



MEIO AMBIENTE E FEDERAÇÃO: experiências de municípios pernambucanos

Ivo Vasconcelos Pedrosa¹
Carolina Ferreira Lima Peregrino²

Resumo: Esta pesquisa foca dois aspectos de grande atualidade: o meio ambiente, com perspectivas de permanecer uma grande prioridade da humanidade pelos próximos séculos; e a federação brasileira, que tem ocupado o topo da lista de prioridades nas discussões, com vários temas. O foco da pesquisa está nas relações intergovernamentais relativas à utilização de instrumentos de gestão ambiental. A pesquisa examina os aspectos federativos da atuação de municípios mais populosos das 12 Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco com relação à proteção e restauração do meio ambiente, natural e construído.

Palavras-chaves: Cooperação federativa; Pernambuco-Brasil; Governo municipal.

Abstract: This research focuses on two aspects of great relevance: the first, the environment, with prospects to remain a high priority of mankind for the next centuries; the second one, the Brazilian federation, which has occupied the top of the list of priorities in recent discussions with several themes. The research focus is on intergovernmental relations for the use of environmental management tools. The research examines the federal aspects of the performance of the 12 most populated municipalities of Pernambuco Development Regions with respect to protection and restoration of the environment, both the natural and the built one.

Key words: Federative cooperation; Pernambuco, Brazil; local government.

¹ Doutor. Universidade de Pernambuco (UPE). ivo.pedrosa@upe.br

² Estudante. Universidade de Pernambuco (UPE).



1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa é parte de investigação mais ampla (PEDROSA, 2011) sobre as alterações ambientais e a utilização de instrumentos de gestão ambiental pelos municípios mais populosos de Pernambuco. Ela foca dois aspectos de grande atualidade: o primeiro, o meio ambiente, com perspectivas de permanecer uma grande prioridade da humanidade pelos próximos séculos, em virtude da crise ambiental que se instalou nas últimas décadas; o segundo, a federação brasileira, que tem ocupado o topo da lista de prioridades nas discussões, com vários temas.

O foco da pesquisa está nas relações intergovernamentais relativas à utilização de instrumentos de gestão ambiental. Os marcos significativos recentes dessa questão foram: a Lei Complementar nº 140/2011, que estabelece regras para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e a Lei dos Consórcios, de 2005, que regula as relações entre os entes federados na execução cooperada de programas de ação.

A presente pesquisa examina os **aspectos federativos** da atuação de 26 municípios mais populosos das 12 Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco com relação à proteção e restauração do meio ambiente, natural e construído. A distribuição dos 26 municípios pelas 4 mesorregiões do Estado foi a seguinte: 11 na Região Metropolitana; 3 na Mata; 7 no Agreste e 5 no Sertão. São eles: Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata (RMR); Carpina, Paudalho e Vitória de Santo Antão (Zona da Mata); Bezerros, Brejo da Madre de Deus, Caruaru, Garanhuns, Gravatá, Pesqueira e Santa Cruz do Capibaribe (Agreste); Araripina, Arcoverde, Petrolândia, Petrolina e Serra Talhada (Sertão). Especificamente, são examinados alguns tipos de instrumentos de gestão: convênios, acordos, consórcios e transferências de recursos específicos para a área ambiental. O período analisado abrangeu um número variado de anos, dependendo das últimas respostas obtidas; mas, compreende os anos de 2002 e anos mais recentes (2006-2012).

2. OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa foi identificar a evolução, entre os anos de 2002 e 2012, a utilização de instrumentos de gestão ambiental, em cooperação com a União e o Estado de



Pernambuco, de modo a focar nos aspectos federativos do enfrentamento da crise ambiental.

3. MÉTODO

A investigação, quanto aos fins, é uma pesquisa descritiva e, ao mesmo tempo, aplicada. Descritiva, porque buscou mostrar a situação de municípios de Pernambuco quanto ao grau de atuação dos governos locais. Ao mesmo tempo, a pesquisa foi aplicada, pois visou a contribuir para mudanças na atuação dos governos locais. Do ponto de vista dos meios de investigação, a pesquisa se apresentou como de campo e documental. De campo, porque houve coleta de dados, pela equipe do NUPESP, junto aos gestores ambientais. Documental, porque foram examinados documentos obtidos junto às Prefeituras e bases de dados do IBGE (2005). O levantamento de campo foi procedido com a aplicação de questionários com o mesmo conteúdo do utilizado pelo IBGE na pesquisa sobre meio ambiente, relativa a 2002. O envio do questionário foi feito por mensagem eletrônica para endereços obtidos por telefone. As respostas foram recebidas também por mensagem eletrônica. Posteriormente ao recebimento do questionário e a partir da comparação com os dados de 2002, obtidos pelo IBGE, foram feitas entrevistas com gestores das Prefeituras, de modo a se investigarem os fatores determinantes, seja das principais alterações ambientais, seja do estágio encontrado na implementação de políticas ambientais municipais.

