

POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DOS MUNICÍPIOS BAIANOS

GT 1 – Desenvolvimento Territorial, Economia Rural, do Turismo e do Meio Ambiente

Felipe Santos da Silva¹
Geovânia Silva de Sousa²

RESUMO

A discussão sobre o meio ambiente está cada vez mais presente na sociedade atual devido a mais intensa preocupação com a escassez dos recursos naturais e seu mau uso. Nesse processo, o poder público pode atuar como regulador do uso e mediador de conflitos resultantes dos problemas ambientais, afim de garantir o direito constitucional do cidadão, que é ter acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para garantir qualidade de vida para as gerações presentes e futuras. Sob tais perspectivas este estudo buscou apresentar a estrutura organizacional dos municípios baianos para a implementação e execução das políticas públicas de gestão ambiental. As análises foram feitas a partir da estatística inferencial utilizando dados do IBGE. Depreende-se do estudo que apenas uma pequena parcela dos municípios baianos possui estrutura organizacional para gestão ambiental. Nesse sentido faz-se necessário que o Estado busque aproximar-se mais dos municípios e instrumentaliza-lo para que a responsabilidade compartilhada em relação às questões ambientais seja efetiva e as benesses sejam tanto registradas como também experienciada pela sociedade através de maior qualidade de vida.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Política Ambiental. Gestão ambiental compartilhada

1 INTRODUÇÃO

Após a segunda guerra mundial, houve um notório crescimento populacional aliado à ávida necessidade por produtos, o que levou a uma veloz industrialização e urbanização da sociedade, sem preocupação com os impactos por suas atividades sobre o meio natural, acarretando em uma série de problemas ambientais. Segundo o relatório WWI, 2010, são extraídos anualmente, em média, 60 bilhões de toneladas de recursos naturais, que representa

¹ Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz. e-mail: felipe77@outlook.com

² Doutora em Economia Aplicada pela UFV., Professora Visitante do Departamento de Ciências Econômicas da UESC. e-mail: gsilvadsousa@gmail.com

50% a mais do que era extraído há trinta anos, representando, assim, que a população mundial já consome cerca de 30% a mais da capacidade de regeneração do planeta.

Nesse contexto, aconteceu algo que pode ser denominado como “o despertar da consciência ecológica”, o qual foi marcado pela iniciativa de diversos países em promover formas alternativas de desenvolvimento que integrassem a preservação da natureza e seus recursos. Assim foram instauradas diversas conferências internacionais sobre o meio ambiente, as quais discutiam sobre as melhores estratégias, metas e ações pautadas sob uma perspectiva de preservação dos recursos naturais sem refrear o desenvolvimento econômico.

Dentre outras, destaca-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, realizada ano de 1992, no Rio de Janeiro. Nessa conferência foram assinados cinco, dos mais importantes, acordos internacionais: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Agenda 21; os Princípios para a Administração Sustentável das Florestas; a Convenção da Biodiversidade; e a Convenção do Clima. Também ficou definido que a cada dez anos uma nova conferência deveria ser realizada para ampliar as discussões e avaliar se as metas estavam sendo cumpridas.

Nessas conferências são criadas as políticas internacionais de gestão ambiental que servem para balizar a criação de políticas públicas observando as especificidades dos países, tal como no Brasil. Sendo assim, a determinação de mecanismos e ações voltados para a proteção ambiental global requer a participação efetiva dos países.

No Brasil, o poder público é o principal responsável pela proteção ambiental em seu território, através de suas diversas esferas, cabe a ele intervir no processo como mediador de conflitos e interesses com o objetivo de evitar que as ações de determinados atores sociais provoquem alterações que ponham em risco a qualidade de vida da população.

A Política Nacional do Meio Ambiente propõe a descentralização da gestão ambiental envolvendo as três esferas de governo: federal, estadual, e municipal de forma integrada. A União tem o papel de regulamentar, emitir normas para a rede integrada do sistema, atualizar o fluxo de informações, estabelecer as diretrizes da política de educação ambiental e promover a fiscalização dos licenciamentos que extrapolem as competências estaduais. Aos estados e municípios cabem as mesmas atribuições de fiscalizar considerando a abrangência territorial. Tendo em vista a responsabilidade tanto dos estados quanto dos municípios de fiscalizar, regular e coordenar as ações ambientais surge o seguinte questionamento: Qual a estrutura organizacional dos municípios baianos para a implementação e execução das políticas públicas de gestão ambiental?

