



Capacidades estatais e governança dos ativos ambientais: uma análise do Decreto nº 49.460/2025 do Estado do Rio de Janeiro

Matheus Guimarães

(Universidade Estácio de Sá - UNESA / guimamatheus94@gmail.com)

RESUMO:

Este artigo analisa as dimensões das capacidades estatais mobilizadas na incorporação dos bens do patrimônio ambiental e dos créditos de ativos ambientais ao patrimônio do Estado do Rio de Janeiro, a partir do exame do Decreto nº 49.460/2025. Fundamentado na literatura sobre capacidades estatais, Estado republicano e contabilidade ambiental, o estudo busca compreender a possível contribuição desse instrumento normativo para a conformação de uma nova forma de governança dos ativos ambientais. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza analítica, baseada em revisão bibliográfica, análise documental do decreto e das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público, caracterizando-se como uma avaliação *ex ante* de política pública. Os resultados indicam que o decreto mobiliza de forma predominante a capacidade legal-institucional, ao estabelecer conceitos, critérios e competências formais para o reconhecimento patrimonial dos ativos ambientais, enquanto as capacidades administrativa, fiscal e infraestrutural aparecem de maneira parcial ou incipiente. Conclui-se que o decreto cria condições institucionais para ampliar a visibilidade e o controle dos ativos ambientais, mas sua efetividade dependerá do fortalecimento articulado das capacidades estatais necessárias à implementação da política e à consolidação de uma governança pública ambiental consistente.

PALAVRAS-CHAVE: Capacidades estatais, Governança ambiental, Ativos ambientais, Contabilidade pública, Administração pública.



1. Introdução

Nas últimas décadas, a intensificação da crise ambiental e a crescente financeirização da economia têm colocado novos desafios para a atuação do Estado, especialmente no que se refere à proteção, ao reconhecimento e à gestão dos bens ambientais. A ampliação do debate sobre mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável e instrumentos econômicos de política ambiental tem pressionado os governos a incorporarem, de forma mais explícita, o meio ambiente em seus sistemas de planejamento, controle e decisão. Nesse contexto, a incorporação dos bens do patrimônio ambiental e dos créditos de ativos ambientais ao patrimônio público emerge como uma estratégia institucional inovadora, que articula dimensões ambientais, fiscais, contábeis e administrativas da ação estatal.

A literatura sobre capacidades estatais oferece um referencial analítico central para compreender esses processos. Pires e Gomide (2016) destacam que as capacidades do Estado devem ser analisadas a partir de múltiplas dimensões, articulando aspectos técnico-administrativos e político-relacionais, que condicionam a efetividade das políticas públicas. Para os autores, a capacidade estatal relaciona-se diretamente à governança, uma vez que a ação do Estado depende cada vez mais da coordenação entre diferentes atores, organizações e níveis institucionais. Nesse sentido,

entende-se que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, [...] ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 127).

Entretanto, como alerta Cingolani (2013), o conceito de capacidade estatal tem sido utilizado de forma excessivamente ampla e imprecisa na literatura, frequentemente confundido com outros constructos, como governança ou qualidade do governo. A autora argumenta que a capacidade estatal deve ser compreendida como um conjunto de capacidades específicas e multidimensionais, sendo indispensável explicitar quais dimensões estão sendo mobilizadas em cada análise. Segundo Cingolani (2013), abordagens genéricas tendem a obscurecer contradições, *trade-offs* e limites institucionais presentes na ação do Estado, especialmente em políticas públicas inovadoras e ainda em fase de implementação.

A incorporação do patrimônio ambiental ao patrimônio público também pode ser analisada a partir de uma perspectiva mais ampla sobre o papel do Estado. Bresser-Pereira (2004), ao discutir o surgimento do Estado republicano, destaca que a defesa do patrimônio público constitui uma função central do Estado moderno, associada à noção de interesse público. Para o autor, o patrimônio público não se restringe aos bens tradicionalmente detidos pelo Estado, mas envolve a proteção de recursos que podem ser apropriados por interesses privados caso não haja uma perspectiva republicana consolidada. Nessa linha, o autor afirma que “o patrimônio público inclui mais do que aquilo que é detido pelo Estado, enquanto tudo o que é detido pelo Estado é apenas nominalmente público; na prática, parte dele pode ser apropriada por interesses privados” (BRESEER-PEREIRA, 2004, p. 136-137).



Essa reflexão é particularmente relevante quando se trata do patrimônio ambiental, cuja preservação depende de arranjos institucionais capazes de protegê-lo da captura e da degradação.

