

Instrumentos de gestão local e meio ambiente¹

Sonia Maria M. C. de Oliveira – IBGE
(smo@ibge.gov.br)

Paulo Gonzaga M. de Carvalho – IBGE-UNESA
(paulomibielli@ibge.gov.br)

Frederico Cavadas Barcellos – IBGE
(fredcavadas@ibge.gov.br)

Introdução

Os municípios tem ganho peso na gestão ambiental ao longo das últimas décadas. Um importante marco deste processo foi a lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Esta explicita que os municípios poderão elaborar normas ambientais, desde que não entrem em conflito com as de âmbito federal e estadual, e que poderão exercer, na sua jurisdição, controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental (artigo 6º).

Outro marco foi a Constituição de 1988 que destacou a questão ambiental com um artigo específico (nº 225) e promoveu uma reforma tributária, em que os municípios saem fortalecidos financeiramente. Além disso, desde a promulgação da Constituição de 1988, vem sendo estimulada, institucionalmente, a implementação de um novo paradigma de gestão das políticas públicas de forma a promover a descentralização das decisões e a ampliar o espaço de participação da sociedade.

Em acordo a esta nova postura institucional, vem sendo criados, nos municípios de todo o país, diversos mecanismos de inserção da população nos processos decisórios, dentre os quais, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente. Com o crescimento, na última década, do debate em torno da preservação do meio ambiente, e com a proliferação de organizações não governamentais preocupadas com esta questão, estes Conselhos se multiplicaram pelo país.

Acrescente-se que as administrações municipais podem eventualmente contar com fundos especiais, objetivando apoiar projetos destinados ao uso racional de seu território, bem como podem dispor de uma legislação municipal que planeje o uso de seus recursos de forma sustentável.

¹ A análise aqui empreendida está baseada nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, realizada em 2001, que investigou características da gestão municipal e abrangeu todos os 5.560 municípios brasileiros.

O crescimento do debate ambiental na sociedade e os estímulos econômicos dirigidos às administrações municipais no sentido da criação de Conselhos e Fundos Especiais, por isso, vem exigindo, cada vez mais, a produção de informações sobre esses tipos de instrumentos de gestão local ².

O objetivo deste artigo é analisar a incidência e a distribuição de Conselhos Municipais de Meio Ambiente, de Fundos Especiais de Meio ambiente e de Legislação sobre Áreas de interesse Especial no conjunto dos municípios brasileiros, nos recortes unidades da federação, grandes regiões e bacias hidrográficas.

Fragmentação territorial

Antes de passar à análise, propriamente dita, dos instrumentos municipais de gestão ambiental é importante ressaltar as peculiaridades da malha municipal do país: em algumas regiões excessiva fragmentação do território, com numerosos pequenos municípios; em outras, enormes territórios sob uma única administração, tornando difícil e dispersiva a gestão ambiental local. Note-se, por exemplo, que na região Norte (45,2% do território nacional) são encontrados somente 8,2% dos municípios do país, enquanto que no Sudeste (10,8%) estão 30,3% deles.

Por outro lado, examinando-se a malha municipal brasileira, verifica-se que alguns estados reúnem grande número de municípios. A soma dos municípios existentes nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, por exemplo, representa 35,7% do total de municípios do país.

Há que se mencionar, ademais, a grande concentração demográfica em alguns poucos e importantes centros urbanos e a reduzida população de uma grande parte dos municípios brasileiros. A maioria (73%) dos municípios existentes em 2001 tinha até 20.000 habitantes e neles residia cerca de 20% da população do país (tabela 1). Nos 27% de municípios restantes (com número de habitantes acima de 20.000) estava concentrada mais de 80% da população. Note-se, além disso, que nos 32 municípios mais populosos do Brasil residiam mais de 48.000.000 de brasileiros (27,8% da população), ainda que, em termos proporcionais, esses municípios representassem apenas 0,6% do total existente.

² Para as prefeituras exercerem atividades de licenciamento ambiental (previstas na resolução Conama n° 237 de 19/12/97 artigo 6°), pelas quais podem cobrar taxas, o Conselho de Meio Ambiente deve ser implementado. Existe também estímulo econômico para os municípios criarem Fundos Especiais de Meio Ambiente. Para que os recursos das multas por infrações ambientais, aplicadas pela prefeitura, fiquem no município, este tem que instalar um fundo municipal de meio ambiente ou um órgão correlato, caso contrário o dinheiro irá para fundos estaduais ou federais (lei n° 9605 12/02/98 de crimes ambientais - artigo 73).

Tabela 1 - Distribuição proporcional de municípios e população, segundo as faixas populacionais - Brasil - 2001

Faixas populacionais	Municípios*		População **	
	Total	Distribuição percentual (%)	Total	Distribuição percentual (%)
Total	5.560	100	172.385.826	100
até 5.000 hab.	1.371	24,7	4.577.146	2,7
de 5.001 a 20.000	2.688	48,3	29.001.311	16,8
de 20.001 a 100.000	1.275	22,9	50.587.966	29,3
de 100.001 a 500.000	194	3,5	40.214.836	23,3
500.001 e mais	32	0,6	48.004.567	27,8

Fonte: IBGE

* Neste total está incluído o Distrito Federal. ** População estimada para 2000.

A intenção de desagregar a análise dos dados por faixas populacionais, portanto, teve como objetivo dar um tratamento diferenciado aos municípios, de acordo com seu número de habitantes, já que a dimensão populacional e, sobretudo, a densidade demográfica de centros urbanos mais dinâmicos, tem conseqüências importantes sobre vários aspectos da gestão pública municipal, particularmente sobre aqueles relacionados ao meio ambiente.

Conselhos Municipais de Meio Ambiente

Com o sentido de promover a descentralização das decisões e de ampliar o espaço de participação da sociedade, processos estimulados principalmente a partir da Constituição de 1988, vem sendo criados, em todo o país, diversos mecanismos de inserção de segmentos da população nos processos decisórios, dentre os quais, os Conselhos Municipais. Eles reúnem, de acordo com suas respectivas especificidades, entidades representativas do poder público, associações de moradores, associações profissionais, entidades de representação de trabalhadores, entidades religiosas, organizações ambientalistas, entre outras. Tais Conselhos, sobretudo quando se busca fortalecer o debate em torno da autonomia municipal, vêm tentando se firmar como novos canais de participação, complementares às formas clássicas de representação indireta, via partidos políticos e representação legislativa³.

³ Dentre os estudos publicados sobre o tema, ver especialmente: Santos, Mauro Rego Monteiro dos. Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas. Rio de Janeiro: FASE, 2002. 138p.

Um dos espaços que se vem consolidando na área ambiental, é o fórum conhecido por Conselho Municipal de Meio Ambiente. Este Conselho, como outros criados para fins de Educação, Saúde ou Habitação, ao mesmo tempo em que estabelece um novo formato de relação Estado e sociedade, institucionaliza a participação e possibilita a entrada em vigor de uma nova cultura cívica.

O Conselho de Meio Ambiente, no entanto, onde existe formalmente, funciona de maneira diferenciada, dependendo do grau de democratização alcançado pelos grupos que o compõem no município, da frequência com que seus conselheiros realizam reuniões e da intensidade da fiscalização que venha a exercer. Do mesmo modo, as recomendações do Conselho ou deliberações aí tomadas dependerão, eventualmente, para serem efetivadas, tanto do peso político que a entidade possui na administração local, quanto de recursos nem sempre disponíveis em nossas municipalidades.

Ao instituírem seus Conselhos de Meio Ambiente, os municípios tendem a seguir, em âmbito local, o modelo de gestão adotado pelo governo federal, onde há um conselho como órgão consultivo e deliberativo (o CONAMA) trabalhando em conjunto com um órgão central (Secretaria e depois Ministério do Meio Ambiente) e um órgão executivo (o IBAMA). Para as prefeituras exercerem atividades de licenciamento ambiental, por exemplo, o Conselho deve estar implantado “com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados” (artigo 20º da Resolução Conama nº237, de 19 de dezembro de 1997)⁴.