Destarte, o poder público é o detentor de poderes e obrigações estabelecidas na legislação, permitindo o controle e o ordenamento dos recursos ambientais até a reparação e a prisão de indivíduos pelo dano ambiental, responsabilizando pelos padrões de qualidade ambiental, avaliação dos impactos ambientais, licenciamento e revisão de atividades poluidoras ou que possuem potencial poluidor, criação de áreas protegidas e outras ações necessárias ao cumprimento de sua ação mediadora (Quintas, 2006).

Ademais, é dever do estado e da sociedade assegurarem que os recursos naturais sejam utilizados de forma racional. No Art. 221, §1 da Constituição Federal de 1988, consagra o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, um bem de uso comum essencial à sadia qualidade de vida, atribuindo a responsabilidade de sua preservação e defesa não somente ao poder público, mas também à coletividade.

As políticas públicas de gestão ambiental, portanto, devem ter como objetivo não somente a gestão de recursos para proteger o ambiente natural, mas principalmente servir como orientação na solução de conflitos sociais que envolvam questões ambientais, tendo em vista o bem-estar social e a conservação desses recursos para as gerações futuras.

Diante o exposto, estudos que busquem identificar estrutura organizacional dos municípios para a implementação e aplicabilidade das políticas públicas de gestão ambiental tornam-se de fundamental importância no sentido de direcionar ações capazes de criar amenidades ou até mesmo dirimir os impactos ambientais gerados pelo uso intenso dos recursos naturais disponíveis.

Este estudo é composto por quatro tópicos: esta introdução, em seguida foi apresentada a metodologia de análise dos dados utilizados, posteriormente, fez-se alusão à organização dos municípios em relação a sua estrutura para a gestão ambiental; recursos humanos disponíveis por área, existência de Conselhos de Meio Ambiente, a implementação de ações da Agenda 21, realização de fórum da Agenda Local e também na disposição de legislação específica para o meio ambiente; e por último apresentadas as considerações finais.

2 METODOLOGIA

2.1 Área de estudo

A Bahia é uma das 27 unidades federativas do Brasil, sendo localizada ao sul da Região Nordeste. Possui uma área de 564.732,642 km², que abriga 417 municípios, tendo

assim, o título de maior estado do Nordeste em extensão territorial. Seu Leste é banhado pelo Oceano Atlântico, cerca de 900km, o maior litoral de todos os estados brasileiros.

Sua população, estimada pelo IBGE em 2016, é de 15.276.566 habitantes, com um rendimento nominal mensal per capita de R\$ 736,00.

2.2 Métodos, técnicas de pesquisa, origem e tratamento dos dados

Para responder ao objetivo deste estudo recorreu-se aos procedimentos quantitativos e descritivos, com utilização de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC do IBGE, do suplemento de Meio Ambiente, cuja base de dados detém as variáveis sobre gestão ambiental municipal para o ano de 2013, por ser esse o último ano com informações mais completas acerca da capacidade instalada dos municípios para a gestão ambiental. Os dados foram tabulados com a ajuda do Microsoft Excel e sua análise feita a partir da estatística inferencial.

