

Sistema Nacional do Meio Ambiente percebido por dentro

The Brazilian National Environmental System Seen from Within
El Sistema Nacional Brasileño del Medio Ambiente visto desde dentro

GT08 - Governo e administração pública para a gestão climática e ambiental

Dryelli Jales Costa¹
Gesmar Rosa dos Santos
Júlia Benfica Senra
Adriana Maria Magalhães de Moura
Claudia De Oliveira Faria Salema

RESUMO

O objetivo do relato é apresentar uma síntese dos resultados da enquete aplicada no âmbito da pesquisa realizada em parceria pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) sobre o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). A enquete contou com a participação de cerca de 2000 respondentes em 700 municípios. Com o título “Pesquisa Sisnama: gestão e governança ambiental no Brasil” foi possível obter respostas que possibilitam expandir o conhecimento sobre a gestão e a governança ambiental no Brasil a partir da percepção das pessoas que participam do Sistema.

Palavras-chave: SISNAMA, gestão ambiental, governança ambiental

ABSTRACT

The objective of this report is to present a synthesis of the results of the survey conducted within the scope of the research carried out in partnership between the Institute for Applied Economic Research (Ipea) and the Ministry of the Environment and Climate Change (MMA) on the National Environmental System (SISNAMA). The survey included the participation of approximately 2,000 respondents from 700 municipalities. Entitled “SISNAMA Survey: Environmental Management and Governance in Brazil,” it gathered responses that help expand knowledge about environmental management and governance in Brazil based on the perceptions of individuals who participate in the system.

Keywords: SISNAMA, Environmental management, Environmental governance

RESUMEN

El objetivo del informe es presentar una síntesis de los resultados de la encuesta aplicada en el marco de la investigación realizada en colaboración entre el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) y el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático (MMA) sobre el Sistema Nacional de Medio Ambiente (SISNAMA). La encuesta contó con la participación de cerca de 2.000 personas encuestadas en 700 municipios. Bajo el título “Encuesta SISNAMA: gestión y gobernanza ambiental en Brasil”, fue posible obtener respuestas que permiten ampliar el conocimiento sobre la gestión y la gobernanza ambiental en Brasil a partir de la percepción de las personas que participan en el sistema.

Palabras clave: SISNAMA, Gestión ambiental, Gobernanza ambiental

1. Introdução:

O objetivo deste trabalho é apresentar uma síntese dos resultados da enquete aplicada em 2025 no âmbito da pesquisa realizada em parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) sobre o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). A colaboração

¹ A pesquisa conta também com as coautoras: Juliana Dalboni Rocha e Flavia Witkowski Frangetto.

RELATO TÉCNICO

permitiu avançar em estudos sobre desenvolvimento institucional, gestão e governança que influenciam o desempenho do Sistema nas esferas federal, estadual e municipal. Nesse contexto, tornou-se fundamental incorporar a percepção de atores que lidam com as políticas ambientais em diferentes instâncias do SISNAMA, incluindo servidores(as) públicos(as), membros de colegiados, pesquisadores(as) e demais profissionais da área.

A enquête teve como propósito captar percepções, experiências e sugestões desses atores, em especial daqueles que integram ou interagem diretamente com instituições do SISNAMA. Buscou-se identificar como eles avaliam os principais desafios enfrentados pelo Sistema e de que maneira essas percepções dialogam com achados de outras pesquisas e estudos técnicos voltados ao tema.

A relevância da enquête também decorre da escassez de informações consistentes e atualizadas sobre a gestão ambiental no país. O IBGE disponibiliza dados sobre estruturas de gestão e governança ambiental apenas por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada sem periodicidade fixa. No levantamento mais recente (IBGE/Munic, 2020), os resultados evidenciam fragilidades importantes: 70,5% dos municípios não dispõem de infraestrutura adequada, 64% dos respondentes afirmam não ter participado, nos quatro anos anteriores, de capacitações promovidas pelo governo federal na área ambiental, e apenas 29% possuem secretarias exclusivas de meio ambiente. Além disso, segundo a pesquisa, 5,3% não contam com secretaria de meio ambiente, 49,1% estruturam a política ambiental de forma integrada a outras áreas setoriais, e 16% distribuem as funções ambientais entre órgãos da administração indireta ou setores subordinados a outras secretarias. Diante desse cenário, a enquête contribuiu para aprofundar a compreensão qualitativa sobre essas lacunas, ao captar a percepção de atores do Sistema e identificar caminhos para o aprimoramento da gestão e da governança ambiental no Brasil.

O público-alvo da enquête abrangeu profissionais envolvidos com a política ambiental brasileira, incluindo servidores(as) públicos(as) das esferas municipal, estadual/distrital e federal, além de pesquisadores(as), membros de colegiados e representantes de organizações da sociedade civil que mantêm interface com o SISNAMA. Com isso, foram alcançados atores vinculados a instituições federais, estaduais/distritais e municipais de meio ambiente, bem como a órgãos colegiados e organizações não governamentais.

A enquête foi aplicada de forma *on-line*, após pré-teste e ajustes no instrumento, e contou com ampla divulgação por meios digitais institucionais e redes sociais. O levantamento, realizado entre maio e julho de 2025, registrou 1.925 respostas válidas. O questionário estruturou-se em três eixos: perfil dos(as) respondentes; avaliação da estrutura, gestão e governança do SISNAMA; e processos de tomada de decisão, combinando perguntas fechadas, abertas e condicionadas. Este relato apresenta os resultados relativos aos temas de gestão e governança.

