

GESTÃO LOCAL E MEIO AMBIENTE

PAULO GONZAGA M. DE CARVALHO*

SONIA MARIA M. C. DE OLIVEIRA**

FREDERICO CAVADAS BARCELLOS***

JAILSON MANGUEIRA ASSIS****

INTRODUÇÃO

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

Outro marco foi a Constituição de 1988, que destacou a questão ambiental com um artigo específico (n° 225), e promoveu uma reforma tributária, em que os municípios saem fortalecidos financeiramente. A Constituição Federal foi também uma importante referência na inclusão da temática ambiental nas Constituições estaduais e nos planos diretores municipais. Com a promulgação da Lei N° 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, que trata dos crimes ambientais, o tema foi inserido no ordenamento jurídico nacional disciplinando, de forma específica, os princípios anteriormente assegurados no capítulo Meio Ambiente da Constituição Federal. Esta

* Economista, Doutor em Economia e pesquisador do Núcleo de Estatísticas Ambientais da Diretoria de Pesquisas – IBGE e Professor da ENCE e da UNESA (paulomibielli@ibge.gov.br).

** Socióloga, Doutora em Planejamento Urbano e Regional e pesquisadora da Coordenação de Pesquisas e Indicadores Sociais da Diretoria de Pesquisas – IBGE (smo@ibge.gov.br).

*** Geógrafo, Mestre em Sistemas de Gestão do Meio Ambiente e pesquisador do Núcleo de Estatísticas Ambientais da Diretoria de Pesquisas – IBGE; professor da rede oficial de ensino do Estado do Rio de Janeiro (fredcavadas@ibge.gov.br).

**** Estatístico, Mestrando em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais (ENCE) e pesquisador da Coordenação de Pesquisas e Indicadores Sociais da Diretoria de Pesquisas do IBGE (jmassis@ibge.gov.br).
Recebido em 07/2003 – Aceito em 08/2004.

lei possibilita a cobrança, pelos municípios, de multas por infração ambiental, desde que este disponha de uma secretaria de meio ambiente (ou órgão afim) ou de um Conselho de Meio Ambiente, integrado(s) ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

A partir das informações disponibilizadas pelo IBGE, através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2001, que abrange a totalidade dos 5.560 municípios do país, buscou-se mostrar a incidência e a distribuição dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, de Fundos Especiais de Meio Ambiente e da existência de Legislação sobre Áreas de Interesse Especial. Adicionalmente, estudou-se a incidência dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, tendo em vista o partido político do Prefeito.

CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE

Um dos espaços de participação social, negociação de demandas e interesses e mediação de conflitos que vem se consolidando num conjunto expressivo de municípios brasileiros 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.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, vem sendo estimulada, institucionalmente, a implementação de um novo paradigma de gestão das políticas públicas que promova a descentralização das decisões e amplie o espaço de participação da sociedade. Com este sentido, foram criados nos municípios de todo o país diversos mecanismos de inserção de segmentos da população nos processos decisórios, dentre os quais, os Conselhos Municipais, que reúnem, de acordo com suas respectivas especificidades, entidades representativas do poder público, associações de moradores, associações profissionais, entidades de representação de trabalhadores, entidades religiosas e 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 legislativa.

O Conselho de Meio Ambiente, no entanto, onde ele existe formalmente, funciona de maneira diferenciada, dependendo do grau de democratização alcançado pelos grupos que o compõem no Município, da freqüência 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.

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, multiplicaram-se pelo país os Conselhos Municipais dedicados aos problemas ambientais. A tendência dos estados e municípios foi seguir o modelo de gestão ambiental adotado pelo governo federal no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente, onde há um conselho como órgão consultivo e deliberativo (CONAMA) trabalhando em conjunto com um órgão central (Ministério do Meio Ambiente) e um órgão executivo (o IBAMA).

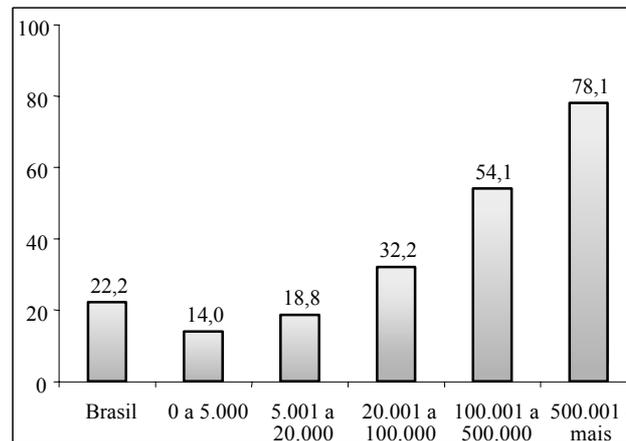
É importante mencionar, além disso, a existência de motivação de ordem econômica para que os municípios criem Conselhos de Meio Ambiente. Para as prefeituras exercerem atividades de licenciamento ambiental, por exemplo, (previstas na Resolução Conama n° 237, de 19 de dezembro de 1997, artigo 6°), e pelas quais podem cobrar taxas, desde que regulamentadas, tem que estar implantado este tipo de Conselho, “com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados” (artigo 20° da referida resolução).¹

As informações disponibilizadas pelo IBGE não permitem que se faça 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 verificar, no entanto, em que contextos municipais esta institucionalidade é mais freqüente, tanto em termos de números absolutos quanto proporcionais.