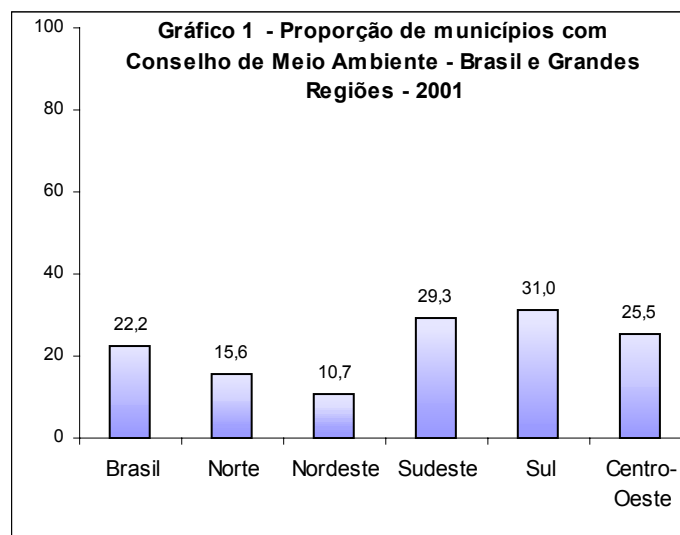
Ainda que não se tenha condições, com base nas informações ora disponíveis, de se fazer uma avaliação do funcionamento e dos possíveis êxitos e/ou fracassos, na área de meio ambiente, dessa nova forma de relacionamento Estado e sociedade, pode-se saber em que contextos municipais esta institucionalidade é mais freqüente, tanto em termos de números absolutos quanto proporcionais.

Do ponto de vista estatístico e analítico, e para efeito do presente trabalho, considerou-se como tendo Conselho Municipal de Meio Ambiente somente os

⁴ É importante mencionar a existência de uma motivação de ordem econômica para que os municípios criem Conselhos de Meio Ambiente. Para poder aplicar e lavrar auto de infração ambiental e/ou instaurar processos administrativos, por exemplo, o município tem que ter órgão(s) ambiental(is) integrado(s) ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) (Artigo 70, da lei nº 9.605). Neste caso, pode dispor de uma secretaria de meio ambiente (ou órgão afim) ou de um Conselho de Meio Ambiente (Philippi Jr. et all., 1999).

municípios nos quais o Conselho, porventura existente, tenha se reunido **por pelo menos uma vez** durante o ano de 2001⁵. A intenção desse procedimento foi escapar daquelas situações em que o Conselho existe formalmente, mas não tem qualquer operacionalidade no cotidiano da administração municipal. Como se sabe, a simples existência dos Conselhos não garante a participação da população na gestão municipal. Para que esta venha a ser viabilizada é necessário tanto o empenho da prefeitura quanto o das organizações populares locais (Jacobi, 1990).

Em 2001, 1.237 municípios brasileiros (22,2% do total) declararam ter Conselho Municipal de Meio Ambiente em atividade (gráfico 1). A proporção de municípios com Conselho é mais elevada nas regiões Sul e Sudeste, respectivamente, 31% e 29,3%, e mais baixa na região Nordeste (10,7%).

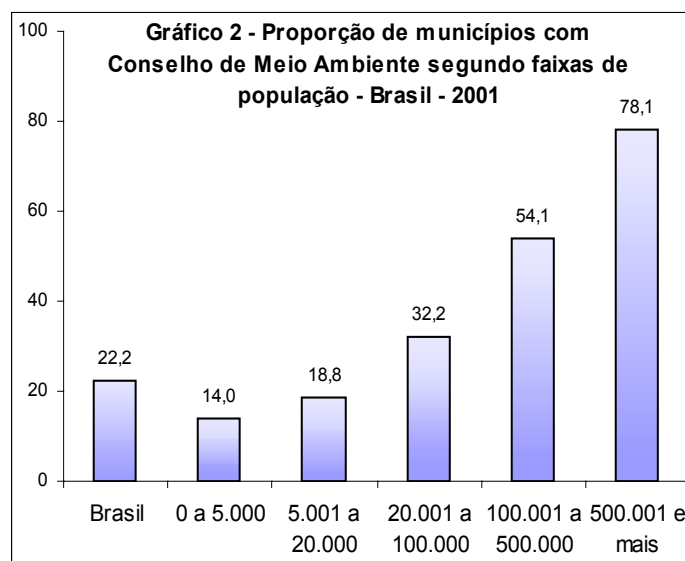


Nota: Contabilizaram-se somente os municípios cujos Conselhos de Meio Ambiente realizaram reunião pelo menos uma vez em 2001.

Observando-se, por outro lado, o conjunto de municípios de acordo com faixas de população (gráfico 2), pode-se constatar que os Conselhos de Meio Ambiente são tanto mais freqüentes, em termos proporcionais, quanto mais altas forem as faixas de população⁶.

⁵ Do total de municípios investigados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2001, 1.615 declararam ter Conselho Municipal de Meio Ambiente, porém somente 1.237 realizaram pelo menos uma reunião naquele ano.

⁶ Esta tendência já havia sido constatada em análise realizada em 1997, sobre os municípios do Estado de São Paulo: "Quanto menor o número de habitantes no município, menor o índice de existência de Conselhos de Meio Ambiente" (Castro et al, 1999, p. 116).



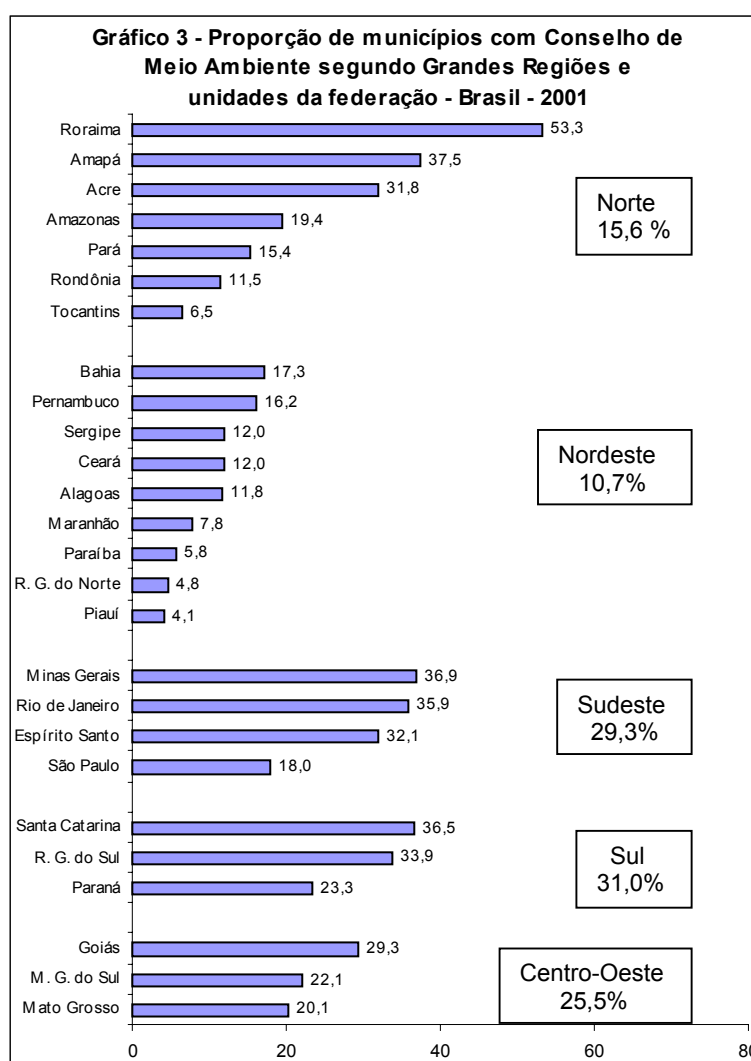
Nota: Contabilizaram-se somente os municípios cujos Conselhos de Meio Ambiente realizaram reunião pelo menos uma vez em 2001.

Dentre os municípios menos populosos (com até 5.000 habitantes) apenas 14% tem Conselho, enquanto entre os municípios de mais de 500.000 habitantes esta proporção atinge 78,1%. Cabe ressaltar que, em termos de Brasil, nos 22,2% de municípios que tem Conselho vive quase a metade dos brasileiros (47,6%), justamente porque grande parte desse conjunto se constitui de municípios com população numerosa. A observação é importante por destacar que, principalmente nos municípios mais densamente povoados, está existindo uma preocupação maior das administrações locais e dos movimentos sociais de, na área ambiental, se instituir um formato participativo de gestão, no interior do qual possam se materializar pressões e demandas por políticas públicas.