O trabalho está estruturado em cinco seções. Após esta introdução, a Seção 2 apresenta uma análise do perfil dos(as) respondentes da enquête, contextualizando sua inserção institucional e experiência na área ambiental. A Seção 3 discute a percepção dos(as) participantes sobre a gestão e a governança no SISNAMA, destacando desafios e potencialidades identificados. A Seção 4 aborda o processo de discussão e tomada de decisões na política ambiental, com foco no funcionamento das instâncias colegiadas e na interação entre os diferentes níveis federativos. Por fim, a Seção 5 reúne as considerações finais e recomendações, sintetizando os principais achados e apontando caminhos para o aprimoramento do Sistema.

2. Análise sobre o perfil dos(as) respondentes

O estado de Minas Gerais teve 469 respondentes, entre os(as) 1.925 (24,36% do total), enquanto Alagoas, Amapá, Roraima e Piauí tiveram menos de 15 respondentes. No caso de Minas Gerais, cabe ressaltar que houve uma divulgação mais ampla, maior contato com entidades civis e colegiados e ampla adesão de servidores(as), com divulgação pelos(as) gestores(as). Embora não tenha sido determinado número mínimo de respostas por estado, os dados dos quatro estados de menor adesão sinalizam, possivelmente, falhas na divulgação da enquête e outras dificuldades não identificadas, por parte do público-alvo.

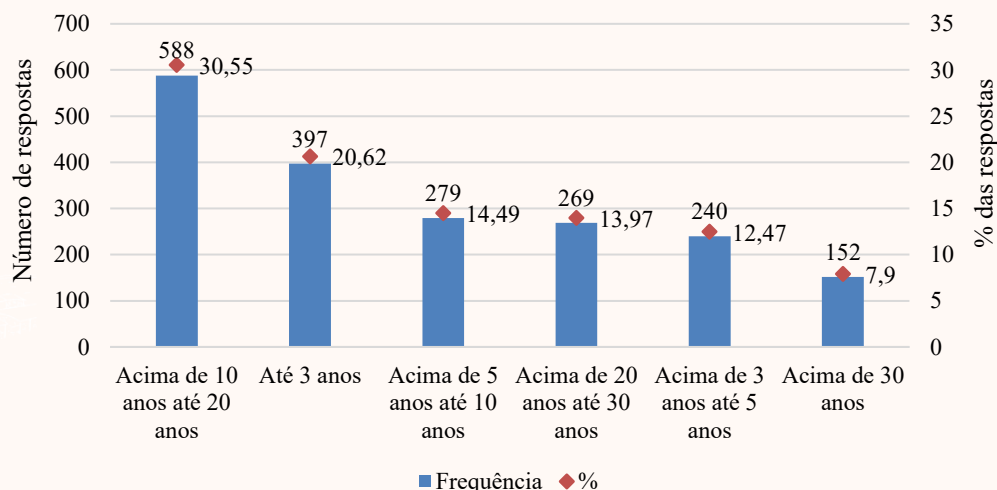
Quanto ao principal nível de atuação (laboral, parceria, membro de colegiado ou outros) entre os entes da Federação, os resultados foram satisfatórios, pois se alcançou excelente representatividade, além de uma grande e diversa tipologia de respondentes e respostas: foram 1.023 (53,25%) respostas identificadas com o âmbito municipal, 555 (28,89%) estaduais e 343 federais (17,86%).

A maioria dos(as) respondentes possui alta escolaridade, com pós-graduação (36,49%) e ensino superior com especialização (33,63%), seguidos por ensino superior completo (24,05%). Apenas 5,41% possuem ensino médio e 0,42% ensino fundamental. O que está ligado ao perfil de vínculo institucional e às atribuições: 88,36% servidores(as) públicos (1.701); 6,65% de Organização da Sociedade Civil (ONGs, OSCIP, outros); 2,49% do setor privado; e 2,50% da Academia e outros (ex.: polícia militar ambiental, associações e movimentos sociais, estudantes, autarquias, conselhos municipais, recursos hídricos, arborização urbana, saneamento e empresas privadas ou de economia mista).

RELATO TÉCNICO

Outro aspecto importante no perfil dos(as) respondentes foi a sua grande experiência, já que 38,45% disseram ter 10 anos ou mais de vínculo ou atuação, enquanto 33,09% informaram ter 5 anos ou menos atuando com meio ambiente. O gráfico 1 destaca o perfil completo.

Gráfico 1: Distribuição do tempo de vínculo ou atuação dos(as) respondentes junto às instituições ou organizações ligadas à gestão ambiental



Fonte: Pesquisa Ipea, 2025

A maior parte dos(as) respondentes declarou ter vínculo com órgãos municipais de meio ambiente, com 854 menções, indicando a relevância das secretarias municipais ou equivalentes na gestão ambiental local. Em seguida, os órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs) aparecem com 367 respostas. Autarquias e fundações federais, como IBAMA, ICMBio e o Sistema Florestal Brasileiro (SFB), foram citadas por 275 participantes. Paralelamente, autarquias e fundações estaduais de meio ambiente registraram 256 respostas, reforçando o papel complementar desses órgãos na gestão territorial e no apoio às políticas ambientais estaduais. A participação em órgãos colegiados, incluindo o CONAMA e conselhos estaduais ou municipais, foi mencionada por 235 respondentes. Outros órgãos governamentais, em diferentes esferas, obtiveram 222 citações, enquanto entidades civis organizadas, como ONGs e associações, foram mencionadas por 199 participantes, refletindo a importância da sociedade civil na atuação ambiental.

