



Condições ambientais e ações dos governos dos municípios mais populosos de Pernambuco¹

Ivo V. Pedrosa*, André Casimiro Reis**, Erasto Mustafa da Silva***

Resumo

Este artigo apresenta alguns resultados da pesquisa voltada para a atuação do governo dos vinte maiores municípios, em população, de Pernambuco, com vistas à atenuação da crise ambiental. A pesquisa buscou registrar, também, as relações do governo municipal com o federal e o estadual. Foi abordado na pesquisa um conjunto de temas prioritários na discussão sobre as contribuições do governo municipal para a sustentabilidade ambiental, quais sejam: os principais aspectos da crise ambiental presentes no município; a Agenda 21 local; os programas em execução ou previstos, voltados para a preservação, conservação e reparação do ambiente natural (projetos, atividades, ações, medidas, etc.); as normas sobre o uso e a ocupação do solo, especificamente, a delimitação de espaços de proteção; a destinação dos resíduos sólidos; a proteção das águas; as formas de cooperação com os governos estadual e federal; a existência, ou não, de uma instância consultiva ou deliberativa, com participação dos vários segmentos da sociedade no âmbito municipal e sua atuação (os conhecidos Conselhos Municipais de Meio Ambiente). A pesquisa buscou alcançar resultados segundo esses diversos ângulos, mas cuidou, especialmente, de examinar a responsabilidade das políticas públicas municipais na atenuação da crise ambiental e na participação dessa instância de governo no Brasil na adoção de medidas com vistas ao futuro das relações entre a sociedade humana e a natureza. Dois índices construídos durante a pesquisa são aqui trazidos para discussão: o destinado a medir as agressões ao ambiente, hierarquizando-se os municípios segundo o grau dos danos (IPA – Índice das Pressões Antrópicas); e o voltado para quantificar as ações desenvolvidas pelos governos municipais (IAPAM – Índice de Atenuação das Pressões Antrópicas pelos Governos Municipais).

* Dr., Professor Titular da FCAP - Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco (FCAP), da Universidade de Pernambuco (UPE).- ivo@nupesp.org.

** Aluno da FCAP e bolsista de iniciação científica da Faculdade - andre_casimiro@terra.com.br.

*** Aluno da FCAP e bolsista de iniciação científica do PIBIC-CNPq_UPE - erasto_mustafa@yahoo.com.br.

¹ A pesquisa se desenvolveu entre agosto de 2003 e julho de 2005. Sua realização foi possível a partir da aprovação do projeto pelo CNPq, no âmbito do Edital Universal 01/2002, e a conseqüente concessão de auxílio financeiro.

Abstract

This article presents some results of the research about the public policies to reduce the environmental crisis effects of the twenty biggest municipalities, measured by population, of Pernambuco State (Brazil). The relationship within municipal, state, and federal government spheres is herein taken into account, as well as a set of themes often discussed nowadays as for the municipality contribution toward environmental sustainability such as: the main aspects of the environmental crisis found on the municipalities included in the sample; the Local Agenda 21, constructed by civil society in a consultative process; the programs under implementation and those planned, in order to protect the local environment; the urban planning rules and building codes, specifically, demarcation of areas in order to save natural resources; the waste management; the water protection; the way that municipal governments cooperate with federal and state governments; the existence or not of a municipal council, consultative or normative, for environmental questions and policies, in whose body there is participation of representatives of several segments of the local society (the so-called Environmental Policy Municipal Councils). The research aims to get results in these different points of views. It specially examines the role of the municipal public policies in order to minimize the effects of environmental crisis and analyses the role of the municipal level of Brazilian government on the adoption of measures on behalf of a better future concerning mankind and nature. Two indexes created as result of the research are brought into discussion in this article: one whose purpose is measuring the aggressions to the environment by people's activities; with this index the municipalities are ranked in accordance with the damage extension to the environment (IPA – Anthropical Pressure Index); and another index created to measure the frequency of public policies of municipal governments (IAPAM – Anthropical Pressure Reduction by Municipal Governments).

Palavras-chaves: crise ambiental, governo municipal, políticas públicas, IPA, IAPAM.

1. Introdução

Na segunda metade do século XX a humanidade passou a se preocupar, com mais intensidade, embora tardiamente, com as transformações negativas que vem provocando no planeta. A relação do homem com a natureza passou a ser vista, cada vez mais, como tendo sido essencialmente voltada para a dilapidação. Séculos se passaram em que os recursos naturais foram tratados como inesgotáveis e a difusão de resíduos, decorrentes do uso desses recursos, como passível de ser assimilada pela natureza, sem problemas.

A distância entre os benefícios, obtidos imediatamente com a produção de bens e serviços no presente, e os malefícios, cuja ocorrência é transferida para um futuro incerto, provoca, em grande parte dos indivíduos e grupos, uma inércia em agir no sentido de contribuir para a correção dos rumos tomados pela humanidade. A consideração dos benefícios está associada ao individualismo, comumente imediatista, enquanto a consciência dos malefícios pressupõe, em primeiro lugar, a informação sobre os danos possíveis e, em segundo, o exercício da solidariedade com as gerações presentes e futuras.

No nível do governo local, no Brasil, a questão se apresenta nos anos noventa, com os esforços iniciais relacionados com a elaboração da Agenda 21, um avanço decorrente da Eco-92, do Rio de Janeiro². Os resultados alcançados até hoje são, no entanto, bastante insuficientes, conforme se verá neste artigo, a partir do exemplo do Estado de Pernambuco.