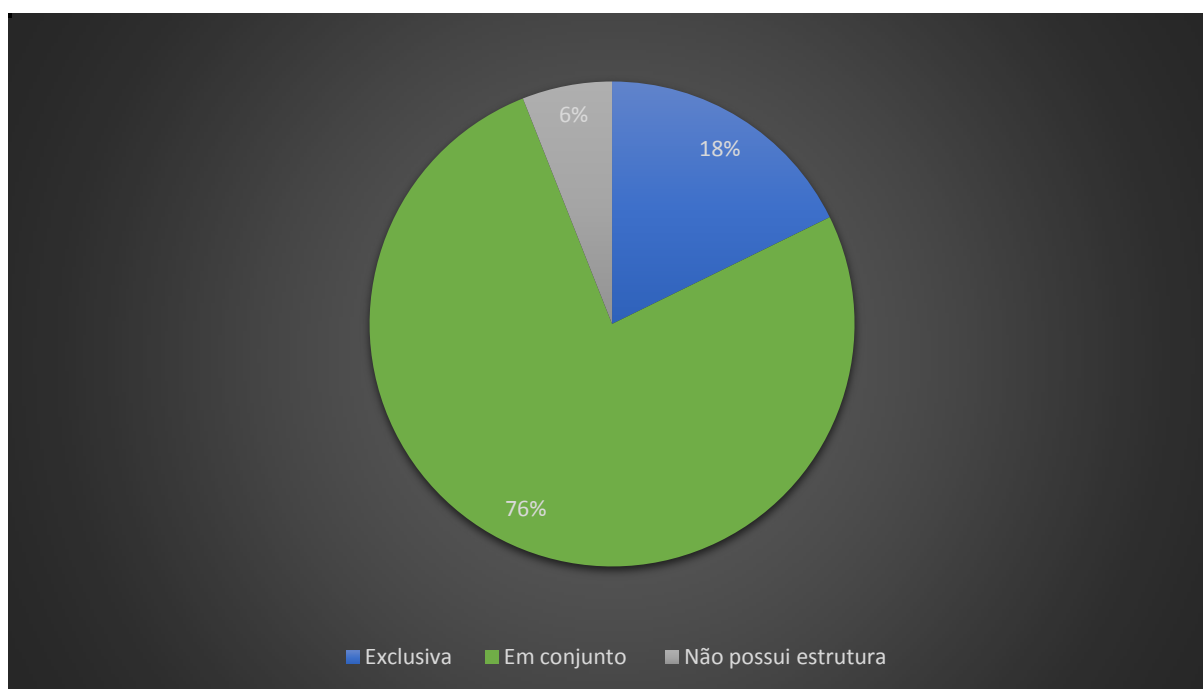
3 PANORAMA ESTRUTURAL E ORGANIZACIONAL DOS MUNICÍPIOS BAIANOS PARA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO PÚBLICA AMBIENTAL

Um fator altamente relevante no que diz respeito às questões ambientais em nível municipal é a existência de uma estrutura administrativa responsável pela fiscalização, regulação, coordenação das ações relacionadas ao meio ambiente para subsidiar uma economia sustentável.

De acordo com dados do IBGE para o ano de 2013, apenas 18% dos municípios baianos possuem uma estrutura exclusiva para o órgão gestor do meio ambiente, 76% deles possuem estrutura compartilhada com variados órgãos e 6% dos municípios do Estado não possui nenhuma estrutura relacionada. Apesar de um pequeno percentual de municípios baianos possuírem uma estrutura exclusiva para a gestão ambiental, não quer dizer que o meio ambiente baiano esteja desguarnecido, uma vez que há o predomínio em grande parte dos municípios do Estado de uma estrutura compartilhada que trata, dentre outros assuntos, da gestão ambiental (Figura 1).

A gestão ambiental é a administração dos recursos naturais com o objetivo de preservá-los e garantir que futuras gerações possam gozar de um ambiente compatível com suas necessidades, para tanto ela faz uso de algumas ferramentas como as políticas de gestão ambiental.

Figura 1 – Municípios baianos que possuem estrutura exclusiva ou em conjunto voltada para gestão ambiental



Fonte: IBGE 2017.

