

Dimensão institucional da sustentabilidade: gestão ambiental em municípios gaúchos*

Naia Oliveira**

Socióloga, Técnica da FEE

Clitia Helena Backx Martins***

Economista, Técnica da FEE

Resumo

Este estudo examina o arcabouço das políticas públicas para a gestão ambiental, apresentando os resultados de uma pesquisa realizada em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, com dados de 2006, comparativamente ao levantamento feito pelo IBGE em 2002. A análise compreende itens relativos à estrutura administrativa, à articulação institucional, à Agenda 21, aos recursos financeiros e à legislação ambiental, circunscrevendo-se numa abordagem da sustentabilidade, em especial na sua dimensão institucional.

Palavras-chave: sustentabilidade institucional; políticas ambientais; gestão municipal.

Abstract

This article examines the framework of public policies for environmental management, presenting the results of a research accomplished in some Porto Alegre Metropolitan Region municipalities, with 2006 data, in comparison with a 2002 IBGE survey. The analysis comprehends items related to the administrative structure, institutional organization, 21 Agenda, financial resources and environmental legislation, approaching sustainability specially in its institutional dimension.

Key words: institutional sustainability, environmental policies, local management.

* Artigo recebido em 25 nov. 2008.

** E-mail: naia@fee.tche.br

*** E-mail: clitia@fee.tche.br

1 Introdução

O presente artigo tem como foco central o arcabouço institucional referente às políticas públicas de meio ambiente, verificando as condições apresentadas pelos poderes locais em 24 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), relativas à gestão que promova o desenvolvimento sustentável.

Considerando-se que a concepção de desenvolvimento sustentável envolve uma multidimensionalidade, cabe salientar que ela inclui mais do que as dimensões econômica, social e ambiental, frequentemente mencionadas nos estudos sobre o tema. Nesse sentido, tem-se a visão de Ignacy Sachs (2007), que aponta, além das três dimensões básicas, também a espacial, a cultural e a institucional.

Fundamentando-se nessa orientação, percebe-se efetivamente a importância de incorporar a dimensão institucional, pois, de acordo com Silva e Cheaz (e Romero) (2001, p. 5), “[...] não há desenvolvimento sustentável sem organizações de desenvolvimento sustentável”. No mesmo sentido, Sachs (2007, p. 63) argumenta que

[...] o ecodesenvolvimento exige a constituição de uma autoridade horizontal capaz de superar os particularismos setoriais, preocupada com todas as facetas do desenvolvimento e levando sempre em conta a complementaridade das diferentes ações empreendidas.

Desse modo, a dimensão institucional da sustentabilidade, conforme Silva e Cheaz (e Romero) (2001, p. 6), remete ao

[...] conjunto de todas as “regras” formais e informais que moldam a natureza de sua identidade, influenciam a intensidade e qualidade de sua dinâmica e direcionam os compromissos associados ao seu propósito. Entre estas “regras do jogo” se encontram as leis, políticas, premissas, enfoques, planos, prioridades, estratégias, normas, mecanismos institucionais, etc.

Portanto, a sustentabilidade institucional corresponde à existência, em um país, região, estado ou município, do arcabouço referente a políticas públicas de meio ambiente, para fazer face a planejamento, estratégias e ações específicas para a gestão que garanta a qualidade ambiental no território respectivo.

No presente trabalho, apresenta-se, no primeiro tópico, o referencial analítico relativo a políticas públicas e participação, mencionando-se o papel do Estado, especialmente sua função de regulação no que toca às políticas ambientais. Ademais, contempla-se uma breve

contextualização histórica das políticas ambientais no Brasil, no sentido de fundamentar a análise do processo de gestão municipal para o meio ambiente. Esse destaque leva em consideração o aspecto de que a esfera de governo municipal é percebida como aquela em que se tornam mais visíveis as relações entre governo e sociedade, enquanto, no nível federal, são definidas as linhas gerais das políticas públicas.

No tópico seguinte, analisam-se os dados levantados na pesquisa, fazendo-se uma comparação entre os anos de 2002 e 2006, em relação à situação institucional de municípios da RMPA, observando-se os seguintes itens: estrutura administrativa, articulação institucional, Agenda 21, recursos financeiros e legislação ambiental. Para 2002, utilizam-se os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais — Suplemento de Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2005). Já para 2006, realizou-se um levantamento junto às prefeituras municipais, usando-se um questionário similar ao da pesquisa original.

2 Meio ambiente e políticas públicas no Brasil

2.1 Políticas públicas e participação

Podem-se definir políticas públicas como sendo “[...] o conjunto de decisões inter-relacionadas, definido por atores políticos, que tem como finalidade o ordenamento, a regulação e o controle do bem público” (Little, 2003, p. 18). Numa visão complementar, as políticas públicas constituem-se como o “[...] resultado da interação entre os atores coletivos e individuais que se relacionam de maneira estratégica a fim de fazer valer e articular seus diferentes projetos” (Ferreira, 1999, p. 218).

Entretanto observa-se o paradoxo contemporâneo, que consiste no surgimento de novas demandas sociais decorrentes da crise ambiental, no contexto do que se convencionou chamar de sociedade de risco, paralelamente à perda da capacidade do Estado em planejar, regular e fornecer alternativas de políticas para o atendimento dessas novas carências (Ferreira, 1999). Por outro lado, existe uma expectativa de que as novas formas de regulação sejam alternativas à “ação imperial do Estado”, mas que, ao mesmo tempo, enfrentem as limitações emanadas do ideário neoliberal que preconiza

a minimização do papel estatal na sociedade (Scardua; Bursztyn, 2003).