4. RESULTADOS

Os dados obtidos referem-se à utilização de instrumentos de gestão ambiental cooperativos, com os Governos Federal e Estadual bem como com universidades, organizações não governamentais e entidades lucrativas.

As informações prestadas pelas 26 Prefeituras se referem aos últimos 12 meses antes do preenchimento do questionário. Procurou-se comparar o ano mais recente disponível com o ano de 2002, para o qual o IBGE fez o levantamento para todos os municípios do País (IBGE, 2005).

Os instrumentos cooperativos examinados na investigação foram: a) convênios; b) acordo administrativo com o órgão estadual de meio ambiente para transferência de atribuições; c)



a participação em consórcio; d) a obtenção de recursos financeiros para aplicação na área do meio ambiente.

As tabelas 1 a 4 evidenciam, para o início do período analisado (2002) e para ano mais recente (de 2006 a 2012), a depender das respostas ao questionário obtidas, o quantitativo de municípios, dentre os 26 alcançados pela pesquisa, em que houve a utilização ou não dos instrumentos de gestão ambiental que se procurou examinar em municípios importantes, em população, do Estado de Pernambuco.

As tabelas 1 a 4 reúnem, segundo as quatro mesorregiões do Estado, os quantitativos de municípios que utilizaram, em 2002 e em ano mais recente, esses instrumentos de gestão.

Tabela 1

Pernambuco – Número de Prefeituras que firmaram convênios para execução de ações na área ambiental, segundo os tipos de entidades e as mesorregiões do Estado – 2002 ano mais recente entre 2006 e 2012

| Tipos de entidades | RMR | | Mata | | Agreste | | Sertão | | Total | |
|-----------------------------------|------|-------------|------|----------|---------|----------|--------|----------|-------|----------|
| | 2002 | Ano recente | 2002 | Ano rec. | 2002 | Ano rec. | 2002 | Ano rec. | 2002 | Ano rec. |
| Órgão público | 7 | 7 | 1 | 1 | 3 | 4 | 2 | 3 | 13 | 15 |
| Empresa estatal | 4 | 3 | | 1 | | 1 | | 1 | 4 | 6 |
| Iniciativa privada | 2 | | | | | | | | 2 | |
| Instituição internacional | 2 | | | | | | | | 2 | |
| ONG | 4 | | | | | | | | 4 | |
| Universidade ou órgão de pesquisa | 6 | 3 | 1 | | | 1 | 2 | 2 | 9 | 6 |
| Outro | | | | | | | | | | |
| Total | 25 | 13 | 2 | 2 | 3 | 6 | 4 | 6 | 34 | 27 |

Tabela 2

Pernambuco – Número de Prefeituras que mantêm acordos administrativos para execução de ações na área ambiental, segundo os objetos dos acordos e as mesorregiões do Estado – 2002 e ano recente entre 2006 e 2012.



| Tipos de acordo | RMR | | Mata | | Agreste | | Sertão | | Total | |
|---|----------|-------------|------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | 2002 | Ano recente | 2002 | Ano rec. | 2002 | Ano rec. | 2002 | Ano rec. | 2002 | Ano rec. |
| Fiscalização e Combate à poluição do ar | | 1 | | | | | 1 | 1 | 1 | 2 |
| Gestão de Recursos Hídricos | 1 | 1 | | | | | | | 1 | 1 |
| Gestão de Recursos Florestais | | 2 | | | | | | | | 2 |
| Gestão de Recursos Pesqueiros | | | | | | | | | | |
| Gestão de Recurso Solo | 1 | | | | | | | | 1 | |
| Licenciamento Ambiental | | 1 | | | 1 | | 1 | 1 | 2 | 2 |
| Outras gestões | 1 | | | | | | | | 1 | |
| Total | 3 | 5 | | | 1 | | 2 | 2 | 6 | 7 |