Do ponto de vista estatístico e analítico, para efeito deste trabalho, e de acordo com a forma através da qual a informação foi captada pelo IBGE, considerou-se como tendo Conselho Municipal de Meio Ambiente somente os municípios nos quais o Conselho, porventura existente, tenha se reunido pelo menos uma vez durante o ano de 2001.² 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.

Em 2001, 1.237 municípios brasileiros (22,2% do total) declararam ter Conselho Municipal de Meio Ambiente em atividade. A proporção de municípios com Conselho se mostrou mais elevada nas Regiões Sul e Sudeste, respectivamente, 31% e 29,3%, e mais baixa na Região Nordeste (10,7%). Observando-se, por outro lado, o conjunto de municípios de acordo com faixas de população (Gráfico 1), pode-se constatar que os Conselhos de Meio Ambiente são tanto mais freqüentes, em termos proporcionais, quanto mais altas forem as faixas de população.

Gráfico 1
Proporção de Municípios com Conselho de Meio Ambiente segundo as faixas de população
Brasil - 2001



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais/2001 - IBGE

Cabe ressaltar que, em termos de Brasil, nos 22,2% de municípios que têm 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 se instituir, na área ambiental, 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%. 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.

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 nestes estados - cujos respectivos territórios são constituídos, em grande parte, de áreas florestadas - a atuação de Organizações Não-Governamentais (ONGs), e as pressões das comunidades sobre as

administrações municipais, estejam agindo mais fortemente no sentido da institucionalização de uma gestão ambiental compartilhada.³

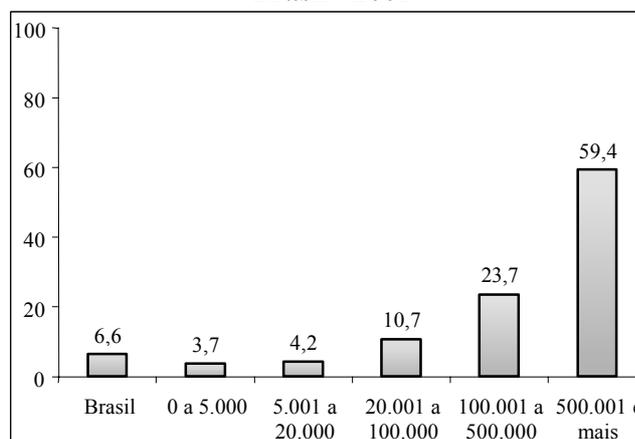
FUNDOS ESPECIAIS DE MEIO AMBIENTE

As administrações municipais podem, eventualmente, contar com um fundo especial,⁴ objetivando apoiar projetos destinados ao uso racional e 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 Ambiente.⁵

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. Conforme pode ser observado no Gráfico 2, em 2001, apenas 6,6% dos municípios brasileiros (contra 22,2% com Conselho) dispunham destes Fundos, sobressaindo-se, dentre as demais, a Região Sul, com a marca mais elevada, 13,2%.

Gráfico 2
Proporção de Municípios com Fundo Especial de Meio Ambiente segundo as faixas de população Brasil - 2001



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais/2001 - IBGE

A análise da distribuição, segundo as faixas de população, mostra o mesmo 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 têm mais de 500.000 habitantes, 59,4% têm Fundo Especial. Já nos municípios menos populosos, a presença de Fundo é quase residual: apenas 3,7%.

Examinando-se os resultados sobre a existência de Conselho de Meio Ambiente comparativamente às declarações sobre Fundo Especial, observa-se, em primeiro lugar, que os Fundos só existem nos municípios que têm Conselho. Esta constatação sugere que a existência de um Fundo Especial de Meio Ambiente, no nível das administrações municipais, tem sido precedida pela instituição do Conselho Municipal de Meio Ambiente.⁶ 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. É na Região Sul que a proporção de municípios com Fundos, dentre os que têm 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 têm Conselho: é o mais baixo resultado percentual, situando-se abaixo da média brasileira.⁷

LEGISLAÇÃO SOBRE ÁREAS DE INTERESSE ESPECIAL

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE nada investigou, em 2001, com respeito à existência de legislação ambiental municipal, propriamente dita. Algumas considerações podem ser feitas, no entanto, com os resultados obtidos a partir da indagação sobre a existência de legislação sobre as Áreas de Interesse Especial.