A relação homem-natureza se caracteriza pela presença, cada vez mais marcante, do espaço público, em lugar do privado, em razão da incapacidade do mercado de limitar o conjunto de beneficiários de seus produtos e serviços àqueles que paguem o preço fixado para o benefício (ver DRUMMOND, 2001: 128-129). Assim, foi se tornando crucial o papel da ação coletiva, seja de conscientização para a ação voluntária, seja de imposição de regras e de penalidades em virtude do seu não-cumprimento. Numa federação, especificamente na brasileira, o espaço público estatal se compõe de subespaços relativos à União, aos Estados e aos Municípios que, no caso das ações relativas aos efeitos da interação homem-natureza, se superpõem, cabendo, cada vez mais, a articulação, além da cooperação.

² BORN (2002, p. 79) chamou a atenção para o fato de que o processo participativo de planejamento abrangente dos vários atores de um território, denominado Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), levado a efeito em muitos municípios brasileiros, corresponde aos objetivos da Agenda 21. Em Pernambuco, igualmente, o processo de formulação do Plano de Investimento Municipal (PIM), do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – PROMATA também corresponde a grande parte dos objetivos da Agenda 21.

A ordenação e o controle do solo³ são importantes ferramentas para minorar diversos problemas ambientais encontrados nos municípios, mas essas funções, no entanto, estão sendo precariamente exercidas, com base em legislações antigas.

O crescente processo de urbanização no Brasil, com a população urbana na marca de 81% do total, no último censo, realizado em 2000, exige a compreensão dos seus mecanismos determinantes bem como dos efeitos sobre a qualidade de vida das comunidades e sobre os recursos naturais. Isto explica a grande quantidade de esforços no sentido de se investigarem as políticas públicas voltadas para a eliminação ou atenuação dos efeitos negativos do processo de crescimento da população. É sabido que a base desse processo está na lógica capitalista de busca dos ganhos decorrentes da proximidade das unidades de produção em relação às concentrações de consumidores, de mão-de-obra e de matérias primas e outros insumos. Gera-se um ciclo de movimentos de concentração: instalação de unidades próximas às grandes aglomerações que, por sua vez, geram fluxos migratórios de busca de emprego, renda, moradia e demais meios de satisfação de necessidades.

Quanto às políticas públicas, no caso brasileiro, de estrutura federativa do governo, cumpre atentar para a distribuição de tarefas e para a cooperação entre as três esferas. Na pesquisa, buscou-se especificar não apenas as articulações da esfera municipal com as demais esferas, como também, as ações estritamente municipais. No que se refere a essas últimas ações, cabe destacar as atribuições, inseridas no artigo 23 da Constituição Federal, de competência dos municípios na proteção do meio ambiente (sublinhadas a seguir pelos autores deste texto):

- conservar o patrimônio público;
- proteger os documentos, as obras e outros bens de valor (histórico, artístico e cultural), os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- proteger o meio ambiente e combater a poluição;
- preservar as florestas, a fauna e a flora;
- registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

A literatura sobre as relações entre o federalismo e as questões ambientais no Brasil tem se ampliado bastante, como pode ser visto, por exemplo, em LITTLE (2003). Nessa coletânea, destaquem-se: a parte II ("Políticas ambientais locais e participativas"); o capítulo 10 ("Ações

³ Ver, por exemplo, a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), capítulo I, artigo 2º.

municipais de gestão de recursos hídricos"); e a parte VI ("Experiências locais de desenvolvimento sustentável").

LEUZINGER (2003), ao discorrer sobre a repartição de competências em matéria ambiental no Brasil, estabeleceu ampla discussão sobre as competências legislativas e materiais. Quanto às primeiras, tratou das competências privativas da União e dos municípios; nesse último caso, as de legislar "sobre tudo que for de interesse local aos municípios" (p. 211). Aos Estados e Distrito Federal, cabe legislar sobre o que não for da competência privativa da União e dos Municípios. Por outro lado, destacou a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal com relação "às questões afetas ao meio ambiente" (ib.), discriminadas no artigo 24 da Constituição Federal. Caberia à União, segundo a autora, "a edição de normas gerais, principiológicas, e aos estados-membros e Distrito Federal, a edição de normas específicas" (ib.). Ocorre que, segundo ela, "a natureza principiológica das normas gerais sempre foi desvirtuada no Brasil, através da edição de leis federais extremamente detalhistas, deixando aos estados pouco ou nenhum espaço para legislar".

As atividades previstas no artigo 23 da Constituição e listadas acima dizem respeito, na opinião da mesma autora, "ao exercício do poder de polícia administrativa ambiental [...] inerente às três esferas políticas, nos limites de suas competências institucionais" e "traduz-se na faculdade de limitar e restringir o uso de bens, o gozo de direitos e o exercício de atividades, tendo em vista o interesse público" (p. 216).

O levantamento de problemas e potencialidades realizado no Projeto Metrópole Estratégica, da Região Metropolitana do Recife (ver PROJETO, 2002) chama a atenção pela enorme quantidade de questões ambientais a exigir formulação e implementação de políticas pertinentes. Esses exemplos evidenciam a importância das políticas públicas dos governos municipais com vistas à proteção do ambiente natural. O planejamento plurianual de cidades importantes, como o Recife, já evidencia várias ações nesse sentido, como pode ser visto em PREFEITURA DO RECIFE (2001).

A contaminação de águas, ar, solo e subsolo com resíduos sólidos e de esgoto sanitário constitui talvez o principal problema ambiental dos municípios investigados e, certamente, do País em geral.

