

A POLÍTICA AMBIENTAL E OS RECURSOS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Estela Maria Souza Costa Neves¹

RESUMO (máximo 300 palavras)

O trabalho trata da oferta de recursos para política ambiental, analisados desde o ponto de vista dos municípios brasileiros. O tema é desenvolvido através da formulação de um modelo analítico e de indicadores quantitativos, utilizados na caracterização e esboço de visão crítica do estoque de recursos já disponibilizados pelos municípios para ações de política ambiental. A análise quantitativa utiliza dados estatísticos de abrangência nacional referidos aos anos de 2002 e 2004. É apresentada uma tipologia de recursos e capacidades demandados pela política ambiental municipal, utilizada em um modelo analítico para a caracterização de componentes do estoque de recursos já mobilizados para ações de política ambiental no Brasil, através de sua adaptação à exploração das variáveis observáveis. Foram construídos indicadores para caracterização de recursos *organizacionais*, *humanos*, *normativos* e *financeiros*, *capacidade de cooperação* e *capacidade de articulação institucional* dos municípios brasileiros. No que diz respeito à mobilização de recursos para ações de PAM, os resultados do trabalho podem ser sintetizados em uma frase: os municípios fazem bem mais do que seria de esperar no campo da defesa ambiental, bem menos do que lhes é possível fazer com os recursos de que dispõem e muito menos do que lhes é exigido por suas atribuições constitucionais. Há um surpreendente estoque recursos já mobilizados por iniciativa municipal. O desempenho do conjunto de municípios tem sido inferior às suas possibilidades desde o ponto de vista dos recursos instalados, passíveis de alocação em atividades relacionados à matriz ambiental mas ainda não integrados no plano das políticas públicas. Há ainda um amplo território do exercício da autoridade estatal em benefício da qualidade ambiental, que está ainda por ser “colonizado” pelos municípios, que deve ser tratado na perspectiva da cooperação federativa.

PALAVRAS-CHAVE: município, política ambiental, federalismo ambiental, recursos

¹ Professora colaboradora do Programa Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED/UFRJ

INTRODUÇÃO

A descentralização das políticas públicas empreendida no Brasil nas duas últimas décadas provocou múltiplas transformações nos Municípios brasileiros, situando-os em posição protagonista na maior parte das políticas sociais. Entretanto, em contraste com o papel desempenhado pelos municípios em áreas como saúde e educação, na área ambiental pouco tem sido feito para tornar realidade o arranjo federativo enunciado na Constituição, no qual municípios, Estados e União são co-responsáveis pela defesa ambiental.

Os municípios têm cumprido seu mandato ambiental na medida das possibilidades e empenho de cada um. Suas iniciativas municipais no campo ambiental são pouco conhecidas e ainda não foram sistematicamente avaliadas. Ainda assim, boa parte dos chamados formadores de opinião e *policy-makers* tem manifestado ceticismo sobre a capacidade municipal para conduzir políticas ambientais. Entre os argumentos mais freqüentes está a inexistência de fluxos regulares de recursos financeiros para viabilização de ações de política ambiental na esfera municipal, alegando que ações de política ambiental, extremamente dependente da produção de conhecimento e de tecnologias, não são “baratas”. Gestores e líderes políticos locais corroboram esta visão, condicionando a ação à chegada de recursos adicionais – “dinheiro novo”. Finalmente, dispõem os municípios de meios para, em alguma extensão, fazer face ao seu mandato na defesa do meio ambiente? Este trabalho aporta elementos para responder a esta pergunta, analisando o tema desde o ponto de vista dos recursos disponíveis nos municípios brasileiros já mobilizados para ações ambientais, através da exploração de bases estatísticas de abrangência nacional sobre a gestão ambiental municipalⁱ. Seu objetivo é contribuir para o conhecimento das possibilidades e limites da ação estatal de defesa do meio ambiente no Brasil, abordando dois temas situados na fronteira do conhecimento: recursos para política ambiental e a ação municipal na defesa do meio ambiente no Brasilⁱⁱ.

Neste trabalho é apresentado um modelo analítico para o tratamento do tema, e são analisado indicadores construídos para caracterização dos recursos já mobilizados pelos municípios brasileiros para ações de política e gestão ambiental, desenvolvendo o argumento segundo o qual, ao considerar apenas recursos de natureza financeira, a discussão sobre recursos para políticas ambientais promovidas pelos municípios (doravante denominadas PAMs) restringe as estratégias de apropriação à captação de verbas, inviabilizando decisões de política por não dispor dos recursos de outra natureza e desperdiçando recursos fiscais cada vez mais escassos.

1. RECURSOS E CAPACIDADES PARA POLÍTICA AMBIENTAL

O modelo analítico utilizado se apóia em taxonomia composta por oito categorias de recursos e capacidades demandados pelas políticas ambientais municipais apresentados no Quadro 1 e caracterizados a seguir.

Quadro 1– Taxonomia de recursos para política ambiental

1. Recursos institucionais
 - 1.1 De Território
 - 1.2 Organizacionais
 - 1.3 Normativos
2. Recursos humanos
3. Recursos de conhecimento e informação
4. Recursos tecnológicos
5. Recursos operacionais
6. Recursos financeiros
7. Capacidade de cooperação
8. Capacidade de articulação institucional

Fonte: Neves (2006)

Os recursos de natureza institucional. São considerados recursos institucionais as estruturas que formalizam a atuação do Estado no campo ambientalⁱⁱⁱ: as atribuições estatais que formalizam o poder-dever sobre o meio ambiente, as normas que as estruturam e as organizações públicas estruturadas para o exercício do mandato estatal na defesa do meio ambiente. São destacadas aqui três subcategorias: recursos de território, recursos organizacionais e recursos normativos.

Os *recursos de território*^{iv} designam as atribuições estatais sobre o meio ambiente, o poder-dever sobre o meio ambiente e o poder de polícia dele decorrente. Os municípios estão integralmente investidos do mandato ambiental através da Constituição federal (art. 225), que lhes garante – tal como aos demais entes federados - capacidade de intervir em um amplo espectro de atividades e de exercer o poder de polícia ambiental. Este mandato se entrelaça às responsabilidades outorgadas sobre todos os assuntos de interesse local (art. 23).

Por *recursos organizacionais* são designadas as organizações estatais criadas para o exercício da atribuição ambiental e as que têm poder de intervenção *de facto* no campo das políticas públicas de defesa do meio ambiente. As organizações estatais assumem diversas formas - secretarias de governo, departamentos, assessorias, centros de pesquisa e fundações de caráter técnico, conselhos e fundos. No caso do modelo ambiental brasileiro, são necessários vários tipos de organização para o cumprimento do mandato ambiental. Na esfera municipal, ao lado de organização da administração direta municipal responsável pela execução da PAM, é exigida para o exercício de licenciamento ambiental a instituição de

fundo municipal de meio ambiente conselho municipal de meio ambiente ativo e participativo.

Os *recursos normativos* são compostos pelas normas que estabelecem obrigações, direitos e instrumentos de política ambiental e formalizam planos, programas e projetos. A institucionalização da política ambiental pressupõe a adoção de novos paradigmas que freqüentemente significam uma ruptura com o *status quo*, demandando a formalização de novas “regras do jogo”. A criação de legislação municipal é, tal como nas demais esferas de poder, construção institucional bastante complexa, freqüentemente indispensável à viabilização da ação local de defesa do meio ambiente. Parte das normas ambientais dos âmbitos federal e estadual é auto-aplicável, prescindindo de regulamentações locais, segundo o princípio da auto-executoriedade. Mas não são poucas as circunstâncias que requerem regulamentação municipal de modo a atender a situações particulares – por exemplo, as normas federais e estaduais referentes a licenciamento ambiental, a criação de áreas protegidas de interesse local e a instituição de sanções municipais. Portanto, a criação de normas municipais é condição para a realização de amplo espectro de ações de política e para o exercício integral do poder de polícia. Sua existência denota uma política ambiental voltada para as especificidades locais e indica capacidade de atuação no campo ambiental da sociedade civil e de seus representantes no legislativo.