Ressalta-se a necessidade de que o Estado exerça a função de elemento central na institucionalização das questões ambientais com a perspectiva de sustentabilidade, afastando a idéia de um corpo estatal monolítico, rígido e inflexível (Ferreira, 1999).

Assim sendo, políticas ambientais seriam as políticas públicas responsáveis por garantir a existência de um meio ambiente de boa qualidade para todos os cidadãos do País, surgindo, desse novo enfoque, uma série de desafios técnicos e sociopolíticos (Little, 2003, p.18).

O objetivo principal da atual etapa da gestão ambiental é a criação de condições para que o processo de desenvolvimento socioeconômico seja atingido com o mínimo de degradação ambiental. Conforme Ribeiro (2000, p.148),

[...] trata-se de uma postura que exige articulação da gestão ambiental com a gestão sustentável de cada um dos recursos naturais — água, solo, fauna, flora, ar —, valorizando-os e evitando seu desperdício. Exige não apenas ações convencionais de controle e licenciamento ambiental, que já têm dado bons frutos no caso dos empreendimentos de grande porte, mas também ações preventivas e a identificação precisa dos problemas tecnológicos existentes nos pequenos empreendimentos industriais, minerários, agrícolas, das soluções tecnológicas limpas já disponíveis e que precisam ser disseminadas e de programas de inovações tecnológicas para despoluir os processos de produção.

Na esfera municipal, identificam-se instrumentos, instituições e normas legais que dão suporte à gestão ambiental e que apresentam, simultaneamente, dificuldades e oportunidades de uso. A estrutura administrativa formal dos municípios para gestão ambiental inclui: secretarias, departamentos, fundações, licenciamento, conselhos municipais do meio ambiente, fundos especiais do meio ambiente e, ainda, legislação sobre áreas de interesse especial.

Por sua vez, a temática da participação tem sido relevante no âmbito das políticas ambientais, porém salienta-se que, para ser efetiva, ela requer envolvimento da comunidade em todas as etapas do processo de formulação e gestão de políticas ambientais e acesso de todos à informação, além da institucionalização de mecanismos de poder sobre a tomada de decisões. Nesse sentido, um sistema de gestão ambiental implica a legitimação do processo de tomada de decisão, não se restringindo somente a uma estrutura administrativa formal (Bursztyn, 2001).

A abertura de canais de participação para diferentes atores sociais corresponde ao *modus operandi* de uma nova concepção de políticas públicas, que é a descentralização. Dentro de uma caracterização das políticas públicas quanto ao seu grau de centralização e/ou descentralização, podem-se observar as seguintes formas de atuação: (a) políticas públicas altamente centralizadoras; (b) em parceria com outras instituições e esferas de governo ou com organizações da sociedade civil; e (c) por meio de ações terceirizadas, desconcentradas ou mesmo descentralizadas para outras esferas de governo¹ (Scardua; Bursztyn, 2003).

Nesse contexto, a participação social é apontada como sendo o elo que une a esfera do indivíduo com a esfera da sociedade (Sayago apud Scardua; Bursztyn, 2003), ou seja, um “[...] processo de redefinição dos setores público e privado, visando redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente a ele não têm acesso”, devendo ser entendida como “[...] um processo continuado de democratização da vida municipal” (Jacobi apud Scardua; Bursztyn, 2003, p. 294-295).

Pode-se, então, concluir que a participação social se mostra fundamental para os sistemas democráticos, ressaltando-se, contudo, o papel do Governo no sentido de atuar imparcialmente para reduzir distorções de poder no interior do processo de tomada de decisões.

2.2 Políticas ambientais no Brasil

A finalidade central da gestão ambiental pública é garantir a qualidade de vida e a do meio ambiente, atendendo aos interesses da sociedade. No Brasil, sua evolução vai desde a fase inicial, na qual se enfatizou o combate à degradação dos recursos naturais, até o período recente, em que se vem buscando, gradualmente, fomentar o desenvolvimento sustentável. A atual fase exige mudança de postura dos órgãos e de agências ambientais, bem como nos tipos de relacionamento dessas entidades com as empresas e com a sociedade civil em geral (Ribeiro, 2000).

¹ Essas últimas formas de descentralização são definidas por Scardua e Bursztyn (2003) como: **desconcentração** - corresponde à transferência de algumas ações do governo central para escritórios regionais, preservando a relação hierárquica referente a cada órgão central; **parceria** - desmembramento necessário à descentralização; **terceirização de serviços** - contratação de terceiros para realizar obras públicas; **publicização** - transferência de ações para o setor público não estatal, sendo diferente de privatização.

Na análise histórica do quadro institucional referente ao conjunto de leis, políticas e órgãos governamentais vinculados à questão ambiental no Brasil, verifica-se que tudo que foi criado em termos de ações reguladoras até o final da década de 80 se limitava a estabelecer padrões de controle racional da exploração de recursos naturais utilizados no esforço desenvolvimentista. Essa tendência deixa claro que não se levavam em conta medidas preservacionistas, tampouco conservacionistas. Assim sendo, encontra-se na legislação ambiental brasileira, como marcos fundadores, o Código de Águas e o Código Florestal, ambos de 1934 (Drummond, 1998/99).