Tabela 3

Pernambuco – Número de Prefeituras que receberam recursos financeiros para execução de ações na área ambiental, segundo a destinação ou a natureza dos recursos e as mesorregiões do Estado – 2002 e ano recente entre 2006 e 2012.

| O recurso foi recebido para ou devido a: | RMR | | Mata | | Agreste | | Sertão | | Total | |
|---|------|----------|------|----------|---------|----------|--------|----------|-------|----------|
| | 2002 | Ano rec. | 2002 | Ano rec. | 2002 | Ano rec. | 2002 | Ano rec. | 2002 | Ano rec. |
| Concessão de licença ambiental | | 2 | | | | | | 1 | | 3 |
| Convênio cooperação técnica ou outra parceria | 1 | 3 | | | | 2 | 1 | | 2 | 5 |
| Empréstimo | | | | | | | | | | |
| Financiamento a fundo perdido | 2 | | | | | | | | 2 | |
| ICMS Ecológico | | 5 | | | | 4 | | | | 9 |
| Multa ambiental | 1 | 3 | | | | 1 | | 1 | 1 | 5 |



| | | | | | | | | | |
|--|---|----|--|--|---|---|---|----|----|
| Repasso do Governo Federal ou Estadual | 3 | 4 | | | 1 | 2 | | 5 | 5 |
| Royalties ou Compensação | 1 | 1 | | | | | | 1 | 1 |
| Outras fontes | | | | | 1 | | | | 1 |
| Total | 8 | 18 | | | 9 | 3 | 2 | 11 | 29 |

Tabela 4

Pernambuco – Número de Prefeituras que participam de consórcios para execução de ações na área ambiental, segundo os temas dos consórcios e as mesorregiões do Estado – 2002 e ano recente entre 2006 e 2012.

| Tipo de consórcio | RMR | | Mata | | Agreste | | Sertão | | Total | |
|--|------|----------|------|----------|---------|----------|--------|----------|-------|----------|
| | 2002 | Ano rec. | 2002 | Ano rec. | 2002 | Ano rec. | 2002 | Ano rec. | 2002 | Ano rec. |
| Deslizamento de encostas | 2 | 6 | | | 1 | | | | 3 | 6 |
| Disposição de resíduos sólidos domésticos | 6 | 5 | 1 | | 2 | 2 | 2 | 1 | 11 | 8 |
| Enchentes | 3 | 2 | | | 1 | | | | 4 | 2 |
| Planos diretores locais e regionais | 2 | 4 | 1 | | 1 | | 1 | | 5 | 4 |
| Presença de vetor de doenças | 2 | 4 | | | 1 | | 1 | | 4 | 4 |
| Qualidade da água | 3 | | 1 | | 2 | | 2 | | 8 | |
| Recuperação de áreas degradadas | 3 | 1 | | | 2 | | 1 | | 6 | 1 |
| Sistema de captação e distribuição de água potável | 2 | | 1 | | 1 | | 1 | | 5 | |
| Tratamento de esgoto urbano | 3 | | 1 | | 2 | | 1 | | 7 | |
| Uso de recursos naturais | 4 | 2 | 1 | | 2 | | 1 | | 8 | 2 |



| | | | | | | | | | | |
|---|----|----|---|---|----|---|----|---|----|----|
| Zoneamento ecológico-econômico regional | 3 | 3 | 1 | | 2 | 1 | 1 | | 7 | 4 |
| Outros | 4 | 4 | | | 1 | 1 | 1 | | 6 | 5 |
| Total | 37 | 31 | 7 | 0 | 18 | 4 | 12 | 1 | 74 | 36 |

5. ANÁLISE

5.1. Utilização de Convênios e Outros Instrumentos de Parceria

No período investigado constatou-se redução na utilização de quase todos os tipos desses instrumentos de gestão ambiental. A exceção é para convênios com órgãos públicos, utilizados por 15 municípios no ano mais recente em comparação com 13 que declararam utilizá-los em 2002, dentre os 26 pesquisados. A parceria com instituições lucrativas, internacionais e não governamentais só foi constatada em 2002 e em apenas dois municípios da RMR.

5.2. Transferência de Atribuições

Este é um recurso de gestão muito pouco explorado. Apenas 6 municípios em 2002 e 7 nos anos mais recentes, dentre os 26 investigados, obtiveram competência originalmente do Estado para a atuação na área ambiental. E está na RMR mais da metade dos casos. Destaque-se que na mesorregião Mata não se registrou nenhum caso nos 3 municípios dessa mesorregião alcançados pela pesquisa. A fiscalização e combate à poluição do ar, a gestão de recursos florestais e o licenciamento ambiental são, nos anos recentes, as modalidades utilizadas.