Os *recursos humanos* são integrados pelo pessoal responsável pela formulação e implementação de políticas ambientais. Além da complexidade sempre presente das atividades administrativas, que exige uma divisão mínima de trabalho político, técnico e administrativo, mais fatores exigem que o corpo de funcionários tenha habilidades diversificadas. A indeterminação da norma ambiental, associada ao traço fortemente discricionário da legislação ambiental brasileira, exige capacitação sofisticada para sua interpretação e transformação em decisões, conteúdos e rotinas de políticas públicas. Um segundo recorte a considerar é a distinção entre pessoal permanente e pessoal temporário. O corpo permanente de funcionários ambientais é depositário do saber acumulado no processo de aprendizado da formulação e implementação das ações de política- os guardiães da cultura da organização ambiental, na qual estão consolidados os valores da defesa ambiental, o código de comportamento e sua identificação com o tema de trabalho – ou seja, o “vestir a camisa”. Um terceiro recorte de análise considera a participação de pessoal remunerado e de voluntários, pois em diversas situações o envolvimento de força de trabalho não remunerada é essencial^v.

Os recursos de conhecimento e informação são compostos pelo acervo de informações e conhecimento sistematizado sobre o ambiente e sobre as respostas de política. Estes abrangem tanto a produção de conhecimento de base científica como também o conhecimento de comunidades locais, reunindo estudos, pareceres e diagnósticos, entre outros.

Os recursos tecnológicos reúnem sistemas tais como cadastros georreferenciados, sistemas integrados de informática, sistemas de monitoramento ambiental, modelos de construção de cenários e planos, instrumentos de processamento de informações, modelos de simulação, programas de informática, que devem ser diferenciados do acervo de dados e informações que lhes alimentam.

Os recursos operacionais abrangem equipamentos e estruturas tais como os imóveis, laboratórios, equipamentos de informática, veículos e instrumentos para inspeções (como, por exemplo, aparelhos de telefone celular, máquinas fotográficas, aparelhos de GPS, aparelho radiotransmissor e demais equipamentos de comunicação), entre outros.

Os recursos financeiros abrangem as dotações orçamentárias para as organizações estatais com mandato ambiental e com capacidade efetiva de interferência através de políticas públicas ambientais, as verbas provenientes do setor privado e de outras esferas do poder público, os recursos gerados pelas OMMA's através de, por exemplo, prestação de serviços ambientais (taxas para licenciamento, cobrança de entrada em parques), compensação de danos ambientais e pela aplicação de sanções pecuniárias.

Há que considerar ademais determinadas capacidades que possibilitam seu uso combinado: a *capacidade de cooperação* e a *capacidade de articulação institucional*. Por *capacidade de cooperação*, entende-se aqui a aptidão para associar atores e organizações em coalizões estáveis para a promoção e implementação de PAMs. Por *capacidade de articulação institucional*, entende-se a habilidade para apropriar-se e fazer uso dos instrumentos institucionais existentes para dar voz à defesa dos interesses locais, promover entendimentos com outras instâncias do estado e da sociedade e estabelecer acordos para a promoção de PAMs.

2. RECURSOS PARA POLÍTICA AMBIENTAL MOBILIZADOS PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A seguir são caracterizados os recursos já mobilizados pelos municípios brasileiros para ações de política ambiental passíveis de observação estatística. As bases de dados (IBGE e STN) publicadas em 2005, referidas aos anos de 2002 e 2004, foram analisadas à luz do

modelo analítico e da taxonomia de recursos, que sofreu adaptações. Foram construídos indicadores para a caracterização de recursos organizacionais, humanos, normativos e financeiros, a capacidade de cooperação e a capacidade de articulação institucional da totalidade dos municípios brasileiros^{vi}. Além destes, foram utilizadas variáveis constantes em publicações do IBGE relacionadas a duas bases de dados.

São consideradas duas premissas para a análise dos indicadores. Em primeiro lugar, os indicadores expressam quantidades mínimas: há mais recursos municipais mobilizados em ações de política ambiental cuja quantificação não é viabilizada pelas estatísticas disponíveis para o universo nacional de municípios. O poder público é o principal mas não exclusivo promotor de ações de políticas públicas. Em consequência, parte dos recursos viabilizadores de PAMs não está sob o controle do ente político-administrativo, mas em mãos de terceiros, mobilizados para ações de políticas públicas através de mecanismos de negociação e de cooperação, nem sempre passíveis de quantificação.

Além destes, há mais recursos alocados em atividades responsáveis *de facto* pela qualidade ambiental local, tradicionalmente vinculadas a outros setores da administração municipal, cujas receitas e despesas não são contabilizadas na rubrica “gestão ambiental”. Eles ganham visibilidade quando se analisa a agenda constitucional de meio ambiente no contexto do conjunto de atribuições municipais, permitindo discernir que a agenda constitucional ambiental dos municípios é composta por atividades “novas”, trazidas à sua tutela através da institucionalização da política ambiental, e por atividades “antigas”, que já pertenciam ao seu rol de atribuições antes mesmo da emergência da atribuição ambiental. Estas últimas têm sido progressivamente consideradas “ambientais” na literatura especializada e entre os especialistas de gestão ambiental, em processo denominado nesta pesquisa de “ambientalização” de seus paradigmas, diretrizes, opções técnicas, chegando em alguns casos a promover a vinculação da gestão das atividades ao sistema de gestão ambiental. Estão abrangidas as seguintes áreas de atuação: (i) provisão de sistemas e serviços básicos de qualidade ambiental local, tais como água potável e industrial, coleta e tratamento do lixo doméstico e microdrenagem urbana, (ii) gestão de áreas verdes, de praças e demais áreas protegidas pelo Município e (iii) ordenamento territorial.

Em segundo lugar, há que considerar que as informações prestadas sobre as receitas e despesas financeiras pelos municípios sofrem variações devido às recentes mudanças na contabilidade pública de despesa foi recentemente introduzida no âmbito municipal, deixando margem a grande dose de subjetividade na alocação da despesa por função.

2.1 Recursos Organizacionais

Na esfera municipal, são passíveis de observação três tipos de organização estatal para defesa ambiental: as estruturas executivas, aqui denominadas organizações municipais de meio ambiente – OMMA; os colegiados com função deliberativa ou consultiva, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CMMA e os Fundos municipais para o financiamento da ação ambiental – FMMA. Quanto ao formato, distinguem-se duas categorias de OMMA, as Secretarias e os Departamentos^{vii}. Quanto ao tratamento do tema ambiental, distingue-se a gestão ambiental exclusiva da gestão ambiental compartilhada com temas associados em uma mesma pasta - as Secretarias assumem a forma de exclusivas ou compartilhadas, os Departamentos são sempre compartilhados.

Dentre os três tipos de organizações pesquisadas (OMMA, CMMA e FMMA), a OMMA é o recurso organizacional mais freqüente nos municípios brasileiros, conforme mostra a Tabela 1. Em 2004, 71% dos municípios brasileiros tinham algum tipo de OMMA. O formato mais freqüentemente adotado é de Departamentos (37,4% do total). Apenas uma pequena minoria de municípios – 7% – optou pelo formato de secretaria encarregada exclusivamente do tema ambiental. A opção pelo trato do tema ambiental em conjunto com outro tema ocorre em 64% dos municípios dotados de OMMA.

