aplicação dos recursos, além do acesso bimestral às receitas e despesas do Fundo (LAVRAS, 2020). Vale ressaltar que a instituição do Fundo Municipal de Defesa Ambiental não está condicionada, por exigência legal, à existência de um Conselho de Meio Ambiente. Dessa forma, sua criação pode ocorrer independentemente da estruturação desse órgão. No entanto, no município de Lavras o Fundo foi instituído com o CODEMA como Conselho gestor. A atuação do CODEMA e os recursos provenientes do FMDA fortalecem significativamente os mecanismos de governança ambiental no município.

A gestão eficiente e direcionada dos recursos, possibilitada pelo arranjo institucional, permite implementar ações práticas e estratégicas visando melhorias no meio ambiente. Por fim, a mesma alteração da Lei do Fundo culminou na adição de mais algumas receitas, como as taxas decorrentes de pedidos de parcelamento do solo e taxas de medidas compensatórias para fins de parcelamento do solo e implantação de lotes, condomínios simples e loteamentos de acesso controlado (LAVRAS, 2020).

A inclusão dessas novas receitas evidencia uma resposta estratégica do município à crescente dinâmica de expansão urbana. Ao reconhecer que o parcelamento do solo, bem como a implantação de novos empreendimentos imobiliários, constitui processos inevitáveis e recorrentes no território do município de Lavras. Logo, a administração municipal buscou integrar esse cenário à política ambiental local, transformando potenciais impactos em oportunidades para o fortalecimento do Fundo.

Buscando na literatura e em experiências de outros municípios, observa-se que a vinculação direta de receitas oriundas de processos de parcelamento do solo e implantação de empreendimentos imobiliários ao Fundo Municipal de Meio Ambiente ainda não constitui uma prática amplamente disseminada. Em geral, os recursos ambientais municipais se concentram em repasses de compensações legais, multas ambientais e taxas específicas, sendo menos comum a destinação de receitas urbanísticas para fins ambientais. Nesse sentido, a iniciativa adotada no município de Lavras pode ser considerada inovadora, ao integrar instrumentos de gestão urbana e ambiental, fortalecendo a governança ambiental municipal.

Ao atrelar o desenvolvimento urbano à responsabilidade ambiental, o município estabelece um importante instrumento de governança, que pode contribuir para um modelo de expansão alinhado aos princípios de desenvolvimento econômico, social e ambiental. Com a exigência de medidas compensatórias e a inclusão das taxas relativas ao parcelamento do solo como fontes de receita, assim Lavras passa a utilizar os instrumentos legais disponíveis para mitigar os efeitos da urbanização e direcionar recursos ao meio ambiente.



### 3.5 ELEMENTO DE GOVERNANÇA AMBIENTAL (V): LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS

Torna-se essencial analisar as legislações municipais que sustentam as políticas públicas, pois a regulamentação é uma ferramenta estável e duradoura, independentemente das mudanças administrativas. A criação de legislação municipal específica constitui um pilar fundamental para a indução e sustentação do desenvolvimento local, ao fornecer o enquadramento normativo necessário para a gestão territorial e a promoção de avanços socioeconômicos e ambientais (DOS SANTOS et al. 2021). Por conseguinte, o Quadro 1 apresenta as principais legislações do município Lavras, evidenciando como essas normativas estruturam a governança ambiental e urbana do município ao longo dos últimos anos, além de elucidar os períodos dos principais instrumentos, leis e programas ambientais foram instituídos.