No campo da contabilidade, a incorporação dos bens ambientais ao patrimônio público exige a mobilização de conhecimentos técnicos específicos e a aproximação entre a linguagem contábil e a linguagem ambiental. Ferreira (2011) argumenta que a contabilidade ambiental surge justamente da necessidade de relatar e mensurar, em termos econômicos, os impactos das ações das organizações sobre o meio ambiente. Para a autora, compreender o contexto ambiental é condição necessária para que o contador possa registrar adequadamente esses eventos, contribuindo para a tomada de decisão e para o desenvolvimento sustentável. Além disso, a valoração econômica dos recursos ambientais envolve múltiplos métodos e concepções de valor, o que impõe desafios adicionais à burocracia estatal responsável por esse processo. Como destaca Ferreira (2011), “valorar um recurso ambiental consiste em determinar quanto melhor ou pior estará o bem-estar das pessoas devido a mudanças na quantidade de bens ambientais, seja na apropriação por uso ou não” (FERREIRA, 2011, p. 19).

É nesse contexto teórico e institucional que se insere o Decreto nº 49.460/2025, do Estado do Rio de Janeiro, cujo objetivo central é incorporar os bens do patrimônio ambiental e os créditos de ativos ambientais ao patrimônio estadual. Trata-se de uma iniciativa que sinaliza uma tentativa de ampliar a capacidade do Estado de reconhecer e governar economicamente o meio ambiente, ao mesmo tempo em que levanta questões sobre a viabilidade administrativa, técnica e institucional dessa incorporação. Considerando que o decreto depende da edição de normas complementares para sua plena execução, sua análise configura-se como uma avaliação *ex ante* de política pública.

Diante disso, o presente artigo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: quais dimensões das capacidades estatais estão sendo mobilizadas na incorporação dos bens do patrimônio ambiental e créditos de ativos ambientais ao patrimônio público, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, e qual sua possível contribuição para a conformação de uma nova forma de governança dos ativos ambientais do Estado? O objetivo do estudo é analisar, à luz da literatura sobre capacidades estatais, governança, Estado republicano e contabilidade ambiental, de que maneira o Decreto nº 49.460/2025 mobiliza capacidades específicas do Estado e quais são seus potenciais efeitos institucionais para a governança dos ativos ambientais.

A relevância do artigo reside na articulação entre diferentes campos do conhecimento (Administração Pública, contabilidade pública e política ambiental) ainda pouco integrados na literatura. Ao analisar uma iniciativa normativa concreta, o estudo pretende contribuir para o debate sobre os limites e possibilidades da patrimonialização ambiental no setor público, oferecendo subsídios analíticos para o aperfeiçoamento de políticas públicas voltadas à gestão e à preservação do patrimônio ambiental.

2. Fundamentação Teórica



2.1. Capacidades estatais e governança na Administração Pública

O debate sobre capacidades estatais ocupa posição central na literatura contemporânea de Administração Pública e políticas públicas, especialmente a partir da retomada analítica do Estado como ator relevante para o desenvolvimento econômico, social e institucional. A noção de capacidade estatal surge associada à preocupação em compreender não apenas a existência formal de instituições estatais, mas, sobretudo, a habilidade efetiva do Estado de formular objetivos, transformá-los em políticas públicas e implementá-las de maneira consistente em contextos sociais, políticos e econômicos complexos.

Autores como Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) e Evans (1992; 1995) contribuíram decisivamente para esse debate ao enfatizar que a capacidade de ação do Estado depende de arranjos institucionais específicos, do grau de autonomia da burocracia e de sua inserção nas relações sociais. Essa perspectiva rompe com visões reducionistas que associam a capacidade estatal exclusivamente ao tamanho do Estado ou à centralização do poder, deslocando o foco para a qualidade das instituições, das burocracias e dos mecanismos de coordenação.

Pires e Gomide (2016) aprofundam esse debate ao articular o conceito de capacidades estatais à noção de governança, destacando que a efetividade das políticas públicas depende tanto de capacidades técnico-administrativas quanto da habilidade do Estado de coordenar atores, articular interesses e operar em ambientes institucionais complexos. Para os autores, a ação estatal contemporânea ocorre em contextos marcados pela interdependência entre organizações públicas, privadas e da sociedade civil, o que exige capacidades que extrapolam a lógica hierárquica tradicional da administração pública. Assim, a governança passa a ser entendida como um elemento constitutivo da própria capacidade estatal, e não como um substituto do Estado.

Essa abordagem é particularmente relevante para a análise de políticas públicas inovadoras ou em fase inicial de implementação, como aquelas voltadas à incorporação de novos objetos de gestão pública, a exemplo dos ativos ambientais. Nesses casos, a capacidade estatal não se manifesta apenas na produção normativa, mas também na habilidade de organizar arranjos institucionais, distribuir competências, produzir informações confiáveis e sustentar politicamente a política ao longo do tempo.