Tabela 1 – Municípios e população residente, por tipo de arranjo organizacional (em detalhe), 2004

<i>Arranjos Organizacionais</i>	<i>Municípios</i>	<i>%</i>	<i>População</i>	<i>%</i>
Sem Arranjo	1.379	24,6	14.225.654	7,8
Só FMMA	8	0,1	66.887	0,1
Só CMMA	192	3,4	2.814.633	1,5
Só Departamento	1.264	22,8	22.586.417	12,4
Só Secretaria	780	14,0	16.422.720	9,0
Departamento+ FMMA	37	0,7	1.734.544	0,9
Secretaria+ FMMA	51	0,9	1.729.648	0,9
CMMA + FMMA	26	0,5	350.442	0,2
Secretaria + CMMA	618	11,1	24.971.497	13,7
Departamento + CMMA	521	9,4	15.672.064	8,6
Departamento+ CMMA + FMMA	256	4,6	13.552.662	7,5
Secretaria+ CMMA + FMMA	426	7,7	67.427.027	37,1
<i>Total</i>	<i>5.560</i>	<i>100</i>	<i>181.554.195</i>	<i>100</i>

Fonte: IBGE, 2005 b. Tabela elaborada pelo autor

No que diz respeito ao formato, em uma primeira instância, qualquer tipo de formato de OMMA dota os Municípios de condições de levar adiante uma agenda ambiental. Há,

entretanto, nuances entre as três categorias de OMMA's que adquirem distintos significados de acordo com o porte populacional dos municípios e com a complexidade da questão ambiental a ser enfrentada. As Secretarias exclusivas tendem a exercer suas atribuições de maneira mais abrangente que as demais, pois têm um mandato claro em relação à defesa ambiental e significado político de atenção com o tema. Há uma tendência a um trânsito político com o Prefeito mais ágil que nos demais formatos, nem sempre verificada.^{viii}

Departamentos são mais frágeis que as Secretarias no plano institucional e comparativamente a estas oferecem menor transparência no seu processo de alocação de recursos, além de ser mais fácil a desmobilização e “esvaziamento” do setor ambiental, bastando decisões administrativas rotineiras dentro da mesma unidade executora.

A associação do tema ambiental com outros temas, em Secretarias ou Departamentos, situação encontrada em 27% dos municípios, tanto pode apontar um maior entrosamento do tema ambiental com outros temas de importância estratégica, quanto a subordinação das decisões de política ambiental a outras áreas com as quais estabelece situações conflitantes, geralmente em detrimento da defesa ambiental. Ou ainda, pode expressar incapacidade de carrear recursos para montar estrutura organizacional própria para meio ambiente e indicar severas restrições financeiras, além de peso político secundário na agenda municipal. Há limitações de ordem política, representadas pela mediação entre o responsável pelo tema (a autoridade ambiental) e o Prefeito: o livre trânsito da autoridade ambiental no gabinete do Prefeito e a ampla confiança deste são requisitos fundamentais ao exercício da PAM.

Finalmente, é mais difícil construir uma cultura organizacional em um contexto no qual a importância política dada ao tema é limitada e o quadro técnico, mais instável. À luz destas observações, a opção por Departamentos e assessorias é adequada apenas em situação de penúria de recursos, em pequenos municípios em que o próprio tema seja objeto de poucas demandas e nos municípios nos quais os temas ambientais estão estreitamente associados a outros. Há uma exceção que merece ser considerada: as assessorias diretamente ligadas ao gabinete do Prefeito, com total apoio do Executivo e elevada capacidade de coordenação^{ix}.

Os CMMA's são analisados em função de sua existência, função e nível de atividade. Em 2004, 34% dos municípios tinham CMMA, dos quais 73% considerados ativos. A criação de CMMA's chegou a alcançar até mesmo algumas centenas de municípios desprovidos de estrutura executiva nos quais os CMMA's são a única estrutura organizacional: 3,4% do total de municípios têm apenas um CMMA como organização ambiental a atender uma população de mais de 2 milhões de habitantes (Tabela 1). Os CMMA's podem ter atribuições

deliberativas ou apenas consultivas^x. Em 2002 metade dos CMMAs (17% do total de municípios) tinha caráter deliberativo e a outra metade caráter consultivo (IBGE, 2004, p. 309). Além desta exigência, e do estímulo à criação de novas relações entre estado e sociedade marcadas pela participação institucionalizada da sociedade nas políticas ambientais, estão entre as motivações para criação de CMMAs a obrigatoriedade de sua existência para a municipalização do licenciamento ambiental, cujo quadro normativo exige CMMA ativo, de caráter deliberativo e com a participação da sociedade. Ou seja, apenas 17% dos municípios (que abrigam 42% da população total) poderiam exercer as funções de licenciamento ambiental.

Pouco mais de 14% do total de municípios tem Fundo municipal de meio ambiente (Tabela 1), atendendo a uma população da ordem de 151 milhões de habitantes, mais de 80% da população total. A criação de fundos municipais de meio ambiente possibilita vincular receitas provenientes de diversas fontes, ao seu emprego em ações ambientais pelo Município²; melhores condições de controle e de avaliação de desempenho, proporcionado pela possibilidade de confronto de despesas com as receitas geradas pelo próprio serviço, e maior transparência na gestão dos recursos, pois podem ter orçamento e contabilidade próprios (REIS, 1991).

A existência de FMMA's ativos é aqui considerada essencial para a garantia de disponibilidade de recursos para PAMs, pois permite fazer face às crônicas desvantagens competitivas da área ambiental na disputa de recursos. Apenas 14% dos municípios têm condições para apropriar para o setor ambiental recursos, inclusive os gerados através da prestação de serviços e aplicação de sanções, estando restritos os demais a carrear este tipo de recursos para o “caixa único” do tesouro municipal. orçamentários e ao caráter mandatário da ação municipal no campo do meio ambiente.

O perfil atual dos arranjos organizacionais de meio ambiente. Nos municípios brasileiros, há atualmente uma variedade grande de combinações de organizações que resultam em arranjos organizacionais para PAMs, conforme ilustrado na Tabela 1. Esta variedade deve ser analisada à luz do quadro institucional ambiental, que considera imprescindível para o pleno exercício das atribuições ambientais a existência de um arranjo

² É caso exemplar o dos recursos financeiros originados da aplicação de multas por infração ambiental pela Prefeitura que, segundo Lei n. 9.605/98 (arts. 73 e 76), quando não revertidos a fundo municipal de meio ambiente ou correlato, devem ser destinados ao Estado ou à União.

organizacional composto por, pelo menos, um OMMA, um CMMa e um FMMA, cujo conjunto aqui é designado por “arranjo organizacional completo”³.

Quanto aos arranjos organizacionais, predominam no universo municipal os órgãos isolados – 40% do total. No outro extremo, uma elite de 12% dos municípios tem arranjos organizacionais completos. Já os que associaram uma OMMA a CMMAs somam 20% do total de municípios. Um pequeno grupo – 2%, – associou algum tipo de OMMA ou CMMAs a FMMA. Um em cada quatro municípios ainda não conta com nenhum tipo de organização para a gestão ambiental.

A maioria dos municípios brasileiros está de alguma forma dotada de arranjo organizacional para exercer algum tipo de atividade de proteção ambiental. Os arranjos mais frequentes são ainda imaturos e impõem importantes limitações institucionais ao exercício das atribuições municipais sobre o meio ambiente^{xi}. No diminuto grupo de municípios com estrutura organizacional completa, as atribuições ambientais encontram todos os requisitos organizacionais exigidos explicitamente na legislação ambiental. É um grupo importante, pois suas ações dizem respeito à qualidade de vida de mais de 44% da população total (Tabela 1). Apenas 8% da população não conta com nenhum tipo de órgão ambiental municipal, permitindo concluir que a gestão ambiental municipal é atualmente uma realidade de abrangência nacional. A construção do patrimônio organizacional ocorreu a despeito da ausência da necessária regulamentação do exercício da competência ambiental comum a todos os entes federados, malgrado toda a sorte de restrições de gastos e a despeito da inexistência de fontes regulares e sistemas de financiamento para a ação ambiental municipal: mérito dos próprios municípios. Dentre estes, há que examinar a construção dos demais tipos de recurso: o ato de criação de um locus organizacional de autoridade ambiental significa a instituição de um recurso institucional “de território”. Mas a constatação de sua existência não é sinônimo de existência de política ambiental - a intenção de agir na defesa ambiental pode restringir-se ao ato de criação de um órgão que é confinado a função apenas simbólica.