Quadro 1. Arcabouço legal em vigor no município de Lavras - MG

Referência	Descrição	Status atual	Observações/ recomendações
Lei nº 4.672, de 29 de novembro de 2021	Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPA para o quadriênio 2022-2025	Vigente	Estabelece as diretrizes e metas da administração, orientando recursos e a execução de políticas públicas
Lei nº 4.694, de 25 de março de 2022	Política de proteção, de conservação e de controle do meio ambiente e da melhoria da qualidade de vida e sobre o Sistema Municipal de Meio Ambiente	Vigente	A lei deve passar por revisões constantes buscando atender as necessidades.
Decreto nº 17.099, de 25 de maio de 2023		Vigente, com alterações	Regulamenta o Licenciamento Ambiental Municipal
Lei nº 97, de 17 de abril de 2007	Plano Diretor	Vigente, com alterações	Visa o ordenamento territorial e o crescimento municipal
Lei nº 4.445, de 20 de março de 2018	Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)	Vigente	Plano setorial, assim como o PMMA. Os planos devem estar interligados e articulados visando maximizar as ações
Lei nº 1.224 de 24 de março de 1980	Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (CODEMA)	Vigente, com alterações	É necessário a reestruturação constante, além das mudanças na composição dos membros
Lei nº 3.258, de 15 de dezembro de 2006	Fundo Municipal de Defesa Ambiental (FMDA)	Vigente, com alterações	Possibilita a aplicação dos recursos fornecendo suporte para a gestão ambiental
Lei nº 4.725, de 10 de outubro de 2022	Projeto “Água dos Ipês” (Pagamento por Serviços Ambientais - PSA)	Vigente	Aguardando a elaboração de Decreto visando a regulamentação da Lei
Lei nº 4.659, de 17 de agosto de 2021	Programa de Paisagismo e Arborização Urbana	Vigente	Instrumento visando a política de plantio, replantio, poda, supressão e arborização urbana
Decreto nº 17.716, de			Manual de Arborização Urbana

Referência	Descrição	Status atual	Observações/ recomendações
02 de maio de 2024			
Lei nº 156, de 22 de setembro de 2008	Uso e Ocupação do Solo	Vigente, com alterações	Dispõe sobre o zoneamento e regulamenta o Uso e Ocupação do Solo Urbano
Lei nº 155, de 28 de agosto de 2008	Lei de Parcelamento do Solo Urbano	Vigente, com alterações	Devido à alta demanda para parcelamento do solo urbano, faz-se necessário atualizações constantes na Lei
Lei nº 4.786, de 29 de setembro de 2023	Sistema Municipal de Unidades de Conservação de Lavras (SMUC)	Vigente, com alterações	Aguardando a elaboração de Decreto visando a regulamentação da Lei
Lei nº 452, de 15 de setembro de 2022	Regularização de imóveis em áreas urbanas consolidadas inseridos às margens de cursos d'água	Vigente	Oportuniza construções em APPs “que perderam suas funções ambientais”, sendo divergente à conservação de mananciais e áreas protegidas
Decreto nº 16.811, de 20 de dezembro de 2022			

**Fonte:** Câmara Municipal de Lavras, adaptado pelos autores (2025)

No que se refere à agenda ambiental, o Plano de Plurianual (PPA) desempenha um papel fundamental na definição de estratégias voltadas à gestão sustentável do território, podendo contemplar ações relacionadas à conservação dos recursos naturais. A inclusão dessas diretrizes no planejamento plurianual garante maior previsibilidade e continuidade das ações ambientais. Portanto, um PPA pode ser considerado um instrumento que favorece a governança ambiental, pois compartilha as tomadas e decisões sobre as ações governamentais (PINHEIRO, 2022).

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento e orçamento normativo instituído na Constituição Federal de 1988 com o objetivo de que os entes federativos possam executar o planejamento de seus programas e ações em um período de 4 anos (BRASIL, 1988). No eixo do desenvolvimento sustentável, a implantação de ações de preservação ambiental que garantam que o município cresça de forma sustentável, constituem as diretrizes e objetivos estratégicos do Plano (LAVRAS, 2021). Alguns dos projetos estratégicos previstos correspondem a “Educação ambiental” e “Modernização da legislação ambiental”.

No que se refere à Educação ambiental, o PPA de Lavras elencou “criar programa de compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos para perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade”. E em relação à modernização da legislação

ambiental, deu-se ênfase para “criar política municipal de Meio Ambiente que institui o Sistema Municipal vinculando a mesma às políticas ambientais das empresas (LAVRAS, 2021).

Os indicadores estratégicos do PPA 2022-2025 correspondem a indicadores de desempenho e de metas, como “Índice de áreas verdes e nascentes urbanas preservadas” e “Percentual de Arborização Urbana Viária”. Dentre os Programas instituídos para o meio ambiente, foram especificados a “Criação do Parque Municipal no bairro Jardim Campestre e parcerias para construção de outros parques urbanos” e “Usina de manufaturamento de resíduos da construção civil”. Os programas visam a concretização dos objetivos definidos no PPA e são desdobramentos das subfunções da Administração Pública. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável depende da elaboração participativa e da efetivação de políticas públicas que avancem do campo teórico para o prático (PINHEIRO, 2022).