A proporção de municípios com Conselhos, no entanto, não se manifesta de forma idêntica nas várias unidades da federação. Em alguns estados mais de 30% dos municípios mantêm Conselhos de Meio Ambiente em atividade. Em outros, como ocorre em vários estados da região Nordeste, esta proporção é inferior a 10% (gráfico 3)⁷. Vale ressaltar a heterogeneidade intra-regional dos estados das regiões Norte e Nordeste quanto à proporção de municípios com Conselho. Na região Norte a proporção de municípios com Conselho varia desde 6,5% no Estado do Tocantins, até 53,3% em Roraima; na região Nordeste esta variação fica entre 4,1% de municípios com Conselho no Piauí, até 17,3%, na Bahia.

⁷ O Distrito Federal não foi incluído na distribuição e no gráfico por suas características especiais. Cabe mencionar que em Brasília o Conselho de Meio Ambiente funcionou e se reuniu em 2001.

Em geral, são os estados das regiões Sul e Sudeste que apresentam maior incidência de municípios com Conselho. As exceções ficam por conta dos estados de Amapá e Roraima, ambos situados na região Norte, e justamente os que apresentam as proporções mais elevadas do país. É possível que em Roraima e Amapá – estados cujos respectivos territórios são constituídos, em grande parte, de áreas florestadas - a atuação de organizações não governamentais (ONG's) e as pressões das comunidades sobre as administrações municipais estejam agindo mais fortemente no sentido da institucionalização de uma gestão ambiental compartilhada⁸.



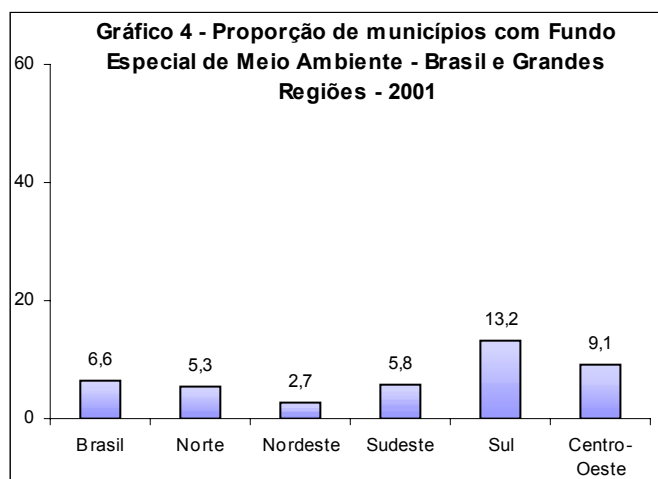
⁸ Há que se levar em conta o fato de que é pequeno o número de municípios nestas unidades da federação (Roraima, 15 e Amapá, 16). Pode estar havendo, por isso, um efeito estatístico adicional sobre o cálculo das proporções, proveniente deste reduzido número de municípios.

Por último, observou-se, na Pesquisa de 2001, um incremento, em relação à Pesquisa de 1999, na proporção de municípios com Conselhos. Em 1999, dos 5.506 municípios investigados, somente 1.177 tinham Conselhos de Meio Ambiente (entre ativos e não ativos), representando uma proporção de 21,4% do total. Já em 2001 a proporção de municípios com Conselhos (ativos e não ativos) alcançou 29%.

Fundos Especiais de Meio Ambiente

As administrações municipais podem eventualmente contar com um fundo especial⁹, objetivando apoiar projetos destinados ao uso sustentável dos recursos naturais de seu território, bem como à manutenção e à recuperação da qualidade ambiental, de acordo com as prioridades da Política Nacional do Meio Ambiente¹⁰. Ao instituir o Fundo, a prefeitura define suas fontes de recursos, que tanto podem ter origem em outras instâncias da administração pública, como podem eventualmente receber dotações orçamentárias da iniciativa privada ou de organizações não governamentais nacionais e internacionais.

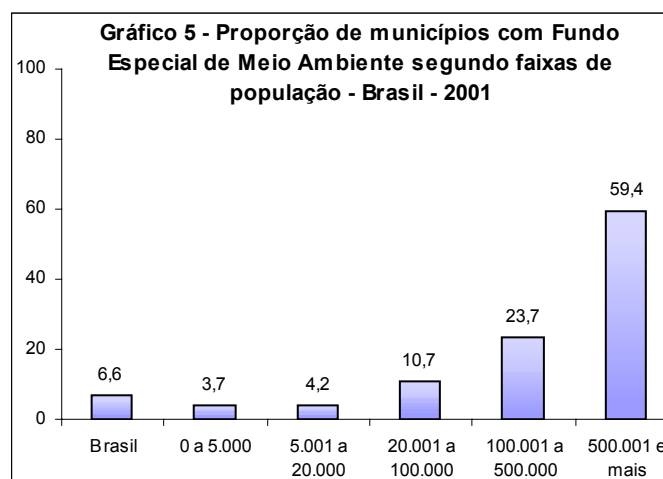
Os Fundos Especiais (Municipais) de Meio Ambiente ainda são pouco freqüentes no país. Em 2001, apenas 6,6% dos municípios brasileiros (contra 22,2% com Conselho) dispunham destes Fundos (gráfico 4), sobressaindo-se, dentre as demais, a região Sul, com a marca mais elevada, 13,2%.



⁹ A Constituição Federal permite a criação de fundo especial, desde que autorizada por lei (Art. 167, inciso IX). A Lei Federal n. 4.320/64, nos artigos 71 a 74, estabelece as normas gerais, de caráter financeiro, que dão amparo legal à criação de fundos especiais, cujas receitas, especificadas por lei, “se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

¹⁰ Em geral, a criação de Fundos Municipais Especiais de Meio Ambiente tem motivação de ordem econômica. A Lei n° 9.605, de 12/02/98 - Lei de Crimes Ambientais, Artigo 73 – determina que os valores arrecadados em pagamento de multas aplicadas pela prefeitura por infração ambiental sejam revertidas ao Fundo Municipal de Meio Ambiente ou correlato. Caso este não exista, sua destinação será o estado ou a União.

Na distribuição por faixas de população os números seguem o padrão já mencionado, segundo o qual proporções mais altas são encontradas nos municípios mais populosos. Os Fundos de Meio Ambiente são mais freqüentes, proporcionalmente, no grupo de municípios classificados nas faixas mais elevadas: dentre os que tem mais de 500.000 habitantes, 59,4% tem Fundo Especial. Já nos pequenos municípios a presença de Fundo é quase residual: apenas 3,7% (gráfico 5).

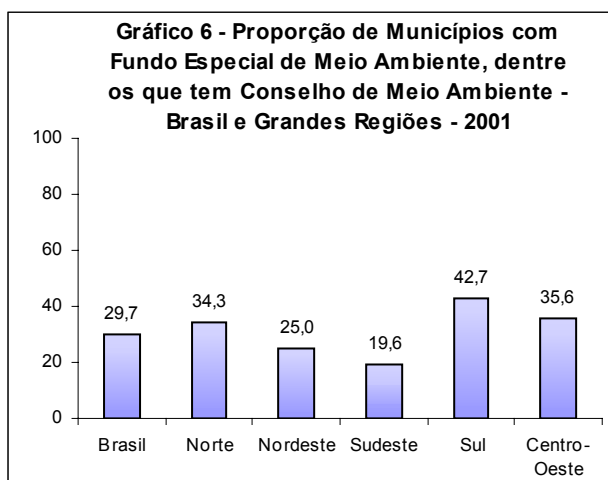


Examinando-se os resultados sobre a existência de Conselho de Meio Ambiente comparativamente às declarações sobre Fundo Especial, observou-se, em primeiro lugar, que os Fundos só existem nos municípios que têm Conselho. A constatação permite a afirmação de que a existência de um Fundo Especial de Meio Ambiente, no nível das administrações municipais, tem sido sempre precedida pela instituição do Conselho Municipal de Meio Ambiente¹¹. Por outro lado, nem todos os municípios com Conselho dispõem simultaneamente de Fundos Especiais.