Já entre 1937 e 1961, foram criados os 16 primeiros Parques Nacionais do País, e, em 1965, foi lançado o Novo Código Ambiental Florestal, embora, até o momento, a política florestal brasileira não tenha se concretizado, pela falta de manejo efetivo das florestas no País. Em 1967, foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, o qual, mais tarde, junto com a Secretaria Especial do Meio Ambiente (de 1973), formou, em 1989, o atual Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (Drummond, 1998/99).

De 1979 a 1988, houve um avanço na institucionalidade da problemática ambiental no Brasil, que se manifestou, por um lado, através do melhoramento da regulamentação já existente e, por outro, pela ampliação do leque de questões, o que se explica, em parte, pelo maior interesse da sociedade, que vinha se organizando em grupos ambientalistas locais, bem como pela preocupação crescente de cientistas, técnicos e políticos.

Entretanto o aparato institucional para dar conta da gestão do meio ambiente no Brasil apresenta como marco fundamental a promulgação da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu uma política nacional ambiental, estabelecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), tendo como órgão superior o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Na criação do Sisnama, a Lei nº 6.938/81 também dispõe sobre a articulação e a responsabilidade de órgãos ambientais nos três níveis de governo, sendo que a Secretaria Especial do Meio Ambiente deteve o papel diretor do sistema.

Cabe salientar que, em 1985, foi promulgada a chamada lei de defesa dos interesses difusos, que permite abrir processos civis contra quaisquer agressores aos direitos de consumidores, ao patrimônio histórico e artístico e ao patrimônio ambiental (Drummond, 1998/99).

Também se ressalta o lançamento, no ano seguinte, da Resolução nº 001 do Conama, que trata da exigência

de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) para fins de licenciamento de atividades produtivas no Brasil (Drummond, 1998/99).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, de certa forma, concretizou o esforço que já vinha sendo desenvolvido, desde o final da década de 70, em termos da institucionalidade ambiental, incorporando muitas das reivindicações da sociedade civil. Dessa maneira, ela apresenta, no seu artigo 225, uma referência dedicada exclusivamente ao meio ambiente, declarando, pela primeira vez na história do País, que “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (Apud Little, 2003, p. 15).

Pode-se afirmar que os preceitos incorporados à Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que encerram o ciclo da política e da legislação ambiental iniciada em 1934, dão origem a uma nova fase sobre a temática do meio ambiente.

Assim, em 1990, instituiu-se a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (Semam-PR), bem como o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), como parte do Programa Nacional do Meio Ambiente, para financiar diversos projetos ambientais, com base nas solicitações procedentes das organizações governamentais e não-governamentais brasileiras.

Já, em 1992, a Semam-PR foi transformada em Ministério do Meio Ambiente (MMA), o qual sofreu algumas modificações até 1999, consolidando-se, porém, com essa denominação.

No entanto, cabe ressaltar que todo esse quadro institucional foi limitado no que diz respeito à sustentabilidade, havendo fragmentação e isolamento da área ambiental em nível de governo, em especial nas esferas de decisão das políticas de desenvolvimento (Viola, 1998/99).

No que toca à ação municipal na área ambiental, esta é respaldada não só por legislação nacional, como também por um grande conjunto de acordos e tratados internacionais, tais como a Agenda 21 e a Agenda Habitat², dentre outros, que enfatizam a importância da

² A Agenda 21 é um dos documentos resultantes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992, selando um compromisso entre os 179 países participantes da Conferência. Trata-se de um instrumento em prol do desenvolvimento sustentável, que propõe a conjugação da participação e da transformação social (IBGE, 2005). Já a Agenda Habitat é o documento aprovado por consenso pelos países participantes da Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos — Habitat II, realizada na cidade de Istambul, Turquia, em 1996, os quais se

gestão local e a participação popular, reconhecendo que, como nível de governo mais próximo à população, os municípios desempenham um papel essencial no processo de desenvolvimento sustentável. Como fundamentação legal nacional à gestão municipal do meio ambiente, considera-se que a Lei nº 6.938, de 1981, teve particular importância, por ter introduzido uma mudança de enfoque da ação governamental no Brasil, antes relativo exclusivamente ao crescimento econômico. Essa lei também provocou mudanças no sentido de descentralização das ações executivas, dando respaldo à atuação dos estados e dos municípios (Mello, 1995).

No nível municipal, são definidas como componentes do Sisnama as entidades locais responsáveis pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; observa-se, assim, o surgimento de órgãos do poder municipal.

A Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA) é um dos mecanismos do poder público local para definir diretrizes e estabelecer normas na forma de lei, que regulamentem as questões ambientais, visando regular a ação do poder público municipal com os cidadãos e as instituições públicas e privadas, respeitadas as competências federal e estadual. Ela recomenda a instituição do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SMMA), definindo sua estrutura e gestão e os instrumentos a serem utilizados. Similarmente à Política Nacional do Meio Ambiente, a forma de gestão da PMMA é constituída pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente, que se apresenta como órgão central/executor, com caráter deliberativo e/ou consultivo, com participação da sociedade. Além desse, participam também do SMMA alguns órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal, assim como as fundações responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental (Little, 2003).

A atividade de licenciamento, que se constitui como um dos instrumentos de gestão ambiental por parte dos municípios foi estabelecida a partir da Resolução nº 237/97, do Conama, que apresenta as diretrizes para o exercício dessa competência, exigindo que os municípios tenham profissionais habilitados em seu quadro de servidores (Little, 2003).