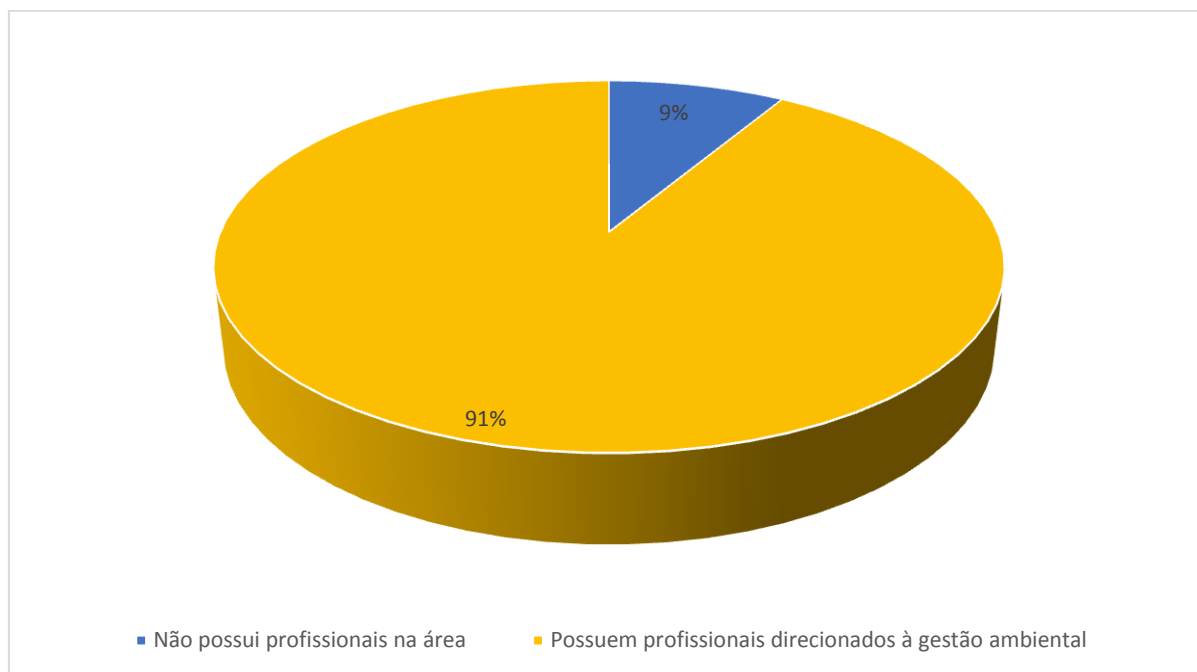
Isso posto, para que os planos de gestão ambiental sejam colocados em prática faz-se necessário que os recursos humanos sejam capacitados e devidamente remunerado. Conforme dados da pesquisa, em 2013 haviam 2955 servidores em órgãos de gestão ambiental em todo o estado da Bahia. Conforme demonstrado na figura 2, a projeção para os municípios demonstrou que 91% possui ao menos um profissional direcionado à gestão ambiental enquanto 9% dos municípios não contavam com recursos humanos designado para trabalhar com questões ambientais.

Comparando os dados de recursos humanos empregados na gestão ambiental com os dados das cidades que possuem ou não estrutura administrativa voltados à gestão ambiental, nota-se que, como 9% dos municípios baianos não possui profissionais voltados para gestão ambiental e apenas 6% dos municípios não possuem estrutura de gestão ambiental, pelo menos 3% dessas estruturas de gestão ambiental estão inoperantes por falta de recursos humanos em alguns municípios baianos.

De acordo com Pacheco, et. al., 2016, “Os conselhos são espaços de deliberação, colaboração e proposição estratégica de iniciativas que suportam a gestão ambiental local”. Sendo assim, as contribuições atribuídas aos conselhos, que, em tese, reúnem representantes públicos e da sociedade civil. Dos municípios baianos 70% possuem conselho de meio ambiente enquanto 30% não possui conselho de meio ambiente, estando esses sem um

“espaço” indispensável para a construção de políticas públicas ambientais que atendam a necessidade real dos recursos ambientais que são disponibilizados no município (Figura 3).

Figura 2 - Municípios baianos com recursos humanos lotados em órgãos de gestão ambiental