Entretanto, como alerta Cingolani (2013), a ampla difusão do conceito de capacidade estatal na literatura trouxe consigo problemas de imprecisão conceitual e metodológica. A autora argumenta que o termo passou a ser utilizado para designar fenômenos distintos como governança, *rule of law*, eficiência administrativa ou qualidade do governo, sem a devida explicitação de suas dimensões analíticas. Essa expansão excessiva do conceito pode gerar problemas de *concept stretching*¹, obscurecendo contradições internas e *trade-offs* inerentes à ação estatal. Conforme destaca Cingolani (2013), “there are multiple aspects of

¹ O termo *concept stretching* refere-se ao uso excessivamente amplo ou impreciso de um conceito analítico, de modo que ele passa a abarcar fenômenos distintos, perdendo poder explicativo e validade teórica.



capacity, suggesting that a naive understanding of it might overlook important tradeoffs and contradictions.”² (CINGOLANI, 2013, p. 3).

Para enfrentar esse problema, Cingolani (2013) propõe uma abordagem multidimensional da capacidade estatal, enfatizando a necessidade de explicitar quais capacidades estão sendo analisadas em cada estudo. Entre as dimensões mais recorrentes na literatura, a autora destaca as capacidades fiscal, administrativa, legal-institucional e infraestrutural. Essa perspectiva é especialmente útil para análises que buscam compreender como políticas públicas específicas mobilizam capacidades seletivas do Estado, em vez de pressupor um fortalecimento estatal genérico e homogêneo.

No âmbito da Administração Pública, essa leitura permite compreender a governança como um arranjo dinâmico que resulta da combinação entre capacidades estatais específicas e os contextos institucionais nos quais o Estado atua. A governança, nesse sentido, não substitui o Estado, mas expressa a forma como suas capacidades são exercidas em interação com outros atores e estruturas. Assim, analisar políticas públicas a partir da lente das capacidades estatais implica reconhecer que a efetividade governamental depende menos da existência formal de normas e mais da capacidade do Estado de mobilizar recursos administrativos, técnicos, legais e relacionais de maneira coordenada.

2.2. Estado republicano, interesse público e patrimônio público

A análise da incorporação dos bens do patrimônio ambiental e dos créditos de ativos ambientais ao patrimônio do Estado exige um enquadramento teórico que explicita o papel do Estado na proteção do interesse público e na gestão dos bens coletivos. Esse enquadramento encontra fundamento na concepção de Estado republicano, na qual o patrimônio público ocupa posição central como objeto de defesa institucional frente a processos de captura privada e apropriação indevida.

Bresser-Pereira (2004) discute o surgimento do Estado republicano a partir da necessidade de construção de instituições capazes de proteger a *res publica*. Para o autor, o Estado republicano distingue-se justamente por sua capacidade de defender o patrimônio público contra interesses privados organizados, ao afirmar que “o Estado republicano é um Estado suficientemente forte para se proteger da captura privada, defendendo o patrimônio público contra a busca de rendas (*rent-seeking*)” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 131). Essa definição desloca o debate do Estado como mero provedor de serviços para o Estado como guardião ativo dos bens coletivos.

Nesse sentido, o patrimônio público não pode ser compreendido apenas como o conjunto de bens formalmente detidos pelo Estado. Bresser-Pereira (2004) amplia essa noção ao enfatizar que “o patrimônio público inclui mais do que aquilo que é detido pelo Estado, enquanto tudo o que é detido pelo Estado é apenas nominalmente público; na prática, parte dele pode ser apropriada por interesses privados” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 136-137). Essa formulação é particularmente relevante para a análise dos bens ambientais,

² Tradução livre: “Há múltiplos aspectos da capacidade estatal, o que sugere que uma compreensão ingênua do conceito pode deixar de perceber importantes trocas, tensões e contradições”.



que, embora juridicamente reconhecidos como bens públicos, historicamente permaneceram frágeis do ponto de vista de sua governança administrativa e econômica.

Ao articular patrimônio público e interesse público, o autor reforça que a defesa da *res publica* depende da existência de uma cultura republicana e de instituições estatais capazes de reconhecer, proteger e gerir bens que são coletivos por natureza. Segundo Bresser-Pereira (2004), “em geral, *res publica* é o bem público; em um sentido mais restrito, é o patrimônio público. Sem uma perspectiva republicana é difícil defender o patrimônio público” (p. 136). Essa afirmação evidencia que a proteção do patrimônio não é apenas uma questão normativa, mas um problema político e institucional.

Quando se trata de bens ambientais, essa fragilidade institucional torna-se ainda mais evidente. Os ativos ambientais possuem características específicas (indivisibilidade, uso comum e valor intergeracional) que dificultam sua apropriação pelos instrumentos tradicionais da Administração Pública. A ausência de mecanismos formais de reconhecimento, mensuração e controle desses bens contribuiu historicamente para sua invisibilização nos processos decisórios do Estado, enfraquecendo sua proteção frente a interesses econômicos de curto prazo.

Nesse contexto, a incorporação dos bens do patrimônio ambiental ao patrimônio do Estado pode ser interpretada como um movimento coerente com os princípios do Estado republicano. Ao reconhecer formalmente esses bens como parte do patrimônio público, o Estado amplia sua responsabilidade institucional sobre recursos que são centrais para o interesse público, criando condições para sua gestão mais racional, transparente e sujeita a mecanismos de controle e responsabilização.

