

AVALIAÇÃO SOBRE GOVERNANÇA AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO

Aristides Pereira Lima Green¹

Frederico Cavadas Barcellos²

Deborah Moreira Pinto³

I. Introdução

As regiões semi-áridas se caracterizam por apresentar um baixo nível de sustentabilidade hídrica, ou seja, a quantidade de água disponível para ser utilizada é baixa. No caso brasileiro o Semi-Árido apresenta-se como uma região menos dinâmica/competitiva e por apresentar precárias condições de vida em toda a sua extensão.

No Brasil o critério adotado para a delimitação do Semi-Árido era, exclusivamente, a precipitação pluviométrica média anual de 800 mm. Em 2005, como resultado de trabalho coordenado pelo Ministério da Integração Nacional, foi publicado no DOU a redelimitação da Região Semi-Árida. Este trabalho atualizou os critérios e redefiniu a relação de municípios compreendidos na Região Semi-Árida do país em 1.133 municípios.

Segundo o Programa de Desenvolvimento da Nações Unidas – PNUD, governança é o exercício de autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de um país, em todos os níveis. Inclui os mecanismos, processos e instituições por meio das quais os cidadãos e os grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e resolvem os seus conflitos. Nesse contexto, o conceito de governança reconhece a gestão pública compartilhada como um arcabouço participativo desejável que considere o cidadão e a sociedade civil organizada.

O objetivo deste artigo é analisar aspectos de governança ambiental no Semi-Árido brasileiro a partir dos resultados obtidos na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do IBGE, que investigou, dentre outras, informações em todos os municípios brasileiros sobre as diferentes formas de participação da sociedade civil organizada na administração municipal. Nesse sentido, o artigo com o uso de medidas de associação, estabelece a chance que os municípios do Semi-Árido têm de possuir certos instrumentos que possam caracterizar a

¹ Engenheiro, especialista em estatística, mestrando em Engenharia Ambiental; pesquisador do Núcleo de Estatísticas Ambientais da Diretoria de Pesquisas – IBGE.

² Geógrafo, Mestre em Sistemas de Gestão do Meio Ambiente; pesquisador do Núcleo de Estatísticas Ambientais da Diretoria de Pesquisas – IBGE; professor da rede oficial de ensino do Estado do Rio de Janeiro.

³ Graduanda em Estatística.

existência de arranjos participativos da gestão ambiental. São analisadas ainda as informações do conjunto de municípios que compõem esta região com relação a existência de estrutura administrativa municipal em meio ambiente, composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente e se já foi instalado o Fórum da Agenda 21 local.

II. Aspectos metodológicos da MUNIC

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, do IBGE, realizou, em 2003, um diagnóstico ambiental nos 5.560 municípios do país. Efetuou, entre outras, indagações ao gestor ambiental da prefeitura sobre a existência de ações que levam em conta a participação dos diversos seguimentos da sociedade civil. Nesse contexto, a pesquisa levantou informações sobre se o município possuía estrutura administrativa em meio ambiente (secretaria ou departamento, assessoria, setor ou órgão similar para tratar da questão ambiental), se possuía Conselho Municipal de Meio Ambiente (frequência das reuniões e a composição do mesmo) e se já tinha instalado o Fórum da Agenda 21 e quais entidades participavam das discussões.

III. Caracterização do Semi-Árido

O Semi-Árido brasileiro tem como traço principal as freqüentes secas que podem ser caracterizadas pela ausência, escassez, alta variabilidade espacial e temporal das chuvas. Apesar da urbanização ocorrida nos últimos anos as características ambientais condicionam fortemente a sociedade regional, a sobreviver principalmente de atividades econômicas ligadas basicamente à agricultura e a pecuária.

De acordo com a Lei Federal nº. 7.827, de 27/09/89 a Região Semi-Árida do Nordeste “contempla a região inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, com precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm, definida em portaria daquela Autarquia”. Por essa portaria o Semi-Árido nordestino englobava 730 municípios.