2.2 Recursos Humanos

As variáveis disponíveis permitem caracterizar a composição do quadro da burocracia ambiental municipal em relação ao contingente total, vínculo empregatício e escolaridade. É extremamente precário o quadro do funcionalismo responsável pela área ambiental no Executivo municipal, característica evidenciada em todos os recortes estudados: contingente

³ Há outros tipos de organização que podem integrar um arranjo organizacional para política ambiental, como por exemplo, órgãos exclusivamente técnicos que subsidiam a execução da política ambiental em seu conjunto ou de temas associados – fundações e centros de pesquisa.

permanente e total de funcionários ambientais, participação no conjunto do funcionalismo municipal, relação com a população atendida e escolaridade. Em 2004, o contingente total na área de meio ambiente era de 34.271 funcionários (IBGE, 2005 b, p. 69) e o contingente médio total na área correspondia a uma equipe de menos de 9,2 pessoas^{xii}, das quais seis em caráter permanente. A comparação entre as distribuições das médias e medianas nacionais e o exame da distribuição por decis revela que há uma imensa maioria de OMMA's com diminutas equipes e uma "elite" de municípios cujo pessoal é muitas vezes superior ao das demais (Tabela 2).

Tabela 2 – Estatísticas sobre os funcionários ambientais, totais e permanentes, 2004

<i>Características</i>	<i>Pessoal ocupado total</i>	<i>Pessoal permanente</i>	<i>ocupado</i>
N. Municípios	3.926	3.926	
Média	9,2	5,8	
Mediana	2	1	
Soma	34.271	21.696	
Percentis			
10	1	0	
20	1	0	
30	1	0	
40	2	0	
50	2	1	
60	3	1	
70	4	2	
80	6	3	
90	13	8	

Fonte: IBGE, 2005b. Tabela elaborada pelo autor

Os funcionários de meio ambiente mal ultrapassam 1% do quadro total de pessoal ocupado na burocracia municipal. Apenas nos municípios incluídos entre os 20% de contingente mais numeroso de funcionários ambientais se pode falar de uma equipe consistente. O salto de qualidade é dado entre os 10% melhores, quando a média passa para oito funcionários permanentes e cinco temporários^{xiii}.

A distribuição dos funcionários segundo a escolaridade, disponível apenas para o ano de 2002, indica que são diminutas as condições de estabelecer uma cultura organizacional sólida na maioria dos municípios, se considerarmos que para tal é necessária contar com um corpo técnico permanente e com um mínimo de especialização de tarefas. Em 2002 sequer dois funcionários da equipe média permanente tinham nível superior (Tabela 3). Em 2002, apenas 10% dos municípios dispunham de equipes compostas de, pelo menos, dois funcionários permanentes de nível superior e dois de nível médio e auxiliar.

Tabela 3 – Cultura organizacional: escolaridade dos funcionários ativos permanentes, 2002

<i>Estatísticas</i>	<i>Nível superior</i>	<i>Nível médio e auxiliar</i>
N. municípios	3.735	3.735
Média	1,2	5,0
Mediana	1	1
Percentis		
	10	0
	20	0
	30	0
	40	0
	50	1
	60	1
	70	2
	80	2
	90	3
		7

Fonte: IBGE 2005a. Tabela elaborada pelo autor

2.3 Recursos Normativos

São aqui considerados *recursos normativos* dos municípios as normas municipais criadas para estabelecer obrigações e direitos sobre o ambiente natural e construído, as destinadas a criar instrumentos, planos e programas ambientais. Quase metade dos municípios brasileiros instituiu alguma norma de caráter ambiental, como se pode observar na Tabela 4. O tipo de norma mais freqüente é a inserção, na Lei Orgânica, de capítulo ou artigo dedicado à questão ambiental, muito mais freqüente que os demais tipos de norma, que não chegam a ocorrer em mais de 10% dos municípios.

Tabela 4 - Municípios segundo a categoria de OMMA, por tipo de norma ambiental, 2002 (% sobre o total)

		<i>Tipo de OMMA</i>				<i>Total Município s</i>
		<i>Não tem</i>	<i>Secretaria exclusiva</i>	<i>Secretaria compart.</i>	<i>Departam.</i>	
<i>Normas Ambientais</i>						
<i>Total com norma ambiental, todos os tipos</i>		7,1	3,8	13,9	17,7	42,5
<i>Diversidade normas ambientais</i>	0	25,0	2,1	11,7	18,6	57,5
	1	6,0	1,5	8,2	11,6	27,3
	2	0,9	1,0	3,3	3,7	8,9
	3	0,1	0,6	1,3	1,4	3,5
	4	0,1	0,3	0,5	0,5	1,4
	4 <	0,0	0,3	0,6	0,5	1,5
<i>Total</i>		32,2	5,9	25,7	36,3	100,0

Fonte: IBGE, 2005a. Tabela elaborada pelo autor.

É modestíssima a diversidade de normas ambientais nos municípios - apenas 15% dos municípios criaram mais de um tipo de norma ambiental, dentre as pesquisadas pelo IBGE.

Conta-se em dezenas os municípios que têm ZEE, leis de unidades de conservação e código ambiental, considerando-se a criação isolada de cada um destes três instrumentos. É ainda mais exíguo o grupo de municípios que apresenta simultaneamente duas e mais normas deste tipo.

No que diz respeito a padrões de recursos normativos, observados através do procedimento estatístico de concatenação das dez variáveis observáveis, há dois grupos majoritários de municípios ao lado de centenas de combinações entre os tipos de legislação. Um é formado pelos que não têm nenhuma norma (praticamente um em cada três municípios) e o outro pelos que têm apenas inserção na Lei Orgânica de forma isolada (um em cada cinco municípios). A seguir, um grupo de municípios (7% do total) criou menção na Lei Orgânica combinada com mais um tipo de norma (Unidades de Conservação, Código Ambiental, Plano Diretor ou Plano Diretor Urbano e outras não especificadas).

2.4 A Capacidade de Cooperação em 2004

A capacidade de cooperação dos municípios para ações ambientais é analisada através das estatísticas sobre celebração de convênios e a participação em consórcios, ambos com fins ambientais^{xiv}. A partir delas foram criadas quatro categorias: os não-cooperativos (que não praticam nenhuma forma e cooperação passível de observação), os cooperativos (que praticam as duas formas de associação), os que só fazem convênio e os que só fazem consórcio.

Conforme a Tabela 5, 39% dos municípios mantinham algum tipo de convênio em 2004, tendo havido uma queda de cinco pontos em relação ao ano de 2002. Em torno de 19% dos municípios informaram participar de consórcio intermunicipal na área de meio ambiente em 2004, representando uma proporção estável em relação a 2002.

Tabela 5 - Municípios segundo capacidade de cooperação, 2002 e 2004

<i>Tipo de Cooperação</i>	<i>2002</i>		<i>2004</i>	
	<i>No. Municípios</i>	<i>%</i>	<i>No. Municípios</i>	<i>%</i>
Não cooperativos	2.744	49,4	3.081	55,4
Só Consórcio	336	6,0	300	5,4
Só Convênio	1.719	30,9	1.397	25,1
Cooperativos (Consórcio + Convênio)	758	13,6	780	14,0
		100,		
<i>Total</i>	<i>5.560</i>	<i>0</i>	<i>5.560</i>	<i>100,0</i>

Fonte: IBGE 2005 a; IBGE, 2005b. Tabela elaborada pelo autor.

Neste mesmo ano, além destas parcerias, um em cada cinco municípios tinha protocolo de transferência de atribuições com o órgão ambiental de seu estado (IBGE, 2005 a). Os temas mais frequentes nos consórcios intermunicipais são a disposição de resíduos sólidos, a despoluição de recursos hídricos e a recuperação de áreas degradadas (IBGE, 2005 a).