Além disso, 156 respondentes indicaram vínculo com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), e 135 com o setor privado, incluindo autônomos(as), consultores(as) e voluntários(as), demonstrando a diversidade de atores envolvidos na agenda ambiental. Menções menores foram registradas para outros órgãos com atribuições de meio ambiente em casos de inexistência de secretaria específica (63 respostas) e autarquias ou fundações municipais de meio ambiente (62 respostas), indicando que, embora minoritárias, essas estruturas também contribuem para a governança ambiental local.

3. Percepção sobre gestão e governança no SISNAMA

Na primeira pergunta da seção sobre gestão e governança, direcionada a servidores(as) públicos(as), foi questionado: “Considerando sua experiência, o que demanda maior esforço (tempo de trabalho da equipe) na gestão ambiental em sua área de atuação: (Selecione pelo menos 3 maiores esforços).” Essa pergunta obteve como atividade mais mencionada, com 828 respostas, a “análise e acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental” como a que requer grande dedicação, seguida por “elaboração de relatórios, prestação de contas, com 797 respondentes, busca de recursos e outras atividades administrativas internas”, que consomem significativa parte do tempo da equipe.

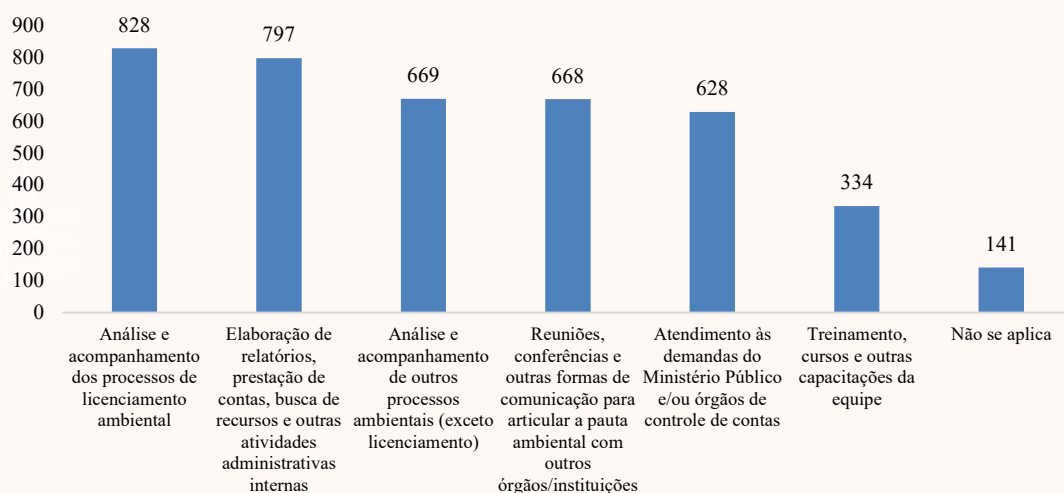
As respostas a essa pergunta ilustram, além da natureza administrativa das atribuições da área ambiental, o grande peso das atribuições processuais e outras, de natureza burocrática, mesmo sendo a grande maioria de respondentes da área fim de meio ambiente: o “acompanhamento de outros processos ambientais (exceto o licenciamento)” foi citado por 669 participantes e reuniões e articulação da pauta ambiental teve 668 respostas. Além disso, cabe destacar que o atendimento às demandas do Ministério Público e de órgãos de controle de contas,

RELATO TÉCNICO

com 628 menções, evidencia, por um lado, a necessidade de conformidade legal e prestação de contas externas e, por outro lado, o dispêndio de esforços para dar respostas às denúncias desses órgãos.

Com relação ao tema treinamentos, cursos e capacitação da equipe, ele foi citado por 334 participantes da enquête, situando-se em menor escala e à frente apenas das 141 respostas de que nenhuma das atividades se aplica à sua realidade, como pode-se observar no gráfico 2.

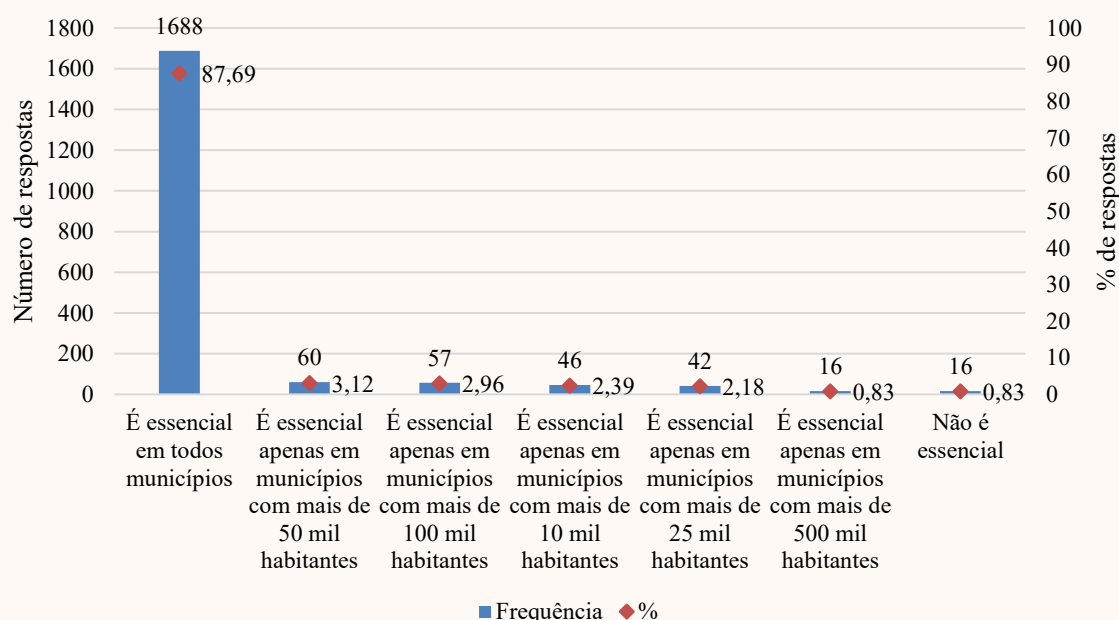
Gráfico 2: Distribuição do tempo de vínculo ou atuação dos respondentes junto às instituições ou organizações ligadas à gestão ambiental