Além disso, Bresser-Pereira (2004) associa diretamente a defesa do patrimônio público à governança democrática, entendida como o processo por meio do qual o Estado define e operacionaliza o interesse público. Para o autor, “a governança democrática é o processo principal através do qual os modernos sistemas de governo definem, para cada questão, qual é o interesse público” (p. 137). Essa definição permite compreender a incorporação dos ativos ambientais não apenas como um ato administrativo, mas como parte de um arranjo mais amplo de governança pública.

2.3. Contabilidade ambiental, valoração econômica e governança dos ativos ambientais

Ferreira (2011) discute a contabilidade ambiental a partir da constatação de que os sistemas contábeis tradicionais foram historicamente concebidos para registrar eventos econômicos associados a ativos tangíveis e transações de mercado, o que dificultou a incorporação de bens ambientais aos demonstrativos patrimoniais. Para a autora, ao tratar da mensuração e do relato de eventos econômicos relacionados ao meio ambiente, “o contador deve antes conhecer o contexto em que os problemas ambientais ocorrem” (FERREIRA, 2011, p. 1). Essa afirmação evidencia que a contabilidade ambiental não se resume a uma adaptação técnica, mas pressupõe a compreensão das especificidades ecológicas, sociais e econômicas dos bens ambientais.



Nesse sentido, a contabilidade ambiental pode ser compreendida como um conjunto de informações destinado a relatar, em termos econômicos, as interações entre as atividades de uma entidade e o meio ambiente. Conforme define Ferreira (2011), trata-se de “um conjunto de informações que relatem adequadamente, em termos econômicos, as ações de uma entidade sobre o meio ambiente que modifiquem seu patrimônio” (p. 53). Essa definição é particularmente relevante para o setor público, na medida em que amplia o escopo do patrimônio estatal para além dos ativos convencionais, incorporando impactos ambientais como elementos passíveis de registro e controle.

A operacionalização dessa incorporação passa, necessariamente, pela valoração econômica dos recursos ambientais. Ferreira (2011), ao dialogar com a economia ambiental, destaca que valorar um recurso ambiental significa atribuir-lhe um valor monetário em relação a outros bens disponíveis na economia, reconhecendo suas múltiplas dimensões de uso e não uso. Nesse sentido, a autora afirma que “valorar um recurso ambiental consiste em determinar quanto melhor ou pior estará o bem-estar das pessoas devido a mudanças na quantidade de bens ambientais, seja na apropriação por uso ou não” (FERREIRA, 2011, p. 19). A valoração, portanto, não é um fim em si mesma, mas um instrumento para subsidiar decisões públicas e ampliar a visibilidade econômica dos bens ambientais.

A literatura apresentada por Ferreira (2011) evidencia que os recursos ambientais possuem diferentes tipologias de valor, incluindo valores de uso direto, indireto, de opção e de não uso. Essa multiplicidade desafia os métodos tradicionais de mensuração contábil, exigindo a adoção de metodologias específicas capazes de captar essas distintas parcelas de valor. A escolha do método de valoração (direto, indireto ou baseado em custos de uso) possui implicações diretas sobre a forma como o ativo ambiental será reconhecido no patrimônio público e sobre os efeitos dessa incorporação nos indicadores econômicos e fiscais do Estado.

Do ponto de vista da governança pública, a incorporação contábil dos ativos ambientais está diretamente associada às capacidades estatais mobilizadas para implementar essa política. A adoção de práticas de contabilidade ambiental exige burocracias qualificadas, capazes de dialogar com conhecimentos técnicos oriundos da economia ambiental, da ecologia e da própria contabilidade pública. Como destaca Ferreira (2011), apenas ao aproximar a linguagem contábil da linguagem dos ambientalistas é possível relatar adequadamente os eventos econômicos relacionados ao meio ambiente, o que evidencia a centralidade da capacidade técnico-administrativa do Estado nesse processo.

Além disso, a valoração econômica dos ativos ambientais possui implicações normativas e políticas relevantes. Ao atribuir valor monetário aos bens ambientais, o Estado fortalece sua posição institucional na defesa desses bens em um contexto de economia capitalista e financeirizada, no qual decisões públicas são frequentemente mediadas por critérios econômicos. Essa estratégia pode contribuir para reforçar argumentos em favor da preservação ambiental, ao inserir os ativos ambientais nos processos formais de planejamento, controle e prestação de contas.



3. Método de Pesquisa

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, de caráter exploratório e analítico, orientada pela perspectiva da avaliação *ex ante* de políticas públicas. A escolha dessa abordagem decorre do próprio objeto de investigação, uma vez que o Decreto nº 49.460/2025 do Estado do Rio de Janeiro estabelece diretrizes gerais para a incorporação dos bens do patrimônio ambiental e dos créditos de ativos ambientais ao patrimônio público estadual, condicionando sua efetiva implementação à edição de normas complementares e à mobilização de capacidades estatais específicas.