O município de Lavras possui competência para realizar o Licenciamento Ambiental Municipal, uma atribuição que reforça sua autonomia na gestão de atividades de impacto local (BRASIL, 2011). O Licenciamento é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, e consequentemente, um instrumento de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 1981). Nesse sentido, é necessário apoiar o desenvolvimento sustentável pela via de arranjos institucionais que melhorem o meio ambiente no âmbito das políticas públicas (PAULSEN, 2018).

Segundo Paulsen (2018), entender os arranjos institucionais vigentes na definição e na implementação de políticas públicas é crucial para propor alternativas que possam complementar os instrumentos já existentes para melhor integrar o capital natural e o meio ambiente. Portanto, o Licenciamento Ambiental em Lavras representa um exemplo significativo de como a descentralização pode fortalecer a gestão ambiental local. Contudo, para que essa competência resulte em benefícios reais, é imprescindível que ela seja apoiada nos princípios de governança, com práticas transparentes, participação social e articulação.

A partir da análise das legislações municipais, foi possível inferir a necessidade de ações voltadas para a educação ambiental, considerando que o município carece de orientações e diretrizes nesse contexto. À vista disso, a governança relaciona-se com a institucionalização de mecanismos e instâncias de controle social, gestão participativa e educação ambiental (TCU, 2020). No contexto da Educação Ambiental Crítica, no entanto, essa gestão participativa ocorre quando a população contribui, influi e usufrui, de forma mais efetiva e direta, na construção e transformação de sua realidade, através de ações organizadas (BRASIL, 2003).

Pode-se constatar que algumas leis ainda carecem de decretos visando a regulamentação do que foi disposto, assegurando sua plena efetividade. Esses decretos são fundamentais para detalhar aspectos operacionais e normativos, fornecendo diretrizes claras sobre como as políticas devem ser

implementadas na prática. Sem a regulamentação por decreto, as leis podem ficar vulneráveis a interpretações ambíguas, tornando sua aplicação inconsistente ou ineficaz, desse modo, atos gerais podem ser editados para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação (CARVALHO FILHO, 2024). A título de exemplo, o Projeto “Água dos Ipês”, a Lei do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no município de Lavras, não possui Decreto específico, e por conseguinte, ainda não foi regulamentada.

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é um mecanismo de incentivo à gestão sustentável dos recursos naturais, voltada principalmente aos provedores dos serviços ambientais (WUNDER, 2007), que é condicional diante de regras acordadas de gestão, visando gerar serviços ambientais (WUNDER, 2015). Considerando que uma das principais atividades econômicas do Brasil, e principalmente do município de Lavras, são as atividades agropecuárias, faz-se necessário a conscientização dos produtores rurais provedores dos serviços ecossistêmicos, quanto aos recursos naturais disponíveis em suas propriedades. A agropecuária é um vetor de pressão que tem origem em fatores que não são diretamente ambientais, mas que, através da sua expansão e intensificação, causam impactos negativos no meio ambiente (SAMBUICHI, 2012). É interessante intensificar as ações voltadas ao controle de outras áreas/questões urbanas que podem interagir negativamente com a Mata Atlântica.

Nesse sentido, a Lei nº 4.725/2022 que instituiu o PSA no município poderia ter sido regulamentada, visando oferecer incentivos econômicos e promover a adoção de boas práticas, garantindo a conservação dos recursos naturais e o equilíbrio entre produção agropecuária e sustentabilidade dos recursos naturais no município de Lavras.

Complementarmente, a Lei que institui o Sistema Municipal de Unidades de Conservação (SMUC) exprime que é dever da Secretaria Municipal do Meio Ambiente o levantamento das áreas de preservação existentes na zona rural do município para definir a criação de UCs, além de oferecer incentivos fiscais ou financeiros em financiamentos de projetos para criação de RPPNs municipais (LAVRAS, 2023) mas, não houve a publicação de um Decreto que realize sua regulamentação. A Lei supramencionada poderia ter sido de grande valia para o município, atendendo a critérios da Lei Federal nº 11.428/06, no quesito de conservação de remanescentes de vegetação nativa de Mata Atlântica (BRASIL, 2006), além disso, também poderia ter atuado como um impasse em outro vetor de pressão sobre o parcelamentos do solo.