Fonte: Pesquisa Ipea, 2025

A pergunta sobre a relevância da existência de uma entidade específica de meio ambiente (secretaria, instituto ou outro) no seu município, apontou que 87,69% (1.688 menções) consideram ser essencial que todos os municípios tenham essa entidade específica, sendo pouco significativos os percentuais para as demais opções (gráfico 3). Esse resultado indica um consenso sobre a importância da institucionalização da gestão ambiental em todos os contextos municipais, independentemente do tamanho populacional.

Gráfico 3: Percepção sobre a relevância da existência de uma entidade específica de meio ambiente (secretaria, instituto ou outro) no município de atuação



Fonte: Pesquisa Ipea, 2025

A análise das respostas referentes às dificuldades institucionais e organizativas da gestão ambiental no Brasil revelou um conjunto consistente de entraves percebidos por participantes. Os resultados, sintetizados na tabela 1, indicam que os principais problemas apontados se concentram em cinco dimensões. Primeiro, observa-se falta de clareza quanto às atribuições institucionais, apontada por 1.137 respondentes no grupo de alta concordância. Em segundo lugar, destacam-se lacunas na legislação, reconhecidas por 1.259 participantes. Outro ponto amplamente mencionado é a insuficiência de recursos financeiros para a área ambiental, com 1.740 respostas indicando elevada concordância. Soma-se a isso a escassez de pessoal, identificada por 1.738 respondentes, e a carência de capacidades estruturais, assinalada por 1.737 participantes.

O conjunto desses resultados sobre a percepção do desempenho das instituições ambientais mostra que este é comprometido por deficiências estruturantes (normativas, financeiras, organizacionais e operacionais) que limitam a efetividade da gestão ambiental no país.

Tabela 1: Avaliação sobre dificuldades institucionais e organizativas na gestão ambiental no Brasil

	Concordo completamente	Concordo em grande parte	Concordo em pequena parte	Discordo	Não sei
Falta clareza sobre as atribuições de cada órgão ou entidades vinculadas da área ambiental	506	631	503	267	18
Falta atualização da legislação ambiental para novos temas e realidades pós-1981	646	613	444	196	26
Há elevada carência de recursos financeiros para as ações necessárias de gestão ambiental	1.332	408	128	47	10
Falta pessoal	1.413	325	131	45	11
Falta de capacidades estruturais (instalações, veículos, tecnologias, outros)	1.244	493	146	35	7

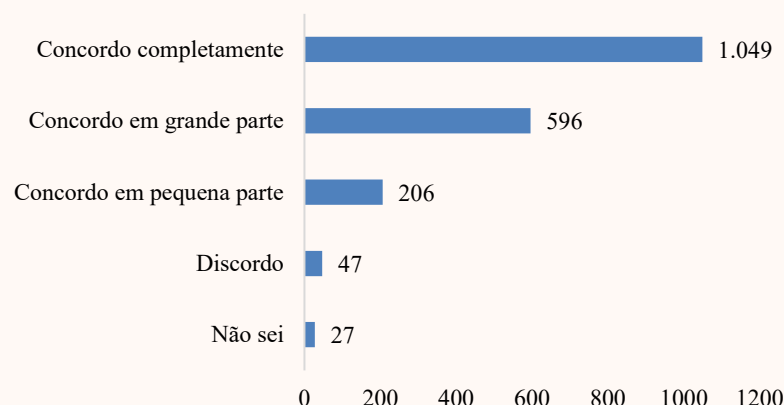
Fonte: Pesquisa Ipea, 2025

De modo geral, os resultados indicam que as dificuldades institucionais e organizativas aparecem como o principal gargalo da gestão ambiental, superando os demais eixos analisados na enquête. Essa percepção é recorrente entre respondentes e reflete problemas estruturais como indefinição de atribuições, lacunas normativas, limitações orçamentárias, falta de pessoal e fragilidades operacionais, elementos que, juntos, comprometem a capacidade de resposta das instituições ambientais.

Embora outros temas também tenham recebido avaliações críticas, nenhum se destacou com tanta força. No bloco referente aos instrumentos de gestão ambiental, prevaleceu a visão de que esses instrumentos são pouco implementados e de que o planejamento ambiental apresenta baixa efetividade, revelando uma percepção generalizada sobre a insuficiência dos mecanismos disponíveis para orientar e operacionalizar a política ambiental.

Entre os tópicos avaliados, entretanto, um obteve destaque especial: a percepção de que existe baixa integração entre a política ambiental e outras políticas setoriais, como agricultura, indústria e energia. Esse ponto concentrou um dos maiores consensos do levantamento e é detalhado no gráfico 4, que evidencia não apenas a alta concordância, mas também a intensidade dela, com expressivo número de respondentes marcando a opção “Concordo completamente”. A leitura desse gráfico reforça a percepção de fragmentação e pouca articulação intersetorial, frequentemente apontada como um obstáculo histórico para a efetividade da agenda ambiental no Brasil.