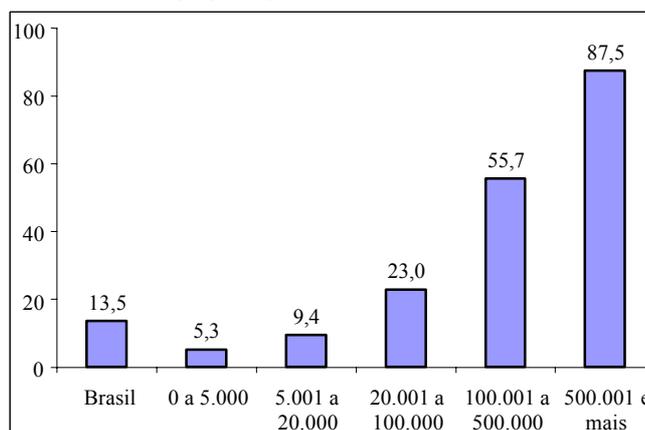
Cabe ressaltar que a expressão “Áreas de Interesse Especial” se refere, de acordo com o que ficou estabelecido na pesquisa, a toda área “criada em função da preservação ambiental, cultural, paisagística ou do estabelecimento de um tipo específico de uso do solo, como por exemplo, a habitação de interesse 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 encontrados 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 população 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, 18,2% e 19,6% 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 sobre Áreas de Interesse Especial é maior nos municípios mais populosos. O Gráfico 3 mostra que entre os municípios de médio porte (com população entre 100.001 e 500.000 habitantes) 55,7% têm este tipo de legislação, enquanto que nos municípios com população acima de 500.000, esta proporção atinge 87,5%. Inversamente, o percentual dos que têm legislação sobre Áreas de Interesse Especial é baixo (apenas 5,3%) no conjunto dos municípios com população até 5.000 habitantes. Note-se que nesta variável, a diferença das proporções entre municípios pouco e muito populosos é a mais elevada dentre as variáveis aqui analisadas.

Gráfico 3
Proporção de Municípios com legislação sobre
Áreas de Interesse Especial segundo as faixas de
população - Brasil - 2001



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais/2001 - IBGE

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, 27% dos municípios que têm Conselho também têm legislação sobre áreas especiais, percentual que, entre os municípios da Região Sudeste, alcança 31,5%, o maior do país.

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 o Brasil é muito baixo (2,2%). Este indicador é importante, pois sugere que uma baixa proporção de municípios têm uma política ambiental integrada (com conselho + fundo + legislação).⁸ Vários estados simplesmente não possuem nenhum município com estas três características conjugadas, como é o caso, na Região Norte, de Tocantins, Amapá, Roraima e Rondônia e, na Região Nordeste, de Sergipe, Paraíba, Rio Grande do Norte e Maranhão.

Constata-se, ainda, que as disparidades regionais são elevadas. Na Região Sudeste, o índice do Rio de Janeiro (8,7%), o mais alto dentre os estados, fica num patamar mais de três vezes acima do estado seguinte - Espírito Santo, com 2,6%. Chamam atenção os Estados de São Paulo e Minas Gerais, ambos com índices (1,9% nos dois casos) abaixo da média nacional.

As Regiões Norte e Nordeste são as de menores índices. No Nordeste, o estado com maior proporção (Bahia, com 2,2%) apenas se nivela à média nacional. Na Região Norte, a situação é um pouco melhor: 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%.

INSTRUMENTOS DE GESTÃO E BACIAS HIDROGRÁFICAS

Com o objetivo de introduzir um corte analítico que privilegiasse a abordagem ambiental, mesmo que preliminarmente e ainda de forma complementar a cortes tradicionais do território, incluiu-se, neste trabalho, 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 representação. Para este caso específico, foram identificadas nove bacias principais: Bacias do rio Amazonas e Costeiras do Norte, Bacia do Rio Tocantins, Bacia do Rio Parnaíba, Bacia do Rio São Francisco, Bacia do Rio da Prata, Bacias Costeiras do Nordeste Ocidental, Bacias Costeiras do Nordeste Oriental, Bacias Costeiras do Sudeste e Bacias Costeiras do Sul.

A abordagem neste recorte se justifica, ainda, tendo em vista que a análise do comportamento das variáveis ambientais, segundo este parâmetro, vem ganhando importância estratégica no planejamento e na gestão de políticas territoriais. Ela assume especial relevância quando se considera a necessidade da regulação dos recursos hídricos, tendo em vista as conseqüências político-sociais de seu uso compartilhado sobre a qualidade de vida da população.

Além disso, a utilização do corte analítico por grandes bacias hidrográficas mostra, 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. Particularmente, no que diz respeito às questões aqui discutidas, pode-se constatar 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 1, observa-se que as bacias Costeiras do Sul e Costeiras do Sudeste são as que apresentam as maiores proporções de municípios com Conselhos de Meio Ambiente em atividade, respectivamente 37,1% e 29,7%. Também chamam a atenção as bacias do Rio São Francisco, do Rio da Prata e a do Rio Amazonas e Costeiras do Norte, todas com proporções de municípios com Conselhos num patamar acima da média do país (que é de 22,2%) - ver Mapa 1. Pode-se perceber ainda, através das informações contidas na Tabela 1, 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, são encontrados 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 26,1% dos municípios desta bacia têm Conselhos de Meio Ambiente e 16,3% têm legislação sobre Áreas de Interesse Especial.

As bacias Costeiras do Sudeste e Costeiras do Sul, onde se concentram 22% da população brasileira e cerca de 17% do número de municípios, são também as que detêm as maiores proporções de municípios com legislação específica sobre Áreas de Interesse Especial, respectivamente 25% 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 (21%).