As relações entre as esferas de governo aparecem de imediato em dois aspectos: a necessidade do poder de polícia, quando se trata de proteger matas; e a busca de recursos financeiros, em ações como a construção da Agenda 21, a coleta e o tratamento de esgoto e a destinação de resíduos sólidos. Mas, Estado e Governo Federal não conseguem responder às demandas de recursos pelos municípios e, então, as propostas de programas se repetem sem execução, ano após ano, nos Planos Plurianuais de Ação e nos Orçamentos Anuais.

Ações como as de estabelecimento de normas sobre o uso e ocupação do solo esbarram, de um lado, na complexidade técnica de sua elaboração, faltando recursos humanos na administração municipal para enfrentar esse aspecto, embora se registre colaboração do Estado nessa área; e, de outro lado, mais importante, levanta-se a força dos interesses decorrentes do direito de propriedade (valores atuais e expectativas de valorização futura dos terrenos e imóveis que possam ser construídos neles), tornando difícil a negociação para edição da norma. Exemplo da força desses interesses foi vivenciado na aprovação da “Lei dos Doze Bairros”, aprovada em novembro de 2001 em Recife, que estabelece limites para construção com vistas a reduzir o adensamento urbano e seus efeitos sobre o ambiente⁴.

Desse modo, o papel dos governos municipais no enfrentamento da crise ambiental é marcado por enormes e complexos desafios que apontam para novas investigações que os especifiquem e contribuam para a formulação de estratégias e programas consistentes.

O objetivo deste artigo é mostrar a atuação dos governos municipais com relação a demandas de políticas públicas determinadas pela crise ambiental enfrentada pela sociedade atual. Para tanto, são mostrados os principais programas de ação, relacionados com a preservação, a conservação e a reparação de danos ambientais, dos governos municipais investigados. Na pesquisa dois índices foram construídos pelos autores, com a finalidade de sintetizar a situação, dos municípios pernambucanos pesquisados, quanto à crise ambiental: o primeiro índice (Índice das Pressões Antrópicas - IPA), visou a aferir o grau de impacto das atividades humanas no território do município; e o segundo (Índice de Atenuação das Pressões Antrópicas pelos Governos Municipais - IAPAM), buscou mostrar a extensão das ações dos governos municipais destinadas a atenuar os impactos antrópicos nos respectivos territórios. Esses índices permitem uma avaliação da consistência das informações qualitativas obtidas e uma rápida inspeção, de forma comparativa, sobre os municípios pesquisados.

2. Metodologia

Foram contemplados os 20 municípios mais populosos, todos com mais de 60 mil habitantes, no Censo de 2000, e presentes nas cinco mesorregiões do Estado de Pernambuco, abrangendo mais da metade da população do Estado.

Este artigo expõe dois grupos de resultados de uma pesquisa voltada para a atuação do governo desses vinte maiores municípios de Pernambuco, com vistas à atenuação da crise ambiental. Foi abordado na pesquisa um conjunto de temas prioritários na discussão sobre as contribuições do governo municipal para a sustentabilidade ambiental. As respostas, dadas por gestores municipais

⁴ A propósito dessa Lei, ver PREFEITURA DO RECIFE, 2005.

(Secretários e Diretores ou Coordenadores responsáveis pela área de meio ambiente), em uma entrevista guiada por um roteiro aberto, foram gravadas e abordaram os seguintes temas: os principais aspectos da crise ambiental presentes no município; a Agenda 21 local; os programas em execução ou previstos, voltados para a preservação, conservação e reparação do ambiente natural (projetos, atividades, ações, medidas, etc.); as normas sobre o uso e a ocupação do solo, especificamente, a delimitação de espaços de proteção; a destinação dos resíduos sólidos; a proteção das águas; as formas de cooperação com os governos estadual e federal; a existência, ou não, de uma instância consultiva ou deliberativa, com participação dos vários segmentos da sociedade no âmbito municipal, e sua atuação (os conhecidos Conselhos Municipais de Meio Ambiente). Também foram utilizados documentos obtidos no momento da entrevista (plano plurianual de ações, orçamento anual, etc.).

Especificamente quanto aos índices construídos (IPA e IAPAM), foram utilizados os resultados da pesquisa “Meio Ambiente 2002” da série Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2005), que constituiu um marco no conhecimento de ampla gama de aspectos das condições ambientais, da gestão dos recursos naturais e de muitas medidas de preservação, conservação e reparação, no âmbito da administração municipal brasileira. O tratamento dos dados dessa pesquisa, disponíveis em www.ibge.gov.br, permitiu a construção, pelos autores deste artigo, dos índices IPA (Índice das Pressões Antrópicas) e IAPAM (Índice de Atenuação das Pressões Antrópicas pelos Governos Municipais), apresentados no tópico seguinte deste artigo.