Gráfico 4: Percepção sobre os instrumentos de gestão ambiental no Brasil



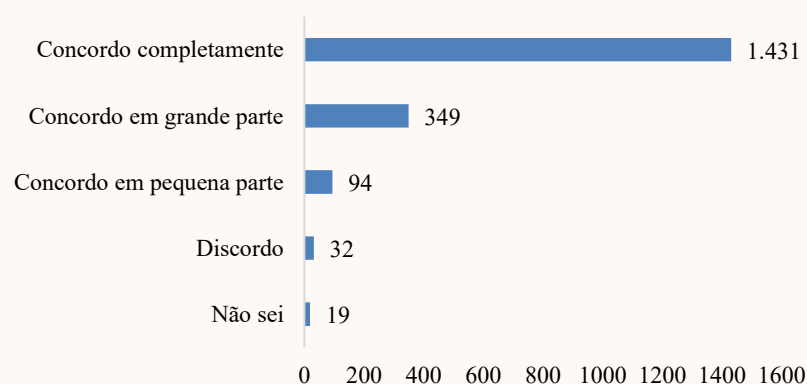
Fonte: Pesquisa Ipea, 2025

Outro tema recorrente entre respondentes foi a baixa articulação entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual/distrital e municipal). A afirmação que tratava desse aspecto registrou alta concordância, indicando percepção amplamente difundida de que a fragmentação federativa compromete a efetividade da gestão ambiental.

No mesmo sentido, a ideia de que há excesso de burocracia nos processos de gestão também recebeu elevado grau de concordância, sinalizando que entraves procedimentais continuam sendo barreiras relevantes para a implementação das políticas ambientais.

Um conjunto de questões buscou avaliar a percepção sobre aspectos institucionais mais amplos. Observou-se forte concordância com a importância da descentralização e com a expectativa de que mudanças possam ocorrer na execução da política ambiental. Contudo, essa visão positiva é relativizada quando os participantes avaliam as condições reais para que a descentralização seja efetiva. A afirmação de que sua eficácia depende da existência de estrutura adequada nos estados e municípios apresentou a maior concordância entre todas as questões dessa natureza na enquete, evidenciando que, embora a descentralização seja valorizada, ela é percebida como limitada pela capacidade institucional dos entes federativos. O gráfico 5 ilustra esse resultado, reforçando a centralidade da infraestrutura administrativa como condicionante para o funcionamento do SISNAMA.

Gráfico 5: Avaliação sobre efetividade da descentralização depende da estrutura adequada



Fonte: Pesquisa Ipea, 2025

As respostas da tabela 2, que detalham a avaliação das entidades na promoção e implementação da legislação ambiental, apontam predominância do grupo de respostas do grupo “Muito boa” e “boa” para instituições federais (1.174 em 1.925), seguido de Ministério Público e Tribunais de Contas (com 970). Por outro lado no grupo de respostas “Regular” e “Péssima”, apontou o conjunto das instituições municipais (1.274) e as colegiadas (1.071) com as piores avaliações.

Tabela 2: Avaliação da atuação das seguintes entidades na promoção e implementação da legislação ambiental

	Entidades federais (MMA, IBAMA, ICMBio, Sistema Florestal Brasileiro (SFB))	Entidades Estaduais de Meio Ambiente (secretarias, institutos, outros)	Entidades Municipais de Meio Ambiente (secretarias, institutos, outros)	Entidades Colegiadas (CONAMA, Conselho Estadual e/ou Conselho Municipal)	Ministério Público e Tribunais de Contas	Entidades ambientalistas (ONGs, associações, outros)
Muito boa	343	214	168	182	266	223
Boa	831	701	432	600	704	591
Regular	595	775	790	804	688	698
Péssima	129	217	484	267	192	275
Não sei	28	18	50	72	75	139

Fonte: Pesquisa Ipea, 2025

Ainda sobre o tópico avaliação, a questão “Qual a sua percepção sobre a atuação das seguintes entidades na concepção, promoção ou implementação da legislação ambiental?” apontou que essa atuação (Tabela 3), para todas as áreas exceto os órgãos ambientais é considerada “Péssima” ou “Regular”, seja nas prefeituras (1.467 na soma), governos estaduais (1.358) ou federais (1.272). Contudo, a pior avaliação foi para o bloco de instituições parlamentares, com destaque para Câmaras Municipais, que somou 1.603 respostas “Regular” (484) + “Péssimo” (1.119), uma desaprovação de 83,3%. O Congresso Nacional foi o segundo pior, com 1.594 (ou seja, 82,8%) respostas neste agrupamento “Regular” (513) + “Péssimo” (1.081), seguido de Assembleias Legislativas Estaduais, com 1.552 (578 “Regular” e 974 “Péssimo”).