2.5 Sobre a Capacidade de Articulação Institucional em 2004

O indicador da capacidade de articulação institucional é composto por três variáveis – existência de convênios, existência de consórcios e participação em CBHs. Foram discriminadas quatro categorias – os *inertes*, que não estabelecem nenhum vínculo institucional associado ao ambiente, seja para cooperação ou para participação em fóruns de gestão de recursos hídricos; os *incipientes*, que só apresentam um tipo de articulação; os *articulados*, que tiram partido de mais de uma forma de articulação; e os *muito articulados*, que exercitam todas as formas de articulação.

A natureza dos instrumentos institucionais varia bastante entre as diferentes formas de articulação. Os consórcios intermunicipais são objetivamente voltados para o tratamento de um tema ambiental de interesse comum. Os convênios tanto podem servir para propósitos técnicos, quanto apenas para repasse de recursos ou ainda prestar-se a uma aliança ampla, do tipo “guarda-chuva”. Os CBHs têm se mostrado um novo e promissor fórum colegiado para a gestão integrada dos recursos hídricos, no qual o papel do município é secundário e sua participação, freqüente: 51% dos municípios participam de pelo menos um CBH, representando um avanço de quatro pontos percentuais em relação a 2002.

Os CBHs representam um fórum de articulação de questões de interesse regional extremamente importante nos planos do processo político e institucional. Entretanto, nem sempre a gestão de bacias cumpre propósitos ambientais *stricto sensu*.

Conforme a Tabela 6, em 2004 os municípios se concentram em duas categorias: os *inertes* (35% do total) e a fração dos *incipientes* que só participa de CBHs (20,5%). Os *articulados* se concentram em convênios associados à participação em CBHs (16%) e os *muito articulados* praticam as três formas de articulação (11%).

A ausência de arranjo organizacional se relaciona à inércia (57% dos municípios sem arranjo estão nesta categoria) assim como os arranjos organizacionais estão associados à capacidade de articulação, conforme a Tabela 6: os que têm arranjos completos dividem-se entre os *muito articulados* e os *articulados*.

Tabela 6 – Municípios segundo capacidade de articulação. por arranjos organizacionais, 2004

<i>Capacidade de Articulação</i>	<i>Arranjo Organizacional Síntese</i>				<i>Arranjo completo</i>	<i>Total</i>
	<i>Sem Arranjo</i>	<i>Só Um Órgão</i>	<i>OMMA+ FMMA</i>	<i>OMMA+ CMMA</i>		
<i>Inertes</i>	789	869	22	199	62	1.941
<i>Incipientes</i>						
Só Convênio	52	225	21	139	95	532
Só Consórcio	23	43	2	12	5	85
Só CBH	366	476	12	202	84	1.140
<i>Articulados</i>						
Consórcio + CBH	28	99	4	62	22	215
Convênio + CBH	83	303	23	264	192	865
Consórcio + Convênio	17	56	4	50	44	171
<i>Muito articulados</i>						
Consórcio + Convên. +CBH	21	173	26	211	178	609
<i>Total</i>	1.379	2.244	114	1.139	682	5.560

Fonte: IBGE, 2005b. Tabela elaborada pelo autor.

Em suma, é notável o exercício das capacidades de cooperação e de articulação institucional para assuntos relacionados ao meio ambiente demonstrada pelos municípios brasileiros. Sua importância se avulta quando os indicadores são apreciados à luz da completa ausência de estímulos e incentivos à ação cooperada, a falta de oportunidades de capacitação institucional dos Municípios para a promoção da ação cooperada e a diversidade de temas que ensejaram a ação conjunta e a participação em fóruns de articulação.

2.6 Recursos Financeiros

Os recursos financeiros mobilizados para ações de PAMs são aqui analisados segundo dois indicadores para os quais se dispõe de variáveis observáveis: as fontes de recursos utilizadas no ano de 2002 e os gastos ambientais realizados no ano de 2004.

As fontes de recursos para políticas ambientais pelos Municípios podem ser exploratoriamente estudadas através das estatísticas da MUNIC 2002 nas quais se contabilizam o número de municípios que recebe recursos através de convênios, concessão de licença ambiental, empréstimo, financiamento a fundo perdido, repasses, *royalties* e compensações financeiras, sumarizadas na Tabela 7.

Os gastos ambientais dos municípios, declarados na contabilidade municipal de 2004 na rubrica de despesa por função e publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, são estudados a seguir através de três recortes: os gastos totais, os gastos per capita e o porte dos

gastos. Para este estudo foi utilizada uma mostra de 3.416 municípios, consideradas as informações julgadas consistentes pela STN até 31 de julho de 2005.

Tabela 7 – Fontes de recursos financeiros utilizadas para meio ambiente pelos municípios, 2002

	<i>Municípios</i>	<i>%</i>
Concessão licença ambiental	109	2,0
Convênios cooperação técnica	234	4,2
Empréstimo	7	0,1
Financiamento fundo perdido	148	2,7
ICMS ecológico	364	6,5
Multa ambiental	215	3,9
Repasse governo estadual	251	4,5
Compensação ambiental extração recursos naturais	116	2,1
Outras fontes de recursos	62	1,1
Compensação ambiental SNUC	200	3,6
ICMS Ecológico em 2001	397	4,2
Contou recursos FMMA 2001	81	8,2
<i>Total Municípios que arrecadaram / captaram recursos para meio ambiente</i>	<i>988</i>	<i>17,8</i>

Fonte: IBGE, 2005a . Tabela elaborada pelo autor

É ainda bastante reduzido – 18% – o número de municípios que dispõe de fontes específicas para meio ambiente, seja através da geração de recursos próprios, seja através da captação de recursos externos ao Município ou por fazer jus ao recebimento de compensações financeiras. É incipiente a utilização de mecanismos chamados instrumentos econômicos. Fontes de recursos específicos são raramente utilizadas: apenas 9% dos municípios declaram possuir dois tipos de fontes de recursos e não mais que 3% declararam dispor de mais de dois tipos de fontes de recursos^{xv}.

O grupo de 6% do total de municípios que declarou receber recursos estaduais provenientes do ICMS ecológico^{xvi} revela capacidade de captação de recursos para PAMs, uma vez que seu recebimento está relacionado à prévia realização de ações ambientais *lato sensu*, segundo a legislação estadual sobre a matéria^{xvii}. A capacidade de captação de recursos externos também se revela no grupo de 2% que declarou ter captado financiamento a fundo perdido: esta diminuta proporção de municípios indica uma importante subutilização das fontes externas.

O contingente de 4% do total de municípios que declarou haver recebido repasses dos governos estadual e municipal em 2001 revela capacidade de articulação política, através de representantes políticos dos interesses locais nos parlamentos estaduais e federal. Um grupo seleto correspondente a 0,2% do total de municípios declarou fazer empréstimos para ações ambientais, o que denota capacidade de endividamento para financiamento ambiental, atributo presente ainda em proporção insignificante no quadro nacional dos municípios. O grupo de

municípios que declarou receber recursos resultantes da aplicação de multas por infração ambiental (3%) e através de concessão de licença ambiental (1%) denota capacidade de arrecadação própria através do exercício de atividades ambientais.

Apenas 6% do total de municípios declararam receber *royalties* ou compensação financeira por apropriação de recursos naturais locais e compensação financeira relacionada à compensação ambiental, estabelecida pela Lei de Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, denotando a existência de fluxos de recursos desprovidos de custos financeiros, disponíveis para financiamento da ação ambiental.