Em 11/03/2005 foi publicado no DOU a Portaria Interministerial nº 1, de 09 de março de 2005, que atualiza os critérios que delimitam a Região Semi-Árida do Nordeste. Por esta Portaria fica estabelecido que, além do critério estabelecido na Lei n. 7.827, consideram-se os critérios: isoieta de 800 mm, índice de aridez e déficit hídrico. Na relação constam 1.133 municípios e se estende por uma área de quase 21 mil quilômetros quadrados (11,5% da área total do país) onde residiam cerca de 12% da população brasileira. A Região Semi-Árida abrange nove

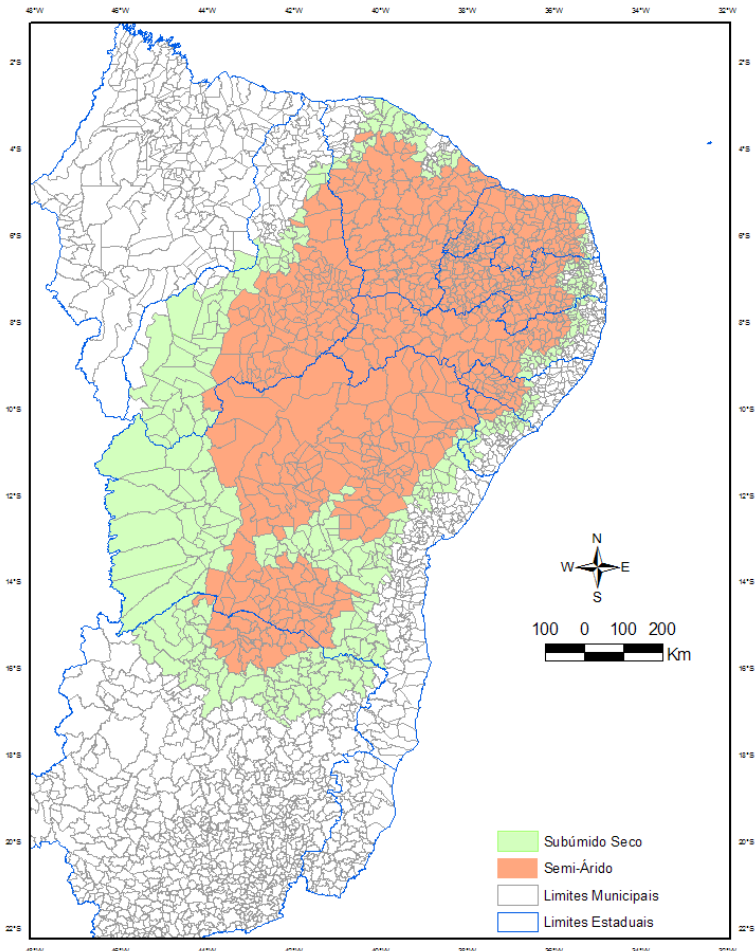
estados localizados nas regiões Nordeste e Sudeste do país (Quadro 1). Na seqüência a Figura 1 mostra a abrangência da região no território após a nova delimitação

Os municípios integrantes do novo semi-árido brasileiro se beneficiarão de bônus de adimplência de 25% dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), enquanto no restante da Região Nordeste esse percentual é de 15%. Ainda quanto ao FNE, a Constituição determina que pelo menos 50% dos recursos deste Fundo sejam aplicados no financiamento de atividades produtivas em municípios do Semi-Árido. Em 2005, o valor destinado para ser aplicado pelo FNE no Semi-Árido alcançou R\$2,5 bilhões.

Quadro 1: Número de municípios do Semi-árido, área e população, segundo unidades da federação

Estados	Número de municípios	Área	População
Piauí	127	150.454,25	969.399
Ceará	150	126.514,87	4.211.292
Rio Grande do Norte	147	49.589,87	1.601.170
Paraíba	170	48.785,32	1.966.713
Pernambuco	122	86.710,44	3.236.741
Alagoas	38	12.686,86	838.740
Sergipe	29	11.175,64	396.399
Bahia	265	393.056,09	6.453.283
Minas Gerais	85	103.589,96	1.184.527
Total	1.133	982.563,30	20.858.264

Fonte: Fonte: Relatório final elaborado pelo GT interministerial para a redelimitação do semi-árido nordestino e do polígono das secas – MIN, 2005.