Do ponto de vista dos procedimentos de pesquisa, o trabalho fundamenta-se na revisão bibliográfica e na análise documental. A revisão bibliográfica concentrou-se em três eixos teóricos principais: (i) o debate sobre capacidades estatais e suas múltiplas dimensões, conforme desenvolvido por autores como Pires e Gomide (2016) e Cingolani (2013); (ii) a concepção de Estado republicano, patrimônio público e interesse público, a partir da contribuição de Bresser-Pereira (2004); e (iii) os fundamentos da contabilidade ambiental e da valoração econômica dos recursos ambientais, com base na obra de Ferreira (2011). Esses referenciais forneceram o arcabouço analítico necessário para interpretar o decreto como um instrumento de política pública e como expressão de determinadas capacidades estatais.

A análise documental teve como foco central o Decreto nº 49.460/2025, compreendido como documento normativo estruturante de uma política pública ainda em fase inicial de institucionalização. Foram examinados seus dispositivos à luz das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), especialmente aquelas relacionadas ao reconhecimento, mensuração e evidenciação de ativos no patrimônio público. Essa escolha metodológica permitiu avaliar o grau de aderência do decreto aos princípios e diretrizes contábeis vigentes, bem como identificar os desafios técnicos e institucionais associados à incorporação dos ativos ambientais.

A estratégia de análise dos dados adotada foi de natureza qualitativa e interpretativa, combinando análise normativa e análise teórico-conceitual. O decreto foi analisado como um artefato institucional que mobiliza determinadas dimensões das capacidades estatais (técnicas, administrativas, normativas e político-institucionais) conforme discutido na literatura especializada. Essa análise buscou identificar, de forma sistemática, quais capacidades são explicitamente acionadas pelo texto normativo e quais permanecem implícitas ou dependentes de regulamentação futura.

Ao adotar uma perspectiva *ex ante*, o estudo não se propõe a avaliar resultados empíricos da política, mas a discutir seu desenho institucional e suas potenciais contribuições para a conformação de novas formas de governança dos ativos ambientais do Estado. Essa abordagem é particularmente adequada ao contexto analisado, uma vez que permite antecipar riscos, limitações e possibilidades associadas à implementação do decreto, contribuindo para o debate acadêmico e para o aprimoramento das práticas de gestão pública ambiental.



4. Análise dos Resultados

4.1. O Decreto nº 49.460/2025 como instrumento de política pública

O Decreto nº 49.460/2025 pode ser compreendido como um instrumento normativo estruturante de uma política pública voltada à incorporação dos bens do patrimônio ambiental e dos créditos de ativos ambientais ao patrimônio do Estado do Rio de Janeiro. Mais do que regulamentar procedimentos contábeis, o decreto sinaliza uma tentativa de institucionalizar uma nova agenda pública, ao reconhecer formalmente os ativos ambientais como objetos legítimos de gestão patrimonial, controle e prestação de contas no âmbito da Administração Pública estadual.

Desde suas disposições preliminares, o decreto explicita o problema público que busca enfrentar: a necessidade de evidenciar os bens integrantes do patrimônio ambiental no patrimônio estadual e de prestar contas sobre o uso dos recursos naturais e os resultados econômicos decorrentes das ações de proteção ambiental desenvolvidas pelo Estado. Essa justificativa revela que a norma nasce de um diagnóstico institucional segundo o qual os bens ambientais, embora juridicamente reconhecidos como públicos, permanecem parcialmente invisíveis aos instrumentos formais de gestão patrimonial e contábil do Estado.

Ao definir seu objeto, o decreto estabelece que “dispõe sobre a incorporação de bens do patrimônio ambiental e créditos de ativos ambientais ao patrimônio estadual, estabelecendo os critérios, requisitos e normas para sua contabilização” (art. 1º). Essa formulação indica que a política pública em questão se estrutura a partir da contabilidade como ferramenta central de governança, em consonância com o debate apresentado sobre a importância do reconhecimento e da mensuração econômica para a gestão dos ativos ambientais.

O decreto também inova ao apresentar definições conceituais próprias para ativos ambientais, bens do patrimônio ambiental, capital natural e créditos de ativos ambientais (art. 2º). Ao fazê-lo, o Estado assume um papel ativo na construção conceitual do objeto da política, delimitando juridicamente categorias que até então eram tratadas de forma dispersa entre os campos do direito ambiental, da economia ambiental e da contabilidade. Essa escolha reforça o caráter instituidor da norma e evidencia que o decreto não se limita a operacionalizar práticas existentes, mas busca conformar um novo campo de atuação administrativa.