O primeiro índice (IPA) busca medir o grau da pressão do homem sobre o ambiente e se baseia nas respostas dadas aos quesitos sobre alterações nas condições ambientais. Atribuiu-se um ponto para cada resposta positiva às 99 questões da pesquisa do IBGE no tópico “Condições do meio ambiente” (ver IBGE, 2005, pp. 375-6). O total de pontos obtidos foi subtraído de 99 (o máximo possível), de modo que o valor zero corresponderia à situação de um município que respondesse positivamente a todas as questões sobre alterações provocadas no ambiente e, portanto, estaria na pior situação; os demais municípios estariam, então, com valores entre zero e 99, negativos, dos quais se tomaria o valor absoluto. Esse valor absoluto foi dividido pelo total de respostas possíveis (99), encontrando-se o índice IPA. Assim, quanto mais próximo da unidade for o índice, melhores as condições ambientais do município em questão. Um exemplo de grupo de questões pode ser dado. Existe um bloco de onze questões relativas às causas da poluição do recurso água. Dois exemplos dessas causas são: criação de animais e disposição inadequada de resíduos sólidos. Se essas duas respostas são sim, serão 2 das 99 questões a contribuir para que o índice se distancie de 1,000, em que nenhum resultado da atividade antrópica seria registrado.

O segundo índice (IAPAM) busca aferir o grau de atuação dos governos municipais na atenuação das pressões antrópicas. Atribuiu-se um ponto para cada resposta sim e zero para as respostas não às questões do IBGE acerca dos instrumentos de gestão ambiental (2005, pp. 377-8). Nos casos de convênios, parcerias, consórcios, acordos administrativos, etc., foi atribuído um ponto para cada iniciativa adotada. Foram computados, no questionário do IBGE, 133 possíveis respostas positivas. Um exemplo de bloco de questões é o referente às "ações de gestão dos recursos hídricos", num total de 10 questões. Duas delas são, por exemplo: ampliação ou melhoria da rede de esgoto sanitário e dragagem ou limpeza de canais para escoamento das águas. No caso de Comitês de Bacia, atribuiu-se um ponto para cada Comitê de que o município participa e, no caso da Agenda 21, foram atribuídos pontos de forma crescente conforme o estágio atingido pelo processo de construção e implementação da Agenda. Segundo o IBGE os estágios são os seguintes, indicando-se, entre parênteses, os valores atribuídos no cálculo dos índices: "Foi iniciada no município a elaboração da Agenda 21 local?" (1); "Foi instalado o Fórum da A21 Local?" (1); "Estágio atual da Agenda 21 Local" (máximo 4). Os estágios da Agenda 21, segundo o IBGE são: sensibilização ou mobilização da comunidade (1); definição do diagnóstico e metodologia (2); elaboração do plano de desenvolvimento sustentável (3); implementação ou acompanhamento da Agenda 21 Local (4).

3. Índice das Pressões Antrópicas (IPA) e Índice de Atenuação das Pressões Antrópicas pelos Governos Municipais (IAPAM)

Neste tópico se apresenta uma tentativa de caracterização das condições ambientais bem como das políticas adotadas pelos governos municipais dos 20 municípios pernambucanos abrangidos pela pesquisa, por meio de índices que variam de 0 a 1, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A tabela 3.1 apresenta os índices IPA em ordem decrescente, revelando melhores condições ambientais de São Lourenço da Mata, Paulista e Araripina. Neste último caso, a devastação da cobertura vegetal da Serra do Araripe, para fornecer combustível para indústria do gesso, por exemplo, é uma alteração ambiental que não foi captada pela pesquisa do IBGE, que serviu de base para a construção do índice.

A mesma tabela apresenta os índices IAPAM em ordem decrescente, visando a mostrar os municípios com maior atuação com vistas a atenuar os efeitos da crise ambiental. Os três primeiros colocados foram Recife, São Lourenço da Mata e Caruaru. Para efeito de comparação, mencione-se que os índices calculados para Curitiba, considerada por muitos a "capital brasileira da Ecologia", foram 0,969 (IPA) e 0,691 (IAPAM).

Tabela 3.1 - Pernambuco – Índices das Pressões Antrópicas (IPA) e Índice de Atenuação das Pressões Antrópicas pelos Governos Municipais dos vinte municípios investigados – 2002

MUNICÍPIOS	IPA	Ordem	MUNICÍPIOS	IAPAM	Ordem
SÃO LOURENÇO DA MATA	0,949	1	RECIFE	0,459	1
ARARIPINA	0,939	2	SÃO LOURENÇO MATA	0,421	2
PAULISTA	0,919	3	CARUARU	0,331	3
GARANHUNS	0,899	4	OLINDA	0,263	4
PETROLINA	0,879	5	CABO S. AGOSTINHO	0,256	5
SERRA TALHADA	0,859	6	IGARASSU	0,248	6
GRAVATÁ	0,848	7	SERRA TALHADA	0,211	7
BELO JARDIM	0,788	8	JABOATÃO DOS GUARAR.	0,211	7
CARPINA	0,788	8	PAULISTA	0,195	8
CARUARU	0,788	8	PETROLINA	0,195	8
ARCOVERDE	0,758	9	BELO JARDIM	0,180	9
OLINDA	0,758	9	VITÓRIA DE S ANTÃO	0,150	10
ABREU E LIMA	0,747	10	GARANHUNS	0,135	11
RECIFE	0,747	10	CAMARAGIBE	0,135	11
CAMARAGIBE	0,727	11	ARARIPINA	0,128	12
CABO DE SANTO AGOSTINHO	0,626	12	GRAVATÁ	0,128	12
GOIANA	0,606	13	CARPINA	0,128	12
IGARASSU	0,556	14	GOIANA	0,113	13
VITÓRIA	0,515	15	ARCOVERDE	0,098	14
JABOATÃO DOS GUARARAPES	0,424	16	ABREU E LIMA	0,098	14

Fonte dos dados básicos: IBGE, 2005. Elaboração: grupo de pesquisa do NUPESP. Sobre o cálculo dos índices, ver o texto.