Tabela 1 – População, distribuição proporcional dos municípios, proporção dos municípios com Conselho de Meio Ambiente ativo, 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 estimada em 2001	Distribuição proporcional dos municípios (%)	Proporção de municípios		
			Com Conselho de Meio Ambiente ativo	Com Fundo Especial de Meio Ambiente	Com legislação sobre Áreas de Interesse Especial
Brasil	172.038.224	100,0	22,0	6,6	13,6
Bacias do Rio Amazonas e Costeiras do Norte	7.679.951	4,6	23,9	6,3	11,4
Bacias dos rios:					
Tocantins	8.098.580	7,2	15,2	6,6	7,8
Parnaíba	3.682.974	4,6	4,8	1,2	2,0
São Francisco	12.651.612	8,1	27,4	5,2	11,7
da Prata	61.376.845	32,8	26,1	6,8	16,3
Bacias Costeiras do:					
Nordeste Ocidental	4.899.052	3,3	9,4	1,1	4,4
Nordeste Oriental	35.810.050	22,0	14,0	3,1	8,6
Sudeste	25.926.143	9,7	29,7	8,2	25,0
Sul	11.913.017	7,7	37,1	21,0	22,7

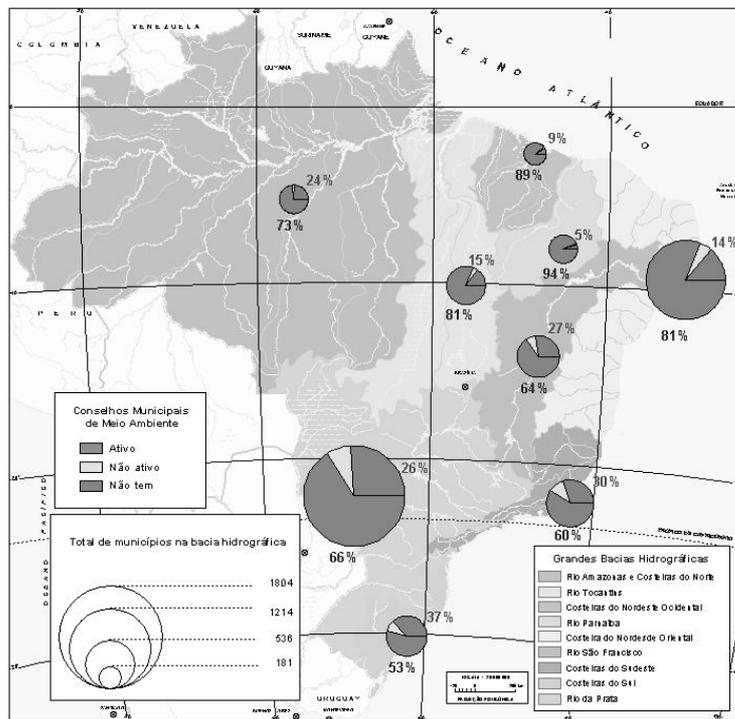
Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais/2001-IBGE e Censo Demográfico 2000-IBGE

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 populações proporcionalmente menores que as das bacias já citadas e número também menor de municípios. Cabe, no entanto, lembrar as proporções relativamente elevadas, nestas bacias, de municípios com Conselhos de Meio Ambiente, e com legislação sobre Áreas de Interesse Especial (ambas têm cerca de 11% de seus municípios com este tipo de legislação).

Por fim, é importante destacar que, em termos de números absolutos, os instrumentos municipais de gestão ambiental e, particularmente, os Conselhos de Meio Ambiente, estão concentrados prioritariamente nas porções Sudeste e Sul do Brasil. Concorre para isto, sem dúvida, a maior concentração de municípios nesta parte do país, processo decorrente, sobretudo, da fragmentação do território aí praticada de forma mais intensiva nas últimas décadas.

Mapa

**Conselhos Municipais de Meio Ambiente
por Grandes Bacias Hidrográficas
Brasil - 2001**



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas/2001 - IBGE

CONSELHO DE MEIO AMBIENTE E PARTIDO POLÍTICO DO PREFEITO

Levando-se em conta que o Conselho Municipal de Meio Ambiente é, legitimamente, um fórum de participação da sociedade civil e um espaço de negociação de demandas e interesses no âmbito do qual podem se explicitar tendências políticas presentes na localidade (e que estas se materializariam, eventualmente, em cargos eletivos), intentou-se um corte analítico de forma a verificar se existiria algum tipo de relação entre partido político e presença de Conselho Municipal de Meio Ambiente. A variável utilizada para medir esta associação, disponível na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, foi o partido político do Prefeito.

O resultado da desagregação dos dados por partido aparece na Tabela 2 e mostra que cinco partidos políticos detêm a maior parte das prefeituras: PMDB, PSDB, PFL, PPB e PTB concentram, juntos, cerca de 77% das prefeituras do país.

Tabela 2 – Distribuição absoluta e proporcional das prefeituras e distribuição absoluta e proporcional dos Conselhos do Meio Ambiente ativos por partido do Prefeito, proporção de municípios com Conselho de Meio Ambiente ativo segundo o partido do Prefeito, e propensão dos municípios a terem Conselhos de Meio Ambiente ativos – Brasil – 2002

