Produção e preservação

Gestão ambiental nos municípios brasileiros

Alfredo J. B. Luiz[1]
Ernesto M. Giglio[2]

ANÁLISE utilizando dados do IBGE para os municípios brasileiros indicou relação positiva entre a existência de uma estrutura exclusiva na hierarquia da administração municipal dedicada às questões ambientais e um maior percentual de áreas ocupadas com vegetação natural remanescente nas propriedades rurais. Mostrou ainda que o valor da produção agropecuária em relação ao PIB tende a ser menor nos municípios onde a preocupação com as questões ambientais resultou na existência de um órgão exclusivo.

O que dizem os dados?

Poder-se-ia inferir que existe um modelo de ação econômica que se opõe a um modelo de gestão das questões ambientais. Contudo, apesar do comportamento médio indicar a existência de uma relação nessa direção, essa oposição não pode ser considerada de forma absoluta, pois análise mais detalhada demonstra que é possível encontrar municípios que apresentam alta participação da produção agrícola no PIB e, ao mesmo tempo, dispõem de estrutura municipal bem estabelecida para tratar questões ambientais, além de elevado percentual de área preservada. Embora raros, entre os 5.565 municípios analisados encontram-se nove que possuem secretaria exclusiva para questões ambientais, apresentam PIB agrícola maior que 26%, PIB *per capita* maior que R$ 17 mil e área de vegetação natural maior que 22%, valores estes superiores às maiores médias de cada um dos grupos.

Assim, para encontrar uma explicação alternativa, utilizou-se o modelo de redes de cooperação, abordagem capaz de explicar os resultados, considerando as relações sociais entre os atores participantes na implementação das políticas agroambientais nos municípios. Parte-se da proposição que esta rede relacional tem importante papel nas decisões dos atores e no sucesso desta implementação em conjunção com as ações de produção econômica.

Nos municípios onde uma rede de atores municipais considere o meio ambiente como um fator prioritário, existirá uma estrutura mais bem definida na hierarquia municipal e, consequentemente, verificar-se-á maior preservação da vegetação natural e menor participação do setor primário na economia. Embora não se possa estabelecer uma relação causal estrita, é possível afirmar que as gestões ambiental, econômica e rural se interconectam.

Estrutura ambiental nos municípios

Pesquisa do IBGE com dados de 2009 sobre o tipo de estrutura existente no Executivo dos municípios brasileiros tratando de questões ambientais identificou seis categorias.

Como revelam os dados, as formas mais frequentes são as secretarias, tanto "em conjunto com outras políticas" como "exclusivas". A soma dos dois tipos está presente em mais da metade (64,6%) do total de municípios no Brasil. Vale comentar, por outro lado, a porcentagem significativa de municípios sem estrutura específica.

A partir desta categorização, analisou-se a relação do "nível" de estrutura para gestão ambiental e o perfil de atividade econômica (PIB Agrícola/PIB Municipal) e o nível de riqueza dos municípios (PIB *per capita*).

Perfil dos municípios e gestão ambiental

Os números do IBGE também ilustram como a participação percentual da produção agropecuária no PIB municipal está relacionada com a estrutura de gestão ambiental dos municípios brasileiros:

Dado que o agrupamento dos municípios, segundo a estrutura de gestão ambiental, se deu de forma totalmente independente de qualquer outra informação *a priori* sobre o município, seria natural

Estrutura existente nos municípios para tratar das questões ligadas ao meio ambiente

Tipo de estrutura	Número de municípios
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	2.470
Secretaria municipal exclusiva	1.124
Não possui estrutura específica	860
Setor subordinado a outra secretaria	752
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	321
Órgão da administração indireta	38

Fonte: IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros 2009

esperar que, se não houvesse nenhuma relação entre a participação percentual da produção agropecuária no PIB e o tipo de estrutura, os percentuais médios seriam os mesmos em todas as categorias. Especialmente por não se tratar de amostra, mas, sim, de todos os municípios brasileiros, as diferenças observadas entre os valores médios devem estar, de alguma forma, ligadas aos mesmos motivos que levaram os municípios a se organizarem nas categorias.

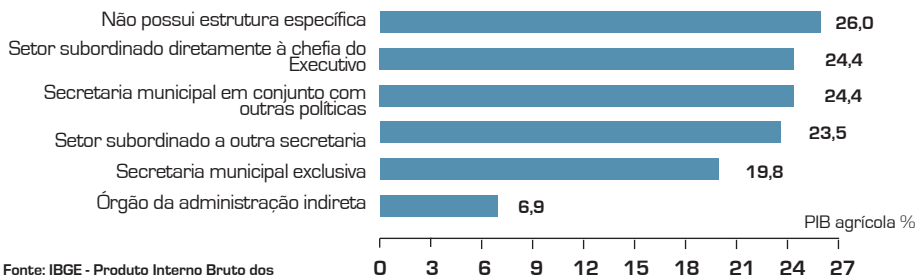
Como a maioria das atividades agropecuárias é altamente dependente de área para a sua execução, é razoável pressupor uma competição potencial entre estas atividades e a preservação ambiental. Em consequência, nos municípios onde a produção agropecuária assume papel de destaque na economia, a teoria de redes permite supor que muitos atores importantes na rede estarão mais propensos a apoiar ações favoráveis à produção em detrimento da preservação, o que se refletirá na forma como eles se estruturarão para tratar das políticas agroambientais.