Dentre os que têm Conselho, 29,7% têm também Fundos, proporção que varia bastante se os municípios forem desagregados por grandes regiões (gráfico 6). É na Região Sul que a proporção de municípios com Fundos dentre os que tem Conselho é maior: 42,7%. Não deixa de surpreender o resultado obtido na Região Sudeste, com apenas 19,6% de municípios com Fundo, no conjunto dos que tem

¹¹ Para a instituição do Fundo Especial de Meio Ambiente, no entanto, não há qualquer exigência legal com relação à necessidade de um Conselho de Meio Ambiente; isto quer dizer que o Fundo Especial de Meio Ambiente pode ser criado independentemente da existência do Conselho.

Conselho: é o mais baixo resultado percentual, situando-se abaixo da média brasileira¹².



Nota: Contabilizaram-se somente os municípios cujos Conselhos de Meio Ambiente realizaram reunião pelo menos uma vez em 2001.

No recorte estadual (gráfico 7)¹³, Rio Grande do Sul (62,5%), Amazonas (50,0%), Goiás (45,8%) e Pará (45,5%) destacam-se como as unidades da federação com maior proporção de municípios com Fundos Especiais **dentre os que tem Conselhos**. Note-se que Amazonas e Pará tem seus respectivos territórios situados inteiramente na Amazônia Legal. Esta circunstância pode estar estimulando a criação de Fundos Especiais Municipais que facilitem a captação de recursos oriundos da iniciativa privada e/ou de entidades ambientalistas (nacionais e internacionais) voltadas para questões relacionadas especificamente com a Amazônia¹⁴.

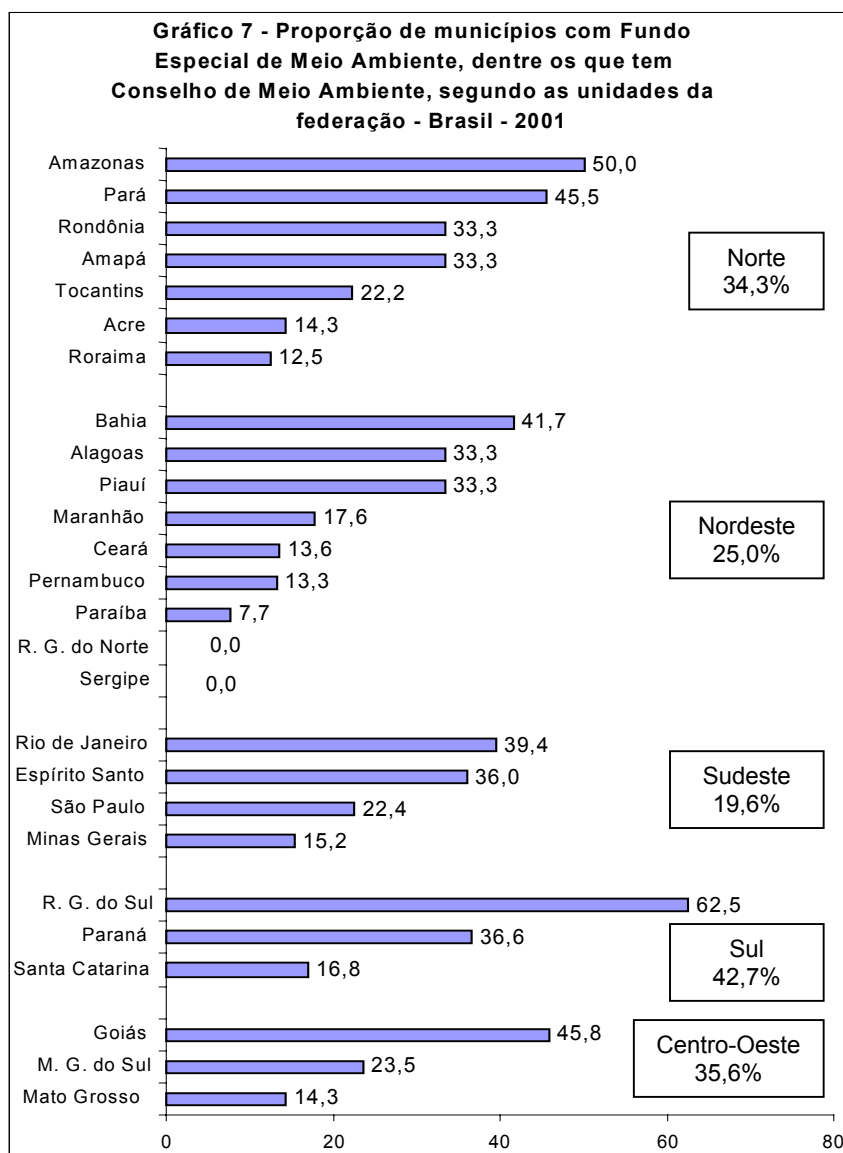
No extremo oposto no ranking dos estados, situam-se Sergipe e Rio Grande do Norte, onde nenhum dos municípios declarou ter fundo em 2001, ainda que, como se mostrou no gráfico 3, parte deles tenha Conselhos (12% em Sergipe e 4,8% no R.G. do Norte). Vale ressaltar a situação de Roraima que, como vimos anteriormente, se destaca pelo alto percentual de Conselhos de Meio Ambiente em

¹² Este resultado se deve às baixas proporções encontradas em São Paulo e Minas Gerais, cujo cálculo deve ter sido influenciado pelo grande número de municípios destes estados (645 em São Paulo e 853 em Minas Gerais).

¹³ O Distrito Federal não foi incluído no gráfico por suas características especiais. Vale dizer que em Brasília existe Fundo Especial de Meio Ambiente.

¹⁴ Considerando-se os municípios em seu conjunto (independentemente de terem ou não Conselhos), o ranking dos seis estados mais bem posicionados fica assim: Rio Grande do Sul (21,2% de seus municípios têm Fundo), em seguida Rio de Janeiro (com 14,1%), Goiás (13,4%), Amapá (12,5%) Espírito Santo (11,5%), Amazonas (9,7%) e Pará (7,0%).

atividade, mas apresenta uma proporção relativamente pequena de municípios com Fundos Especiais. Cabe destacar também que esta é a variável, dentre as aqui analisadas, onde é maior a dispersão intra-regional dos resultados. Por exemplo, os estados das regiões Sul e Sudeste são relativamente homogêneos quanto à existência de Conselhos ativos, mas não em relação à existência dos Fundos de Meio Ambiente, dentre os que têm Conselhos.



Nota: Contabilizaram-se somente os municípios cujos Conselhos de Meio Ambiente realizaram reunião pelo menos uma vez em 2001.

Legislação sobre Áreas de Interesse Especial

Com o objetivo de verificar a situação dos municípios com relação aos instrumentos normativos de gestão urbana, a Pesquisa de Informações Municipais de 2001 também buscou informações sobre a existência, no âmbito do município, de

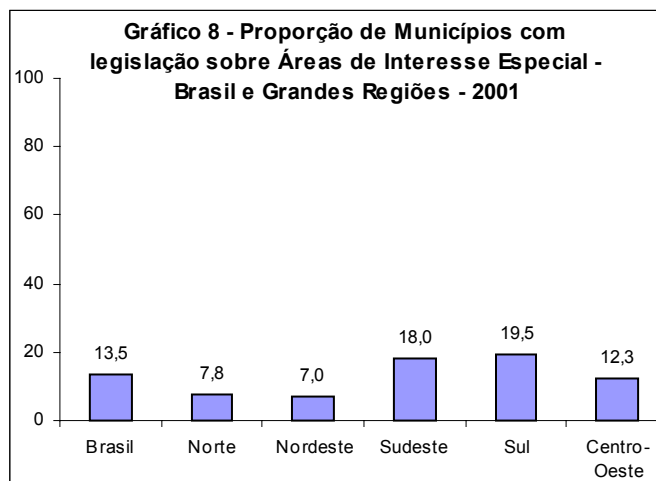
um conjunto básico de leis que se supõe necessárias ao planejamento. Foi investigada a existência de leis específicas sobre o uso e o parcelamento do solo, sobre o planejamento urbano municipal e sobre as questões orçamentárias, entre outras.