A legislação florestal brasileira, sob o prisma do desenvolvimento sustentável, impõe limites à exploração econômica da terra em detrimento da proteção ambiental (BRASIL, 2012). Desse modo, a primeira redação da Lei do SMUC de Lavras, prezava pela destinação de área para implantação de

Unidade de Conservação como obrigatoriedade para aprovação de novos parcelamentos, conforme disposto a seguir:

**Art. 33. Para a aprovação de novos parcelamentos, será obrigatória a destinação de área para implantação de uma das categorias de unidades de conservação.**

§ 1º Na existência de área verde com recursos naturais relevantes e alto nível de conservação natural de seus, o empreendedor deve destiná-la para unidade de conservação natural.

§ 2º Na criação das unidades de conservação, os espaços antropizados deverão ser recuperados ou restaurados, não se admitindo o uso para áreas públicas institucionais.

§ 3º As áreas de preservação ambiental permanente existentes na formação do novo parcelamento deverão ser mantidas e destinadas a unidades de conservação com a restauração dos espaços antropizados. (LAVRAS, 2023, grifo nosso)

Porém, em menos de 1 (um) ano, esse artigo foi revogado com a publicação da Lei nº 4.841/2024, impedindo que esse dispositivo benéfico, com potencial limitador das intervenções ambientais para fins de expansão urbana desordenada, e consequentemente, colaborador para a conservação dos remanescentes, entrasse em vigor (LAVRAS, 2024). Em contrapartida, os recursos oriundos do Fundo Municipal de Defesa Ambiental podem ser utilizados na gestão, manejo, criação e manutenção de unidades de conservação municipais, áreas verdes, parques, praças e áreas remanescentes (LAVRAS, 2011).

A Lei nº 11.428/06 deixa claro que as características ambientais (tipo de vegetação e o estágio de desenvolvimento/regeneração) e principalmente as condições urbanísticas (limites urbanísticos) impactam na potencialidade de uso do imóvel, quando composto por vegetação pertencente ao Bioma Mata Atlântica (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, quando um imóvel está inserido em área urbana ou em expansão urbana, é necessário equilibrar a proteção ambiental com as necessidades de desenvolvimento socioeconômico do município (MONTEIRO, 1990). A definição do zoneamento urbano e os parâmetros estabelecidos nos planos diretores dos municípios afetam diretamente o uso e a ocupação do solo (ROGERS, 2001). Por isso, em áreas urbanas consolidadas, a possibilidade de uso do imóvel pode ser ampliada, desde que respeitadas as compensações ambientais exigidas por lei.

Esses dois fatores (ambientais e urbanísticos) são determinantes para a potencialidade de uso do imóvel. Portanto, a legislação reforça a necessidade de compatibilizar o desenvolvimento com a conservação, considerando que o Bioma Mata Atlântica, mesmo em áreas urbanizadas, continua sendo objeto de proteção (BRASIL, 2008). Isso enfatiza o papel dos municípios na governança ambiental, especialmente na definição de diretrizes urbanísticas que integrem a proteção dos remanescentes florestais com o uso responsável/sustentável dos imóveis.

### 3.6 ASPECTOS POSITIVOS IDENTIFICADOS NA GOVERNANÇA AMBIENTAL

A análise da governança ambiental de Lavras também permitiu reconhecer avanços institucionais importantes, que contribuem para a consolidação de uma gestão mais estruturada e eficiente. Esses aspectos positivos demonstram o esforço do município em fortalecer seus instrumentos de planejamento e de gestão ambiental, mesmo diante das limitações operacionais e financeiras que marcam a realidade da maioria das administrações locais. A seguir, na tabela 4, são destacados alguns desses avanços e suas possíveis implicações para uma implementação efetiva do Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA).