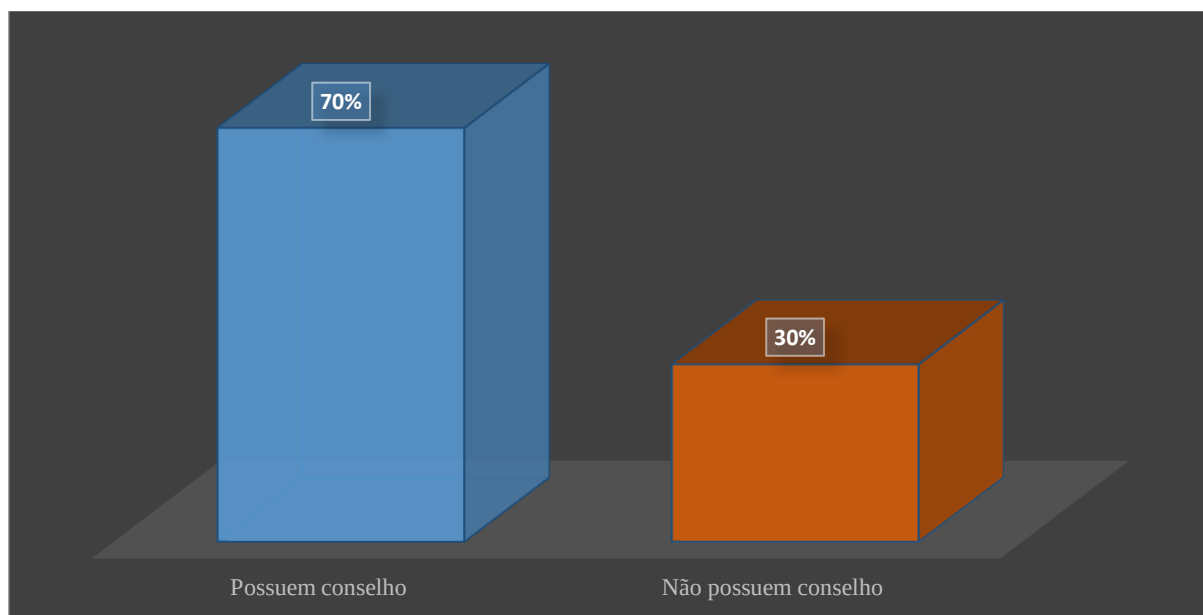


Fonte: IBGE, 2017.

A efetividade da gestão ambiental está atrelada, também, à utilização dos instrumentos de política ambiental, dentre os quais estão os instrumentos regulatórios ou de comando e controle (C&C) que buscam direcionar o comportamento dos agentes econômicos e da sociedade através de permissões ou proibições estabelecidas previamente baseadas em restrições jurídicas, regulamentações ou normatizações. São instrumentos coercitivos, pois restringem ou limitam as opções disponíveis para várias atividades econômicas, estabelecendo punições e sanções para as condutas em desacordo, assim, necessitando do âmbito fiscalizatório para o seu cumprimento, à exemplo, a agenda 21.

A agenda 21 foi lançada em 1992 durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que ficou mundialmente conhecida como ECO 92, é um documento que sistematiza um conjunto de ações alinhadas aos pilares do desenvolvimento sustentável, sendo um instrumento de planejamento para a construção de uma sociedade sustentável. Em sua versão local visa identificar problemas ambientais, sociais e econômicos locais e o debate sobre soluções para esses problemas através de ações concretas que visem o desenvolvimento sustentável local.

Figura 3 – Disposição de Conselhos de meio ambiente nos municípios baianos



Fonte: IBGE, 2017.

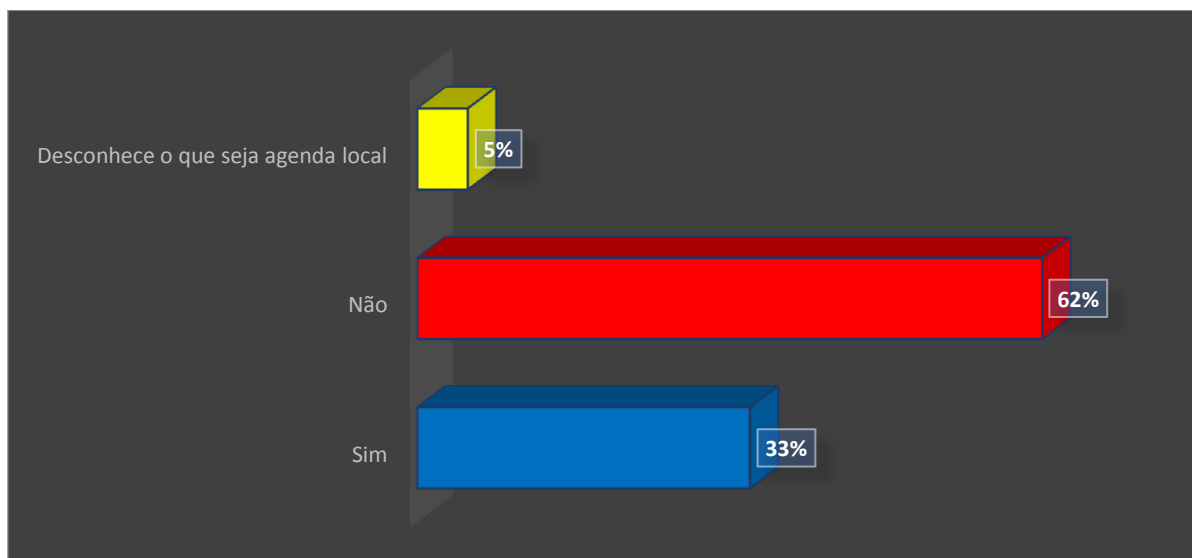
A realidade para os municípios baianos quanto à implementação da agenda 21 local tem-se que até o ano de 2015 apenas 33% iniciaram o processo de elaboração da agenda 21 local, 62% dos municípios não iniciaram o processo de elaboração e 5% dos municípios desconhecem o que seja agenda 21 local. (Figura 4).