Considerada a escassa frequência de utilização de fontes específicas mencionadas na pesquisa, emerge a hipótese de que, para a maioria dos municípios a fonte principal de financiamento seriam as receitas municipais tradicionais, originadas dos tributos e transferências intergovernamentais. Há ainda a considerar as hipóteses de (i) adoção das estratégias de conversão de recursos financeiros destinados a outros setores e trasladados para o setor ambiental, e (ii) captação de recursos de terceiros via cooperação, não contabilizadas nas estatísticas acima.

Os gastos municipais em meio ambiente. São apresentadas três abordagens para a caracterização dos gastos ambientais, referentes às despesas globais médias com meio ambiente, às despesas ambientais per capita e ao grupo de municípios que gastou mais de R\$ 10 mil na função “gestão ambiental”. São fornecidas complementarmente as estatísticas correspondentes aos gastos na função “saneamento”, sem que tenham sido objeto de análise sistemática para esta pesquisa.

Foram consideradas duas premissas na análise do gasto ambiental municipal: a importância das estatísticas da contabilidade ambiental municipal reside em sua capacidade de indicar padrões de comportamento de grandes conjuntos de municípios. Além desta premissa, foi assumido nesta pesquisa que os gastos da função “gestão ambiental” se referem tendencialmente às atividades identificadas com a chamada agenda nova. Os gastos ambientais com a agenda antiga tendem a serem alocados em rubricas tradicionais, não-ambientais, à exceção dos municípios que já subordinaram atividades da agenda antiga ao setor ambiental.

Sobre as despesas globais na subfunção *gestão ambiental*, 2004. O gasto total dos municípios da mostra com meio ambiente em 2004 foi de 965,3 milhões de reais, representando uma média nacional de 282,6 mil reais por município - gasto bastante inferior

às despesas municipais cujos gastos são vinculados (educação e saúde, por exemplo) e também em relação a gastos que não o são, como o caso do urbanismo, que absorve nada menos que 12% do gasto total municipal (STN, 2005).

A distribuição dos municípios segundo a ordem de grandeza das despesas é extremamente desigual, concentrada em quatro decis, como se observa na Tabela 8. O pequeno porte das despesas ambientais é apenas comparável aos gastos em cultura e esportes e habitação (0,9% e 0,8%), menos importantes mesmo que os gastos com o Legislativo municipal (3% do total da despesa, STN, 2005).

Tabela 8 – Despesas nas funções *gestão ambiental* e *saneamento* dos municípios, 2004
(1.000 reais correntes)

<i>Estatísticas</i>	<i>Despesas</i>		<i>TOTAL (GA+SA)</i>
	<i>Gestão Ambiental (GA)</i>	<i>Saneamento(SA)</i>	
N. Municípios	3.415	3.415	3.415
Média	282,6	851,3	1.133,9
Mediana	0,0	0,0	67,9
Soma	965.255,8	2.907.131,3	3.872.387,2
Percentis			
10	0	0	0
20	0	0	0
30	0	0	9,2
40	0	9,7	33,0
50	0	35,9	67,9
60	0,3	79,6	122,1
70	8,6	146,8	208,0
80	34,4	290,5	401,9
90	162,4	787,6	1.129,8

Fonte: STN, 2005. Tabela elaborada pelo autor

O gasto ambiental per capita brasileiro é baixíssimo, da ordem de sete reais por habitante, próximo aos gastos per capita em habitação e cultura.

O gasto médio per capita é ainda reduzido à metade, R\$ 3,30. Os gastos per capita com saneamento são o triplo e os gastos com o poder legislativo são seu quádruplo (Tabela 9; STN, 2005).

**Tabela 9 – Despesa meio ambiente per capita municipal, 2004
(reais correntes)**

N. municípios mostra		3.416
Média		3,28
Mediana		0
Percentis	10	0
	20	0
	30	0
	40	0
	50	0
	60	0,02
	70	0,65
	80	2,28
	90	7,66

Fonte: STN, 2005. Tabela elaborada pelo autor

Quais são os municípios que gastam com meio ambiente. Menos de um terço dos municípios da amostra declara gastar mais de 10 mil reais com meio ambiente em 2004, e menos de 15% declaram gastar mais de 100 mil reais, conforme a Tabela 10, que exhibe com mais detalhe a distribuição dos municípios segundo as faixas de gasto nas funções *gestão ambiental* e *saneamento*. O volume de gastos de saneamento mostra a importância da coordenação das atividades-objeto de gasto para o campo ambiental.

**Tabela 10– Municípios por faixas de despesas nas funções gestão ambiental e saneamento, 2004
(reais correntes)**

<i>Faixas Despesas</i>	<i>Gestão Ambiental</i>		<i>Saneamento</i>		<i>Gestão ambiental+Saneam.</i>	
	<i>No. Munic.</i>	<i>%</i>	<i>No. Munic.</i>	<i>%</i>	<i>No. Munic.</i>	<i>%</i>
Declara zero	1.993	58,4	1.071	31,4	708	20,7
1 a 10.000	436	12,8	308	9,0	339	9,9
10.001 a 15.000	90	2,6	78	2,3	95	2,8
15.001 a 30.000	174	5,1	180	5,3	192	5,6
30.001 a 60.000	158	4,6	281	8,2	304	8,9
60.001 a 120.000	167	4,9	348	10,2	404	11,8
120.001 a 240.000	124	3,6	367	10,7	419	12,3
240.001 a 480.000	101	3,0	310	9,1	363	10,6
480.001 a 960.000	67	2,0	169	4,9	209	6,1
960.001 a 1.920.000	39	1,1	106	3,1	140	4,1
1.920.001 a 3.840.000	25	0,7	75	2,2	92	2,7
mais de 3.840.000	41	1,2	122	3,6	150	4,4
		100,		100,		
<i>Total</i>	<i>3.415</i>	<i>0</i>	<i>3.415</i>	<i>0</i>	<i>3.415</i>	<i>100,0</i>

Fonte: STN, 2005. Tabela elaborada pelo autor

3. ANÁLISE INTEGRADA DOS INDICADORES DE RECURSOS

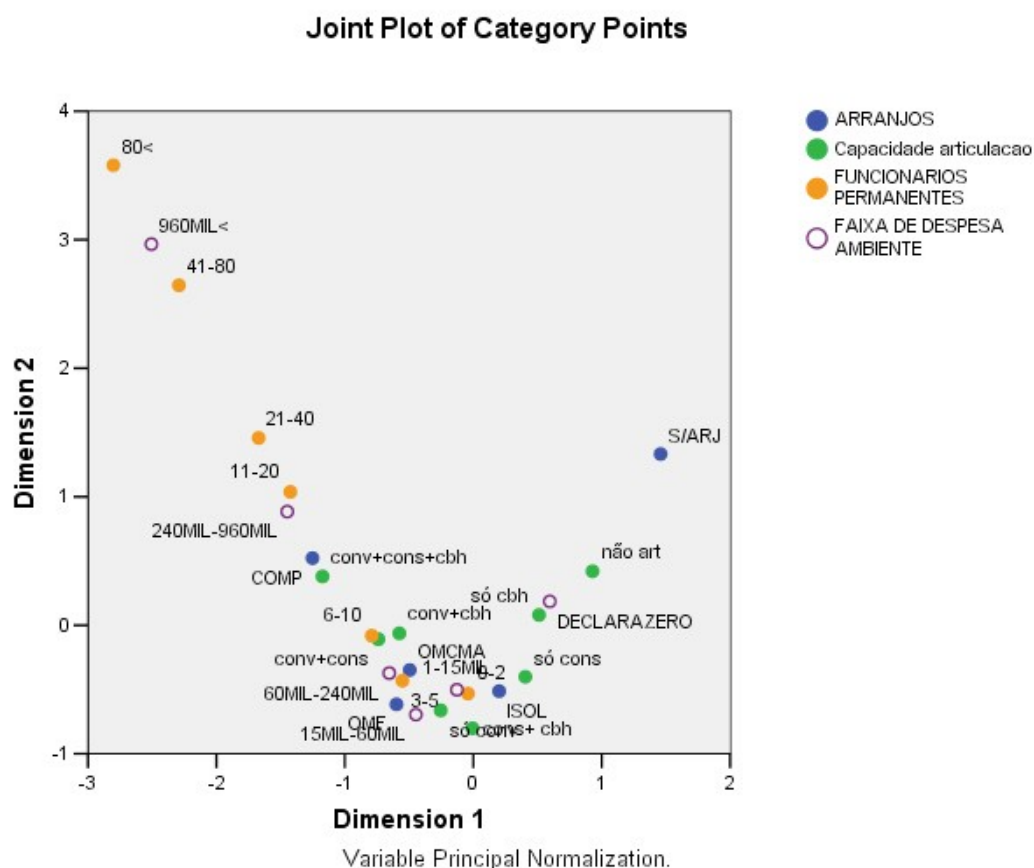
A pesquisa sobre a disponibilidade de recursos municipais para políticas municipais de defesa do meio ambiente (PAM) demonstra haver recursos municipais já mobilizados em ações da política ambiental. Tendo em vista o panorama institucional e financeiro que enquadra suas atividades, o desamparo dos municípios para fazer face às novas responsabilidades, as capacidades e os recursos já mobilizados, é de se concluir que os Municípios têm tido um desempenho notável.