Com respeito à existência de legislação ambiental municipal, propriamente dita, apesar de nada ter sido formulado, em caráter específico, na pesquisa de 2001, algumas considerações podem ser feitas com os resultados obtidos a partir da indagação sobre a existência de legislação sobre as Áreas de Interesse Especial.

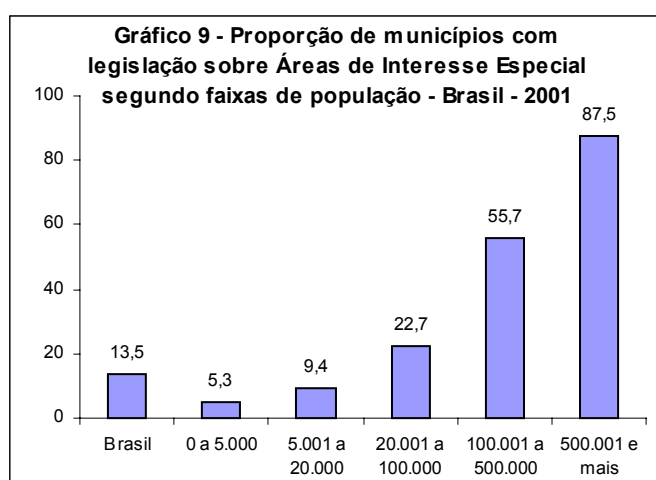
Cabe ressaltar que a expressão “Áreas de Interesse Especial” se refere, de acordo com o que ficou estabelecido na pesquisa, a toda área *“criada em função da preservação ambiental, cultural, paisagística ou do estabelecimento de um tipo específico de uso do solo, como por exemplo, a habitação de interesse social”*. Pode-se perceber, portanto, que a expressão abrange interesses outros além dos especificamente ambientais. Não obstante, feitas as ressalvas indispensáveis, decidiu-se por analisar os resultados obtidos na consulta às municipalidades sobre a existência de legislação a respeito dessas áreas de interesse, mesmo que elas não sejam, necessária e exclusivamente, de âmbito ambiental.

Os resultados apresentados no gráfico 8 refletem, por conseguinte, a preocupação das prefeituras com o estabelecimento de uma legislação municipal dirigida à preservação das características de determinadas áreas do município consideradas, de uma maneira geral, como de interesse para a sociedade local. No Brasil, de acordo com os resultados da pesquisa, apenas 13,5% dos municípios tinham, em 2001, legislação sobre essas áreas. O percentual é mais elevado nas regiões Sudeste e Sul com, respectivamente, 18,0% e 19,5% de seus municípios, manifestando esta preocupação através de legislação municipal.

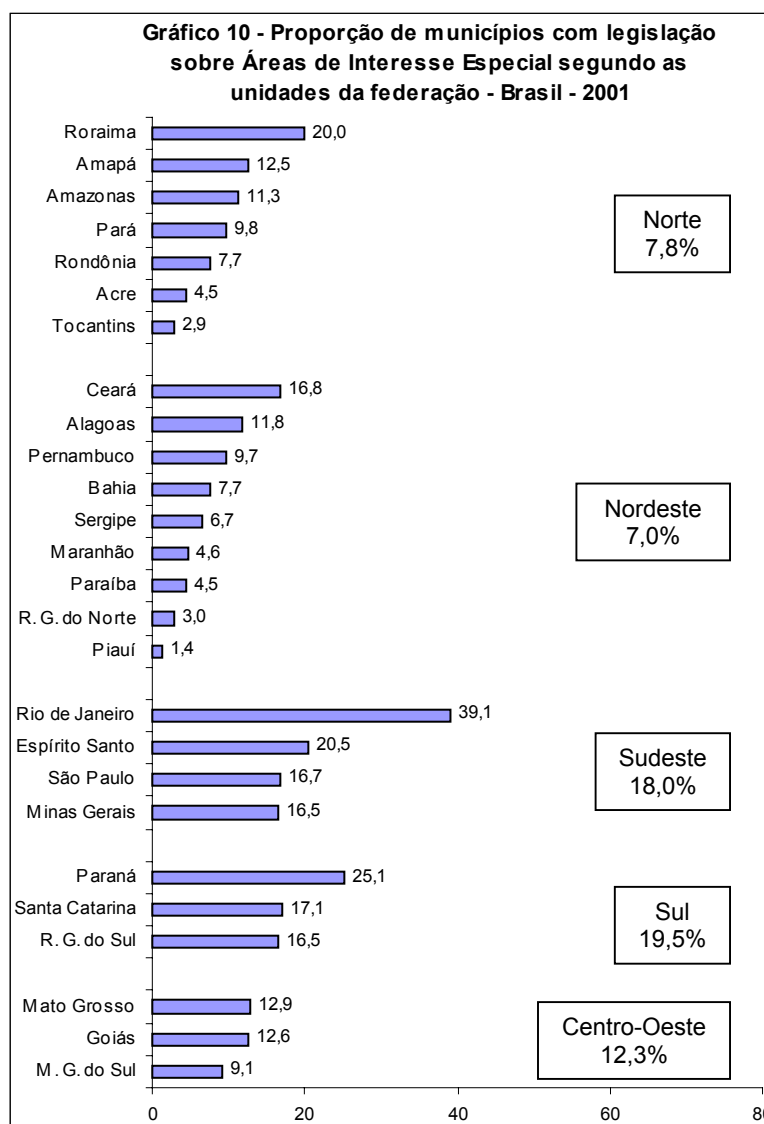
Seja como for, ainda que permaneça baixa a proporção de municipalidades que dispõem deste tipo de legislação, os números encontrados representam um importante crescimento em relação aos resultados obtidos na pesquisa anterior, realizada em 1999. Na ocasião, apenas 8,7% do conjunto de municípios brasileiros dispunham de legislação municipal sobre Áreas de Interesse Especial.



Tomando-se os municípios por faixas de população, observa-se a mesma tendência já constatada com relação à frequência de Conselhos de Meio Ambiente, ou seja, a probabilidade de existir legislação municipal sobre Áreas de Interesse Especial é maior nos municípios mais populosos. O gráfico 9 mostra que entre os municípios de médio porte (com população entre 100.001 e 500.000 habitantes) 55,7% tem este tipo de legislação, enquanto que nos municípios com população acima de 500.000 esta proporção vai a 87,5%. Inversamente, o percentual dos que tem legislação sobre Áreas de Interesse Especial é bastante baixo (apenas 5,3%) no conjunto dos pequenos municípios, aqueles com população até 5.000 habitantes. Note-se que nesta variável a diferença das proporções entre municípios pouco povoados e municípios populosos é a mais elevada dentre as variáveis aqui analisadas.

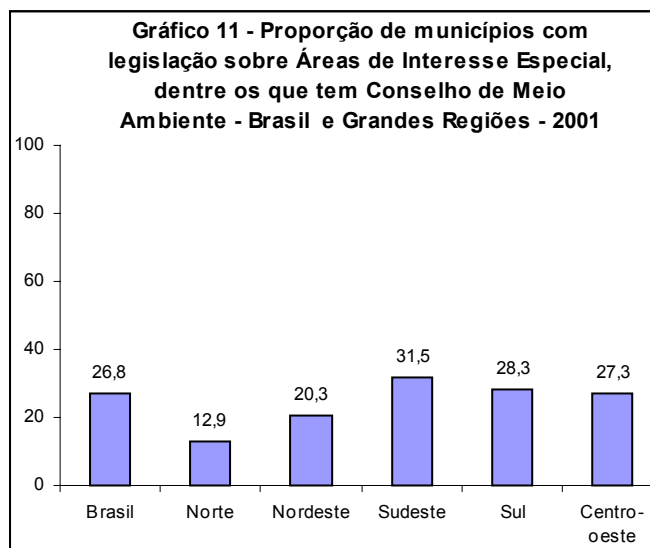


No recorte estadual (gráfico 10), Rio de Janeiro, Paraná e Espírito Santo se destacam como as unidades da federação com as maiores proporções de municípios com legislação sobre Áreas de Interesse Especial. É notável o caso do estado do Rio de Janeiro, em que quase 40% de seus municípios tem essa legislação específica; é possível que estejam pesando, para esta proporção, não só as reconhecidas características ambientais/paisagísticas do estado, mas também os sítios históricos que seu território possui.