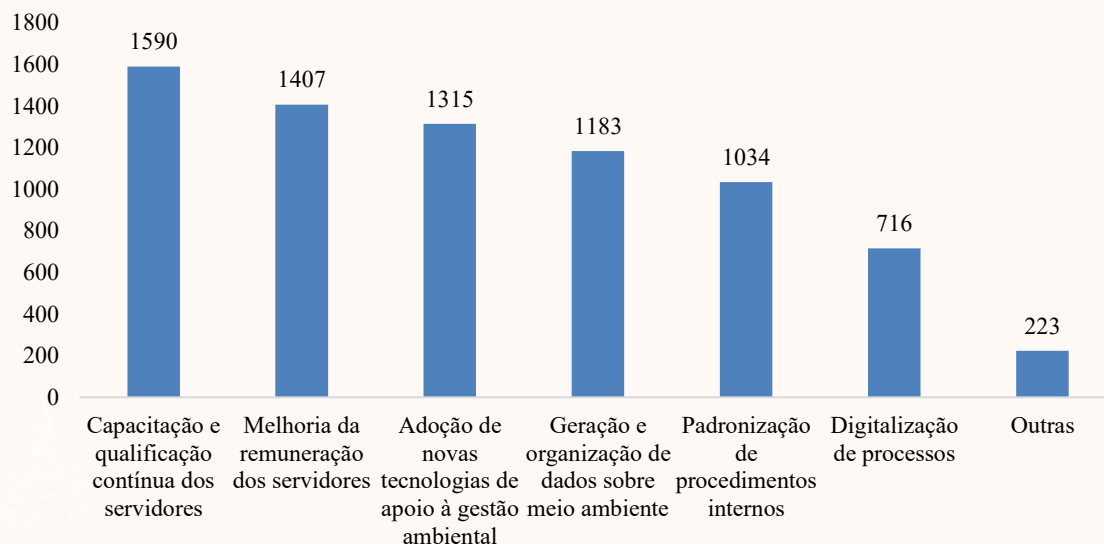
Tabela 3: Avaliação da atuação das seguintes entidades na concepção, promoção ou implementação da legislação ambiental

	Prefeituras (EXCETO órgãos e entidades de meio ambiente)	Governos Estaduais (EXCETO órgãos e entidades de meio ambiente)	Governo Federal (EXCETO órgãos e entidades de meio ambiente)	Congresso Nacional	Assembleias Legislativas Estaduais	Câmaras municipais de vereadores
Muito boa	95	100	110	54	54	55
Boa	314	427	500	173	194	155
Regular	728	855	896	513	578	484
Péssima	739	503	376	1081	974	1119
Não sei	49	40	43	104	125	112

Fonte: Pesquisa Ipea, 2025

Quanto ao que se pode fazer, a questão “Na sua percepção que medidas são mais importantes no aprimoramento da gestão ambiental na sua instituição ou órgão?” apresentou capacitação, melhora na remuneração, melhores tecnologias, dados, padronização como medidas essenciais, nessa ordem (Gráfico 6).

Gráfico 6: Avaliação quais medidas são mais importantes no aprimoramento da gestão ambiental na sua instituição ou órgão



Fonte: Pesquisa Ipea, 2025

4. Processo de discussão e tomada de decisões na área ambiental

A análise sobre o processo de discussão e tomada de decisão na área ambiental revela percepções predominantemente críticas acerca do funcionamento dos espaços participativos. Em relação à representatividade da sociedade civil nos colegiados, a maioria de respondentes considera que ela é insuficiente. Embora haja algum reconhecimento de avanços, prevalece a percepção de que a participação social ainda é limitada, tanto em quantidade quanto em diversidade de atores, como pode-se observar na tabela 4.

A avaliação sobre a transparência dos processos de discussão e deliberação apresenta padrão semelhante. Ainda que parte dos(as) participantes identifique algum grau de transparência, a percepção majoritária é de que persistem barreiras importantes relacionadas ao acesso à informação e à clareza dos procedimentos decisórios. Esse cenário reforça a necessidade de maior abertura e comunicação institucional.

O diagnóstico torna-se ainda mais evidente na análise do engajamento comunitário, que se mostrou o ponto de maior criticidade entre os elementos avaliados. A percepção predominante é a de que o envolvimento da comunidade nos espaços de participação é baixo, indicando desafios estruturais para transformar mecanismos formais de participação em processos efetivos de mobilização social.

Tabela 4: Avaliação das afirmações relacionadas ao processo de discussão e tomada de decisões na área ambiental

	Concordo completamente	Concordo Em grande parte	Concordo em pequena parte	Discordo	Não sei
É satisfatória a representatividade da sociedade civil organizada, em relação ao total de membros dos colegiados	216	437	644	527	102
É satisfatória a capacitação (acesso a dados, cursos e conhecimento técnico) dos membros dos colegiados na área ambiental	170	324	697	626	109
Há transparência nos processos de discussão e deliberação nos foros da área ambiental	183	455	725	477	86
O nível de engajamento comunitário para a participação nos espaços instituídos é alto	85	233	637	893	78

Fonte: Pesquisa Ipea, 2025

Na questão “Qual é o grau de importância de cada um dos mecanismos de promoção da participação social na gestão ambiental (por exemplo, no CONAMA e em outros conselhos)”, buscou-se compreender o grau de importância atribuído aos mecanismos de promoção da participação social na gestão ambiental, com foco em conselhos como o CONAMA e outros espaços de deliberação. Os resultados evidenciam percepções distintas quanto às estratégias avaliadas (Tabela 5).

O primeiro item tratou do reforço dos canais de comunicação entre instituições da área ambiental e a sociedade civil. Dos respondentes, 54% (1.031 respostas) atribuíram alta importância, 13% (255) média e 30% (586) baixa, enquanto apenas 3% (54) declararam não saber. O dado revela que, embora a maioria reconheça a relevância dessa estratégia, ainda existe um contingente expressivo que a considera de menor prioridade.