Ainda que modesto e em muitos aspectos considerado precário, este estoque de recursos deve ser avaliado à luz da extravagante heterogeneidade do universo municipal brasileiro, a começar pela variedade na distribuição de contingente populacional. Este estoque representa esforços empreendidos e conquistas acumuladas essencialmente por iniciativa e mérito dos municípios; praticamente três em quatro municípios têm mobilizado recursos próprios para ações de política ambiental, provendo a mais de 90% da população brasileira algum tipo de estrutura organizativa para a defesa ambiental local. Os arranjos organizacionais são variados, ainda que incompletos em sua maioria. A burocracia ambiental municipal já soma um contingente da ordem de 35 mil funcionários. Quase metade dos municípios já construiu algum tipo de normas próprias para PAMs, compondo um panorama modesto mas significativo de normas municipais para a defesa ambiental. Quase metade dos municípios demonstram capacidade de cooperação e 65% exercem em algum grau capacidade de articulação institucional para ações relacionadas à qualidade ambiental.

A capacidade de gasto municipal com meio ambiente em 2004, analisada a partir de uma mostra equivalente a 61% dos municípios, corresponde a uma média nacional da ordem de 282 mil reais/município, extremamente concentrada em quatro decis da mostra.

Uma análise das relações entre municípios segundo a mobilização de recursos revela a existência de associação positiva entre a presença dos distintos tipos de recursos. A análise de correspondência - AC, aplicada à mostra de municípios usada para as estatísticas de gastos ambientais, é uma técnica de representação gráfica e sintética de matrizes, apropriada para o uso de variáveis de natureza categórica. Seu objetivo é facilitar a interpretação da informação em uma abordagem exploratória. As variáveis são representadas em um espaço multidimensional e “traduzidas” em projeção plana que expressa relações multidimensionais entre categorias de variáveis. A Figura a seguir mostra a utilização da AC múltipla para as

variáveis de recursos disponíveis para 2004: recursos organizacionais, recursos humanos permanentes, capacidade de articulação institucional e gasto ambiental.



No quadrante direito superior há um cluster formado pelos municípios sem articulação institucional, os que declaram não ter gastos ambientais, os desprovidos de arranjo organizacional e os que só participam de CBHs. No quadrante inferior direito formam um *cluster* os municípios que tem órgãos isolados, os que praticam apenas consórcio. No quadrante inferior esquerdo, aglomerados próximos à centróide, estão os municípios com arranjos incompletos, os que detêm as faixas inferiores de funcionários permanentes e as faixas inferiores de gasto ambiental. No quadrante superior esquerdo delineiam um *cluster* os municípios com arranjos completos, os que são muito articulados, os que se situam nas faixas intermediárias de funcionários permanentes e as faixas médio-superiores de gasto ambiental.

Finalmente, é interessante sublinhar que estas estatísticas não representam o total de recursos disponíveis nos municípios – dimensionam uma estimativa do que já foi mobilizado. Retomemos alguns exemplos. Na área do saneamento, são promissoras as possibilidades de descompartimentação e integração à política ambiental. No terreno do urbanismo e do desenvolvimento urbano, há diversos instrumentos de ação para fins de defesa ambiental, sistematizados recentemente no Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/01). Os municípios que dispõem de alguma estrutura organizacional para disciplina urbanística e territorial dispõem de recursos humanos, financeiros, se conhecimento, tecnológicos e institucionais utilizados em políticas de uso do solo e em desenvolvimento urbano, incluindo o exercício do poder de polícia administrativa, que podem ser utilizados em ações de PAMs ou postos sob sua coordenação. No terreno institucional, estão permanentemente disponíveis para todos os municípios recursos tais como o recém criado instituto de consórcios públicos, o uso conjugado de ações civis públicas e os Termos de Ajustamento de Conduta promovidos pelo Ministério Público como instrumento para executar ações de reparação de dano ambiental.

4. CONCLUSÕES

No que diz respeito à mobilização de recursos para ações de PAM, os resultados do trabalho podem ser sintetizados em uma frase: os municípios fazem bem mais do que seria de esperar no campo da defesa ambiental, bem menos do que lhes é possível fazer com os recursos de que dispõem e muito menos do que lhes é exigido por suas atribuições constitucionais.

Em um grupo seletivo de municípios, já foi construída capacidade municipal para enfrentar, ainda que limitadamente, os obstáculos ao seu desempenho ambiental. Quanto ao conjunto de municípios, seu desempenho tem sido inferior às suas possibilidades desde o ponto de vista dos recursos instalados. Há um amplo território do exercício da autoridade estatal em benefício da qualidade ambiental, que está ainda por ser “colonizado” pelos municípios. Há recursos já instalados à disposição da maioria dos Municípios, alocados em atividades que são institucionalmente subordinadas à matriz ambiental mas ainda tratados de forma estanque, que podem ser ativados e mais bem utilizados. Há mecanismos que permitem a geração de recursos próprios, já utilizados por uma minoria de municípios.

Os resultados da análise aqui empreendida permitem esboçar uma nova abordagem para a estruturação de políticas ambientais municipais, que enfatiza o reconhecimento da

existência de um “estoque” de recursos e capacidades para PAMs disponível nos municípios a ser valorizado, gerido e utilizado pelos atores envolvidos no campo ambiental. Esta perspectiva se distingue da visão segundo a qual a ação estatal para a defesa ambiental é um assunto totalmente novo e alheio ao cotidiano da política municipal, para o qual “faltariam” todos os meios de ação, assim como confronta a visão segundo a qual o mandato ambiental dos municípios deve ser exclusivamente financiado através de recursos adicionais, “dinheiro novo”. Poucos municípios “partem do zero” no que diz respeito a habilidades adquiridas pelos municípios no exercício de atribuições tradicionalmente a seu cargo, tendencialmente integrantes da agenda governamental ambiental. Estes fatores definem uma coleção de recursos e capacidades, única em cada município, resultados de trajetórias únicas no processo da institucionalização ambiental.

Os resultados corroboram a linha de argumentação segundo a qual recursos financeiros adicionais são certamente necessários para que os municípios possam implementar PAMs em muitos aspectos da agenda ambiental. A realização de muitas atividades de PAMs necessita sem dúvida de recursos por serem apropriados pelos municípios, não fosse a política ambiental um novo tipo de política pública, extremamente dependente de conhecimento e tecnologia em muitos setores de sua ampla agenda. Não há como fugir ao desafio de prover aos Municípios recursos adicionais para implementar um arranjo institucional no qual eles cumpram suas funções previstas constitucionalmente, através de estratégias consistentes. Mas estes recursos não são apenas de natureza financeira – há recursos que têm que ser objeto de uma construção institucional, não são passíveis de aquisição no mercado, necessitam tempo e compromisso político para sua construção.