**Tabela 4.** Principais aspectos positivos identificados na governança ambiental de Lavras - MG

Elemento avaliado	Aspecto positivo identificado	Implicações para o PMMA
Estrutura de Meio Ambiente	Secretaria Municipal com boa atuação e bem estruturada com parcerias com outras Secretarias da Prefeitura e com um Consórcio Público	Garante estrutura institucional mínima para execução do PMMA e facilita articulações intersetoriais
Corpo Técnico	Equipe numerosa e diversificada, além do suporte técnico com participação no Consórcio Público	A estrutura de pessoal fortalece a capacidade de atuação da gestão ambiental municipal na elaboração e implementação do PMMA
Conselho de Meio Ambiente	CODEMA instituído por lei e em funcionamento, com composição paritária e reuniões regulares	Fortalece o controle social, assegura deliberação participativa e legitima decisões relacionadas à política ambiental
Recursos	Existência do Fundo Municipal de Meio Ambiente, com receitas próprias e possibilidade de captação de outros recursos	Aumenta a capacidade financeira para execução dos mecanismos de implantação das ações do PMMA
Legislação	Existência de um conjunto de normas ambientais municipais, incluindo a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente, do CODEMA e de outras legislações pertinentes.	A base legal favorece a institucionalização do PMMA, legitima as ações e possibilita o alinhamento às diretrizes de gestão ambiental

**Fonte:** Dos autores (2025)

A presença desses elementos estruturantes indica um cenário institucional favorável à consolidação das políticas ambientais no município, especialmente no que se refere à execução do PMMA. Embora ainda existam pontos a serem aprimorados, os avanços identificados funcionam como pilares sobre os quais se pode construir uma agenda ambiental, além da valorização dos esforços locais, mas também para orientar futuras ações de fortalecimento da governança.



### 3.7 ASPECTOS LIMITANTES IDENTIFICADOS NA GOVERNANÇA AMBIENTAL

A partir da análise dos cinco elementos da gestão ambiental (estrutura, corpo técnico, conselho, recursos e legislação), foi possível identificar entraves institucionais e operacionais que comprometem a efetividade da governança ambiental municipal. Estes aspectos limitantes podem impactar diretamente a implementação de instrumentos como o Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA). A tabela 5, sintetiza os principais desafios identificados ao longo da pesquisa.

**Tabela 5.** Principais aspectos limitantes identificados na governança ambiental de Lavras - MG

Elemento avaliado	Aspecto limitante identificado	Implicações para o PMMA
Estrutura de Meio Ambiente	Secretaria com estrutura autônoma e especializada, porém, com potencial de aprimoramento da articulação intersetorial	Pode melhorar a institucionalização, através da articulação do PMMA com outras políticas públicas do município
Corpo Técnico	Ausência de ocupação do cargo de Superintendente de Políticas Ambientais	A falta de um responsável específico para coordenar e implementar políticas ambientais pode comprometer a execução
Conselho de Meio Ambiente	Atuação destacada em deliberações técnicas e administrativas de caráter cotidiano. Limitada ação sobre temas que recaem sobre as áreas rurais.	Aponta a possibilidade de ampliar sua atuação para temas estratégicos, propondo diretrizes e discutindo políticas públicas mais amplas
Recursos	O Fundo Municipal de Meio Ambiente está regulamentado e ativo, podendo ter suas receitas e aplicações discutidas de forma mais sistemática nas reuniões mensais	O acompanhamento periódico do fundo pelo CODEMA pode contribuir para definir estratégias ambientais a curto, médio e longo prazo
Legislação	Leis sem regulamentação (ex.: PSA e SMUC) e revogação de dispositivos ambientais relevantes	Indica a relevância de consolidar o arcabouço normativo como base de suporte ao PMMA e outras políticas públicas

**Fonte:** Dos autores (2025)

A partir da sistematização apresentada, observa-se que alguns aspectos da gestão ambiental de Lavras se encontram em fase de consolidação. Isso não representa necessariamente uma fragilidade, mas sim uma condição comum em processos de institucionalização em nível local. Elementos como a estrutura administrativa, o uso estratégico dos recursos do fundo ambiental e o arcabouço legal demonstram avanços importantes, ainda que demandem aprimoramentos para garantir maior estabilidade à gestão ambiental. Assim, a consolidação desses elementos pode representar um caminho promissor para a efetiva implementação de políticas públicas, principalmente do PMMA.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Foram analisados os elementos da governança ambiental e sua relação com a potencial implementação do Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA) no município de Lavras, Minas Gerais. A partir da abordagem descritiva e qualitativa, foram investigados aspectos institucionais, legais, técnicos e administrativos que compõem a gestão ambiental local.