É indispensável destacar o fato de a base de dados utilizada no cálculo dos índices constituir-se de respostas sim ou não dadas ao IBGE por servidores da Prefeitura ou pelo Prefeito e não em informações resultantes de relatórios técnicos sobre as ações⁵.

O exame da tabela 3.1, em que são dispostos, em ordem decrescente, os dois índices construídos, permite algumas considerações acerca da relação entre a situação dos municípios investigados quanto ao grau de degradação ambiental e quanto à atuação dos governos municipais em termos de execução de ações voltadas para as questões ambientais.

Teoricamente, poder-se-ia esperar que territórios sobre os quais se afirma existirem poucos danos ambientais seriam objeto de poucas ações governamentais, destinadas a prevenir novos danos ou reparar os causados. Mas, como ressaltado no final do tópico anterior, um elevado IPA pode resultar de percepção inadequada do gestor informante e um elevado IAPAM pode decorrer de uma sobrevalorização de algumas ações do governo municipal. Observa-se, por exemplo, na tabela 3.1,

⁵ Algumas poucas exceções são, por exemplo: número de comitês de bacia hidrográfica a que pertence o município e unidades de conservação existentes.

que o município de São Lourenço da Mata apresentou excepcional IPA (0,949), o que sugeriria não haver necessidade de elevado número de ações voltadas para reduzir os agravos ambientais, pois estes não são significativos. Constatou-se, no entanto, elevado IAPAM (0,421), comparado com os demais municípios pesquisados. Se considerado isoladamente, no entanto, esse não é um grande índice diante do máximo estabelecido (1,000), o que pode ser visto como uma percepção clara do gestor acerca do que precisa ser feito.

Por outro lado, municípios como Araripina, Paulista, Garanhuns e Petrolina, com IPAs entre 0,939 e 0,879, apresentam IAPAM abaixo de 0,200, o que pode ser interpretado como uma atuação pouco expressiva, compatível com o baixo grau de danos ambientais do território, mas, também, como uma avaliação pouco rigorosa desses danos provocados pelas atividades antrópicas.

Como já mencionado anteriormente, índices baseados em percepções de gestores contêm limitações, se comparados com aqueles resultantes de relatórios técnicos, baseados em medições com metodologia rigorosa. Ressalte-se, contudo, que o objetivo dos índices é fornecer um painel de tendências, que permitam observações mais detalhadas.

O nexo entre um índice elevado de pressões antrópicas e o índice das ações desenvolvidas depende de organização das comunidades em torno das demandas por atuação governamental. O nível das alterações antrópicas pode ser elevado, mas a organização das comunidades pode não ter amadurecido para exigir as ações governamentais.

4. Atuação dos municípios: principais programas previstos e em execução

Neste tópico são apresentadas informações sobre os principais programas dos municípios, obtidas a partir das visitas realizadas e nos depoimentos gravados nas entrevistas com Secretários, Diretores e outros servidores municipais, realizadas em pesquisa sobre políticas ambientais municipais⁶. O objetivo deste tópico é permitir associação entre a atuação dos municípios, com base nos principais programas em execução, identificados na referida pesquisa, e o IAPAM, construído com base na pesquisa do IBGE (2005). Essa associação evidencia, de algum modo, a consistência das respostas dadas ao IBGE e, por consequência, do índice (IAPAM) formulado para servir de instrumento de medição.

Como foi mencionado ao explicitar a metodologia da pesquisa, o levantamento de dados e depoimentos dos gestores, relativos aos municípios investigados, antecedeu a divulgação da pesquisa do IBGE. A estrutura de aspectos abordados no questionário adotado por esse Instituto não pôde, portanto, ser utilizada no roteiro da entrevista realizada. Assim, neste tópico, não se procurou

⁶ Ver nota de rodapé número 1.

estabelecer correspondência entre os aspectos destacados na pesquisa do NUPESP e os itens da pesquisa do IBGE que compõem o índice calculado (IAPAM), mas apenas fornecer informações sobre políticas locais relacionadas com a preservação, conservação e reparação dos recursos naturais. Permite-se ao leitor fazer comparações entre o elenco de instrumentos disponíveis e ações realizadas e o índice alcançado pelo município.

Os municípios estão agrupados por faixas de valores decrescentes do IAPAM (ver tópico anterior).

Municípios com IAPAM acima de 0,4: Recife e São Lourenço da Mata

Recife

A Prefeitura do Recife conta com uma política de meio ambiente apoiada em três grandes instrumentos: um Conselho, um Fundo de Meio Ambiente e um Órgão Gestor, a Diretoria de Meio Ambiente. Esse órgão, criado em 2001, tem uma estrutura pequena, quando se considera, por exemplo, a existência, no município, de 25 pretensas unidades de conservação, ou seja, com a existência efetiva ainda não confirmada, pois ainda não há administração. Entre outros aspectos, destacam-se como questões ainda a serem atacadas pela gestão municipal: a arborização urbana, o controle da qualidade ambiental e a articulação com os outros 41 municípios para implantação do Comitê de Bacia do Rio Capibaribe. Paralelamente, são apontadas iniciativas que amenizam os problemas, tais como: programa de prevenção de deslizamentos nos morros, com ação permanente, na maior parte do ano; vigilância ambiental, que minimiza problemas de veiculação hídrica; controle da poluição sonora; programas de educação ambiental, com fórum permanente no Jardim Botânico e a criação da Escola Ambiental Águas do Capibaribe.

