

Eixo Temático ET-01-006 - Gestão Ambiental

## **FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE DO GOVERNO FEDERAL E DO CARIRI OCIDENTAL**

José Irivaldo Alves Oliveira Silva<sup>1</sup>; Marivaldo Gomes Alcântara<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Professor do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, Universidade Federal de Campina Grande, Tutor do Programa de Educação Tutorial, email: prof.irivaldo@ufcg.edu.br;

<sup>2</sup>Graduado em Gestão Pública pela Universidade Federal de Campina Grande, email: marivaldo.gestao@hotmail.com

### **RESUMO**

A questão ambiental tem sido um dos grandes debates realizados nos últimos anos, quase sempre na busca de encontrar soluções que contribuam nas formulações de políticas públicas no combate aos impactos ambientais. Amparado neste pensamento, este artigo teve como objetivo geral analisar a participação do Estado Brasileiro nas políticas ambientais na Gestão Pública Federal e Municipal, com foco nos municípios do Cariri Ocidental. Para isso, foi essencial realizar uma abordagem teórica afim de situar a problemática, além de coletar dados em órgãos oficiais como a STN – Secretaria do Tesouro Nacional e MMA – Ministério de Meio Ambiente. É importante considerar a dificuldade de encontrar dados consolidados sobre meio ambiente. Pudemos perceber o montante de investimentos destinados para a questão ambiental em nível nacional e municipal. Constatamos que, apesar de existir uma Legislação no âmbito federal, há a necessidade de institucionalizar a questão ambiental nas gestões municipais, tratando-a de forma política, principalmente quando se refere ao desenvolvimento sustentável, bem como formular políticas públicas consistentes com efetivos aportes de recursos. O Estado deve fortalecer esta institucionalização e a descentralização da aplicação dos recursos voltados para a questão ambiental.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; impactos ambientais; conservação ambiental.

### **1. INTRODUÇÃO**

Considerando o elevado nível dos impactos ambientais associado à necessidade de conservação dos recursos naturais gerou como resultante a importância de implementar um novo modelo de desenvolvimento. A partir desta visão, a questão ambiental tem sido um dos grandes debates realizados nos últimos anos, quase sempre na busca de encontrar soluções que contribuam nas formulações de políticas públicas que ajudem no combate à degradação ambiental. Este tema tem sido pauta de várias conferências e documentos internacionais, como a que ocorreram no Relatório Brundtland, publicado em 1987, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e no evento Rio 92, realizado no Brasil, e recentemente Rio +20. No Brasil, o tema meio ambiente ganha destaque a partir da implementação da Política Nacional de Meio Ambiente e com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Pudemos perceber ainda, o montante de investimentos destinados para a questão ambiental a nível nacional e municipal, e principalmente, ações focadas para o meio ambiente a nível nacional do ano de 1995 a 2012.

## **2. OBJETIVO**

O Objetivo geral desta pesquisa foi analisar a participação do Estado nas políticas ambientais na Gestão Pública Federal e Municipal, com foco nos municípios do Cariri Ocidental. Para isso, se fez necessário compreender como a questão ambiental está sendo tratada no Brasil e no Cariri Ocidental da Paraíba, uma microrregião formada por 17 municípios: Amparo, Assunção, Camalaú, Congo, Coxixola, Livramento, Monteiro, Ouro Velho, Parari, Prata, São João do Tigre, São José dos Cordeiros, São Sebastião do Umbuzeiro, Serra Branca, Sumé, Taperoá e Zabelê.

## **3. METODOLOGIA**

O trabalho realizou uma descrição de como o meio ambiente está sendo tratado no Brasil e no Cariri Ocidental. Procurou-se identificar a participação do Estado na formulação das políticas ambientais, especialmente quando essa requer uma cooperação intergovernamental na alocação de recursos. Tal investigação também se reveste de um caráter descritivo, tendo como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. A relação que se pretendeu realizar reside entre as políticas ambientais e as ações realizadas (pode ser caracterizada por investimentos ou outras ações que se revertam num impacto em relação à sustentabilidade). Sendo assim, a variável independente é a ação ou conjunto de ações efetivamente realizadas, enquanto, a variável dependente é a política ambiental traçada na gestão pública.