A análise evidenciou como diversos componentes da governança ambiental se encontram em fase de consolidação, revelando um contexto de avanços. A existência de um Fundo Ambiental regulamentado, de um conselho atuante e de uma base normativa consistente indicaram um cenário favorável à institucionalização do PMMA. Por outro lado, aspectos pontuais como a necessidade de regulamentação de dispositivos legais e a capacidade de ampliação da utilização de recursos em ações que visam o fortalecimento da gestão ambiental apontam oportunidades futuras.

A sistematização dessas informações permite compreender com maior profundidade as condições locais que podem influenciar a efetividade do PMMA, ampliando a compreensão sobre a relação entre capacidade institucional e política ambiental no contexto municipal. Como contribuição, este trabalho se insere em uma lacuna ainda pouco explorada na literatura que carece de análises aplicadas à governança ambiental em municípios, com ênfase nos arranjos institucionais e nos instrumentos locais de planejamento.

Espera-se que os resultados aqui apresentados possam subsidiar futuras pesquisas comparativas, bem como reflexões voltadas ao aprimoramento da política ambiental em nível local. Sugere-se, ainda, que estudos futuros aprofundem dimensões não exploradas neste trabalho, como a participação social e a integração entre instrumentos ambientais e urbanísticos.

#### **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do CNPq e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) conforme Convênio para PD&I de Concessão de Cota de Bolsa nº 5.02/2022.



## REFERÊNCIAS

- ABREU, E. L., & FONSECA, A. (2017). Análise comparada da descentralização do licenciamento ambiental em municípios dos estados de Minas Gerais e Piauí. *Sustentabilidade Em Debate*, 8(3), 167-180.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Constituição Federal de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.
- BRASIL. Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008. Regulamenta dispositivos da Lei no 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Diário Oficial da União, Brasília, 21 nov. 2008.
- BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Educação Ambiental e Gestão Participativa em Unidades de Conservação. Brasília: IBAMA, 2003.
- BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 dez. 2011.
- BRASIL. Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 dez. 2006.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964.
- BRASIL. 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: seção 1, Brasília, DF, 13 fev. 1998.
- BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Código Florestal. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2012. Seção 1, p. 1.
- CARDOSO, Josiane Teresinha. A Mata Atlântica e sua conservação. *Revista Encontros Teológicos*, v. 31, n. 3, 2016.
- CARVALHO, Paulo Gonzaga M. de et al. Gestão local e meio ambiente. *Ambiente & Sociedade*, v. 8, p. 121-140, 2005.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 38. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

CHIODI, Rafael Eduardo; PUGA, Bruno Peregrina; SARCINELLI, Oscar. Análise institucional do mecanismo de pagamento por serviços ambientais: o Projeto Conservador das Águas em Extrema – MG. Revista de Políticas Públicas, v. 17, n. 1, p. 37-47, 2013.

CLEVELAND, Cutler J. Capital humano, capital natural e limites biofísicos no processo econômico. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 217-238.

CORRALO, Giovani da Silva. O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo. Revista História: Debates e Tendências, v. 15, n. 1, p. 128-139, 2015.

DOS SANTOS, Carina Angélica et al. A evolução da gestão ambiental nos municípios brasileiros. Guaju, v. 6, n. 2, p. 157-177, 2021.

FERREIRA, I. J. M. et al. Landscape pattern changes over 25 years across a hotspot zone in southern Brazil. Southern Forests: a Journal of Forest Science, v. 81, n. 2, p. 175-184, apr. 2019.

HENRICHES, Joanni Aparecida. Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência. 2. ed. Brasília, DF: Confederação Nacional de Municípios, 2020. 164 p.

HERMANY, Ricardo. Município na Constituição: Poder Local no Constitucionalismo Luso Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2012.

LAVRAS. Lei nº 1.224, de 24 de março de 1980. Cria o Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (CODEMA) e dá outras providências. Lavras, MG: Câmara Municipal, 1980.