Fonte: Relatório final elaborado pelo GT interministerial para a redelimitação do semi-árido nordestino e do polígono das secas – MIN, 2005.

IV. Arranjos participativos de gestão ambiental no semi-árido brasileiro

A revitalização da sociedade civil desde meados da década de 1980, se reflete no aumento do associativismo e na presença dos movimentos sociais organizados (Avritzer, 2002, In Jacobi, 2006).

Segundo Leis (1997, In Jacobi, 2006) os três mecanismos mais relevantes para assuntos ambientais no Brasil são conselhos de meio ambiente, relatórios de impactos ambientais e audiências públicas. Dentro dessa perspectiva de governança, podemos adicionar os fóruns para discutir a Agenda 21 local, os comitês de bacia e as áreas de proteção ambiental. Além disso, a existência de uma estrutura ambiental municipal facilita e fortalece os mecanismos que possibilitem uma participação mais abrangente da sociedade.

A aplicação do conceito de governança no Brasil é vasto e difuso; em geral se refere ao modo em que a autoridade é exercida. No entanto, é comum empregar o termo para designar a participação dos movimentos sociais nos processos decisórios.

O Brasil dispõe de marco institucional amplo, nos níveis federal e estadual para lidar com os desafios da gestão ambiental. Entretanto, os municípios, em sua maioria, ainda não se estruturaram devidamente para o enfrentamento desses desafios. A legislação ambiental brasileira prevê a participação ativa de diferentes atores sociais. A Lei Federal nº. 6.938/81, que estabelece as bases para a Política Nacional do Meio Ambiente, ao criar o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, dispõe sobre a articulação e responsabilidade de seus órgãos competentes nos três níveis de governo. Na esfera municipal, são componentes do SISNAMA, os órgãos ou entidades locais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades que impactam o meio ambiente. O estabelecimento de estruturas organizacionais constitui, portanto, um dos requisitos para a gestão municipal sobre o meio ambiente. Assim, é desejável que o conceito de governança ambiental incorpore o processo de mudança institucional que sinalize a tendência de se ampliar cada vez mais os espaços para a participação de diversos segmentos da sociedade civil organizada.

Resultados da pesquisa do IBGE mostram que dos 1.133 municípios localizados no Semi-Árido, 604 (53,3%) possuíam órgão ambiental municipal, enquanto que no restante do

País, 3.165 (71,5%) apresentavam essa condição. Ou seja, embora mais de 50% dos municípios do Semi-Árido dispusessem de órgão ambiental, essa proporção é muito menor do que nos demais municípios do País. A associação entre estar localizado no Semi-Árido e ter órgão ambiental municipal é bastante forte, pois o Qui-quadrado medido resultou em aproximadamente 137 (p-valor = 0,000) mostrando que se o município localiza-se no Semi-Árido há uma menor chance dele possuir órgão ambiental municipal.

Quadro 2 - Existência de órgão municipal ambiental

		Municípios que compõem o Semi-Árido brasileiro		Total
		Não	Sim	
Existência de Órgão Municipal Ambiental	Tem	3.165	604	3.769
	Não	1.259	529	1.788
Total		4.424	1.133	5.557

Fonte: IBGE, MUNIC 2002.

Com relação a ter Conselho Municipal de Meio Ambiente Ativo⁴ observamos no Quadro 3 que 163 (14,3%) municípios do Semi-Árido têm Conselho Municipal de Meio Ambiente com esta qualificação, enquanto que nos demais municípios do País essa proporção aumenta para 29,1%. A associação entre essas duas variáveis indica um Qui-quadrado de aproximadamente 102 (p-valor=0,000), o que representa uma boa associação.

Quadro 3 - Existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente Ativo

		Municípios que compõem o Semi-Árido brasileiro		Total
		Não	Sim	
Existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente Ativo	Tem	1.288	163	1.451
	Não	3.136	970	4.106
Total		4.424	1.133	5.557

Fonte: IBGE, MUNIC 2002.