No tocante à realização dos os planos da agenda 21 local, far-se-á necessário a criação de um Fórum permanente de desenvolvimento sustentável local, abordando os aspectos ambientais, sociais e econômicos locais. O Fórum ainda requer um regimento interno, que deve constar missão, objetivos e atribuições; frequência e coordenação das reuniões; forma de registro e responsáveis pela confecção e divulgação das minutas; como os objetivos serão alcançados; Tempo de mandato e forma de substituição dos membros.

Dos 417 municípios baianos apenas 27% realizaram reunião em um ano e 21% sequer possuem um Fórum para essas discussões, sendo que a principal função do Fórum é definir os seus princípios estruturantes e uma visão de futuro desejado pela comunidade, representando da melhor forma, os distintos pontos de vista e anseios dos seus membros (Figura, 5). Essa visão deve ser traduzida em ações a serem incluídas nos processos de planejamento dos municípios e regiões envolvidas.

Figura 4 – Municípios baianos que iniciaram ou não o processo de elaboração da Agenda 21

Local



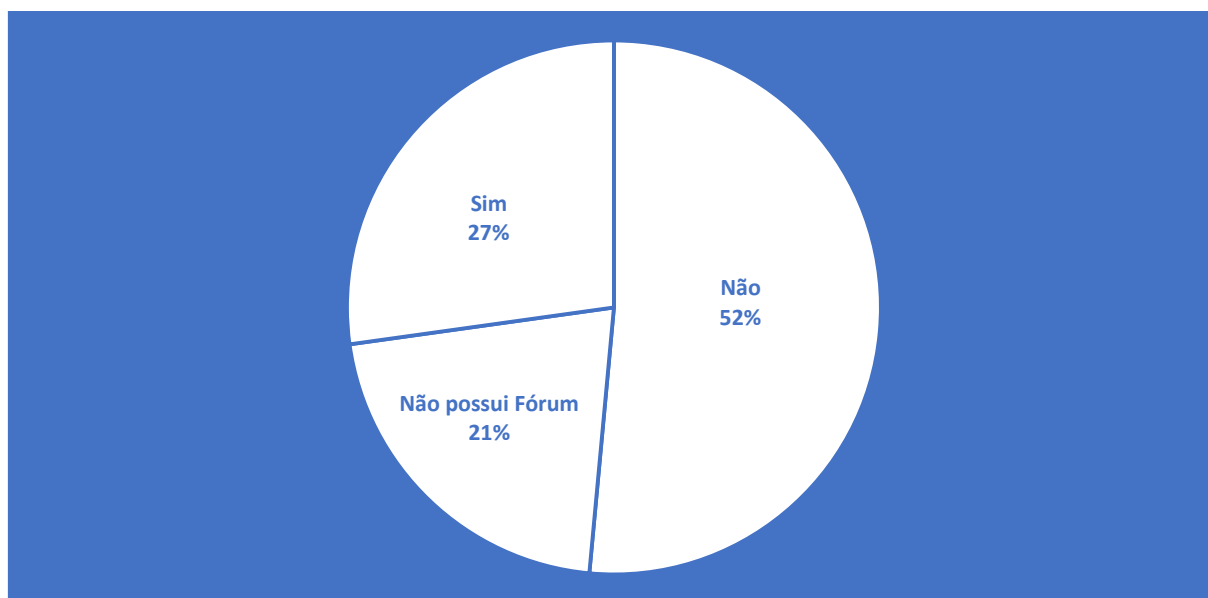
Fonte: IBGE 2017.