Partido do Prefeito	(A) Prefeituras por partido*		(B) Conselhos de Meio Ambiente ativos por partido		Proporção de municípios com Conselho de Meio Ambiente ativo (%)	Proporção do municípios a terem Conselhos de Meio Ambiente ativo***
	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)		
PMDB	1218	21,9	280	22,6	23,0	1,0
PSDB	1055	19,0	210	17,0	19,9	0,9
PFL	1009	18,1	218	17,6	21,6	1,0
PPB	620	11,2	135	10,9	21,8	1,0
PTB	414	7,4	82	6,6	19,8	0,9
PL	241	4,3	44	3,6	18,3	0,8
PDT	236	4,2	63	5,1	26,7	1,2
PT	183	3,3	70	5,7	38,3	1,7
PPS	154	2,8	37	3,0	24,0	1,1
PSB	150	2,7	39	3,2	26,0	1,2
PSD	100	1,8	12	1,0	12,0	0,5
PSC	28	0,5	7	0,6	25,0	1,1
PSL	19	0,3	2	0,2	10,5	0,5
PV	15	0,3	9	0,7	60,0	2,7
PST	14	0,3	6	0,5	42,9	1,9
PRP	12	0,2	3	0,2	25,0	1,1
PMN	11	0,2	4	0,3	36,4	1,6
Outros **	81	1,5	16	1,3	19,8	0,9
Total	5560	100,0	1237	100,0	22,2	1,0

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais-IBGE

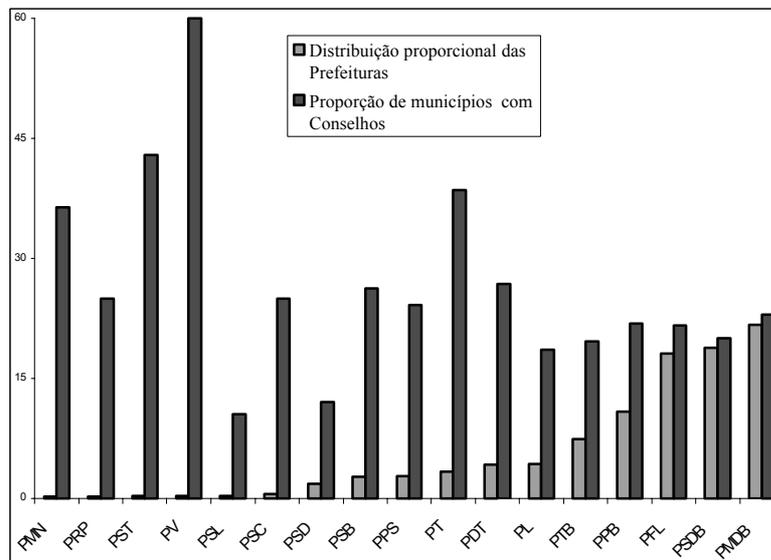
* O partido considerado é o partido do Prefeito.

** Partidos que elegeram menos de 10 prefeitos no país, prefeitos sem partido ou sem declaração.

*** O cálculo deste indicador ("razão de chance") se faz dividindo-se os percentuais encontrados na distribuição proporcional dos Conselhos de Meio Ambiente ativos por partidos, pela distribuição proporcional das prefeituras por partidos (B/A).

Os resultados da Tabela 2 mostram, ainda, que estes municípios governados por prefeitos filiados a um dos citados partidos são os que também concentram a maior parte dos Conselhos de Meio Ambiente: 74% dos Conselhos estão neste grupo. A concentração de Conselhos, em números absolutos, neste grupo de municípios, está sendo influenciada, obviamente, pelo peso destes partidos que administram a maior parte das prefeituras do país. Os mesmos resultados, observados em termos relativos, apresentam outra conformação, podendo-se perceber que em municípios com prefeitos de partidos menos expressivos (do ponto de vista de número de prefeitos que conseguiram eleger), os Conselhos de Meio Ambiente podem ser proporcionalmente mais freqüentes. O exemplo mais contundente é o dos municípios administrados pelo Partido Verde: são 15 ao todo, em 9 dos quais (60%) existe Conselho de Meio Ambiente ativo.⁹ O Gráfico 4 mostra, ademais, que no grupo de municípios administrados por prefeitos dos partidos maiores, a proporção de Conselhos de Meio Ambiente em atividade se aproxima da média nacional (que é de 22%).

Gráfico 4
Distribuição proporcional das prefeituras por partido do prefeito e proporção de Municípios com Conselho de Meio Ambiente ativo segundo o partido do prefeito - Brasil - 2001



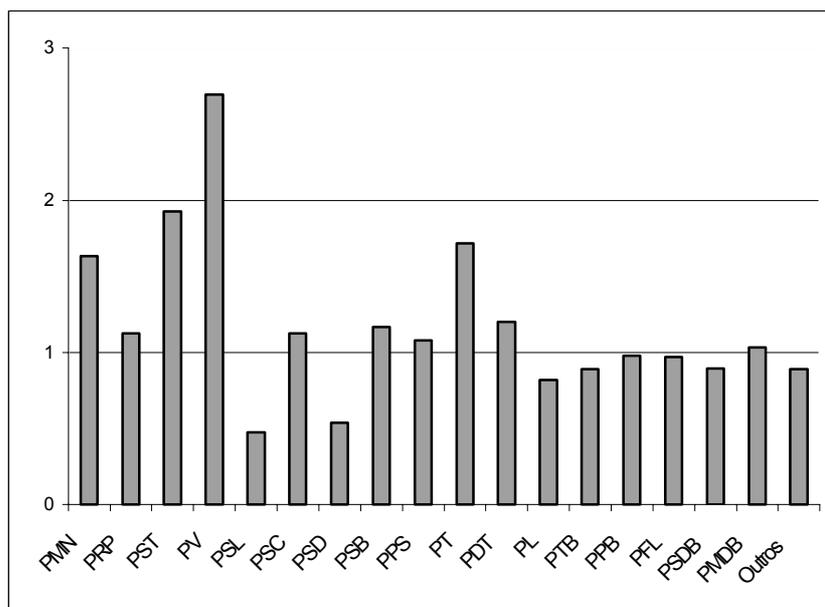
Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais-IBGE

Nota: Foram incluídos no gráfico somente os partidos com pelo menos 10 prefeitos.