Como maneira de viabilizar financeiramente a PMMA, os municípios têm a prerrogativa de criar o seu Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), para o qual são canalizados recursos advindos de multas, penalidades, doações ou de dotação orçamentária e cujo objetivo é financiar programas, projetos e ações de iniciativas públicas e privadas. A PMMA inclui também instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual de Ação, o Plano Diretor Municipal, com as inovações do Estatuto da Cidade, o Código de Posturas, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, dentre outros, os instrumentos de controle e monitoramento, tais como fiscalização, banco de dados, licenciamento, e os de viabilização econômica, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Little, 2003).

Cabe ressaltar a importância da participação popular na gestão ambiental local, tanto nos Conselhos Municipais do Meio Ambiente, quanto nas audiências públicas ou, ainda, em outras instâncias de mobilização da sociedade relativamente a questões ambientais.

3 Análise da gestão ambiental em municípios da RMPA

A presente análise contempla a comparação entre dados dos anos de 2002 e 2006, em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, relativos à gestão ambiental municipal, no tocante aos aspectos: estrutura administrativa e articulação institucional; Agenda 21 e legislação ambiental e recursos financeiros.

Os dados para o ano de 2002 originam-se da Pesquisa de Informações Básicas Municipais — Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente 2002 (IBGE, 2005); já os de 2006 foram coletados diretamente junto às prefeituras municipais, através de questionário enviado por meio eletrônico.

Salienta-se que, dos 31 municípios que compõem a RMPA, 24 responderam ao questionário³, representando quase 80% da totalidade dos municípios.

comprometeram a implementar, monitorar e avaliar os resultados do seu Plano Global de Ação, voltado basicamente para questões relativas à habitação e ao saneamento (Fernandes, 2003).

³ Esse grupo corresponde aos Municípios de Alvorada, Araricá, Campo Bom, Canoas, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Parobé, Portão, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão.

3.1 Estrutura administrativa e articulação institucional

Parte-se da observação sobre a existência ou não, dentro da estrutura do município, de órgãos específicos que tratam da gestão ambiental. Constatou-se, entre os dois anos examinados, que houve um crescimento do percentual de municípios com Secretaria de Meio Ambiente, de 58% para 71% (Tabela A.1). Dentre estes, 50% em 2002 e 53% em 2006 possuíam secretarias que tratavam exclusivamente do meio ambiente (Tabela A.2). Dos que não possuíam Secretaria de Meio Ambiente, 90% em 2002 e 100% em 2006 apresentavam um departamento ou órgão similar para tratar das questões ambientais (Tabela A.3).

Complementarmente à existência de órgãos municipais voltados para a gestão ambiental, cabe levantar a disponibilidade de recursos humanos para atuação nesses órgãos. Assim, com relação ao número total de funcionários ativos de nível superior nessas instâncias administrativas específicas da RMPA, ocorreu um pequeno acréscimo no período examinado, de 161 para 184. Quanto ao número de funcionários ativos de nível médio e auxiliar, a variação foi de 877 para 940, mostrando a mesma tendência de crescimento (Tabela A.4). Cabe ressaltar a concentração (70%) de funcionários de nível médio e auxiliar em 2006, em Porto Alegre. Quanto aos servidores de nível superior, embora tenham diminuído de 75% para 57%, essa concentração ainda se mantém (Tabela A.5).

Como já foi mencionado na segunda parte do artigo, um outro órgão relevante da gestão ambiental é o Conselho Municipal de Meio Ambiente, pois, dentre outros aspectos, ele incorpora a participação da sociedade civil organizada na sua composição. Percebe-se que, em 2002, 83% dos municípios apresentavam esse tipo de conselho na sua estrutura institucional e que, em 2006, essa proporção subiu para 96% (Tabela A.6). Outras informações sobre o CMMA dizem respeito ao caráter do Conselho, à frequência de reuniões nos últimos 12 meses em relação à época da pesquisa e à proporção de representação da sociedade civil.

Observa-se a diferença do caráter do Conselho, que pode assumir a função consultiva ou deliberativa, sendo que os dados demonstram um peso maior para o caráter deliberativo nos dois anos examinados. Assim, em 2002, 62% dos municípios declararam possuir conselhos de caráter deliberativo, e 21%, de caráter consultivo; em 2006, o percentual de municípios com conselhos de função deliberativa aumentou para 75%, enquanto o percentual

de municípios com conselhos de função consultiva não apresentou alteração (Tabela A.7).

Sobre o segundo item, verifica-se que, tanto para 2002 como para 2006, mais da metade dos conselhos municipais (54%) se reunia mensalmente, ou com menor intervalo de tempo (Tabela A.8). Já a representação da sociedade dentro dos conselhos se mostrava significativa, pois correspondia a mais da metade dos componentes de cada conselho em 42% dos municípios, em 2002, e em 50% dos municípios, em 2006 (Tabela A.9).

Ainda sobre a estrutura administrativa e a articulação institucional, menciona-se a implementação de convênios ou de outros tipos de parcerias para ações ambientais municipais, nos 12 meses anteriores à pesquisa. Trata-se, aqui, de compromissos firmados entre órgãos governamentais ou entre estes e outras entidades. Dessa forma, em 2002, 67% dos municípios pesquisados dispunham dessa modalidade de articulação, havendo um acréscimo desse percentual para 79% em 2006 (Tabela A.10). Esses convênios têm-se estabelecido principalmente com órgãos públicos e com entidades da iniciativa privada (Tabela A.11), sendo que, entre os órgãos públicos, a maior parte dos convênios é realizada com os de nível estadual (Tabela A.12).