LAVRAS. Lei nº 2.765, de 03 de junho de 2002. Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente e dá outras providências. Lavras, MG: Câmara Municipal, 2002.

LAVRAS. Lei nº 3.258, de 15 de dezembro de 2006. Reestrutura o Fundo Municipal de Defesa Ambiental e sua regulamentação, e dá outras providências. Lavras, MG: Câmara Municipal, 2006.

LAVRAS. Lei Complementar nº 97, de 17 de abril de 2007. Institui o Plano Diretor do Município de Lavras. Lavras, MG: Câmara Municipal, 2007.

LAVRAS. Lei Complementar nº 156, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre o zoneamento e regulamenta o uso e a ocupação do solo urbano do Município de Lavras e dá outras providências. Lavras, MG: Câmara Municipal, 2008.

LAVRAS. Lei Complementar nº 155, de 28 de agosto de 2008. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e o controle da expansão urbana no Município de Lavras e dá outras providências. Lavras, MG: Câmara Municipal, 2008.

LAVRAS. Lei nº 3.773, de 8 de julho de 2011. Altera a Lei nº 3.258, de 15 de dezembro de 2006, que reestrutura o Fundo Municipal de Defesa Ambiental e sua regulamentação, e dá outras providências. Lavras, MG: Câmara Municipal, 2011.

LAVRAS. Lei nº 4.445, de 20 de março de 2018. Aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Lavras – PMSB-LAVRAS, e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Lavras – PMGIRS-LAVRAS. Lavras, MG: Câmara Municipal, 2018.

LAVRAS. Lei nº 4.559, de 06 de março de 2020. Altera a Lei Municipal nº 3.258/2006, que reestrutura o Fundo Municipal de Defesa Ambiental e sua regulamentação, e dá outras providências. Lavras, MG: Câmara Municipal, 2020.

LAVRAS. Lei nº 4.659, de 17 de agosto de 2021. Dispõe sobre o paisagismo e a arborização urbana no Município de Lavras, e dá outras providências. Lavras, MG: Câmara Municipal, 2021.

LAVRAS. Lei nº 4.650, de 15 de junho de 2021. Ratifica a 1ª alteração realizada no Contrato de Consórcio Público do Consórcio Regional de Saneamento Básico – CONSANE, e dá outras providências. Lavras, MG: Prefeitura Municipal, 2021.

LAVRAS. Lei nº 4.694, de 25 de março de 2022. Dispõe sobre a Política de Proteção, de Conservação e de Controle do Meio Ambiente e da Melhoria da Qualidade de Vida no Município de Lavras e sobre o Sistema Municipal do Meio Ambiente. Lavras, MG: Câmara Municipal, 2022.

LAVRAS. Lei Complementar nº 440, de 14 de março de 2022. Estabelece a Estrutura Orgânica da Administração Pública do Poder Executivo e dá outras providências. Lavras, MG: Prefeitura Municipal, 2022.

LAVRAS. Lei nº 4.694, de 25 de março de 2022. Dispõe sobre a Política de Proteção, de Conservação e de Controle do Meio Ambiente e da Melhoria da Qualidade de Vida no Município de Lavras e sobre o Sistema Municipal do Meio Ambiente. Lavras, MG: Câmara Municipal, 2022.

LAVRAS. Decreto nº 16.811, de 20 de dezembro de 2022. Regulamenta a Lei Municipal nº 452, de 15 de setembro de 2022, que dispõe sobre a regularização de imóveis localizados em áreas urbanas consolidadas inseridos às margens de cursos d'água. Lavras, MG: Prefeitura Municipal, 2022.

LAVRAS. Lei Complementar nº 452, de 15 de setembro de 2022. Dispõe sobre a regularização de imóveis localizados em áreas urbanas consolidadas inseridos às margens de cursos d'água, e dá outras providências. Lavras, MG: Câmara Municipal, 2022.

LAVRAS. Lei nº 4.786, de 29 de setembro de 2023. Institui o Sistema Municipal de Unidades de Conservação de Lavras – SMUC, e dá outras providências. Lavras, MG: Câmara Municipal, 2023.