Ressalta-se que em alguns dos partidos menos expressivos, como PST, PT e PMN, a proporção é bastante superior.¹⁰

Para verificar a importância que o partido do prefeito pode ter na chance de existir Conselho de Meio Ambiente ativo no município, foi calculada a razão de chance, cujos resultados constam da mesma Tabela 2 e estão representados no Gráfico 5. Pode-se constatar que, em prefeituras administradas por prefeitos do PV, PST, PMN e PT, a chance de serem encontrados Conselhos de Meio Ambiente ativos é significativamente mais elevada do que nos demais (os municípios em que o prefeito é do PV, por exemplo, apresentam chance 1,5 maior que os do PMDB). Note-se que os municípios administrados por prefeitos do PSD e PSL são os que apresentam as chances mais baixas.

Gráfico 5
Propensão dos municípios a terem Conselho de Meio Ambiente ativo de acordo com o partido político do prefeito - Brasil - 2001



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais/2001 - IBGE

Uma das formas de se medir o grau de mobilização das entidades que participam do Conselho é investigar quantas vezes este fórum se reúne no período de doze meses. Adicionalmente, pode-se verificar se a frequência de reuniões guarda alguma relação com o partido do prefeito. A Tabela 3 mostra a frequência com que os Conselhos Municipais de Meio Ambiente se reuniram, segundo o partido político do Prefeito. Nesta tabela desconsiderou-se, além dos partidos com menos de 10 prefeituras, aqueles com menos de 10 Conselhos Municipais de Meio Ambiente ativo, evitando-

se assim o efeito estatístico no cálculo das proporções. Como se pode observar, dos 1.237 municípios brasileiros com Conselho ativo, 51,2% realizaram reuniões muito freqüentemente (pelo menos uma reunião por mês), 18,3% realizaram reuniões com freqüência média (reuniões bimestrais ou trimestrais) e 30,5% com pouca freqüência (no máximo duas reuniões ao longo de 12 meses).

Tabela 3
Freqüência com que os Conselhos Municipais de Meio Ambiente se reuniram segundo o partido político do Prefeito - Brasil 2001

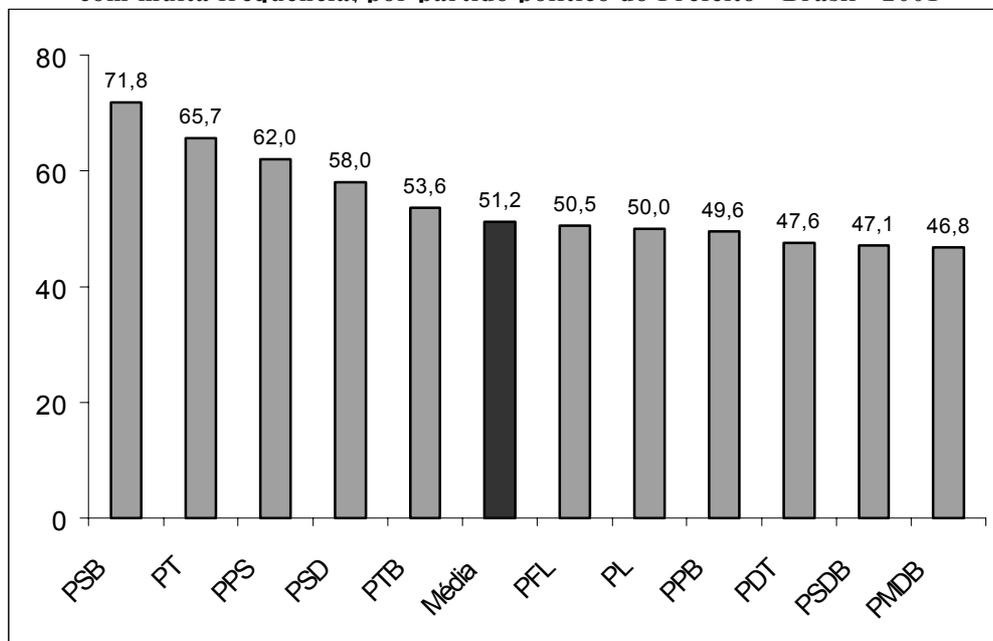
Partido Político do Prefeito	Prefeituras com CMMA ativo	Freqüência de reuniões Muito		
		Muito Freqüente (quinz. + men.)	Freqüente (bim. + trim.)	Pouco Freqüente (sem. + irreg.)
PPB	135	67 (49,6%)	23 (17,0%)	45 (33,3%)
PDT	63	30 (47,6%)	16 (25,4%)	17 (27,0%)
PT	70	46 (65,7%)	13 (18,6%)	11 (15,7%)
PTB	82	44 (53,6%)	19 (23,2%)	19 (23,2%)
PMDB	280	131 (46,8%)	62 (22,1%)	87 (31,0%)
PL	44	22 (50,0%)	9 (20,5%)	13 (29,5%)
PPS	37	23 (62,2%)	9 (24,3%)	5 (13,5%)
PFL	218	110 (50,5%)	38 (17,4%)	70 (32,1%)
PSB	39	28 (71,8%)	4 (10,3%)	7 (17,9%)
PSD	12	7 (58,3%)	2 (16,7%)	3 (25,0%)
PSDB	210	99 (47,1%)	24 (11,4%)	87 (41,4%)
Partidos c/menos de 10 Prefeituras	4	3 (75,0%)	0	1 (25,0%)
Partidos c/menos de 10 CMMA ativo	31	17 (54,8%)	6 (19,3%)	8 (25,8%)
Ignorado	12	7 (58,3%)	1 (8,33%)	4 (33,3%)
Total	1.237	634 (51,2%)	226 (18,3%)	377 (30,5%)

