

INSTITUIÇÕES AMBIENTAIS DA AMAZÔNIA LEGAL BRASILEIRA: UM ESTUDO DAS DIFERENÇAS EM NÍVEL MUNICIPAL

AUTORES: Paulo Thadeu Melo Araújo¹ e Andrea Sales Soares De Azevedo Melo².

FORMAÇÃO ACADÊMICA/PROFISSIONAL:

¹Estudante do Curso de Ciências Econômicas – CCSA – UFPE;

E-mail: paulo.maraujo@ufpe.br. Telefone: (81) 8778-4721.

²Docente/pesquisador do Deptº de Economia – CCSA – UFPE.

E-mail: andrea.samelos@ufpe.br. Telefone: (81) 2126-8918.

Resumo: O presente estudo caracteriza-se como mais um esforço na tentativa de entender a região da Amazônia dada a sua importância no contexto ambiental mundial. Nesse trabalho, pretende-se analisar a estrutura institucional ambiental dos municípios da região da Amazônia legal brasileira, sem a pretensão de esgotar o tema, e tentar identificar nos mesmos as diferenças nos arranjos que tenham levado a distintas taxas de desmatamento durante o processo de desenvolvimento econômico dos seus respectivos estados. A perspectiva institucional é aqui adotada devido à importância que esses arranjos ganham ao interferirem nas atividades econômicas em diversos níveis, definindo assim os caminhos para o desenvolvimento. A partir de dados contidos em estudo realizado pelo IBGE, foi possível a montagem de um quadro comparativo em que as informações fornecidas pelos municípios são analisadas através de relações de proporcionalidade. Como conclusão, as instituições ambientais em nível municipal são avaliadas no que diz respeito a sua estrutura administrativa, sua articulação com outras instituições com vistas a desenvolver ações em meio ambiente, a existência de legislação ambiental e a disponibilidade de recursos financeiros, proporcionando a análise crítica dos limites e possibilidades da ação dos municípios e permitindo classificá-las quanto o grau de consistência da instituição ambiental, considerada frágil neste estudo.

Palavras-chaves: Amazônia legal brasileira; arranjos institucionais; município.

INTRODUÇÃO

A Amazônia legal brasileira corresponde à região do território do país que possui como domínio vegetal a Floresta Tropical Amazônica, essa área é composta por todos os estados da região norte do Brasil (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) assim como os estados do Maranhão e do Mato Grosso, compreendendo um total de 805 municípios em toda a região.

Essa região apresenta atualmente as maiores taxas de crescimento econômico do país, segundo dados do IBGE (2002), e é responsável pela destruição de cerca de 18% do total da floresta em território brasileiro, INPE (2005). É dentro deste contexto que se busca atualmente alcançar um caminho de desenvolvimento para a região que seja sustentável e que possa estabelecer uma relação entre crescimento econômico e diminuição da degradação ambiental, vista aqui na forma do desmatamento da Floresta Amazônica brasileira. Como desenvolvimento sustentável entende-se, conforme definição da Comissão Brundtland de 1987, como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”, e esse é um dos principais desafios da humanidade neste século.

Na literatura econômica a noção de Curva de Kuznets Ambiental tem sido utilizada para

analisar essa relação entre crescimento econômico e degradação ambiental. Aponta-se, em pesquisas atuais, que para uma melhor estimativa dessa curva, a análise não deve restringir-se sobre o indicador de renda de forma isolada, e sim considerar um modelo melhor contextualizado que considere o mercado, o setor produtivo, as instituições e algumas características locais. Culas (2007) apresenta evidências de que a garantia dos direitos de propriedade e o fortalecimento da política ambiental são variáveis muito importantes na explicação do desmatamento de florestas tropicais na América Latina, apresentando evidências de que a questão institucional é determinante do caminho insustentável de desenvolvimento escolhido por estes países. Sendo assim, a perspectiva institucional ganha contornos de extrema importância para definição mais precisa do modelo em questão.

A necessidade de se entender melhor os fatores preponderantes e as variantes dessa nova visão no estudo do desmatamento é a fonte do trabalho desenvolvido nesse estudo sobre as instituições ambientais nos municípios que compõem a Amazônia legal brasileira, que se propõe a identificar, medir e avaliar o tamanho e o formato destas instituições em nível municipal.

METODOLOGIA

O método de abordagem utilizado na pesquisa é o exploratório, em que se busca identificar as variáveis institucionais ambientais relevantes para o caso do desmatamento da Amazônia legal brasileira a partir da análise de informações sobre a gestão ambiental em nível dos 805 municípios existentes nos nove estados da região.