Para a definição dessas ações, caberá também ao Fórum a escolha de temas críticos, capazes de catalisar a opinião pública e outros apoios, criando as condições para a formação do cenário de futuros ideal. Como exemplo de eixos temáticos para que as ações da Agenda 21 local possam se desenvolver podem ser citadas: ações estratégicas para a proteção da atmosfera, do solo, da água e da diversidade biológica, para a pobreza, saúde e igualdade social e assentamentos, acesso a serviços de informação, acesso a emprego, conscientização da população, educação para a Agenda 21 e troca de informações.

Assim, para que os objetivos da Agenda 21 Local sejam atingidos, existe um denso processo que depende da sensibilização e do estágio de amadurecimento de cada comunidade na discussão dos temas públicos de forma participativa.

A MUNIC (2013) levantou qual tipo de legislação fora implementada pelos municípios, sendo elas: sobre zona e/ou área de interesse social, legislação sobre contribuição de melhoria, legislação sobre zona e/ou área de interesse especial, legislação sobre parcelamento do solo, lei de perímetro urbano, legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo, legislação sobre solo criado, legislação sobre operação urbana consorciada, legislação sobre estudo de impacto de vizinhança, e código de obras.

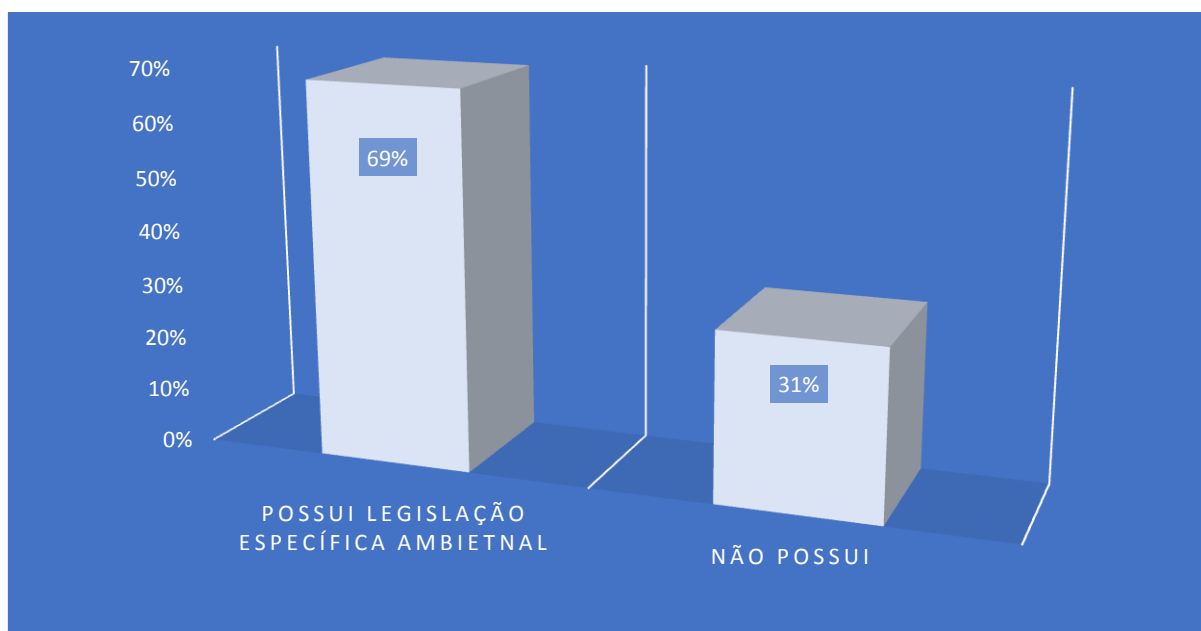
Figura 5 - Fórum da Agenda 21 Local realizou reunião nos últimos 12 meses



Fonte: IBGE 2017.

De acordo com a figura 6, 69% dos municípios baianos possui algum tipo de legislação específica supracitada em relação ao meio ambiente local e 31% dos municípios não possui nenhum tipo de legislação específica no que diz respeito ao meio ambiente.

Figura 6 – Municípios baianos que possuem legislação específica ambiental



Fonte: IBGE 2017.