Outro elemento relevante para a caracterização do decreto como instrumento de política pública é a definição explícita do critério de controle como fundamento para a incorporação dos bens ambientais ao patrimônio estatal. Nos termos do art. 3º, serão incorporados ao patrimônio do Estado os bens do patrimônio ambiental “sob o controle do Estado”, ainda que não haja propriedade legal direta, desde que exista poder de gestão ou direito legítimo ao potencial de geração de serviços ambientais ou créditos de ativos ambientais. Essa opção amplia a noção tradicional de patrimônio público e dialoga com a perspectiva do Estado republicano discutida anteriormente, ao reconhecer a



responsabilidade estatal sobre bens estratégicos mesmo em contextos de titularidade jurídica complexa.

Do ponto de vista organizacional, o decreto estrutura uma arquitetura institucional baseada na articulação entre um órgão central e órgãos setoriais (art. 4º). A atribuição da função de órgão central à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) evidencia a centralidade conferida à coordenação administrativa, ao inventário inicial, ao cadastramento e à definição de métodos de mensuração (art. 5º). Essa configuração reforça o caráter transversal da política pública, ao exigir coordenação entre áreas ambientais, fazendárias, contábeis e de planejamento.

No que se refere ao reconhecimento contábil, o decreto estabelece que os bens do patrimônio ambiental e os créditos de ativos ambientais serão reconhecidos no Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Estado do Rio de Janeiro (SIAFE-Rio), garantindo sua evidenciação contábil (art. 7º). Ao determinar o registro patrimonial dos bens ambientais como ativo imobilizado e dos créditos de ativos ambientais como ativo circulante (art. 10), o decreto incorpora diretamente categorias da contabilidade pública ao desenho da política, evidenciando a centralidade da dimensão técnico-contábil em sua implementação.

Entretanto, apesar de seu caráter inovador, o decreto apresenta limites típicos de políticas públicas em fase inicial de institucionalização. Diversos dispositivos condicionam sua plena execução à edição de normas complementares por diferentes órgãos centrais, como a SEPLAG, a Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado e a Controladoria Geral do Estado (arts. 22 e 23). Essa dependência normativa indica que o decreto estabelece diretrizes gerais, mas não esgota os instrumentos necessários à operacionalização da política.

4.2. Dimensões das capacidades estatais mobilizadas

A análise do objeto permite identificar a mobilização seletiva de determinadas dimensões das capacidades estatais, conforme a tipologia proposta por Cingolani (2013). Ao invés de pressupor um fortalecimento estatal genérico, a leitura do decreto evidencia que a política pública em questão aciona algumas capacidades de forma mais explícita, enquanto outras permanecem pouco desenvolvidas ou apenas implicitamente pressupostas.

A capacidade legal-institucional é a dimensão mais claramente mobilizada pelo decreto. A edição de um marco normativo específico para a incorporação dos bens do patrimônio ambiental e dos créditos de ativos ambientais ao patrimônio estadual representa um esforço deliberado do Estado em criar regras, definições e competências formais para um objeto até então pouco institucionalizado. O decreto estabelece conceitos jurídicos próprios, define critérios de controle e atribui responsabilidades a órgãos centrais e setoriais, criando uma base normativa mínima para a atuação estatal nesse campo. Essa mobilização é coerente com a função da capacidade legal-institucional de reduzir incertezas, estruturar expectativas e conferir legitimidade à ação pública.

Entretanto, essa capacidade manifesta-se predominantemente no plano diretivo e declaratório. A dependência explícita da edição de normas complementares para viabilizar a



execução do decreto indica que o arcabouço legal-institucional ainda se encontra incompleto, o que limita sua eficácia imediata. Trata-se, portanto, de uma capacidade mobilizada de forma inicial, típica de políticas públicas em fase de formulação institucional.

A capacidade administrativa refere-se à habilidade do Estado de organizar sua burocracia, coordenar órgãos e executar as tarefas necessárias à implementação da política. O decreto pressupõe a existência de estruturas administrativas capazes de realizar inventários ambientais, operar sistemas contábeis, classificar ativos e articular diferentes áreas governamentais. A atribuição de funções à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão como órgão central, bem como a previsão de atuação conjunta com órgãos ambientais, contábeis e de controle, evidencia que a política exige uma burocracia minimamente estruturada e capaz de operar de forma transversal.

Contudo, o decreto pouco explicita os mecanismos concretos de coordenação administrativa entre esses órgãos, deixando em aberto como se dará a integração das rotinas, fluxos de informação e responsabilidades. Assim, embora a política pressuponha a capacidade administrativa, sua efetiva mobilização dependerá do fortalecimento organizacional e da definição mais precisa de arranjos internos de governança.

No que se refere à capacidade fiscal, observa-se uma mobilização ainda incipiente. A incorporação dos ativos ambientais ao patrimônio estadual possui implicações fiscais relevantes, na medida em que afeta a composição do patrimônio público, os demonstrativos contábeis e, potencialmente, a gestão fiscal do Estado. No entanto, o decreto não explicita de forma direta como esses ativos impactarão o resultado fiscal, o endividamento ou os instrumentos de planejamento orçamentário. A dimensão fiscal aparece de forma indireta, subordinada à lógica contábil e patrimonial, sem que haja uma articulação explícita com a política fiscal ou orçamentária do Estado.