Com relação aos acordos administrativos que transferem atribuições de órgãos estaduais de meio ambiente para as municipalidades, em 2002 estavam firmados em 46% dos municípios e, em 2006, atingiam a metade destes (Tabela A.13). Esse quadro, embora pareça incipiente, mostra que esse conjunto de municípios se destaca frente à média nacional de 22% de municipalidades em 2002 (IBGE, 2005).

Dentre os tipos de atribuição assumidos pelos governos municipais, o mais freqüente consiste na atividade de licenciamento ambiental, que, inclusive, apresenta um incremento de 37,5% entre 2002 e 2006, significando um aumento de 8 para 11 municípios que passaram a licenciar (Tabela A.14).

Em termos dos consórcios intermunicipais, constata-se um pequeno decréscimo entre os anos examinados, ou seja, em 2002, eles existiam em 38% dos municípios, sendo que, em 2006, esse percentual se reduziu para 33% (Tabela A.15). De maneira geral, esses consórcios enfocam questões relativas a saneamento, tais como disposição de resíduos sólidos domésticos, qualidade da água, sistema de captação e distribuição de água potável e tratamento de esgoto urbano. Observa-se, em 2006, um número menor de municípios que apresentavam consórcios em todos os temas, com exceção dos consórcios respectivos ao

abastecimento de água e ao tratamento de esgoto (Tabela A.16).

Como último aspecto relevante desse bloco, indica-se a participação dos municípios em Comitês de Bacias Hidrográficas, que abarcava 96% dos municípios, isto é, apenas uma municipalidade não apresentava esse tipo de inserção para os dois anos examinados, enquanto as restantes participavam de um até três comitês (Tabela A.17). Na Tabela A.18, tem-se a relação das bacias hidrográficas com as participações dos municípios em seus comitês. Ressalta-se o fato de que esses dados não haviam sido levantados no questionário anterior, de 2002 (IBGE, 2005), dada a sua especificidade local.

3.2 Agenda 21 e legislação ambiental

A Agenda 21 local não apresentou significativa repercussão nos municípios estudados, visto que somente 17% haviam iniciado sua elaboração em 2002 e 29% em 2006 (Tabela A.19); já no que diz respeito à instalação dos respectivos fóruns que oficializam suas atividades, apenas 8% dos municípios, em 2002, e 13%, em 2006, apresentavam essas instâncias (Tabela A.20). Na Tabela A.21, pode-se observar a presença das seguintes entidades nos fóruns municipais: associações de moradores, órgãos de ensino e pesquisa, entidades empresariais e outras representações públicas.

Quanto ao estágio em que se encontrava a Agenda 21 nas municipalidades que haviam iniciado sua elaboração, percebe-se que, entre 2002 e 2006, houve um pequeno avanço em termos do número de municípios envolvidos, de quatro para sete no total. Contudo, no que se refere às etapas que constituem o processo como um todo, isto é, sensibilização e mobilização da comunidade, implementação e acompanhamento, definição do diagnóstico e metodologia, e elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, constata-se que esses municípios se concentram nos estágios intermediários da Agenda 21 local (Tabela A.22).

Como é de se esperar, na Agenda 21 local, os temas mais abordados dizem respeito a questões ambientais e sociais; os temas econômicos e outros são também mencionados (Tabela A.23).

Na análise da gestão ambiental, é relevante investigar se o município possuía legislação específica sobre meio ambiente, pois esta permite o atendimento de questões próprias do local. Nesse sentido, ressalta-se uma alta

proporção de municípios que apresentavam esse instrumento: 63% em 2002 e 88% em 2006 (Tabela A.24).

Relativamente ao tipo de legislação ambiental estabelecida pelos municípios, observa-se uma incidência maior de municípios com Lei Orgânica, evidenciando-se um grande crescimento desse tipo de legislação entre 2002 e 2006. Além desse, salienta-se o Código Ambiental e Capítulo ou Artigo do Plano Diretor como tipos de normas ambientais adotadas pelos municípios investigados (Tabela A.25).

3.3 Recursos financeiros

Para a implementação e a consolidação da gestão ambiental nas municipalidades, observa-se a necessidade de organizar uma estrutura de suporte financeiro, no sentido de respaldar as ações e os programas específicos. Sobre esse aspecto, constata-se que, ademais da dotação orçamentária própria, menos da metade das municipalidades recebia recursos financeiros específicos para o meio ambiente — apenas 38% delas em 2002 e 46% em 2006 (Tabela A.26). O recebimento desses recursos estava vinculado especialmente a duas situações, ou seja, recursos advindos do cumprimento de normas relacionadas a infrações ambientais (multas) e por concessão de licença ambiental, tanto em 2002 como em 2006, havendo um incremento considerável em 2006 para os dois casos mencionados (Tabela A.27).

Frente a outras modalidades de captação de recursos financeiros específicos para a gestão ambiental, apenas uma parcela reduzida dos municípios pesquisados informou ter recebido recursos oriundos de fontes, tais como os recursos do ICMS Ecológico⁴ (Tabela A.28) e de compensação ambiental⁵ (Tabela A.29).