A existência de legislação sobre Áreas de Interesse Especial, por outro lado, ainda que estas áreas não sejam exclusivamente de meio ambiente, é

proporcionalmente mais freqüente nos 1.237 municípios que declararam ter Conselhos de Meio Ambiente, comparativamente aos demais municípios do conjunto do país. No Brasil, 26,8% dos municípios que tem Conselho também têm legislação sobre áreas especiais (gráfico 11), percentual que, entre os municípios da região Sudeste, alcança 31,5%, o maior do país.



Nota: Contabilizaram-se somente os municípios cujos Conselhos de Meio Ambiente realizaram reunião pelo menos uma vez em 2001.

Analisando-se a proporção de municípios que, simultaneamente, possuem Conselho de Meio Ambiente ativo, Fundo de Meio Ambiente e legislação sobre Áreas de Interesse Especial, nota-se que o índice para Brasil é muito baixo (2,2%). Este indicador é importante pois sugere que uma baixa proporção de municípios tem uma política ambiental integrada (com conselho + fundo + legislação)¹⁵. Vários estados (gráfico 12) simplesmente não possuem municípios com estas três características conjugadas, como é o caso, na região Norte, de Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins e, na região Nordeste, de Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba e Sergipe.

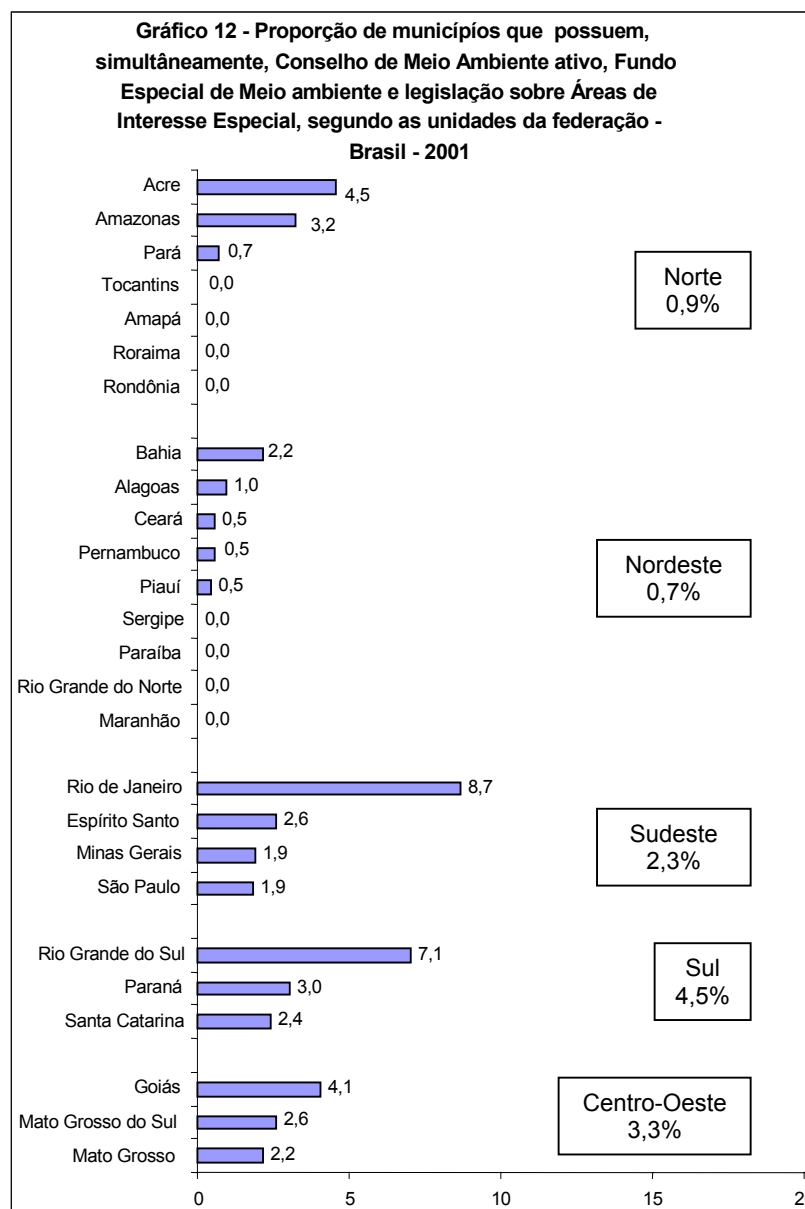
As disparidades regionais são elevadas. Na região Sudeste, o índice do Rio de Janeiro (8,7%), o mais alto dentre os estados (embora nem atinja a 10%), fica num patamar mais de três vezes acima do estado seguinte – Espírito Santo com

¹⁵ Pensou-se em construir este índice como uma média simples das proporções, em cada estado, da existência de Conselhos, Fundos e Legislação e não como uma intercessão. Os resultados das duas alternativas foram próximos, com alta correlação entre si. Optou-se pela intercessão por se considerar que assim se expressaria melhor a realidade, do que com um índice construído.

2,6%. Chamam atenção os estados de São Paulo e Minas Gerais, ambos com índices (1,9% nos dois casos) abaixo da média nacional.

Na região Sul também há grande distância entre o estado com a melhor marca – Rio Grande do Sul, com 7,1% - e os estados seguintes – Paraná, com 3,0% e Santa Catarina, com 2,4%. A região Centro-Oeste é a mais homogênea, com índices variando entre 4,1% (Goiás) e 2,2% (Mato Grosso).

As regiões Norte e Nordeste são as de menores índices. No Nordeste, o melhor estado (Bahia, com 2,2%) apenas se nivela à média nacional. Na região Norte a situação é um pouco melhor, pois dois estados atingem marcas acima da média nacional (Acre 4,5% e Amazonas 3,2%). Em ambas as regiões, conforme foi assinalado, vários estados ficam com índice 0,0%.



Instrumentos de gestão e bacias hidrográficas

Com o objetivo de introduzir um corte analítico que privilegie a abordagem ambiental, mesmo que preliminarmente e ainda de forma complementar ao tradicional corte político-administrativo do território, apresenta-se, nesta seção, a desagregação das informações por grandes bacias hidrográficas.

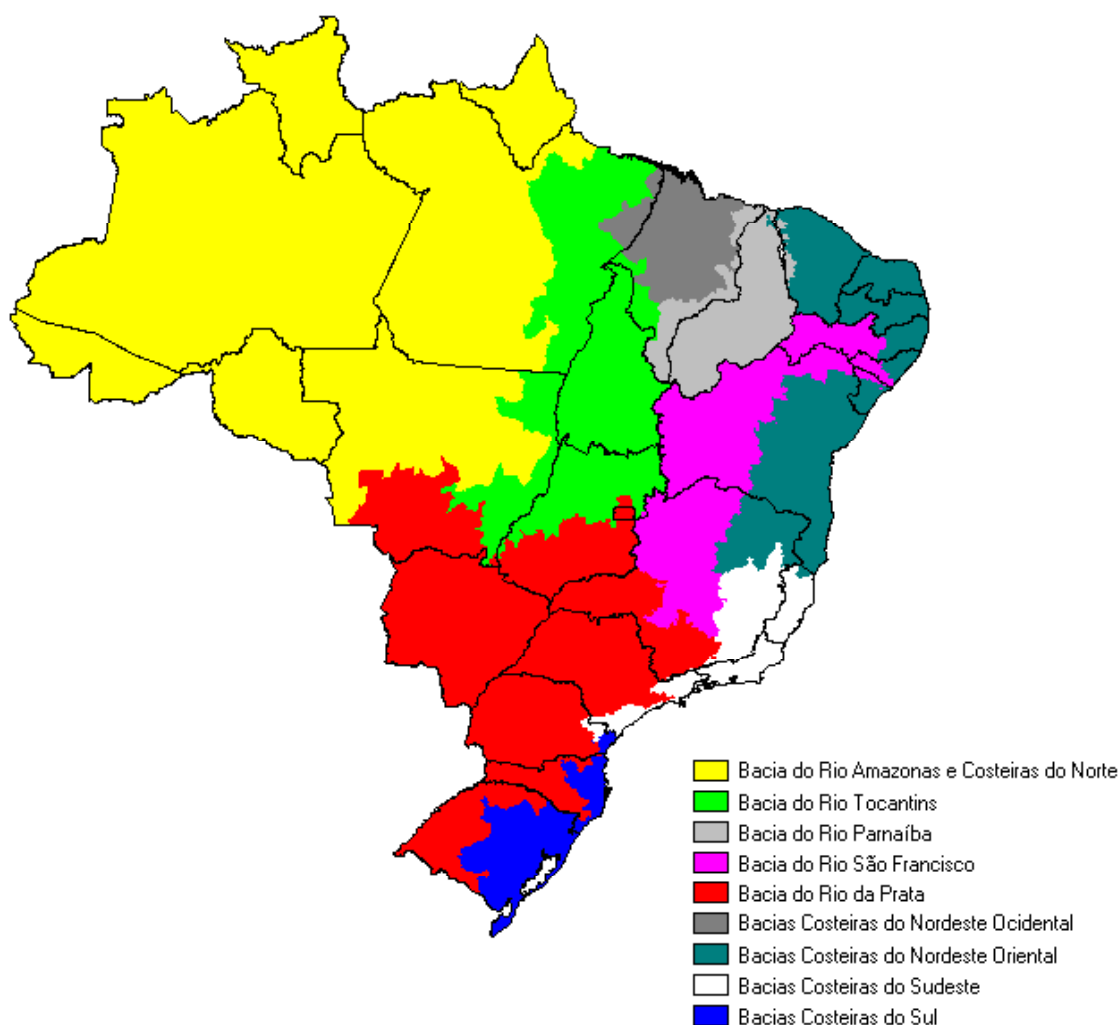
Como se sabe, a divisão em bacias hidrográficas de um determinado território representa um desafio e sua delimitação depende dos objetivos que se pretenda atingir, da concepção metodológica adotada e, sobretudo, da escala de representação¹⁶. Para este caso específico, foram identificadas nove bacias principais¹⁷ :