## **4. O DESENHO INSTITUCIONAL DO SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE**

O Brasil possui um sistema bem estruturado no que se refere à questão ambiental. Trata-se do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA que é originário da extinta Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA. O sistema foi criado pela Lei nº 6.938/81, e é formado pelos órgãos e entidades da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no Brasil, estabelecendo um conjunto articulado e descentralizado de ações para a gestão ambiental, integrando e harmonizando regras e práticas específicas que se complementam nos três níveis de governo. De acordo com o desenho institucional do SISNAMA, percebe-se que em nível federal que se encontra uma estrutura já formada. Nos estados, principalmente na Paraíba, ainda está em formação nos municípios, levando em consideração a estrutura organizacional da Gestão Ambiental nesses do Cariri Ocidental Paraibano, pode-se afirmar que ainda é frágil e quase inexistente, como apresentado na Tabela 1.

Neves (2006) explica que a descentralização das políticas públicas empreendidas no Brasil nas duas últimas décadas, pouco tem sido feito na área ambiental para tornar realidade um arranjo federativo enunciado na CF 88, no qual municípios, Estados, Distrito Federal e União são co-responsáveis pela defesa ambiental. Se observar-se a Tabela 1, em nível federal existe uma estrutura organizacional, já nos municípios pouco existe estrutura para tratar da questão ambiental.

Siqueira (2008) lembra que a formulação e implementação das políticas ambientais dependem da participação de vários atores sociais, que vão desde o Estado (União, Estados e Municípios), a diversos outros segmentos da sociedade. Mas, fazendo uma rápida reflexão, os municípios ficam em condição inferior no organograma estatal, já que o maior aporte financeiro está na ponta com o governo federal.

**Tabela 1.** Organização Administrativa da Gestão Ambiental no Cariri Ocidental (%).

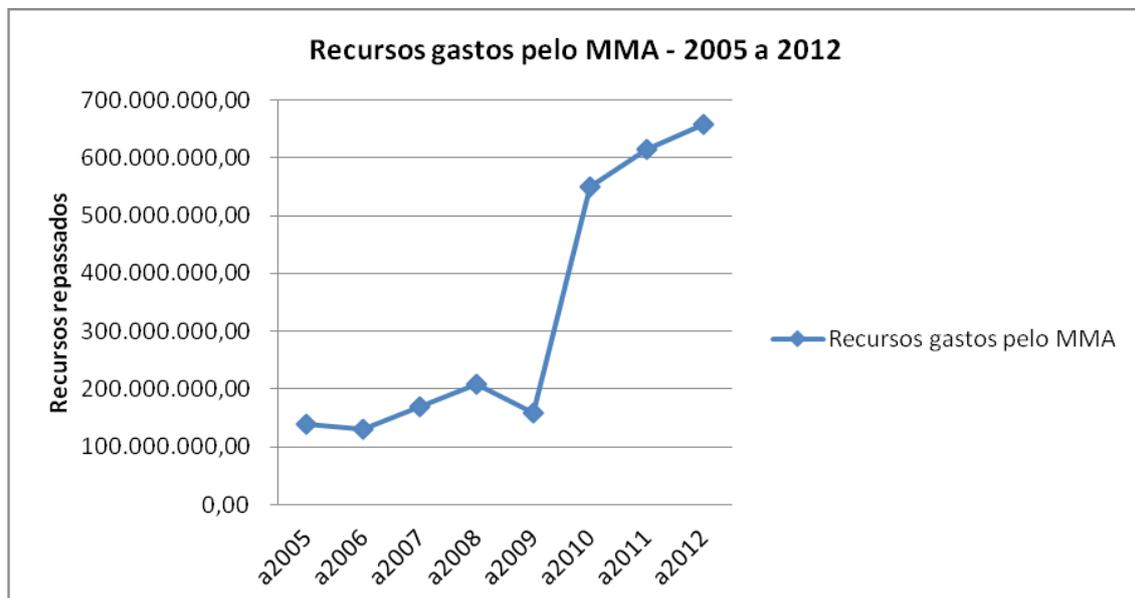
<b>Tipo de Organização</b>	<b>Brasil</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Paraíba</b>	<b>Cariri</b>	<b>Cariri Ocidental</b>
Secretaria Exclusiva	20	17,5	8	0	0
Secretaria Cumulada a Gestão Ambiental	44,4	44,9	35,4	44,8	47,0
Setor Subordinado diretamente à Chefia do Executivo	5,9	1,6	0,4	0,0	0
Setor Subordinado a outra secretaria	13,5	16,1	18,4	13,8	11,8
Não possui estrutura	15,5	19,5	37,4	41,4	41,2
Órgão da Administração Indireta	0,7	0,4	0,4	0	0

Fonte: Silva (2011).