⁴ O ICMS corresponde ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestaduais e Intermunicipais e de Comunicação. A criação do ICMS Ecológico no Brasil fundamenta-se no artigo 158 da Constituição Federal, que permite aos estados definir, em legislação específica, parte dos critérios para o repasse de recursos do ICMS aos municípios. A princípio apenas utilizado como "compensação", o ICMS Ecológico transformou-se, ao longo do tempo, também em instrumento de incentivo, direto e indireto à conservação ambiental, sendo este o seu principal papel atualmente (Loureiro, 2002).

⁵ O mecanismo de compensação ambiental surgiu com a Resolução Conama nº 010/1987, mas só ganhou força de Lei Federal com a publicação da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu a reparação a danos ambientais causados por empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA) (IBGE, 2005).

Entretanto pode-se apontar um incremento do percentual de municípios que contaram com recursos provenientes do Fundo Municipal de Meio Ambiente, de 21% em 2002 para 42% em 2006 (Tabela A.30), cabendo destacar que foi essa a fonte adicional que representou a maior contribuição para a gestão ambiental local.

4 Considerações finais

O quadro analisado permite algumas considerações sobre o aparato legal e administrativo local, no marco da dimensão institucional da sustentabilidade. Nessa orientação, cabe ressaltar a importância da existência de órgãos específicos dedicados à gestão ambiental em todos os municípios estudados, embora a maior parte deles não disponha de uma secretaria exclusiva para o trato dessa questão. Por outro lado, as municipalidades contempladas destacam-se por constituir uma legislação específica sobre o meio ambiente.

De maneira geral, pode-se considerar que a gestão ambiental nas municipalidades apresenta a necessidade de ampliar e qualificar sua estrutura administrativa com recursos humanos e técnicos, buscando-se superar a deficiência da maior parte dos municípios para a implementação de políticas de meio ambiente. Observa-se, outrossim, que as municipalidades tratam a questão ambiental como um item compartimentado e secundário, o que revela dificuldades principalmente no que diz respeito à articulação política e ao encaminhamento de reivindicações e de ações comuns junto às diversas instâncias do poder público.

Uma estratégia viável para responder a esses problemas configura-se:

- no estabelecimento de parcerias e associações entre os municípios, visando à troca de experiências e ao intercâmbio de idéias; e,
- na articulação de consórcios, no sentido de oferecer instrumentos e condições para ações na área ambiental, que ainda são muito pouco utilizadas.

Já com relação aos Comitês de Bacia, percebe-se uma significativa atuação dos municípios contemplados, levando em consideração que o Rio Grande do Sul é um dos estados pioneiros no Brasil, nessa modalidade de gestão de recursos hídricos.

No que diz respeito à participação social nos Conselhos Municipais do Meio Ambiente e em outras instâncias de mobilização relativamente a questões ambientais, esta ainda se encontra em um estágio

embrionário, denotando a fragilidade da organização da sociedade quanto a essa problemática. De forma similar, os municípios estudados apresentam uma baixa mobilização em torno da articulação da Agenda 21 local, que também pressupõe a participação de entidades da sociedade civil.

Por último, apontam-se carências na captação de recursos financeiros específicos para a área ambiental, o que pode representar a falta de uma maior agilidade por parte dos poderes locais de acionar os diferentes meios disponíveis para obter esses recursos.

Em síntese, apesar de se constatarem alguns avanços no aparato institucional que subsidia o processo de gestão ambiental em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, percebe-se a necessidade de que os governos locais implementem ações no sentido de constituir uma dinâmica organizacional que se oriente por princípios de gestão para a sustentabilidade.

Anexo

As Tabelas A.1 a A.30 referem-se aos 24 municípios da RMPA que responderam à pesquisa de 2006 (FEE), comparando-se os dados com os dos mesmos municípios para 2002 (IBGE).

Tabela A.1

Número de municípios que possuem Secretaria Municipal de Meio Ambiente na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Sim	14	58	17	71
Não	10	42	7	29
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.2

Número de municípios que possuem Secretaria Municipal de Meio Ambiente que trata exclusivamente de meio ambiente na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Sim	7	50	9	53
Não	7	50	8	47
TOTAL	14	100	17	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.3

Número de municípios da RMPA que não possuem Secretaria Municipal de Meio Ambiente, mas departamento ou órgão similar, na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Sim	9	90	7	100
Não	1	10	0	0
TOTAL	10	100	7	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.4

Número de funcionários por qualificação e municípios na RMPA — 2002 e 2006

MUNICÍPIOS	NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS ATIVOS DE NÍVEL SUPERIOR		NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS ATIVOS DE NÍVEL MÉDIO AUXILIAR	
	2002	2006	2002	2006
Alvorada	1	3	5	10
Araricá	1	1	0	1
Campo Bom	1	1	0	-
Canoas	7	8	81	119
Charqueadas	1	6	1	10
Dois Irmãos	1	3	3	2
Eldorado do Sul	1	1	2	4
Estância Velha	0	1	26	5
Esteio	4	5	26	24
Gravataí	3	8	3	14
Guaíba	6	2	45	4
Nova Hartz	1	1	2	6
Nova Santa Rita	0	1	0	-
Parobé	2	3	10	14
Portão	1	1	0	1
Porto Alegre	120	104	600	658
Santo Antônio da Patrulha	1	3	0	2
São Jerônimo	0	-	1	1
São Leopoldo	1	15	39	54
Sapiranga	2	3	1	1
Sapucaia do Sul	1	1	0	6
Taquara	3	3	29	-
Triunfo	2	6	0	1
Viamão	1	4	3	3
TOTAL	161	184	877	940