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais - IBGE 2001

O Gráfico 6 ordena os resultados referentes à coluna muito freqüente, em ordem decrescente de importância segundo o partido político do Prefeito. Levando-se em conta que a média entre os municípios deste grupo é de 51,2% pode-se observar que dentre os municípios que têm Conselho de Meio Ambiente ativo e que realizaram reunião com muita freqüência (pelo menos uma reunião por mês), destacam-se aqueles governados por prefeitos eleitos pelo PSB (71,8%), PT (65,7%), PPS (62,2%) e PSD (58,3%). Considerando a prática de gestão administrativa defendida pelos três primeiros partidos, esse dado pode sugerir alguma relação entre partido político do prefeito e uma administração municipal mais aberta à participação da sociedade em geral.

No outro extremo deste resultado, ou seja, no conjunto de municípios que realizaram reunião com pouca freqüência (no máximo duas reuniões), destacam-se o PSDB (41,4%), o PPB (33,3%), o PFL (32,1%) e o PMDB (31,1%).

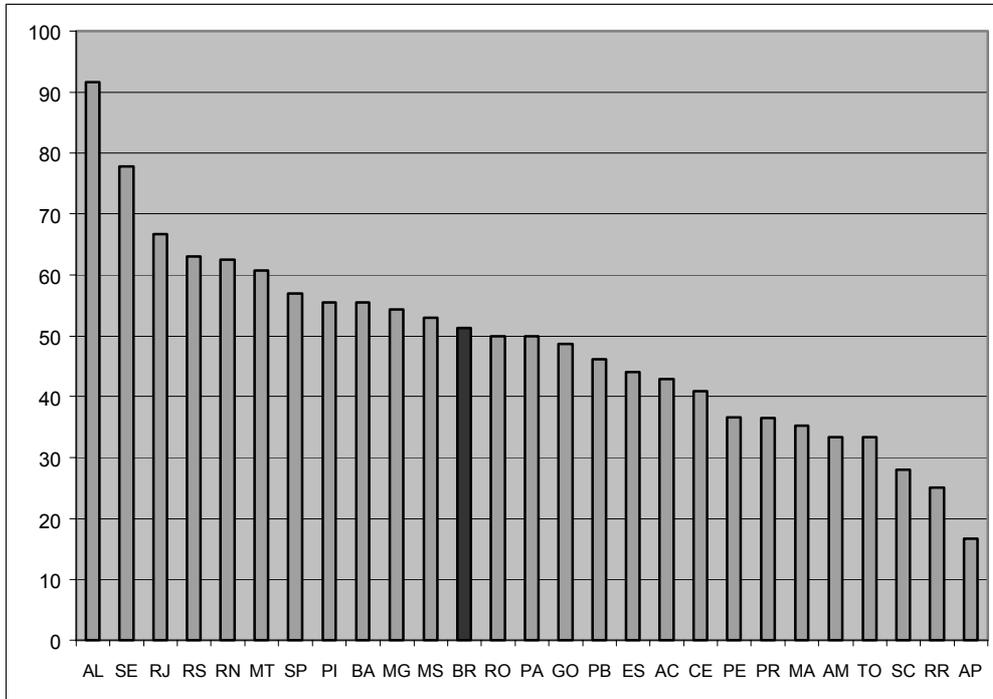
Gráfico 6
Proporção de Conselhos Municipais de Meio Ambiente que realizaram reuniões com muita freqüência, por partido político do Prefeito - Brasil - 2001



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais - IBGE - 2001

O estudo segundo o recorte das unidades da federação (Gráfico 7) mostra que os municípios que se destacaram por realizarem reuniões do Conselho de Meio Ambiente muito freqüentemente são aqueles pertencentes, principalmente, aos Estados de Alagoas (91,7%) e Sergipe (77,8%). Observa-se ainda que os municípios pertencentes aos estados de maior expressão econômica (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais), alguns da Região Nordeste (Rio Grande do Norte, Piauí e Bahia) e da Centro-Oeste (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) fazem parte de um conjunto de estados que se destacam tendo em vista estarem acima da média nacional (51,3%). Note-se que toda a Região Norte e a maior parte da Região Sul se situam abaixo da média nacional.

Gráfico 7
Proporção de Conselhos de Meio Ambiente com reuniões muito frequentes por unidades da federação - Brasil 2001



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais - IBGE - 2001

CONCLUSÕES

Conselhos de Meio Ambiente, Fundos Especiais de Meio Ambiente e legislação sobre Áreas de Interesse Especial apareceram com freqüências 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.