Essa ausência sugere que a política pública analisada ainda não mobiliza plenamente a capacidade fiscal do Estado, permanecendo restrita ao reconhecimento patrimonial. Tal limitação é relevante, pois indica que a incorporação dos ativos ambientais, ao menos em sua fase inicial, não se traduz automaticamente em instrumentos de política fiscal ou econômica voltados à proteção ambiental.

Por fim, a capacidade infraestrutural, entendida por Cingolani (2013) como a habilidade do Estado de penetrar a sociedade e produzir informações confiáveis sobre o território e os recursos sob sua jurisdição, é uma dimensão central, porém apenas implicitamente mobilizada pelo decreto. A incorporação dos ativos ambientais pressupõe a existência de inventários ambientais, sistemas de informação, bases de dados territoriais e instrumentos de mensuração capazes de sustentar o reconhecimento contábil dos bens. No entanto, o decreto não detalha como essas informações serão produzidas, atualizadas ou integradas, revelando uma lacuna significativa nessa dimensão da capacidade estatal.

A fragilidade da capacidade infraestrutural é particularmente crítica no caso dos bens ambientais, cuja governança depende fortemente da produção contínua de informações sobre estoque, qualidade, uso e degradação dos recursos naturais. Sem essa base



informacional, tanto a contabilidade ambiental quanto a gestão patrimonial tendem a operar de forma limitada ou meramente formal.

4.3. Implicações para a governança dos ativos ambientais

O objeto de análise produz implicações relevantes para a governança pública dos ativos ambientais, ainda que seus efeitos concretos dependam da mobilização futura de capacidades estatais complementares. Ao reconhecer formalmente esses bens como parte do patrimônio estatal, o decreto sinaliza uma mudança institucional na forma como o Estado passa a tratar os recursos ambientais, deslocando-os de uma posição periférica para o centro dos instrumentos de gestão, controle e prestação de contas.

Do ponto de vista da governança, o decreto contribui para ampliar a visibilidade institucional dos ativos ambientais, ao inseri-los nos sistemas formais da administração pública, especialmente no âmbito da contabilidade patrimonial. Esse movimento tende a fortalecer mecanismos de transparência e responsabilização, na medida em que os bens ambientais passam a integrar relatórios, demonstrativos e processos de controle interno e externo. Sob essa perspectiva, a governança dos ativos ambientais deixa de se apoiar exclusivamente em instrumentos normativos de comando e controle e passa a dialogar com instrumentos administrativos e contábeis.

Entretanto, a análise realizada evidencia que essa nova forma de governança ainda se encontra em estágio embrionário. A ênfase do decreto na dimensão legal-institucional, combinada com a mobilização parcial das capacidades administrativa, fiscal e infraestrutural, indica que a incorporação dos ativos ambientais, por si só, não garante uma governança efetiva. Sem a consolidação de bases informacionais robustas, a coordenação interorganizacional e a integração com a política fiscal, há o risco de que a patrimonialização dos bens ambientais se limite a um exercício formal, com efeitos restritos sobre a tomada de decisão pública.

À luz do referencial do Estado republicano, discutido por Bresser-Pereira (2004), a incorporação dos ativos ambientais ao patrimônio estatal pode ser interpretada como um avanço normativo na defesa da *res publica*, ao ampliar o reconhecimento institucional de bens coletivos estratégicos. Contudo, a efetivação desse princípio republicano depende da capacidade do Estado de proteger esses ativos contra formas de captura econômica ou de uso instrumental voltado exclusivamente à geração de receitas. Nesse sentido, a governança dos ativos ambientais exige equilíbrio entre a valorização econômica dos bens e a preservação de sua função pública e intergeracional.

A articulação entre contabilidade ambiental e governança pública, conforme discutido a partir de Ferreira (2011), reforça que a valoração econômica dos ativos ambientais deve ser compreendida como instrumento de gestão e não como um fim em si mesma. Quando adequadamente utilizada, a contabilidade ambiental pode subsidiar decisões públicas mais informadas e ampliar a capacidade do Estado de justificar políticas de preservação em um contexto de restrições fiscais.



Dessa forma, as implicações do Decreto nº 49.460/2025 para a governança dos ativos ambientais devem ser compreendidas como potenciais, e não como resultados consolidados. O decreto cria condições institucionais para a conformação de uma nova forma de governança, ao integrar patrimônio, contabilidade e política ambiental, mas sua efetividade dependerá da capacidade do Estado de desenvolver de maneira equilibrada as dimensões legal-institucional, administrativa, fiscal e infraestrutural. Somente a partir dessa articulação será possível transformar o reconhecimento patrimonial dos ativos ambientais em um instrumento efetivo de proteção do interesse público e de fortalecimento da ação estatal na área ambiental.