Pode-se notar que quase um terço dos municípios baianos não possuíam nenhuma legislação específica ambiental até o ano de 2013, demonstrando que ainda há um certo descuido com o meio ambiente local em alguns pontos do Estado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo deteve-se na apresentação da estrutura organizacional para a gestão ambiental disponível nos municípios baianos. Observou-se que os municípios baianos, em teoria, possuem políticas e gestão ambientais, entretanto, muitos desses ainda demonstram estar dando os primeiros passos no caminho para a sustentabilidade. Isso é demonstrado principalmente na elaboração da Agenda 21 local, em que alguns gestores, que se dizem da área ambiental, afirmam não ter conhecimento de sua existência. Cabe ainda ressaltar que pouquíssimos dos municípios que iniciaram o processo de elaboração da Agenda Local realizaram alguma reunião no fórum da mesma, sendo que este seja, talvez, uma das etapas mais importantes do processo, a qual o poder público e a sociedade civil debatem quais são as diretrizes a serem seguidas no local para determinar e atingir as metas ambientais, visando a qualidade de vida dos habitantes.

Apesar de ainda não ser o ideal, um pequeno percentual dos municípios do Estado da Bahia possui uma estrutura organizacional para implementação e efetivação de políticas públicas para a gestão ambiental. Isso demonstra que há um movimento voltado para manutenção dos recursos naturais, cabe aqui ressaltar que o Estado é detentor de grande parte de área preservada da Mata Atlântica e ainda possui outras diversas belezas naturais que devem ser preservadas visando o bem-estar da atual e das futuras gerações.

REFERÊNCIAS

BARROS, A.M.F.B. **O estatuto da cidade comentado**. Disponível em: <<https://fundamentosarqeurb.files.wordpress.com/2013/01/estatuto-comentado.pdf>> acesso em: 15 out. 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988** (Constituição Federal, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Emendas Constitucionais de Revisão e Emendas Constitucionais). Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa. 2001.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Local**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-local>> acesso em 25 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e da outras providências. Diário Oficial da União, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata. 2 ed. Atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. 2002. 80p.

BURSZTYN, M.A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. 1ed. Rio de Janeiro. Garamond. 2013. 603p.

FLORIANO, E. P. **Políticas de gestão ambiental**. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/dcfl/seriestecnicas/serie7.pdf>> acesso em: 07 jul. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros**, 2015. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/> Acesso em 25 nov. 2017.

JESUS, E. S. **Gestão pública ambiental: uma caracterização dos casos dos municípios de Ilhéus e Itabuna**. 2014. 71 f. Monografia. (Graduação em ciências econômicas) – Universidade Estadual de Santa Cruz. UESC. Ilhéus. 2014.

MAGRINI, A. **Política e gestão ambiental: conceitos e instrumentos**. 2003. Revista Brasileira de Energia vol. 8 nº 2. Disponível em: <<http://www.sbpe.org.br/socios/download.php?id=156>> acesso em: 10 out. 2016

MENDES, M.C. **Desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/m_a_txt2.html> acesso em: 05 out. 2016.

MOURA, A.M.M. **Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios**. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental_cap05.pdf> acesso em 13 de out. 2016.

PACHECO, A.P.C; NETO, L. F. F.; AYDOS, L. R. Gestão Ambiental Municipal no Brasil - Um Panorama entre os anos 2002 a 2013. **Revista Espacios**. Vol. 37. Nº10. 2016.

QUINTAS, J.S. **Introdução à gestão ambiental pública**. 2ed. Brasília. Ibama. 2006. 100p

SCHNEIDER, E. **Gestão ambiental municipal: preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável**. Centro universitário/UNIVATES. 2011. Disponível em: <www.portalga.ea.ufrgs.br/acervo/ds_art_05.pdf - Microsoft>. Acesso em: 25 nov. 2017

TENÓRIO, F.G.; NASCIMENTO, F.C.P. **Responsabilidade social empresarial: teoria e prática**. Fundação Getúlio Vargas. 2. ed. Rio de Janeiro (RJ): 2006 Ed. da FGV.



TONI, Fabiano; PACHECO, Pablo. **Gestão ambiental descentralizada: um estudo comparativo de três municípios da Amazônia Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. 73p. Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/estruturas/168/_publicacao/168_publicacao3001200911373_4.pdf>
Acesso em: 25 nov. 2017

VEIGA, J.E. **Meio ambiente & desenvolvimento**. São Paulo. Senac. 2006. 180p.