O PIB municipal *per capita*, que traz uma medida da "riqueza" dos municípios, ao ser agrupado conforme as classes de estrutura de gestão, sugere uma relação mais fraca que a observada para o PIB agrícola e em sentido inverso. Nos municípios com secretaria exclusiva, o valor é o segundo maior entre os seis grupos, e os municípios que não se estruturaram sobre o tema apresentam o menor valor do PIB *per capita*.

Uma explicação possível para esses resultados seria que nos municípios mais ricos os atores mais influentes nas redes estão mais predispostos a valorizar as questões ambientais, o que resulta num maior protagonismo do tema na estrutura hierárquica de poder.

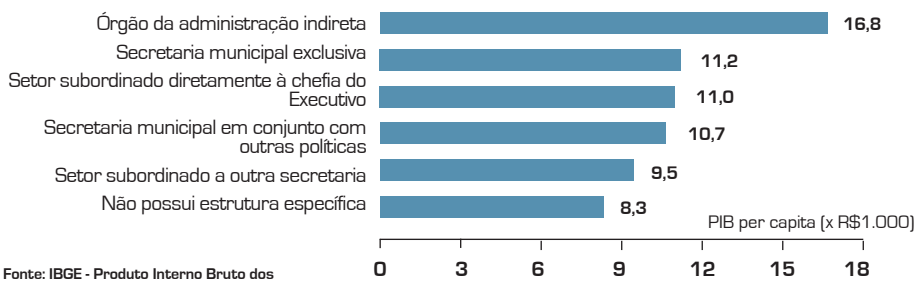
Uma explicação possível para esses resultados seria que nos municípios mais ricos os atores mais influentes nas redes estão mais predispostos a valorizar as questões ambientais, o que resulta num maior protagonismo do tema na estrutura hierárquica de poder.

Participação da produção agropecuária no PIB municipal, segundo estrutura para gestão ambiental (%)



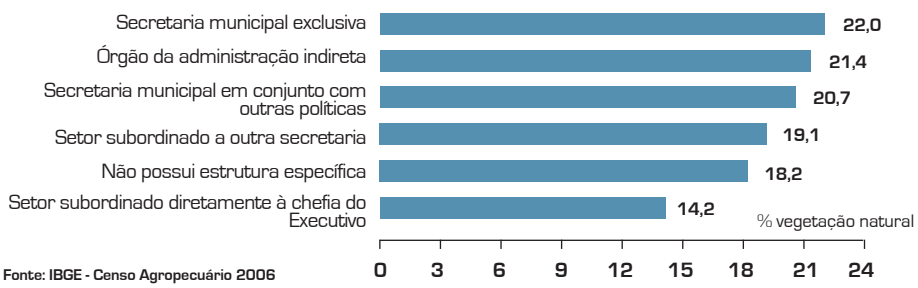
Fonte: IBGE - Produto Interno Bruto dos Municípios 2008

Valor médio do PIB *per capita* municipal segundo a estrutura de gestão para meio ambiente (mil R$)



Fonte: IBGE - Produto Interno Bruto dos Municípios 2008

Percentual médio da área das propriedades rurais coberta por vegetação natural segundo a estrutura de gestão para meio ambiente (%)



Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

Gestão ambiental e vegetação natural

O Censo Agropecuário 2006 do IBGE traz as áreas dos estabelecimentos agropecuários ocupadas por matas ou florestas naturais, incluindo as de Preservação Permanente e Reserva Legal. Quando se relaciona o percentual de área ocupado por essa vegetação natural nas propriedades, com as classes de estrutura de gestão ambiental, também fica evidente a diferença entre os grupos de municípios.

Por certo, a simples criação de uma secretaria exclusiva para tratar da questão ambiental não é suficiente para gerar incremento nas áreas preservadas, da mesma forma que maior ênfase nas atividades de produção agropecuária não leva necessariamente à redução destas áreas. Entretanto, as relações existem, e a posição atual dos municípios se deve a um processo histórico único de evolução política, econômica e social, que é compreendido num campo que une as teorias de redes e de políticas públicas, conhecido como *policy networks*. ■

1 Pesquisador da Embrapa meio ambiente www.cnpma.embrapa.br
2 Professor e pesquisador da universidade paulista www.unip.br