5. Conclusão

Este artigo teve como objetivo analisar quais dimensões das capacidades estatais estão sendo mobilizadas na incorporação dos bens do patrimônio ambiental e dos créditos de ativos ambientais ao patrimônio do Estado do Rio de Janeiro, bem como sua possível contribuição para a conformação de uma nova forma de governança dos ativos ambientais. Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa e analítica, fundamentada na literatura sobre capacidades estatais, Estado republicano e contabilidade ambiental, combinada à análise do Decreto nº 49.460/2025 como instrumento de política pública em fase inicial de institucionalização.

A análise desenvolvida ao longo do artigo permitiu compreender o decreto não apenas como uma norma técnica de natureza contábil, mas como um marco normativo estruturante de uma política pública voltada à patrimonialização dos ativos ambientais. Ao reconhecer formalmente esses bens como parte integrante do patrimônio estadual e ao estabelecer diretrizes para sua contabilização, o decreto busca enfrentar a histórica invisibilidade administrativa e econômica dos recursos ambientais, criando bases institucionais para sua gestão, controle e prestação de contas.

À luz do referencial de Cingolani (2013), constatou-se que o decreto mobiliza de forma seletiva as dimensões das capacidades estatais. A capacidade legal-institucional é a mais explicitamente acionada, por meio da criação de conceitos, critérios e competências formais. A capacidade administrativa aparece como pressuposto do desenho da política, ao exigir coordenação interorganizacional e atuação de burocracias qualificadas, embora ainda careça de mecanismos claros de operacionalização. As capacidades fiscal e infraestrutural, por sua vez, são mobilizadas de maneira incipiente ou implícita, evidenciando limitações relevantes, sobretudo no que se refere à produção de informações ambientais confiáveis e à articulação com a política fiscal do Estado.

Do ponto de vista da governança, os resultados indicam que o objeto cria condições institucionais para a conformação de uma nova forma de governança dos ativos ambientais, ao integrar dimensões jurídicas, administrativas e contábeis da ação estatal. Essa potencial nova governança se ancora na ampliação da visibilidade dos ativos ambientais, na incorporação desses bens aos sistemas formais de gestão patrimonial e na possibilidade de



fortalecimento dos mecanismos de transparência e responsabilização. No entanto, a análise *ex ante* evidencia que tais efeitos ainda não estão consolidados e dependem do fortalecimento equilibrado das capacidades estatais envolvidas.

A partir da perspectiva do Estado republicano, conforme discutida por Bresser-Pereira (2004), a incorporação dos ativos ambientais ao patrimônio público pode ser interpretada como um avanço normativo na defesa da *res publica*, ao ampliar o reconhecimento institucional de bens coletivos estratégicos. Contudo, o estudo também aponta riscos associados a esse processo, como a possibilidade de tecnificação excessiva da política ambiental ou de captura econômica dos ativos ambientais, caso a valoração contábil não seja acompanhada de mecanismos robustos de governança e controle público.

Ao analisar a incorporação dos ativos ambientais a partir da lente das capacidades estatais, o estudo contribui para qualificar o debate sobre patrimonialização ambiental no setor público, oferecendo subsídios analíticos para a compreensão dos limites e das possibilidades desse tipo de iniciativa normativa.

O caráter *ex ante* expõe a limitação desta análise, uma vez que o decreto ainda depende da edição de normas complementares e de sua efetiva implementação para que seus impactos possam ser empiricamente avaliados. Pesquisas futuras poderão avançar na análise *ex post* da política, investigando como as capacidades estatais foram efetivamente mobilizadas, quais arranjos institucionais se consolidaram e quais efeitos a incorporação dos ativos ambientais produziu sobre a gestão pública e a política ambiental estadual.

Em síntese, a incorporação dos bens do patrimônio ambiental ao patrimônio público, embora não constitua por si só uma garantia de boa governança, representa uma inovação institucional relevante. Seu potencial transformador reside na capacidade do Estado de articular, de forma consistente, as dimensões legal-institucional, administrativa, fiscal e infraestrutural, convertendo o reconhecimento patrimonial dos ativos ambientais em um instrumento efetivo de proteção do interesse público e de fortalecimento da ação estatal na área ambiental.

6. Referências

PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre de A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Paper Series**, Maastricht, n. 53, p. 1-52. 2013.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. O surgimento do Estado republicano. **Lua Nova**, São Paulo, v. 62, p. 131-150, set. 2004.

FERREIRA, Aracéli C. S. **Contabilidade Ambiental: Uma Informação para o Desenvolvimento Sustentável**. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2011.



CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis**. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 49.460, de 09 de janeiro de 2025**. Dispõe sobre a incorporação dos bens do patrimônio ambiental e o crédito de ativos ambientais ao patrimônio do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 09 jan. 2025.

EVANS, Peter B. **The state as a problem and solution: predation, embedded autonomy, and adjustment**. In: HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert R. (Ed.). The politics of economic adjustment. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992. p. 139-191.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; RUESCHENMAYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back in**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.