Foram estudadas as seguintes informações: a estrutura administrativa e legal dos municípios, a articulação institucional e os mecanismos econômicos e financeiros voltados exclusivamente para as políticas públicas ambientais. Essas informações estão disponibilizadas no estudo de pesquisa realizado pelo IBGE em todos os municípios brasileiros durante o ano de 2003 (Perfil dos municípios brasileiros - Meio ambiente 2002). A apresentação dos resultados é feita através do uso de proporções e relações entre o todo que, na maioria dos casos, refere-se à quantidade total de municípios dos estados aos quais aquelas informações fazem referência.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

As análises das informações permitiram que se chegasse a resultados bastante reveladores sobre as instituições ambientais nos municípios da região da Amazônia legal brasileira, revelando a existência de diferentes formatos de órgãos ligados à formulação e execução das políticas públicas de meio ambiente a nível local.

No que diz respeito à estrutura administrativa, o número de municípios que possuem alguma estrutura na área de meio ambiente chega a 70%, impulsionada por altas taxas como a do Amapá, onde todos os 16 municípios possuem uma estrutura para tratar de assuntos ambientais, do Amazonas e do Mato Grosso, ambos acima de 80%. Essa é uma taxa bastante elevada, porém não reflete a real situação do tratamento dado à matéria ambiental nesses municípios, onde em apenas 10% deles encontram-se instaladas secretarias exclusivas de meio ambiente, mais uma vez destaca-se o estado do Amapá onde 37,5% dos municípios possuem essa característica, taxa bastante elevada para a região. Nos demais, esse tema apresenta-se associado a outras áreas da administração municipal, como na maioria dos casos junto à secretaria de agricultura. Quanto aos recursos humanos necessários para desempenho do serviço público relacionado ao planejamento, controle e execução de ações ambientais, observa-se que dos 3.588 servidores ativos nas estruturas de meio ambiente municipais, a grande maioria, 70%, possuem vínculo empregatício, com exceção dos estados de Roraima e Acre, onde os servidores sem vínculo são a maioria.

Já com relação à articulação institucional e a formulação de convênios, acordos de cooperação

técnica e outras parcerias firmadas entre os municípios e os demais entes federados, iniciativa privada ou órgãos públicos, apenas 36% se utilizam de formas cooperadas de ação na área ambiental. Dentre os estados da região norte, menos de 38% realizaram algum tipo de parceria, merecendo destaque o estado do Amapá onde essa prática é realizada em 81% dos municípios. Analisando os estados com maior número de municípios (Maranhão, Pará, Mato Grosso e Tocantins), estima-se uma taxa inferior a 33% de realizações de parcerias.

Ainda analisando os resultados referentes à articulação das instituições ambientais, dentre os municípios da região que programaram convênio, cooperação técnica ou outro tipo de parceria com vistas a desenvolver ações na área ambiental, observa-se que a grande maioria o fez com órgãos públicos, com maior frequência no nível estadual e com peso importante também para os acordos com órgãos públicos federais. Só na Região Norte, 54% das parcerias foram realizadas com órgãos federais.

A existência de legislação ambiental no município constituiu-se também como parâmetro de investigação institucional, e foi a partir dessa análise que se constatou na região um baixo percentual de apenas 32% dos municípios que declaram possuir pelo menos um tipo de norma ambiental. A ressalva é feita ao estado do Amapá onde em cerca de 75% de seus municípios existe algum tipo legislação específica para o meio ambiente, como é o caso do Capítulo ou Artigo da Lei Orgânica, presente em mais de 83% dos municípios que possuem normas. Seguindo essa mesma tendência, do total de municípios com algum tipo de legislação ambiental, o que corresponde na região descrita a 257 municípios, 85% dispõem de capítulo ou artigo da Lei Orgânica e apenas 7% dispõe de artigo ou capítulo do Plano Diretor com tratamento exclusivo para questões do meio ambiente. Mais de 18% dispõem de um Código Ambiental e 13% deles criaram Unidades de Conservação.

Quanto aos mecanismos econômicos e financeiros utilizados como recursos necessários à gestão ambiental, os dados revelam que apenas 14% dos municípios da região receberam recursos financeiros específicos para o meio ambiente, com exceção do Amapá que se destaca pela maior proporção de municípios que informaram ter recebido esse tipo de recursos, 44%, seguindo de Roraima com mais de 33%. Dentre as principais fontes desses recursos para a região, estão: repasse dos governos estadual e/ou federal, convênio, cooperação técnica ou outro tipo de parceria, multa ambiental, financiamento a fundo perdido, empréstimo, ICMS ecológico. A compensação financeira destinada à criação de áreas específica de conservação e preservação do meio ambiente, O ICMS ecológico, corresponde a apenas 15% dos recursos, tendo peso ainda muito reduzido no total dos recursos financeiros destinados ao meio ambiente na região.