Com relação à Agenda 21 local a pesquisa mostra que do total de municípios do Semi-Árido brasileiro, 397 (35,1%) já instalaram o Fórum da Agenda 21. A análise dos resultados para o restante do país mostra que apenas 8,7% dos municípios já institucionalizaram este processo. Esse resultado surpreendente e bastante expressivo é melhor expresso pela associação entre estar no Semi-árido e possuir Agenda 21, indicada pela estatística Qui-quadrado que apresentou um resultado elevado de 519 (p-valor=0,000). A Figura 2 sintetiza e compara esses três aspectos da gestão pública entre os municípios inseridos na Região Semi-Árida e os demais municípios do País.

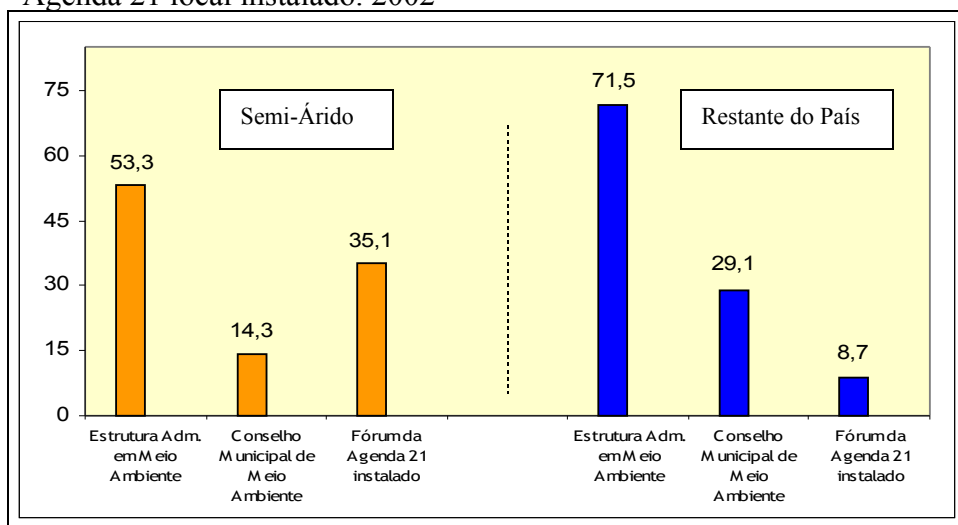
⁴ Esta qualificação do Conselho Municipal de Meio Ambiente se refere aquele que se reuniu pelo menos um vez no período de doze meses.

Quadro 4 - Existência da Agenda 21

		Municípios que compõem o Semi-Árido brasileiro		Total
		Não	Sim	
Existência da Agenda 21	Tem	384	398	782
	Não	4.040	735	4.775
Total		4.424	1.133	5.557

Fonte: IBGE, MUNIC 2002.

Figura 2: Percentual de municípios que apresentam órgão ambiental municipal, Conselho Municipal de Meio Ambiente Ativo e Fórum da Agenda 21 local instalado. 2002



Fonte: IBGE, MUNIC 2002.

V. Considerações preliminares

Com a nova delimitação dos municípios que compõe a Região Semi-Árida, torna-se necessário o conhecimento dos diversos aspectos dessa região e das formas como a administração pública se estrutura para atender as demandas da população.

Nesse contexto se observam situações relacionados aos arranjos participativos de gestão ambiental bastante singulares. Os municípios que fazem parte do Semi-Árido apresentam menor chance de terem algum órgão ambiental municipal e boa chance de ter Conselho Municipal de Meio Ambiente. No entanto, com relação a ter implantado o Fórum da Agenda 21 há uma chance muito maior de isso ocorrer no Semi-Árido que no resto do País, apresentando portanto uma relação inversa dos outros dois indicadores em que as chances de ocorrerem são maiores no resto do País do que no Semi-Árido.

No trabalho completo pretendemos mostrar que alguns fatores podem explicar esta alta associação em pertencer ao Semi-árido e ter iniciado o Fórum da Agenda 21 local. Além disso o trabalho completo se propõe analisar às diferentes formas da gestão pública

compartilhada a partir da análise da composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente e das diferentes entidades que se fazem representar no Fórum da Agenda 21 local.