Em outras palavras, as restrições financeiras não são um fator limitante *ex-ante*, justificador da omissão do município em todos os setores do campo de atuação ambiental. Os recursos já mobilizados, aos quais podem ser somados recursos já instalados para a consecução de atividades *de facto* subordinadas ao mandato ambiental, abrem a porta para que um importante território do poder-dever estatal ainda não “colonizado” pelos Municípios seja “povoado” por ações de política ambiental.

Sublinhadas as possibilidades, há comentários a tecer sobre os limites para a ação municipal no campo ambiental sobre os quais os resultados da pesquisa iluminaram aspectos importantes. Do ponto de vista do conjunto das atribuições municipais no tema ambiental, torna-se evidente que, sem uma estratégia de âmbito nacional na qual estejam envolvidos os governos estaduais e federal, é impossível aos municípios cumprir integralmente com sua

agenda constitucional, consideradas a heterogeneidade do universo municipal, a fragilidade de um contingente importante de municípios, a natureza do tema ambiental e a estrutura federativa do modelo ambiental. Desde o ponto de vista dos recursos, mesmo a mobilização de todos os recursos disponíveis em um município individualmente não responderá, em diversas circunstâncias, às exigências de determinados objetos de política e a parte das atividades da agenda constitucional ambiental dos municípios. Há questões que não admitem flexibilidade na escolha de recursos, instrumentos e estratégias com menores custos relativos, desafios que exigem pesados investimentos em vários tipos de recursos sem deixar margem à criatividade, face aos quais será insuficiente o uso integral dos recursos disponíveis a um município individualmente. Em suma, há uma miríade de objetos de política ambiental que, por sua natureza, superam a capacidade de ação individual de um município, apontando a importância do estudo sobre as relações federativas e a ação intergovernamental cooperada.

BIBLIOGRAFIA

BARDACH, E. **The implementation game**. Cambridge, MA and London: The MIT Press, 1977.

CHANG, H. J.; EVANS, P. **The role of institutions in economic change**. Revised version of paper presented at the meeting of the “Other Canon” group. Oslo, Norway, 15-16 Aug. 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.. **Perfil dos municípios brasileiros. Meio ambiente, 2002**. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2005^a.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros. Gestão Pública, 2004**. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2005^b.

NEVES, E.M.S.C. **A política ambiental e os municípios brasileiros**. Tese de doutoramento em ciências sociais Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2006.

REIS, H. C. Fundos especiais: nova forma de gestão dos recursos públicos. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, n. 201, out. 1991.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Finanças do Brasil. Dados contábeis dos Municípios, 2004**. Versão preliminar. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, agosto 2005, Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp>. Acesso em: 23 set. 2005.

- ⁱ Em total foram utilizadas duas pesquisas elaboradas pelo IBGE e a contabilidade municipal publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional. As pesquisas do IBGE são a “Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Ambiental 2002”, a MUNIC 2002, realizada em um total de 5.557 municípios e “Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2004”, MUNIC 2004, realizada em 5.558 municípios.
- ⁱⁱ A discussão aqui desenvolvida sobre a disponibilidade e mobilização de recursos para política ambiental pelos municípios brasileiros sintetiza e aprofunda a reflexão sobre os recursos para políticas ambientais municipais realizada no contexto de minha tese de doutoramento, na qual pode ser encontrada a discussão teórica que fundamenta a construção do modelo aqui utilizado.
- ⁱⁱⁱ O tratamento dos recursos institucionais está apoiado na definição de *instituições* formulada em Chang e Evans (2004, p. 2).
- ^{iv} Livre tradução da autora do termo “turf” empregado em Bardach, 1998, p. .
- ^v Por exemplo, é impensável implementar sistema de coleta seletiva de lixo sem o concurso de tempo não remunerado dos usuários; estruturar um sistema de fiscalização ambiental que prescindia do envolvimento da população na vigilância; orientar a ação do poder público do exercício do poder de polícia sem considerar sistemas que envolvam a ação cidadã através de denúncias e demandas de vistorias; ou ainda, ter um conselho de meio ambiente ativo, com participação da sociedade, sem o dispêndio não remunerado de tempo no exercício da responsabilidade de conselheiro.
- ^{vi} Dos 5.560 municípios, apenas três não responderam a pesquisa MUNIC 2002 e dois não responderam à pesquisa MUNIC 2004.
- ^{vii} Esta expressão aqui engloba unidades administrativas subordinadas a Secretarias (podem tomar a forma de departamentos, diretorias, gerências e assessorias) ou diretamente vinculadas ao gabinete do Prefeito
- ^{viii} Na pesquisa de campo foi constatado que Secretarias exclusivas podem ganhar um status secundário em relação a outras Secretarias em processos de concentração de poder, através da transformação de algumas pastas municipais em órgãos chamados “de primeira linha”, causando o rebaixamento das demais a Secretarias “temáticas”, também chamadas de “segunda linha” ou “adjuntas”. Os titulares destas últimas não têm acesso direto ao Prefeito, mas sim ao titular da Secretaria de “primeira linha” à qual estão subordinados. Nestas circunstâncias estas Secretarias passam a compartilhar algumas características dos Departamentos.
- ^{ix} Esta modalidade não é discriminada na MUNIC 2002.
- ^x A pesquisa MUNIC IBGE de 2002 distinguiu se os CMMAs tinham função deliberativa ou consultiva. Estas variáveis não foram pesquisadas na MUNIC de 2004. O mesmo ocorreu para a composição dos CMMAs, disponível apenas para 2002.
- ^{xi} As mais conhecidas, e já comentadas, são a impossibilidade de exercício do licenciamento ambiental, que exige CMA ativo e com participação da sociedade e a impossibilidade, pela ausência de Fundos, de garantir a recursos financeiros destinação específica para financiar a ação ambiental, mesmo aos arrecadados através de ações de gestão e política ambiental – situação de pelo menos 85% dos municípios.
- ^{xii} Aqui estão consideradas duas categorias, com e sem vínculo empregatício. Nesta última estão englobados os funcionários contratados por tempo determinado, práticos e ocupantes de cargos em comissão.
- ^{xiii} Os funcionários temporários das OMMAAs englobam aqueles que trabalham através de contratos por tempo determinado, os ocupantes de cargos de comissão e aqueles que prestam serviços na qualidade de práticos. considerados pela MUNIC os trabalhadores sem qualificação formal, contratada para trabalhar por prestação de serviços, para determinadas tarefas relacionadas a seus conhecimentos do ambiente local.
- ^{xiv} As informações sobre cooperação da MUNIC 2002 e MUNIC 2004 não são exaustivas. A diferença do tema dos convênios, sobre os quais foram pesquisados apenas aqueles celebrados no período de doze meses anteriores à pesquisa, a MUNIC 2002 tratou de todos os consórcios em vigor naquele ano e de todos os protocolos de descentralização de atividades, independentemente no ano de celebração. Em consequência, não estão computados os convênios em vigor no ano da pesquisa, celebrados em anos anteriores. A diferença dos consórcios, para os quais foram discriminados os temas, não se obtém em nenhuma das edições da MUNIC informações sobre os temas objeto dos convênios.
- ^{xv} Cálculos feitos a partir de IBGE, 2005 a.
- ^{xvi} O ICMS ecológico foi adotado em vários estados, tais como MG, SP, RO, MS, TO, PE, RS, AP e MT, estando atualmente em estudos nos estados de SC, ES, GO, RJ, PA e AM (RING, 2005).
- ^{xvii} Entende-se ações ambientais lato sensu referidas a ações das duas agendas, “antiga” e “nova”, conforme definidas no Capítulo IV. Alguns estados incluem ações de saneamento para distribuição do ICMS ecológico no rol de atividades que habilitam municípios a pleitear seu recebimento, outros dão mais ênfase a áreas protegidas.