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.5

Razão do número de funcionários do Município de Porto Alegre pelo total de funcionários dos municípios da RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS ATIVOS DE NÍVEL SUPERIOR		NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS ATIVOS DE NÍVEL MÉDIO AUXILIAR	
	2002	2006	2002	2006
Porto Alegre	120	104	600	658
Municípios da RMPA	161	184	877	940
Razão	75	57	68	70

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.6

Número de municípios que possuem Conselho Municipal de Meio Ambiente na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Sim	20	83	23	96
Não	4	17	1	4
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.7

Número de municípios por caráter do Conselho Municipal de Meio Ambiente na RMPA — 2002 e 2006

CARÁTER DO CMMA	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Consultivo	5	21	5	21
Deliberativo	15	62	18	75
Não respondeu	4	17	1	4
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.8

Número de municípios por frequência de reunião do Conselho Municipal de Meio Ambiente na RMPA — 2002 e 2006

REUNIÃO DO CMMMA	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Não se reuniu	3	13	3	13
Mensal ou menos	13	54	13	54
Bimestral/trimestral	3	13	3	13
Quadrimestral/semestral	0	0	2	8
Irregular	1	4	2	8
Não respondeu	4	16	1	4
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.9

Número de municípios por proporção de representação da sociedade civil no Conselho Municipal de Meio Ambiente na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Menos de 50%	2	8	2	8
50%	8	33	9	38
Mais de 50%	10	42	12	50
Não respondeu	4	17	1	4
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.10

Número de municípios que implementaram convênios ou outro tipo de parceria na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Sim	16	67	19	79
Não	8	33	5	21
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.11

Número de municípios por entidades conveniadas na RMPA — 2002 e 2006

ENTIDADES CONVENIADAS	2002	2006
Universidade/órgão de ensino e pesquisa	5	7
ONG	2	7
Órgão público	9	12
Empresa estatal	1	4
Iniciativa privada	8	10
Instituição/órgão internacional	2	7
Outro	1	0

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.12

Número de municípios com parceria, por esfera de órgão público, na RMPA — 2002 e 2006

ESFERA DE ÓRGÃO PÚBLICO	2002	2006
Municipal	2	7
Estadual	6	9
Federal	2	5

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.13

Número de municípios que mantêm acordo administrativo sobre transferência de atribuições com órgão de meio ambiente estadual na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Sim	11	46	12	50
Não	13	54	12	50
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.14

Número de municípios por tipo de atribuição transferido pelo Governo Estadual na RMPA — 2002 e 2006

TIPO DE ATRIBUIÇÃO	2002	2006
Fiscalização e combate à poluição do ar	1	2
Gestão de recursos hídricos	1	1
Gestão de recursos florestais	3	-
Gestão de recursos-solo	2	1
Licenciatura ambiental	8	11
Outras gestões	4	-

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.15

Número de municípios que participam de consórcio intermunicipal na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Sim	9	38	8	33
Não	13	54	16	67
Não respondeu	2	8	-	-
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.16

Número de municípios, por temática do consórcio intermunicipal, na RMPA — 2002 e 2006

TEMÁTICAS	2002	2006
Deslizamento de encostas	1	-
Disposição de resíduos sólidos domésticos	6	3
Enchentes	3	-
Planos diretores locais e regionais	2	-
Presença de vetor de doenças	3	1
Qualidade da água	6	4
Recuperação de áreas degradadas	5	1
Sistema de captação e distribuição de água potável	4	5
Tratamento de esgoto urbano	5	5
Uso de recursos naturais	4	1
Zoneamento ecológico-econômico regional	2	-
Outros	2	-

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.17

Número de municípios por quantidade de comitês de bacia hidrográfica de que participam na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Nenhum	1	4	1	4
Um comitê.	13	54	14	59
Dois comitês	9	38	7	29
Três comitês	1	4	2	8
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.18

Número de municípios por comitê de bacia hidrográfica de que participam na RMPA — 2002 e 2006

COMITÊS	2002 (1)	2006
Bacia hidrográfica do rio Gravataí	...	5
Bacia hidrográfica do rio dos Sinos	...	13
Bacia hidrográfica do Baixo Jacuí	...	2
Bacia hidrográfica do Caí	...	3
Bacia hidrográfica do lago Guaíba	...	5
Bacia hidrográfica Delta do Jacuí	...	2
Paranhana	...	2
Bacia hidrográfica dos rios Taquari-Antas	...	1
Bacia hidrográfica do rio Jacuí	...	1

FONTE: FEE/NIS.
(1) Os dados do ano de 2002 não constam no *site* do IBGE.