### 3 O INVESTIMENTO NA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Um dos indicadores da questão ambiental é justamente medir quanto a gestão pública investe do orçamento na política ambiental. Por isso, com base no último relatório de execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente, que é gestor geral da Política Nacional de Meio Ambiente, no gráfico 1, pode-se verificar um aumento considerável de 474% nos investimentos aplicados pelo Ministério do Meio Ambiente, tomando com base o ano de 2005 até 2012.

**Gráfico 1.** Recursos aplicados pelo MMA – Ministério do Meio Ambiente.

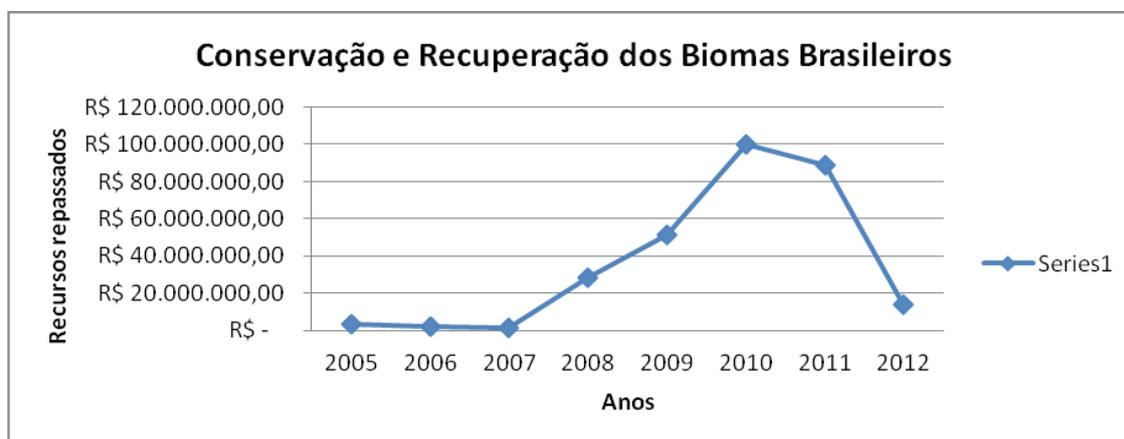


Fonte: MMA – Ministério de Meio Ambiente (2013)

O Gráfico 1 apresenta o montante dos gastos realizados pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em projetos. Pode-se verificar um elevado crescimento entre os anos de 2009 a 2012 nos gastos pelo MMA. Entretanto, é preocupante a diminuição dos recursos gastos no programa de Gastos na Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros. Nesses investimentos estão os recursos destinados as unidades de conservação que são áreas reconhecidas pelo poder público como relevante no que

tange a sua conservação, podendo ser de proteção integral ou de uso sustentável<sup>1</sup> (Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Gastos na Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros pelo MMA.



Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do MMA – Ministério de Meio Ambiente (2013).

Enquanto, os recursos gastos pelo Ministério de Meio Ambiente entre 2005 a 2012 tiveram um aumento de quase 474%, sendo deste percentual 200% no período de 2009 a 2012, na política adotada pelo governo federal no Programa de Conservação e Recuperação dos Biomas aconteceu o inverso. No período de 2005 a 2007, houve uma diminuição, de 2007 a 2010 houve um acréscimo dos recursos aplicados, só que a partir de 2010 a 2012 houve uma expressiva queda no montante de investimentos aplicados para a conservação e recuperação dos biomas brasileiros. Basta observar detalhadamente a Tabela 2.

**Tabela 2.** Gastos com a Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros.

Ano	Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros	Recursos gastos pelo MMA
2005	3.403.022,17	138.597.507,48
2006	2.006.115,21	131.316.112,15
2007	1.296.910,79	169.353.572,00
2008	7.765.280,24	209.573.517,02
2009	51.598.918,62	159.322.197,73
2010	100.193.359,24	548.898.611,89
2011	88.749.483,92	613.460.756,95
2012	13.818.824,92	657.474.627,61
Totais	<b>268.831.915,11</b>	<b>2.627.996.902,83</b>

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base no MMA (MMA).