CONCLUSÕES

A partir da análise dos resultados obtidos, pôde-se observar algumas características marcantes sobre a estrutura e o formato das instituições ambientais entre os municípios que compõem a região da Amazônia legal brasileira. Uma conclusão direta é que as instituições na região ainda apresentam um nível estrutural muito frágil. Isso dificulta que as ações ambientais tenham uma maior abrangência e que as políticas públicas possam ser encaradas como prioridades, quando o caminho do crescimento proposto tem como implicação direta o impacto negativo sobre o meio ambiente.

A ação dos agentes econômicos envolvidos nas mais diversas atividades, específicas em cada microrregião e que atuam seguindo seus interesses sendo contra ou a favor da sustentabilidade do meio ambiente, é um ponto que merece destaque como fator que está implícito nos dados aqui analisados, pois têm implicação direta sobre eles.

Pôde-se também constatar, no que concerne ao formato organizacional das instituições, uma heterogeneidade entre os 70% dos municípios que possuem estrutura institucional ambiental na região. Essa estrutura ainda é mais fragilizada nos municípios onde ocorre associação da

agenda ambiental com outras áreas da administração municipal, fato esse que ocorre com uma porcentagem extremamente significativa em relação às demais secretarias. Dos 223 municípios que possuem associações, em mais de 67% delas a associação ocorre entre o tema ambiental e o da agricultura, o que na maioria das vezes limita a condução das políticas da agenda ambiental, dada a expansão da fronteira agrícola, prática que pressupõe o desmatamento de vastas áreas de floresta.

Uma das razões para esse tipo de prática associativa vem no sentido de reduzir os gastos públicos e como forma de superar a baixa captação de recursos específicos para o meio ambiente. Porém, ambas opções fragilizam a instituição ambiental e dificultam a geração de recursos específicos para o meio ambiente. Esse fato é demonstrado na baixa proporção de municípios que receberam recursos financeiros na região, o que levanta a necessidade de um melhor aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e o uso de instrumentos econômicos como fonte de recursos.

Ao apontar a fragilidade das instituições ambientais, conclui-se que para a obtenção de instituições eficientes que consigam reduzir as taxas de desmatamento da floresta sem que para isso seja preciso limitar o crescimento dos estados da Amazônia legal brasileira, é imprescindível a melhoria das políticas e instituições da região.

REFERÊNCIAS

- AUCI, S., BECCHETTI, L. 2006. The instability of the adjusted and unadjusted environmental Kuznets curves. *Ecological Economics* (60) 282-298.
- BENATTI, J.H, MCGRATH, D.G, OLIVEIRA, A.C.M. Política Pública e manejo de recursos naturais na Amazônia. *Ambiente & Sociedade* 6, n. 2.
- CANAS, A., FERRÃO, P. E CONCEIÇÃO, P. 2003. A new environmental Kuznets curve? relationship between direct material input and income per capita: evidence from industrialized countries. *Ecological Economics* (46) 217-229.
- CASTRO, F., SIQUEIRA, A.D., BRODÍZIO, E.S., FERREIRA, L.C. 2006. Use and misuse of the concepts of tradition and property rights in the conservation of natural resources in the Atlantic forest (Brazil). *Ambiente & Sociedade* 9, n.1.
- COOMES, O.T., BARHAM, B. L., TKASAKI, Y. 2004. Targeting conservation-development initiatives in tropical forests: insights from analyses of rain forest use and economic reliance among Amazonian peasants. *Ecological Economics* (51) 47-64.
- CULAS, R.J. 2007. Deforestation and environmental Kuznets curve: an institutional perspective. *Ecological Economic*, 61, 429-437.
- DINDA, S. 2004. Environmental Kuznets Curve Hypothesis: A Survey. *Ecological Economics*, (49) 431-455.
- NORTH, D.C., 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge.
- _____, 1991. Institutions. *Journal of Economics Perspectives* 5 (1), 97-112.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2002. Contas Regionais do Brasil. Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 6 de mai. 2007.
- _____. 2005. Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente 2002. Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 de jul. 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. 2005. Monitoramento da Floresta Amazônica brasileira por satélite: o projeto PRODES. Ministério da Ciência e Tecnologia, Brasília, DF, Brasil. Disponível em <http://www.obt.inpe.br/prodes/>. Acesso em 9 de jul. 2007.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). 2004. Amazônia brasileira 2004. São Paulo, Brasil.

MAGNANI, E. 2000. The environmental Kuznets curve, environmental protection policy and income distribution. *Ecological Economic*, (32), 431-443.

NOSSO futuro comum. Rio de Janeiro: FGV, 1988. 430 p.

TISDELL, C. 2001. Globalisation and sustainability: environmental Kuznets curve and the WTO. *Ecological Economics*, (39): 185-196.