Tabela A.19

Número de municípios que deram início à elaboração da Agenda 21 local na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Sim	4	17	7	29
Não	20	83	17	71
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.20

Número de municípios que instalaram o Fórum da Agenda 21 local na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Sim	2	8	3	13
Não	22	92	8	33
Não respondeu	-	-	13	54
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.21

Número de municípios por entidades que participam do Fórum da Agenda 21 local na RMPA — 2002 e 2006

ENTIDADES	2002	2006
Outras representações públicas	1	3
Associação ambientalista	1	2
Associação de moradores	2	3
Associação profissional	1	1
Entidade de ensino e pesquisa	1	3
Entidade empresarial	1	3
Entidade religiosa	1	2
Entidade de trabalhadores	1	2
Outras	-	1

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.22

Número de municípios por estágio da Agenda 21 local na RMPA — 2002 e 2006

ESTÁGIOS	2002	2006
Sensibilização e/ou mobilização da comunidade	1	1
Implementação e/ou acompanhamento da Agenda 21 local	2	3
Definição de diagnóstico e metodologia	-	3
Elaboração do plano de desenvolvimento sustentável	1	-

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.23

Número de municípios da por tema da Agenda 21 local na RMPA — 2002 e 2006

TEMAS	2002	2006
Temas ambientais	4	8
Temas sociais	2	8
Temas econômicos	1	3
Outros temas	1	-

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.24

Número de municípios que possuem legislação específica para a questão ambiental na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Sim	15	63	21	88
Não	9	37	2	8
Não respondeu	-	-	1	4
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.25

Número de municípios por forma de elaboração de legislação ambiental na RMPA — 2002 e 2006

LEGISLAÇÃO	2002	2006
Capítulo/artigo da Lei Orgânica	6	12
Capítulo/artigo do Plano Diretor	4	10
Capítulo/artigo do Plano de Desenvolvimento Urbano	2	3
Capítulo/artigo do Plano Diretor para Resíduos Sólidos	4	1
Capítulo/artigo do Plano Diretor para Drenagem Urbana	2	-
Capítulo/artigo do Zoneamento Ecológico-Econômico Regional	-	1
Capítulo/artigo do Código Ambiental	8	11
Capítulo/artigo das Leis de Criação de Unidades de Conservação	2	2
Outras formas	3	5

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.26

Número de municípios que receberam recursos financeiros específicos para o meio ambiente na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Sim	9	37	11	46
Não	15	63	12	50
Não respondeu	-	-	1	4
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.27

Número de municípios por tipo de recurso ambiental recebido na RMPA — 2002 e 2006

RECURSO AMBIENTAL	2002	2006
Concessão de licença ambiental	5	8
Convênio cooperação técnica ou outra parceria	2	2
Financiamento a fundo perdido	-	1
ICMS ecológico	-	1
Multa ambiental	8	14
Repasse do Governo Federal e/ou Estadual	4	2
<i>Royalties</i> ou compensação	1	1
Outras fontes	-	1

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.28

Número de municípios que receberam ICMS ecológico na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Não recebeu	24	100	10	42
Recebeu	-	-	1	4
Não respondeu	-	-	13	54
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.29

Número de municípios por situação relativa à compensação ambiental prevista na Lei nº 9.985/2000 na RMPA — 2002 e 2006

SITUAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
O município não se beneficiou da Lei	21	88	19	80
O município beneficiou-se da Lei e conhece o valor investido	2	8	2	8
Beneficiou-se da Lei, mas desconhece o valor investido	1	4	1	4
Não respondeu	-	-	2	8
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Tabela A.30

Número de municípios que contaram com recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente na RMPA — 2002 e 2006

DISCRIMINAÇÃO	2002		2006	
	Número	%	Número	%
Sim	5	21	10	42
Não	19	79	4	16
Não respondeu	—	—	10	42
TOTAL	24	100	24	100

FONTE: IBGE.
FEE/NIS.

Referências

BURSZTYN, Marcel (Org.). **Ciência, Ética e Sustentabilidade: desafios ao novo século**. São Paulo: Cortez Editora; Brasília: UNESCO, 2001.

DRUMMOND, José Augusto. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. **Ambiente e sociedade**, v. 2, n. 3 e 4, 1998/99.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <<http://www.unhabitat-rolac.org/>>. Acesso em: 16 out. 2008.

FERREIRA, Leila da Costa. A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998. 154 p. Resenha de: TAVOLARO, Sergio B. F. **Ambiente e sociedade**, v. 2, n. 5, 1999.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente 2002**. Rio de Janeiro, 2005.

LITTLE, Paul E. (Org.). **Políticas ambientais no Brasil: análises e experiências**. São Paulo: Ed. Peirópolis; Brasília: IIE, 2003.

LOUREIRO, Wilson. **ICMS Ecológico** — a consolidação de uma experiência brasileira de incentivo à conservação da biodiversidade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3. Curitiba. **Anais** Curitiba, 2002. Disponível em: <<http://www.floresta.ufpr.br/posgraduacao/seminarios/>>. Acesso em: 21 out. 2008.

MELLO, Loretta Portofé de. O processo de solicitação e análise do RIMA. In: VERDUM, Roberto; MEDEIROS, Rosa Maria Vieira (Orgs). **RIMA-Relatório de Impacto Ambiental**: Legislação, elaboração e resultados. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1995.

RIBEIRO, Maurício Andrés. **Ecologizar**: pensando o ambiente humano. Belo Horizonte: Rona, 2000.

SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida: descentralização da política ambiental no Brasil. In: MEIO ambiente, desenvolvimento e sociedade. Brasília: UnB, 2003.

SILVA, José de Souza. CHEAZ, Juan; ROMERO, Johana. **La dimensión institucional del desarrollo sostenible**. São José (Costa Rica); Isnar, 2001. Proyecto “Nuevo Paradigma”; Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional/ISNAR. (Mimeo).

VIOLA, Eduardo. As políticas públicas do primeiro governo Cardoso sob a ótica da sustentabilidade. **Ambiente e Sociedade**, v. 2, n. 3 e 4, 1998/99.