Na sequência, questionou-se a importância de promover maior transparência nos processos de deliberação e tomada de decisão. Essa medida obteve o maior nível de valorização, com 60% (1.152) apontando alta importância, 10% (190) média e 28% (538) baixa, reforçando a centralidade da transparência para a credibilidade da gestão ambiental.

Outro ponto abordado foi a necessidade de maior apoio à capacitação e participação dos representantes eleitos pela sociedade civil. Aqui, 57% (1.096) indicaram alta importância, 14% (266) média e 27% (512) baixa, mostrando que, embora bem reconhecido, o tema ainda enfrenta desafios para consolidar-se como prioridade absoluta.

Por outro lado, a questão sobre o aumento do número de representantes da sociedade civil nos espaços de deliberação apresentou distribuição mais equilibrada. Cerca de 45% (863) atribuíram alta importância, enquanto 18% (355) marcaram média, 33% (642) baixa e 3% (66) não souberam responder, sugerindo divergências sobre a efetividade desse mecanismo frente a outras estratégias.

Por fim, o aprimoramento do processo de discussão e deliberação (incluindo ferramentas como reuniões virtuais, maior frequência de encontros, câmaras técnicas e relatórios públicos) recebeu 54% (1.030) de respostas em alta importância, 12% (233) em média e 31% (605) em baixa, com 3% (58) sem opinião. Esse resultado aponta que, embora seja valorizado, ainda existe parcela significativa que não o reconhece como prioritário.

Tabela 5: Avaliação dos mecanismos de promoção da participação social na gestão ambiental

	Alta	Média	Baixa	Não sei
Reforço dos canais de comunicação entre instituições da área ambiental com a sociedade civil (exemplos: e-mail, telefone, sites)	1.031	255	586	54
Maior transparência nos processos de deliberação e tomada de decisão na área de meio ambiente	1.152	190	538	46
Maior apoio à capacitação e participação dos representantes eleitos pela sociedade civil nos espaços de discussão e deliberação da área de meio ambiente	1.096	266	512	52
Aumento do número de representantes da sociedade civil nos espaços de discussão e deliberação da área de meio ambiente	863	355	642	66
Aprimoramento do processo de discussão e deliberação na área de meio ambiente (reuniões virtuais, frequência de reuniões, câmaras técnicas, relatórios públicos)	1.030	233	605	58

Fonte: Pesquisa Ipea, 2025

A última questão a destacar neste relato técnico buscou compreender a percepção dos respondentes sobre a governança do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) através da pergunta “De acordo com a sua percepção, avalie o modelo de governança de gestão ambiental no Brasil, particularmente do SISNAMA”, considerando aspectos relacionados à coordenação federativa, à clareza de atribuições e ao fortalecimento institucional do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). O levantamento é evidenciado na tabela 6, na sequência.

Em relação à afirmação de que o modelo de governança do SISNAMA direciona para uma coordenação eficiente entre os entes federativos, os resultados mostram opiniões bastante distribuídas: 12% (232) concordaram completamente e 36% (689) em grande parte, totalizando 48% de avaliações positivas. Por outro lado, 32% (614) concordaram apenas em pequena parte e 11% (215) discordaram, enquanto 9% (176) não souberam responder. Esses números indicam que, embora exista reconhecimento do papel do SISNAMA, há percepções de limitações na coordenação federativa.

RELATO TÉCNICO

Já a afirmação de que é necessária uma redefinição clara das atribuições dentro do SISNAMA para melhorar a governança ambiental recebeu forte apoio: 40% (761) concordaram completamente e 33% (641) em grande parte, alcançando 73% de concordância. Apenas 16% (299) apontaram concordar em pequena parte, enquanto 5% (91) discordaram e 7% (134) não responderam. O dado reforça a demanda por ajustes estruturais e maior clareza na distribuição de responsabilidades.

No que se refere ao fortalecimento do MMA junto aos demais ministérios, houve concordância expressiva: 68% (1.314) concordaram completamente e 20% (381) em grande parte, totalizando 88%. Em contraste, apenas 7% (128) concordaram em pequena parte, 2% (43) discordaram e 3% (60) não souberam responder.

De forma semelhante, a afirmação de que o fortalecimento do MMA junto ao Congresso Nacional é essencial para efetivar a governança do SISNAMA também obteve elevado apoio: 70% (1.349) concordaram completamente e 19% (367) em grande parte, somando 89%. Apenas 6% (109) indicaram concordância parcial, enquanto 2% (36) discordaram e 3% (65) não souberam responder.

Por fim, sobre a importância da reunião habitual dos dirigentes do MMA com gestores municipais e estaduais, os resultados indicaram 65% (1.251) de concordância plena e 22% (421) em grande parte, alcançando 87% de apoio. Já 8% (150) concordaram em pequena parte, 1% (28) discordaram e 4% (76) não souberam responder.