Em relação ao Programa de Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros, conforme a tabela 2, de 2011 a 2012, os recursos diminuíram de quase 89 milhões de reais para pouco menos de 14 milhões. Deve-se ressaltar que este programa é um dos mais importantes da política ambiental brasileira. Os parques, florestas, enfim, as áreas de preservação, necessitam de estratégias de manutenção que, *a priori*, no caso das

unidades de conservação federal, vão buscar esses recursos no orçamento da União. Entretanto, como se vê, de um orçamento que já não é expressivo em relação a outras pastas, diminui-se a transferência de recursos federais para a manutenção da extensa malha de unidades de conservação que já chega a cerca de 10% do território nacional (SILVA, 2008a, 2008b). Outrossim, um dos grandes problemas dessas áreas protegidas é a ausência de recursos para sua manutenção, principalmente, na área de segurança do patrimônio animal, vegetal, genético que se encerra em seus limites geográficos.

### 3.1. O INVESTIMENTO AMBIENTAL NAS CIDADES DO CARIRI OCIDENTAL

Atualmente o Brasil é um dos países que mais possuem reservas ambientais, e está entre os 20 países do mundo que mais criam unidades de conservação. Entretanto, é preciso que se repise a necessidade de acompanhar o crescimento na criação das unidades de conservação, dotando-as de uma mínima estrutura de segurança. Quando se passa a analisar a situação de regiões secas como o Semiárido Brasileiro, principalmente no Cariri Ocidental Paraibano composta pelos municípios: Amparo, Assunção, Camalaú, Congo, Coxixola, Livramento, Monteiro, Ouro Velho, Parari, Prata, São João do Tigre, São José dos Cordeiros, São Sebastião do Umbuzeiro, Serra Branca, Sumé, Taperoá e Zabelê que juntos têm aproximadamente 125 mil habitantes (IBGE, 2013), verifica-se a necessidade de avançar na estruturação e criação de unidades de conservação (Tabela 3).

**Tabela 3.** Unidades de Conservação no Cariri Ocidental.

UCs	ÁREA (ha)	MUNICÍPIO
<b>MUNICIPAIS</b>		
Parque Ecológico de Engenheiro Ávidos	181,98	Cajazeiras
<b>ESTADUAIS</b>		
Parque Estadual Pico do Jabre	851	Maturéia e Mãe d'Água
Parque Estadual Pedra da Boca	157,5	Araruna
Monumento Natural Vale dos	40	Souza
<b>Dinossauros</b>		
Área de Proteção Ambiental das Onças	36.000,00	São João do Tigre
Área de Proteção Ambiental do Cariri	18.560,00	Cabaceiras
<b>FEDERAIS</b>		
RPPN – Fazenda Almas	3.505,00	São José dos Cordeiros
RPPN – Fazenda Santa Clara	750,5	São João do Cariri

Fonte: ICMBio (2011).

Como se pode verificar na Tabela 3, no Cariri Ocidental Paraibano poucas áreas de preservação sob a tutela federal. A extensão territorial abrangida por essas unidades ainda é muito pequena, tendo em vista que se trata de uma região em ritmo de desertificação. Outro fato que chama atenção é o pouco investimento nas políticas ambientais na microrregião do Cariri Ocidental, conforme a Tabela 4.

Na Tabela 4, as informações da Secretaria do Tesouro Nacional – STN mostram a ausência de investimentos nas duas cidades que sediam as únicas Unidades de Preservação, detalhando desta forma, o montante de recursos gasto em meio ambiente em 2009, nas cidades do Cariri Ocidental. Os números apresentados permitem concluir que o meio ambiente ainda não foi inserido concretamente na agenda de políticas

públicas nos municípios do Cariri Ocidental. Entretanto, destaque-se que não basta gastar é preciso planejar as ações, através de um estudo que aponte o que deve ser prioritário na gestão ambiental municipal.