5.3. Recursos Financeiros para a Área Ambiental

O ICMS Ecológico ou "ICMS Socioambiental", como é denominado em Pernambuco, é o tipo de recurso com maior utilização: 9 dos 29 casos. A multa ambiental foi encontrada em uso em 5 dos 26 municípios, um número igual ao dos que mantêm convênio de cooperação técnica ou outra parceria e dos que receberam repasse dos Governos Federal e Estadual.

5.4. Os Consórcios

A participação em consórcios de todos os temas reduziu-se no período examinado, tendo sido de 74 casos em 2002 e cerca da metade (36) nos anos mais recentes. Por outro lado,



também nesse instrumento, a utilização mais frequente é na RMR, onde estão 31 dos 36 casos nos anos recentes. A disposição de resíduos sólidos domésticos era em 2002, e continua sendo, o tema com maior incidência da prática do consórcio. Cabe destaque para o fato de as reduções terem ocorrido nas áreas de água e saneamento (20 casos em 2002 e nenhum em ano mais recente): qualidade da água; sistema de captação e distribuição de água potável; e tratamento de esgoto urbano. Por outro lado, além dos resíduos sólidos domésticos, o deslizamento de encostas foi o tema mais gerenciado por meio de consórcio e, nos anos recentes, apenas na RMR. Em terceiro lugar, três temas, com 4 casos, nos anos recentes: planos diretores locais e regionais; presença de vetor de doenças; e zoneamento ecológico-econômico regional.

5.5. Uma Síntese por Região

Na RMR, observa-se uma tendência claramente decrescente na utilização dos instrumentos cooperativos, exceto quanto aos repasses de recursos federal e estadual.

No Agreste, os dados recentes apresentam uma situação um pouco melhor que a de 2002, com exceção dos dados relativos aos consórcios. Estes apresentaram uma tendência a grande decréscimo. O destaque vai novamente para o aumento, mesmo que em níveis ainda ínfimos, no número de municípios que relataram repasses do governo estadual e federal e também para a presença de parcerias com empresa estatal e universidade, fato que não figurava nos dados de 2002.

O Sertão apresenta uma situação bem ruim com relação às outras regiões. Apesar de ter conseguido aumentar o número de parcerias, a região teve uma queda brusca no número de consórcios. Além disso, o número de repasses públicos para as ações ambientais chegou ao nível zero, situação não vista no ano de 2002.

Na Zona da Mata a situação praticamente estagnou. Com exceção de uma parceria mais que no ano de 2002, todos os outros dados permaneceram semelhantes aos desse ano e, adicionalmente, bem críticos, visto que não foram relatados repasses, o número de consórcios caiu a zero e o número de parcerias foi muito baixo.

6. CONCLUSÕES

Os resultados da pesquisa apontaram para uma baixa utilização dos instrumentos cooperativos de gestão ambiental por parte dos municípios pernambucanos. Isto ocorreu



mesmo em anos posteriores, por exemplo, à edição das Lei dos Consórcios Públicos de 2005. Trata-se de investigar, no futuro, os fatores que levam à não exploração de instrumentos eficazes, e assim se consideram porque os mesmos são tanto mais utilizados quanto mais elevada é a renda da população. Isto é o que indica a pesquisa do IBGE (2005, p. 33), com relação às parcerias: “Os municípios das Regiões Norte e Nordeste são os que menos realizaram parcerias (38% e 27%, respectivamente), ficando abaixo da média nacional (45%) e das demais regiões, que variaram entre 52% e 56%”.

7. REFERÊNCIAS

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente 2002*. 2005. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/meio_ambiente_2002/meio_ambiente2002.pdf. Acesso em 05 de novembro de 2010.

PEDROSA, Ivo V. *Crise Ambiental: é Possível Obter Contribuição dos Governos Locais para Minimizá-la? Um Exame do Caso de Pernambuco*. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), realizado no Rio de Janeiro, de 23 a 27 de maio de 2011. Disponível em http://www.nupestp.org/www.nupestp.org/public_html/arquivos/Texto_Ivo_Pedrosa_XIVenapur_25mai11.pdf. Acesso em 28 de agosto de 2011