Tabela 6: Avaliação do modelo de governança de gestão ambiental no Brasil, particularmente do SISNAMA

	Concordo completamente	Concordo em grande parte	Concordo em pequena parte	Discordo	Não sei
O modelo de governança do SISNAMA direciona para uma coordenação eficiente entre os entes federativos	232	689	614	215	176
É necessária uma redefinição clara das atribuições dentro do SISNAMA para melhorar a governança ambiental	761	641	299	91	134
O fortalecimento do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) junto aos demais ministérios é essencial para efetivar a governança ambiental	1314	381	128	43	60
O fortalecimento do MMA junto ao Congresso Nacional é essencial para efetivar a boa governança do SISNAMA	1349	367	109	36	65
A reunião habitual dos dirigentes do MMA com gestores municipais e estaduais é essencial para a boa governança do SISNAMA	1251	421	150	28	76

Fonte: Pesquisa Ipea, 2025

De maneira geral, os resultados apresentados evidenciam um consenso entre os respondentes quanto à necessidade de aprimoramentos estruturais e institucionais no SISNAMA, sobretudo no que diz respeito à clareza de atribuições, ao fortalecimento do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e à intensificação da articulação federativa. Embora haja reconhecimento do papel estratégico do Sistema, as percepções registradas apontam para desafios persistentes de coordenação e governança que demandam atenção prioritária na formulação de políticas públicas. Esses achados reforçam a importância de iniciativas que promovam maior integração entre os entes federativos, ampliem a capacidade institucional e fortaleçam os mecanismos participativos, configurando um ponto de partida essencial para a construção de estratégias mais efetivas nos capítulos subsequentes.

5. Considerações finais e recomendações

O conjunto de evidências produzidas pela enquête e pelos levantamentos da Munic/IBGE convergem para a necessidade de fortalecer dimensões estruturantes da gestão ambiental no país, especialmente no que se refere à capacidade institucional, à qualificação da força de trabalho, à articulação intergovernamental e à ampliação de mecanismos efetivos de participação social. A partir desse diagnóstico, apresentam-se recomendações orientadas ao aprimoramento do SISNAMA e ao fortalecimento da governança ambiental.

RELATO TÉCNICO

Recomenda-se a realização de concursos públicos regulares para recompor e fortalecer a força de trabalho ambiental, considerando o atual déficit de pessoal, o elevado tempo de vínculo dos servidores e a predominância de perfis administrativos sobre demandas técnicas essenciais. A atualização do plano de carreiras deve ser priorizada, garantindo atratividade, retenção e desenvolvimento de competências especializadas. A remuneração, apontada como um fator crítico, precisa ser revista em conjunto com a definição clara de trilhas de desenvolvimento profissional.

É necessário instituir um programa permanente de capacitação técnica e gerencial, adequado à complexidade das funções exercidas na área ambiental. Esse programa deve contemplar atualização legislativa, definição clara de atribuições e trilhas formativas específicas para diferentes perfis de atuação. A baixa dedicação atual a processos formativos indica a necessidade de mecanismos de incentivo, maior apoio institucional e capacitação direcionada também a representantes em colegiados e instâncias participativas.

A diversidade de atores envolvidos na agenda ambiental requer sua incorporação estruturada nas políticas e processos decisórios. Recomenda-se fortalecer mecanismos de interação com órgãos de controle, organizações da sociedade civil e demais instituições com avaliação positiva quanto à sua atuação. Ao mesmo tempo, devem ser desenvolvidas estratégias para mitigar fragilidades observadas na interlocução com instâncias legislativas, ampliando o diálogo qualificado e a convergência entre atores externos diretamente relacionados ao Sistema.

Os resultados indicam a necessidade de superar a ideia de estruturação do SISNAMA com foco e predominância do licenciamento e da fiscalização, de modo a avançar para o atendimento equilibrado de todos os instrumentos previstos na política ambiental. Com isso será possível atender as necessidades da população tendo em vista um meio ambiente equilibrado, a adequada gestão e governança ligada a mudanças climáticas e outras demandas ambientais emergentes, tendo em conta a qualidade de vida das pessoas e a preservação de biomas, ecossistemas, bacia hidrográficas, nos espaços urbano e rural.

O excesso de atividades burocráticas e administrativas deve ser combatido, a partir da simplificação de fluxos e da digitalização de procedimentos, por exemplo, uma vez que grande parte de pequenos municípios não contam com o básico de infraestrutura de gestão ambiental. Também é fundamental desenvolver estratégias de gestão que respondam à elevada demanda dos órgãos de controle sobre a área de gestão ambiental, sem comprometer as demais atribuições institucionais.

Para assegurar a institucionalização e a efetividade da gestão ambiental, recomenda-se estabelecer mecanismos de financiamento contínuo e previsível, capazes de suprir carências identificadas tanto para execução de ações quanto para manutenção de estruturas. A transversalidade da agenda ambiental abre oportunidades para mobilizar novas fontes de recursos por meio da integração com outras políticas públicas e agendas setoriais, devendo essa sinergia ser explorada de forma estratégica.

A baixa articulação entre entes e a insuficiência de representatividade e engajamento social exigem o reforço de instâncias de cooperação intergovernamental e de canais permanentes de diálogo com a sociedade civil. Recomenda-se aprimorar mecanismos de coordenação federativa, com clareza na definição de responsabilidades e fluxos de atuação entre União, estados/DF e municípios. A ampliação e modernização dos canais de comunicação podem contribuir para maior integração, transparência e participação social efetiva.



Referências

Costa, D. J., Santos, G. R., Senra, J. B., Salema, C. O. F., Moura, A. M. M., Rocha, J. D., & Frangetto, F. W. (2026). *Pesquisa Sisnama: gestão e governança ambiental no Brasil – Relatório de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)* (Termo de Execução Descentralizada MMA/Ipea). Ipea. (s.d.). (no prelo).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2020*. IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>

Moura, A. M. M., Santos, G. R., Salema, C. O. F., Costa, D. J., Frangetto, F. W., Senra, J. B., & Rocha, J. D. (2025). *Diagnóstico sobre o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA* (Relatório de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea; Termo de Execução Descentralizada do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima). Ipea. (s.d.).