São Lourenço da Mata

O Município passou dois anos (2001 e 2002) trabalhando com o processo da Agenda 21, mas este foi paralisado em 2003. Reuniram-se 31 ONGS do município e houve discussão sobre as necessidades dos bairros. Foram discutidas as questões dos lixões, dos muros de arrimo e das galerias. O SEBRAE⁷ participou do processo realizando capacitação. Em 2002, a Prefeitura participou de um encontro, organizado pelo Governo do Estado e voltado para as questões da Bacia do Rio Capibaribe, mas não houve continuidade do trabalho após o encontro. Não há coleta seletiva de lixo.

Registrou-se atividade de seu Conselho do Meio Ambiente, diferentemente do que ocorre com a maioria dos municípios.

⁷ Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

Município com IAPAM entre 0,3 e 0,4: Caruaru

Caruaru

O principal problema ambiental encontrado no município refere-se à contaminação da água. O rio Ipojuca, devido ao excesso de despejo de esgoto doméstico, apresenta o maior índice de contaminação do recurso hídrico no município. A falta de investimento da concessionária de abastecimento d'água contribui para o agravamento da contaminação desse recurso. Para solucionar esses problemas, a Prefeitura conseguiu recursos junto à União e está implantando redes de esgotamento sanitário, tendo sido já instalados cem mil metros de rede coletora de esgoto. Pretende-se, ainda, fazer um sistema de tratamento de esgoto e, com isso, chamar a concessionária estadual, a COMPESA, para a responsabilidade de tratamento da água.

Caruaru foi o primeiro município do Estado de Pernambuco a ter direito ao “ICMS sócio-ambiental”⁸ por ter construído o aterro sanitário. Essa verba geraria recursos que seriam utilizados para realimentar o sistema de preservação ambiental. Porém, uma lei posterior redistribuiu os recursos do ICMS socioambiental com outros municípios.

Em dezembro de 2001, o aterro de Caruaru começou a operar. A previsão da Prefeitura era de coletar duzentas toneladas de lixo por dia, porém a coleta está sendo de trezentas toneladas ao dia. Isso é agravado por que o município não faz coleta seletiva, selecionando-se apenas o material de poda. A coleta seletiva é organizada por uma ONG que trabalha junto à associação de catadores e tem convênio com grandes compradores de lixo seletivo.

O Conselho do Meio Ambiente existe de direito e de fato em Caruaru, ao contrário do que acontece em outras Prefeituras onde só existe de direito. O Conselho tem apresentado bons resultados, principalmente por conta de que as reuniões sempre são bastante prestigiadas.

Municípios com IAPAM entre 0,2 e 0,3: Olinda, Cabo de Santo Agostinho, Igarassu, Serra Talhada e Jaboatão dos Guararapes

Olinda

A Prefeitura desenvolve programas de proteção em áreas de risco e de saneamento e drenagem, especialmente na bacia do rio Beberibe, onde está sendo implantado, também, o PROMETROPOLE⁹. A primeira área desse programa foi a de Passarinho, remanescente da Mata

⁸ Mecanismo de rateio de parcela da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios de acordo com indicadores relacionados com a atuação dos governos municipais nas áreas de educação, saúde, coleta e tratamento de resíduos e existência de unidades de conservação.

⁹ Programa de Infra-estrutura em Áreas de Baixa Renda da RMR. Programa no valor de US\$ 84 milhões, dos quais: 46 oriundos de empréstimos concedidos pelo Banco Mundial; 21 milhões, do Governo do Estado; 13,5 milhões, da Prefeitura da Cidade do Recife; e 3,5 milhões, da Prefeitura de Olinda.

Atlântica. Na bacia do Beberibe, o Canal da Malária é extremamente crítico. A Prefeitura junto com a FADE¹⁰ e o Laboratório de Hidráulica da UFPE fez o estudo de topobatimetria desse canal, que está sendo a base para a macrodrenagem em contratação, para serem definidas as cotas de urbanização. Estão sendo pleiteados recursos do BNDES e do HABITAR / BID.

A Prefeitura tem tradição em trabalhos com a questão de resíduos sólidos, desde a década de oitenta, com a introdução da compostagem nas atividades da Prefeitura. Quanto ao envolvimento da população nesse trabalho, existe uma associação dos recicladores, com pouco mais de 100 associados, mas outros 200, não associados, também atuam.

A CPRH faz pesquisa de balneabilidade das praias de toda a região. Há discussão no sentido de o Estado repassar essa atividade para a Prefeitura, onde já houve um primeiro contato sobre essa questão. Na gestão anterior houve uma tentativa de municipalizar a fiscalização e o licenciamento ambiental. Ainda nessa área de municipalização, está sendo examinada a questão dos ramais do gasoduto. A Prefeitura apresenta uma resistência em relação à municipalização do licenciamento, diante dos riscos de um grande acidente, pois a cidade é a quinta em densidade no Brasil.

Cabo de Santo Agostinho

Havia uma convicção no governo municipal de que não há recursos para a área ambiental. O município optou, então, por estimular o setor privado a desenvolver ações com vistas à minimização dos problemas ambientais. Recorreu a empresas e Organizações não Governamentais, como o CESPRATE¹¹, cuja Diretora é Presidente da Rede de Defesa Ambiental¹². A idéia é obter resultados por meio de participação das empresas e ONGs, sobretudo por meio da utilização de sofisticados conhecimentos disponíveis nas grandes empresas sediadas no município, em que há concentração de unidades industriais.