- **Bacias do rio Amazonas e Costeiras do Norte** – correspondem à totalidade dos territórios de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima e Amapá, além de mais da metade dos territórios do Pará (porção ocidental) e Mato Grosso (metade norte);
- **Bacia do rio Tocantins** – corresponde à totalidade do território de Tocantins e partes dos territórios do Pará (parte oriental), Maranhão (faixa fronteira sudoeste), Mato Grosso (faixa fronteira oriental) e Goiás (metade norte);
- **Bacia do rio Parnaíba** – abrange todo o estado do Piauí, faixa fronteira ocidental do estado do Maranhão e pequenas porções da faixa fronteira ocidental do estado do Ceará;
- **Bacia do rio São Francisco** – corresponde a mais da metade do território de Pernambuco (parte oriental), faixas fronteiras dos estados de Alagoas e Sergipe, porção norte e metade ocidental da Bahia e porção central e noroeste do estado de Minas Gerais;

¹⁶ Para efeito do presente trabalho, os limites das bacias foram definidos de acordo com critérios técnicos que incluem a separação dos divisores de água a partir da identificação das cabeceiras dos canais de primeira ordem, chegando-se à delimitação dos rios que formam a rede de drenagem principal. Para tanto, utilizou-se mapas planimétricos ao milionésimo e, onde ocorreram dúvidas na delimitação dos interflúvios (áreas muito planas, por exemplo), recorreu-se a cartas planialtimétricas em escalas de maior detalhe (IBGE/DGC/DEGEO/2003).

¹⁷ Ver cartograma a seguir. Para conhecer a relação dos rios que compõem cada uma das grandes bacias hidrográficas consultar: ATLAS geográfico escolar. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 200p.

Grandes Bacias Hidrográficas – Brasil - 2001



Fonte: IBGE. Cartograma construído a partir de informações do DEGEO/DGC/IBGE.

- **Bacia do rio da Prata** – abrange integralmente os territórios de Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal, a quase a totalidade dos estados de São Paulo e Paraná, porção centro-sul de Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais, mais da metade da porção ocidental de Santa Catarina e porção ocidental do Rio Grande do Sul;
- **Bacias Costeiras do Nordeste Ocidental** – corresponde a grande parte do território do Maranhão (porção centro-norte) e faixa fronteiriça do estado do Pará com o Maranhão;

- **Bacias Costeiras do Nordeste Oriental** – abrange todo o estado do Rio Grande do Norte e da Paraíba, além de praticamente todo o Ceará (exceto porções da faixa fronteira com o Piauí). Inclui ainda a porção oriental de Pernambuco, porção centro-norte de Alagoas e a quase totalidade de Sergipe. Por fim, abrange a metade oriental da Bahia, assim como a porção nordeste de Minas Gerais e pequena porção do norte do Espírito Santo;
- **Bacias Costeiras do Sudeste** – corresponde ao estado do Rio de Janeiro, quase todo o Espírito Santo (exceto porção ao norte) e parte leste de Minas Gerais, porções fronteira de São Paulo com o Rio de Janeiro e de São Paulo (porção sudeste) com o Paraná (porção nordeste);
- **Bacias Costeiras do Sul** – abrange mais da metade oriental do Rio Grande do Sul e porções litorâneas dos territórios de Santa Catarina e Paraná¹⁸.

A decisão de abordar as informações no recorte das bacias hidrográficas se deveu ao fato de que a análise do comportamento das variáveis ambientais, segundo este parâmetro, vem ganhando importância estratégica no planejamento e na gestão de políticas territoriais. Esta abordagem assume especial relevância quando se considera a necessidade da regulação dos recursos hídricos, tendo em vista as consequências político-sociais de seu uso compartilhado sobre a qualidade de vida da população.

No presente estudo, o propósito da utilização do corte analítico por grandes bacias é mostrar, de forma genérica, que elas mantêm importantes diferenças entre si no que se refere ao número absoluto de municípios e de habitantes existentes em seus respectivos territórios. Além disso, e particularmente no que diz respeito às questões que aqui nos interessam, a intenção é mostrar que elas são também diferentes na proporção de municípios (situados em seus limites territoriais) que dispõem de instrumentos de gestão ambiental.

Analisando-se as informações da tabela 2¹⁹ pode-se constatar que as bacias Costeiras do Sul e Costeiras do Sudeste são as que apresentam as maiores

¹⁸ Por uma questão de adequação à escala, as bacias costeiras menores foram reunidas adotando-se o critério de conjugá-las a um rio principal, escolhido pela sua importância regional. Por limitações da escala, áreas insulares, como as ilhas de São Luís, Itaparica, Fernando de Noronha e outras, foram associadas às bacias continentais mais próximas. Na Região Sul, as lagoas dos Patos e Mirim e os rios que nelas deságuam foram considerados como um único sistema hidrográfico (IBGE/DGC/DEGEO/2003).

¹⁹ A tabela 2 resume as variáveis aqui analisadas no recorte das bacias hidrográficas. Em anexo, consta uma tabela-resumo com as mesmas informações, desagregadas por unidades da federação.

proporções de municípios com Conselhos de Meio Ambiente, respectivamente 37,0% e 30,6%. Também chamam a atenção as bacias do rio São Francisco, do rio da Prata e a bacia do rio Amazonas e Costeiras do Norte, todas com proporções de municípios com Conselhos num patamar acima da média do total do país (que é de 22,2%).

Pode-se perceber também, através das informações contidas na tabela 2, a importância relativa de cada uma dessas bacias, tanto do ponto de vista demográfico quanto da fragmentação territorial.

Na bacia do rio da Prata, por exemplo, é encontrado cerca de 1/3 dos municípios e de 1/3 da população do país. Os números que se referem à população estão certamente influenciados pelo estado de São Paulo, inclusive porque sua região Metropolitana está localizada nesta bacia. Por outro lado, para o grande número de municípios aí encontrados concorre a fragmentação administrativa do território, ocorrida intensamente sobretudo nos últimos anos, nos estados do Sul e em São Paulo. Quanto aos instrumentos de gestão ambiental, observou-se que 26,0% dos municípios desta bacia tem Conselhos de Meio Ambiente e 16,2% tem legislação sobre Áreas de Interesse Especial.