A proporção de municípios que dispõem de instrumentos de gestão ambiental, no entanto, 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 na Região Norte, número importante de municipalidades com determinado instrumento de gestão do meio ambiente.

A análise segundo o recorte das grandes bacias hidrográficas mostra que as bacias Costeiras do Sul e do Sudeste, assim como a do Rio São Francisco e a do Rio da Prata são as que apresentam as maiores proporções de municípios com Conselhos

ativos. Com relação ao Fundo especial de Meio Ambiente, destaca-se a bacia Costeira do Sudeste e a dos Rios da Prata e do Tocantins. Com relação à legislação sobre Áreas de Interesse Especial, destacam-se as bacias Costeiras do Sudeste e do Sul. Por outro lado, os municípios localizados no interior de bacias genuinamente nordestinas são os que apresentam as menores proporções destes instrumentos de gestão ambiental.

O estudo estabelece uma estreita relação entre Fundo Especial de Meio Ambiente e a existência de Conselhos de Meio Ambiente. Também se observou uma associação entre ter legislação sobre Áreas de Interesse Especial e ter Conselho de Meio Ambiente. Entretanto, constatou-se uma baixa proporção de municípios que, simultaneamente, têm Conselho de Meio Ambiente ativo, Fundo de Meio Ambiente e legislação sobre Áreas de Interesse Especial, qualquer que seja o recorte analisado.

É, portanto, ainda bastante baixa a presença dos citados instrumentos de gestão entre os municípios brasileiros, em especial a do Conselho de Meio Ambiente, 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 6ª 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 a esses repasses e à sua fiscalização.

A análise segundo o corte por partido político do Prefeito mostra que, ainda que não se possa associar organização político-partidária com a existência de Conselhos Municipais de Meio Ambiente, é possível estabelecer alguma relação entre o perfil programático de certos partidos políticos e a frequência com que este fórum vem se reunindo nos municípios do país.

Com relação à frequência com que as reuniões dos referidos Conselhos são realizadas, o estudo, segundo o recorte das unidades da federação, mostrou que em termos nacionais, Alagoas e Sergipe são os Estados cujos municípios se destacaram por realizarem reuniões muito frequentemente. Destacam-se ainda certos Estados das Regiões Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste; como traço comum, entre alguns destes estados, observa-se sua maior expressão econômica.

Por último, observou-se na Pesquisa de 2001, um incremento, em relação à Pesquisa anterior, 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%.¹³

Os resultados aqui apresentados demonstram que os instrumentos de gestão ambiental, apesar de terem crescido em números absolutos e proporcionais, 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.

BIBLIOGRAFIA

- CARNEIRO, C. “Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua Institucionalização”. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 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. & FRANCO, R. (org). Municípios e Meio Ambiente - perspectivas para Municipalização da gestão ambiental no Brasil. ANAMMA: 1999.
- IBGE. Atlas geográfico escolar. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais - gestão pública 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- 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. & FRANCO, R. (org). Municípios e Meio Ambiente - perspectivas para Municipalização da gestão ambiental no Brasil. ANAMMA:1999.
- REIS, H.C. & RESTON, J. Fundo municipal de meio ambiente: diretrizes para implantação. Rio de Janeiro: IBAM/IPMC/LAM, 1999.
- SANTOS, M. R.M. Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas. Rio de Janeiro: FASE, 2002.

NOTAS

1. Para poder aplicar e lavrar auto de infração ambiental e/ou instaurar processos administrativos, o município deve ter órgão(s) ambiental(is) integrado(s) ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) (Artigo 70, da lei n° 9.605). Neste caso, pode dispor de uma Secretaria de Meio Ambiente (ou órgão afim) ou de um Conselho de Meio Ambiente.
2. Do total de municípios investigados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2001, 1.615 declararam ter Conselho de Meio Ambiente. Destes, 1.237 (76,6%) realizaram pelo menos uma reunião naquele ano.
3. 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.
4. 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”.
5. 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 combinado com o Artigo 76 – 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.
6. É importante ressaltar que, para a instituição do Fundo Especial de Meio Ambiente, 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 poderia ser criado independentemente da existência do Conselho.
7. 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 (respectivamente 645 e 853).
 8. 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 interressão. Os resultados das duas alternativas foram próximos, com alta correlação entre si. Optou-se pela interressão por se considerar que assim se expressaria melhor a realidade, do que com um índice construído.
 9. É curioso observar que nem todos os municípios administrados por prefeitos do PV dispõem de Conselhos de Meio Ambiente ativos. Seria de se esperar que, nestes municípios, a proporção estivesse próxima a 100%, já que o PV tem o meio ambiente como sua temática central.
 10. É importante mencionar que foi feita uma regressão logística na tentativa de identificar possíveis fatores explicativos da existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo. Os resultados indicaram que a variável Partido Político do prefeito não se revelou estatisticamente significativa.
 11. Valores próximos a 1 significam que o partido do prefeito não influencia na chance do município ter Conselho.
 12. As prefeituras do PT e PSB concentram-se no Rio Grande do Sul (PT), São Paulo (PT e PSB) e no Rio de Janeiro (PSB).
 13. Ver Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. 121 p. Também Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais – gestão pública 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. 245 p.