A convicção do governo municipal, quanto ao saneamento, é de que a contribuição do setor privado será muito pequena na solução do problema. Foi citado o exemplo de Petrolina, que não obtivera candidatos para a privatização do sistema de saneamento da cidade, ao preço mínimo estabelecido no leilão. As privatizações realizadas pelo governo federal nos anos noventa foram feitas com dinheiro de fundos de pensão e banco oficial e não com capital das empresas compradoras. Por isso, com recursos do Comitê de Bacia do Pirapama e com recursos do governo inglês, via CPRH, o governo municipal conseguiu fazer 50% do plano diretor de esgoto do Município e o projeto executivo de uma comunidade de 9.000 habitantes. Com recursos do Município, foi completado o plano diretor da cidade. Na cidade, foram feitos também 40% de projetos executivos.

¹⁰ Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

¹¹ Centro de Saúde Popular Raízes da Terra.

¹² Informações sobre essa Rede podem ser obtidas em http://www.gau.org.br/sto_agostinho.htm e em <http://www.redeambiental.org/>.

O Conselho de Meio Ambiente ficou, há dois anos, inativo por conta do funcionamento da Câmara de Desenvolvimento do Meio Ambiente do projeto Cabo 2010. A expectativa é que o Fórum da Agenda 21 possa absorver o Conselho ou fornecer quadros para ele.

Igarassu

A construção da Agenda 21 do município vem contando com a colaboração da Fundação de Apoio da Universidade Federal Rural de Pernambuco (FADURPE), por meio de convênio assinado, inclusive para captação de recursos junto ao Fundo Nacional do Meio Ambiente. No início de 2005, estava sendo aguardada a liberação dos recursos.

Na área de educação ambiental, o programa Desperta Morro merece destaque, pois representa um esforço que conta com recursos do Governo Federal. Promove trabalhos de conscientização, tais como: reuniões, palestras, etc., acerca de construção de muros de arrimo e tratamento sanitário.

O lixo urbano de Igarassu ainda é depositado em “lixão”. Coletam-se cerca de 70 toneladas por dia. Houve um esforço experimental de coleta seletiva em 2003-2004, mas, diante da coleta diária, os quantitativos foram inexpressivos.

Um grande esforço vem sendo feito com vistas à revitalização do Rio São Domingos que, no passado, servia de fonte de renda para os moradores da região e hoje se encontra degradado, conforme diagnóstico detalhado em relatório da FADURPE. Existe um projeto de criação de um Eco Parque, empreendimento, a ser sustentado com recursos das próprias empresas poluidoras do rio. Concomitantemente, elabora-se um projeto de saneamento das áreas ribeirinhas.

Quanto ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, embora se reúna mensalmente, há insatisfação com relação ao tipo de atuação desenvolvida, considerada pouco intensa.

Serra Talhada

O município ainda não conseguiu eliminar o “lixão”. Nesse sentido, para destinação do lixo, já estava quase concluído, em julho de 2004, um galpão para triagem visando à reciclagem. A obra, porém, foi paralisada, encontrando-se em processo de depreciação naquele momento.

Não há coleta seletiva, porém, entre as 80 toneladas de lixo coletadas diariamente, em média, os catadores selecionam o material que os interessa e o resto é jogado no “lixão” da cidade. A usina de reciclagem de resíduos sólidos não está funcionando, pois faltam equipamentos.

O município, no que se refere à gestão de seus recursos hídricos, prioriza, através da reorganização do Comitê do Pajeú, o trabalho de revitalização desse rio, tanto na questão das matas ciliares quanto na questão da contaminação das águas, além de procurar conscientizar e educar a população sobre a importância da preservação da bacia do Pajeú.

Quanto à contaminação das águas, o Pajeú é praticamente um esgoto a céu aberto. O rio é contaminado em toda a extensão de sua bacia, desaguando já poluído em Serra Talhada, onde recebe outros dejetos. Um exemplo dessa constatação é o esgoto do matadouro que é despejado diretamente nele. Esse é, sem dúvida, o principal problema de contaminação das águas, resultando na sua total impropriedade para uso humano.

No que diz respeito à devastação das matas, constata-se que as matas ciliares e as matas nativas (caatinga) são bastante devastadas e, no lugar delas, aparecem as algarobas, que destroem os lençóis freáticos e contribuem para a seca do rio Pajeú. Por isso, a Prefeitura vem fazendo um trabalho de conscientização junto à população.

A ação da Prefeitura para conter a erosão é a produção e o replantio de mudas nas áreas das matas ciliares. O plantio do cajueiro é uma boa escolha para minorar o problema. Por isso, é preciso fazer acordos com os agricultores para viabilizar o plantio dessa muda estratégica. Combate-se, assim, a erosão e o assoreamento do rio Pajeú e dos riachos da cidade.

No município, através da Central de Associações Rurais de Serra Talhada, que tem trinta associações filiadas e três mil sócios, é realizado um importante trabalho voluntário de educação ambiental nas escolas. Além disso, é discutida a questão da implantação da disciplina educação ambiental nas escolas.

Jaboatão dos Guararapes

O depoimento do Secretário de Agricultura, Meio Ambiente e Recursos Hídricos¹³ foi considerado, por ele mesmo, um desabafo. Segundo ele “a Secretaria é muito pequena. Como acontece em geral no Estado, as estruturas para tratar do meio ambiente não têm recebido o devido apoio; fala-se muito, mas o apoio é muito pequeno. A CPRH coordena todo o processo de preservação ambiental do Estado, mas ... não tem mais condição de dar apoio às novas secretarias municipais. A degradação ambiental está muito acentuada”.