Tabela 2 - População, distribuição proporcional dos municípios, proporção de municípios com Conselhos de Meio Ambiente, com Fundo Especial de Meio Ambiente e com legislação sobre Áreas de Interesse Especial, segundo as grandes bacias hidrográficas - Brasil - 2001

Grandes Bacias Hidrográficas	População em 2001 (estimativa)	Municípios (%)	Municípios com Conselho de Meio Ambiente (%)	Municípios com Fundo (*) (%)	Municípios com Legislação sobre Áreas de Interesse Especial (%)
Bacias do Rio Amazonas e Costeiras do Norte	7.663.679	4,6	24,0	6,3	11,4
Bacia do Rio Tocantins	8.125.953	7,2	15,1	6,5	7,8
Bacia do Rio Parnaíba	3.706.519	4,6	4,8	1,6	2,0
Bacia do Rio São Francisco	12.092.371	7,7	26,9	5,4	11,8
Bacia do Rio da Prata	61.361.292	32,8	26,0	6,8	16,2
Bacias Costeiras do Nordeste Ocidental	4.894.943	3,3	9,3	1,1	4,4
Bacias Costeiras do Nordeste Oriental	35.905.959	22,1	14,0	3,0	8,6
Bacias Costeiras do Sudeste	26.386.163	10,0	30,6	8,3	24,3
Bacias Costeiras do Sul	11.901.345	7,7	37,0	20,9	22,7
Brasil	172.038.224	100,0	22,2	6,6	13,6

(*) Fundo Especial de Meio Ambiente.

As bacias Costeiras do Sudeste e Costeiras do Sul, onde se concentram 22,3% da população brasileira e cerca de 18% do número de municípios, são também as que detêm as maiores proporções de municípios com Conselhos e com legislação específica sobre Áreas de Interesse Especial, respectivamente 24,3% e

22,7%. Note-se, além disso, que no território abrangido pelas bacias Costeiras do Sul, especialmente, é encontrado o maior percentual de municípios com Fundo Especial de Meio Ambiente (20,9%).

Dentre as outras bacias, pode-se ainda destacar a do rio São Francisco e a do rio Amazonas e Costeiras do Norte, ambas de grande extensão territorial, ainda que tenham população proporcionalmente menos importante que a das bacias já citadas e um número também menor de municípios. Cabe, no entanto, relembrar as proporções relativamente elevadas, nestas bacias, de municípios com Conselhos de Meio Ambiente, e com legislação municipal sobre Áreas de Interesse Especial (ambas têm cerca de 11 % de seus municípios com este tipo de legislação).

Conclusões

A análise das informações sobre os instrumentos municipais de gestão ambiental, em vigência no país em 2001, permitiu que se constatassem padrões que se repetiram com alguma regularidade em todo território nacional.

Em primeiro lugar, Conselhos de Meio Ambiente, Fundos Especiais e legislação sobre Áreas de Interesse Especial apareceram sempre com frequências mais elevadas no conjunto de municípios de maior porte populacional. O fenômeno se explica, já que, nestes municípios, de numerosa população residente e com complexas funções urbanas, são mais elevadas as demandas por serviços públicos de qualidade e mais forte a pressão por ampliar o espaço de participação social nos processos decisórios.

Além disso, desde a promulgação da Lei 6.938, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, o debate ambiental está presente na agenda das grandes metrópoles brasileiras, tanto no conjunto dos movimentos sociais, quanto nas diversas instâncias institucionais. O resultado, portanto, não chega a surpreender, na medida em que se constatou a existência desses instrumentos de gestão em praticamente todas as capitais do país.

Os dados também revelaram que a proporção de municípios que dispõem de instrumentos de gestão ambiental não se manifesta de forma idêntica nas diversas unidades da federação. De um modo geral, são os estados do Sul e do Sudeste que apresentam as maiores proporções de municípios dotados desses mecanismos, ainda que eventualmente se tenha encontrado, em um ou outro estado da região Norte, número importante de municipalidades com determinado instrumento de

gestão do meio ambiente. A análise segundo o recorte das grandes bacias hidrográficas também mostra que, dentre os municípios que têm Conselhos, são aqueles localizados no interior de bacias hidrográficas genuinamente nordestinas que apresentam as menores proporções de existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Por outro lado, constatou-se uma associação entre Fundo Especial de Meio Ambiente e a existência de Conselhos de Meio Ambiente. Analogamente, observou-se uma estreita relação entre ter legislação sobre Áreas de Interesse Especial e ter Conselho de Meio Ambiente.

É, no entanto, ainda bastante baixa a presença dos citados instrumentos de gestão ambiental entre os municípios brasileiros, comparativamente a outros tipos de Conselhos com maior incidência, como os de Saúde, Assistência Social, Educação, Crianças/Adolescentes e Emprego e Trabalho. O Conselho Municipal de Meio Ambiente ocupa a 6.º posição neste ranking. Isto pode estar ocorrendo, dentre outros motivos, pela conjugação de duas situações: são poucos os repasses de recursos para os municípios na área ambiental; a existência de Conselhos está fortemente associada à fiscalização desses repasses.

Os resultados aqui apresentados demonstram, por fim, que os instrumentos de gestão ambiental, apesar de terem crescido, em números absolutos e proporcionais, nas últimas décadas, ainda são pouco frequentes na maioria dos municípios brasileiros. O fato aponta para a necessidade da implementação de políticas localizadas que estimulem mais fortemente a instituição desses mecanismos, com o objetivo de conferir dinamicidade própria à gestão municipal do meio ambiente.

Cabe ressaltar, por último, que a análise aqui empreendida pretendeu tão somente destacar alguns pontos e revelar que novos caminhos precisam ser trilhados no sentido do aprofundamento do conhecimento sobre o estado e a dinâmica da gestão local na área ambiental.

Referências Bibliográficas

ATLAS geográfico escolar. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 200p.

CARNEIRO, C. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua Institucionalização. Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública 36(2), março-abril 2002.

CASTRO et all. Conselho municipal de meio ambiente na formulação de políticas públicas. In: PHILIPPI Jr, A. Maglio, I. Coimbra, J. e Franco, R. (org). Municípios e Meio Ambiente – perspectivas para Municipalização da gestão ambiental no Brasil. ANAMMA/1999. pp. 109-118.

JACOBI, P. Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: Apontamentos para um Debate. Lua Nova n° 20/maio 1990.

PHILIPPI Jr, A. Maglio, I. Coimbra, J. e Franco, R. (org). Municípios e Meio Ambiente – perspectivas para Municipalização da gestão ambiental no Brasil. ANAMMA/1999.

PERFIL dos Municípios Brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

PESQUISA de Informações Básicas Municipais 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

REIS, Heraldo da Costa. RESTON J. Fundo municipal de meio ambiente: diretrizes para implantação. Rio de Janeiro: IBAM/IPMC/LAM, 1999.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas. Rio de Janeiro: FASE, 2002. 138p.

Anexo

Estados	População em 2001	Número de Municípios	Municípios com Conselho Ativo	Municípios com Fundo Meio Ambiente	Municípios com Legislação sobre Áreas de Interesse Especial
RO	1.407.608	52	6	2	4
AC	573.267	22	7	1	1
AM	2.892.420	62	12	6	7
RR	336.423	15	8	1	3
PA	6.332.174	143	22	10	14
AP	498.158	16	6	2	2
TO	1.183.809	139	9	2	4
MA	5.732.679	217	17	3	10
PI	2.872.680	222	9	3	3
CE	7.550.461	184	22	3	31
RN	2.817.452	167	8	0	5
PB	3.471.152	223	13	1	10
PE	8.007.347	185	30	4	18
AL	2.857.358	102	12	4	12
SE	1.817.419	75	9	0	5
BA	13.205.615	417	72	30	32
MG	18.133.380	853	315	48	141
ES	3.153.147	78	25	9	16
RJ	14.569.580	92	33	13	36
SP	37.645.298	645	116	26	108
PR	9.688.969	399	93	34	100
SC	5.448.051	293	107	18	50
RS	10.305.921	496	168	105	82
MS	2.111.512	77	17	4	7
MT	2.558.073	139	28	4	18
GO	5.114.055	246	72	33	31
DF	2.101.818	1	1	1	1

Fonte: IBGE - Censo Demográfico e MUNIC 2001