LAVRAS. Decreto nº 17.099, de 25 de maio de 2023. Regulamenta o licenciamento ambiental no município de Lavras, em conformidade com a Lei Municipal nº 4.694, de 25 de março de 2022. Lavras, MG: Prefeitura Municipal, 2023.

LAVRAS. Decreto nº 17.249, de 31 de agosto de 2023. Nomeia membros para compor o Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (CODEMA). Lavras, MG: Prefeitura Municipal, 2023.

LAVRAS. Decreto nº 17.716, de 02 de maio de 2024. Aprova o Manual de Arborização Urbana do Município de Lavras. Lavras, MG: Prefeitura Municipal, 2024.

LAVRAS. Lei nº 4.841, de 7 de junho de 2024. Altera a Lei nº 4.786, de 29 de setembro de 2023, que institui o Sistema Municipal de Unidades de Conservação de Lavras – SMUC, e dá outras providências. Lavras, MG: Câmara Municipal, 2024.

LEME, Taciana Neto. Governança ambiental no nível municipal. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Roteiro para a elaboração e implementação dos planos municipais de conservação e recuperação da Mata Atlântica. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade. Brasília, DF: MMA, 2017.

MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. A cidade como processo derivador ambiental e a geração de um clima urbano: estratégias na abordagem geográfica. Geosul, v. 5, n. 9, p. 80–114, jan./jun. 1990.

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

PACHECO NETO, G., SOARES, P. R. C., DALMASO, C. A., KANIESKI, M. R., MILANI, J. E. D. F., & de ALMEIDA, A. N. (2023). Licensing and enforcement in municipal environmental departments in the state of Rio Grande do Sul, Brazil. Revista Floresta, v. 53, n.3, p. 325 – 332, set. 2023.

PAGOTTO, M. E., & PIZELLA, D. G. (2017). Municipalização do licenciamento ambiental: uma análise institucional, tendo como estudo de caso o município de Três Lagoas, MS. In CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, VIII, Campo Grande.

PAULSEN, Sandra Silva. Arranjos institucionais para o desenvolvimento sustentável. Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília: Ipea, n. 17, p. 39–48, dez. 2018.

PEREIRA, Paulo Henrique. Livro Conservador 12 Anos. Projeto conservador das Águas. EDIÇÃO 2017. Disponível em: [https://ecrie.com.br/sistema/conteudos/arquivo/a\\_240\\_0\\_2\\_08042025110742.pdf](https://ecrie.com.br/sistema/conteudos/arquivo/a_240_0_2_08042025110742.pdf). Acesso 27 maio de 2025.

PINHEIRO, Emmanuel Teixeira. Plano plurianual municipal como instrumento de governança ambiental para o desenvolvimento sustentável. Editora Licuri, p. 186-222, 2022.

PRADELLA, Décio Luiz Pinheiro; DE MELLO BUENO, Laura Machado. Expansão urbana em APAs estaduais: contradições entre os interesses locais e regionais. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 26, n. 1, 2024.

REZENDE, C. L. et al. From hotspot to hopespot: an opportunity for the Brazilian Atlantic Forest. Perspectives in Ecology and Conservation, v. 16, n. 4, p. 208-214, 2018.

RIBEIRO, Milton Cezar et al. The Brazilian Atlantic Forest: How much is left, and how is the remaining forest distributed? Implications for conservation. Biological Conservation, v. 142, n. 6, p. 1141-1153, 2009.

ROGERS, Richard. A cidade: suas qualidades e suas falhas. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 44, n. 2, p. 5–20, 2001.

SANTANA, Leonardo Matos Sampaio; JÚNIOR, Joilson Leopoldino Vasconcelos. Cargos comissionados: benéficos ou maléficos para a administração pública. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 9, n. 5, p. 2334-2343, 2023.

SANTORO, Paula Freire. Entre o rural e o urbano: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente. Anais do Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, Belém: UFPA, 2014.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. A sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios. Texto para Discussão, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020. 104 p.

WEISS, Joseph S. O papel da sociedade na efetividade da governança ambiental. 2016.

WISNIEWSKI, Alice; HERMANY, Ricardo. A autonomia municipal para a instituição de políticas públicas de segurança: Pacto Pelotas pela paz sob a ótica do Princípio da Subsidiariedade. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE), v. 11, n. 1, p. 367-392, 2023.