**Tabela 4.** Gasto Municipal em meio ambiente.

Município	Gestão Ambiental	Preservação Ambiental	Controle Ambiental	Recuperação Áreas Degradadas
Amparo	0	0	0	0
Assunção	0	0	0	0
Camalaú	0	0	0	0
Congo	0	0	0	0
Coxixola	0	0	0	0
Livramento	0	0	0	0
Monteiro	0	0	0	0
Ouro Velho	0	0	0	0
Parari	0	0	0	0
Prata	80.000,00	0	0	0
São João do Tigre	0	0	0	0
São José dos Cordeiros	0	0	0	0
São Sebastião do Umbuzeiro	0	0	0	0
Serra Branca	0	0	0	0
Sumé	432	0	432	0
Taperoá	92.803,57	0	0	0
Zabelê	5.160,00	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>178.395,57</b>	<b>0</b>	<b>432</b>	<b>0</b>

Fonte: STN - Secretaria do Tesouro Nacional (2009).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebeu-se que os investimentos têm aumentado na esfera federal, mas este quadro não se reflete nos municípios. Sendo assim, constata-se que há uma legislação e um desenho institucional na União, mas pouca efetividade nos municípios. Portanto, nos municípios precisa-se que seja estruturada uma política ambiental, já que esses têm um papel importante na formulação das políticas públicas para resolver os problemas locais, aliás, todos os problemas ambientais ocorrem nos municípios. Por isso, a necessidade de criar ou estruturar os órgãos ambientais já existentes nos municípios do Cariri Ocidental Paraibano. O Estado deve fortalecer esta institucionalização e a descentralização da aplicação dos recursos voltados para o meio ambiente.

#### REFERÊNCIAS

Brasil 2000. Lei Federal Nº 9.985 de 18/07/2000. **Regulamenta o artigo 225 da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e da outras providências.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm) (Acessado em: 05/05/2013, às 15:00).

IBGE. <http://www.ibge.gov.br/cidadesat> (Acessado em: 05/05/2013, às 11:30)

IPCC (2001). Disponível em: <[http://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/reducao\\_de\\_impactos2/clima/painel\\_intergovernamental\\_de\\_mudancas\\_climaticas](http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/reducao_de_impactos2/clima/painel_intergovernamental_de_mudancas_climaticas)>. Acesso em: 05 maio 2013.

NEVES, E.M.S.C. Política ambiental e os recursos dos municípios brasileiros. Disponível em: <[http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vii\\_en/mesa2/trabalhos/a\\_POLÍTICA\\_ambiental\\_e\\_os\\_recursos.pdf](http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vii_en/mesa2/trabalhos/a_POLÍTICA_ambiental_e_os_recursos.pdf)>. Acesso em 20 mar. 2013.

SILVA, J.I.A.O. A “institucionalização” da questão ambiental. *In*: FARIAS, T., COUTINHO, F.S.N. **Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SILVA, J.I.A.O. A dimensão ambiental como política pública e condicionante para o desenvolvimento. *In*: MELO, C.A.V.; SOARES, K.C.C. **Instituições, Gestão Pública e Desenvolvimento**: Perfil Socioeconômico e Político do Cariri Paraibano. Recife: Nossa Livraria, 2011. p. 247-288.

SILVA, J.I.A.O. **Conflitos ambientais e conservação da natureza em modelo propriedades privadas do semi-árido paraibano: as contradições do RPPN. 2008**. 187 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFCG, Campina Grande, 2008a.

SILVA, J.I.A.O. Conservação da natureza em áreas privadas: uma análise do modelo RPPN no semiárido paraibano. *In*: PAZ, R.J.; FARIAS, T. **Gestão de Áreas Protegidas**: Processos e Casos Particulares. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2008.

SILVA, J.I.A.O.; ALCÂNTARA, M.G. A institucionalização da questão ambiental nas políticas públicas para o semiárido. Goiânia/GO, trabalho apresentado na SBPC 2011.

SIQUEIRA, L.C. Política ambiental para quem? **Ambient. soc.**, v. 11, n. 2, p. 425-437, 2008.

SISNAMA. A Legislação Brasileira e a Responsabilidade Social das Empresas. Cartilha Meio Ambiente. 2 ed. Disponível em: <[http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/responsabilidade\\_social\\_empresas.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/responsabilidade_social_empresas.pdf)>. Acesso em 01 abr. 2013.

---

<sup>1</sup>Lei nº 9.985/2000, o qual dispõe sobre as unidades de conservação, definidas como sendo “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (art. 2º, inc. I).