Quanto à fiscalização, as ações são pontuais e não têm tido o efeito duradouro. As Usinas Bulhões e Bom Jesus, por exemplo, que derramam o vinhoto no rio, são autuadas, mas alegam que o seu fechamento causaria problema social. Geram, no entanto, problema social grave: matança do ecossistema do Rio Jaboatão. A Secretaria tem agido na fiscalização.

A Agenda 21 teve sua discussão iniciada, mas estava, em 2004, com andamento muito lento, sem cronograma de atividades.

¹³ Gerard Langlois

Não existe, no município, coleta seletiva e sim muitos pontos de coleta de lixo para reciclagem. São muitos depósitos ilegais de atravessadores e que constituem um problema ambiental seriíssimo; formam-se, desse modo, diversos “lixõesinhos” por todo o município.

O Conselho de Meio Ambiente do município foi definido na Lei Orgânica e regulamentado por Decreto. Houve uma tentativa de fazer com que o Conselho fosse atuante. Três membros são do Executivo, três, do Legislativo e três, da sociedade civil. Falta interesse, no entanto, por parte das pessoas participantes. O Legislativo, por fim, não participa das discussões e o Conselho serve, apenas, para discutir algumas questões e ter planos de atuação; não tem, portanto, poder de decisão, daí o esvaziamento.

Municípios com IAPAM entre 0,1 e 0,2: Paulista, Petrolina, Belo Jardim, Vitória de Santo Antão, Garanhuns, Camaragibe, Araripina, Gravatá, Carpina e Goiana

Paulista

O município enfrentou, no período desta pesquisa, grave crise política, inclusive com destituição do Prefeito pela Justiça. Isto criou instabilidades administrativas óbvias, com mudanças de Secretários e outros dirigentes.

Em seu depoimento, o Secretário deu um exemplo gritante de dificuldade na área ambiental. Tratou-se da questão do desmatamento dos remanescentes da Mata Atlântica, especificamente, da Mata do Frio, da família Lundgren¹⁴, onde a fiscalização do município encontrou resistência por parte de vigias dessa propriedade, armados com metralhadoras. Ao assinar ofício para a Cia. de Policiamento do Meio Ambiente (CIPOMA), estadual, para solicitar apoio, percebeu que o comandante a quem a correspondência era dirigida era da mesma família Lundgren.

Ainda com relação às matas, houve um trabalho recente de limpeza delas com a retirada de cerca de 200 carcaças de veículos incendiados, numa tentativa de evitar contaminação do lençol freático com produtos químicos. Também se desenvolveu um trabalho de conscientização das comunidades no entorno das reservas, um trabalho de educação e de alerta de como trabalhar sem agredir a mata. Por fim, foi constatado e também informado à polícia o contrabando de corais por navios que chegavam à costa.

¹⁴ Acerca da relação entre essa família e a cidade de Paulista, lê-se em PREFEITURA DO PAULISTA (2005): “Cidades das Chaminés e dos Eucaliptos, foi pioneira no Nordeste em fábricas de tecidos de algodão. Com a morte de Herman Lundgren (1907), a Companhia de Tecidos de Paulista – CTP, passou a ser administrada por seus filhos João Frederico, Alberto e Arthur Lundgren. Depois pelos seus netos, sob a presidência do Sr. Nilson e Carlos Nogueira Lundgren”.

Petrolina

As ações do governo do município na área ambiental se voltaram, basicamente, para a construção da Agenda 21, o saneamento básico e a arborização. A “Agenda 21 Petrolina; rumo à sustentabilidade” resultou de uma solicitação de financiamento apresentada em decorrência do Edital FNMA (Fundo Nacional do Meio Ambiente) 13/2001 - *Construção de Agendas 21 Locais, 2002*.

Com relação ao saneamento, o município procurou administrar seu sistema, retirando a concessão dada à empresa estadual e promovendo um leilão para privatizar os serviços. Não obteve, no entanto, proposta de adquirente para o preço mínimo estipulado.

Com relação à limpeza urbana, que absorveu três quartos dos recursos previstos em 2004 para a área de meio ambiente, o município continuava, em meados desse ano, sem um aterro sanitário, expondo a população a um depósito a céu aberto (“lixão”) na área urbana.

A recuperação de mata ciliar, problema dos mais graves, na região e no País, em geral, mereceu poucos recursos previstos no PPA. Para o período 2002-05, R\$ 318 mil e, para 2004, R\$ 100 mil.

Diferentemente da maioria dos municípios, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA) funciona e, a título de exemplo, na reunião ordinária de 13/11/03, houve deliberação sobre plano de recomposição e manutenção de mata ciliar e outras exigências feitas a Condomínios com pedidos de implantação.

Belo Jardim

A partir do Plano Plurianual de Ações (2002-2005), com a atualização para 2005, percebe-se que as prioridades do município são para a área de recursos hídricos. Dos R\$ 5,2 milhões previstos para o último ano do Plano, 2,5 milhões são para construção de açudes, barragens e adutoras e R\$ 1,5 milhão, para a ampliação e revitalização do canal do rio Bitury. Existem, ainda, ações relacionadas com o abastecimento d’água emergencial, no valor de R\$ 108 mil.

O município está com o aterro sanitário em construção, tendo contado com recursos do Estado para o projeto. Além dos recursos a serem empregados com o aterro, em 2005, prevê-se um total de R\$ 800 mil com projetos de saneamento básico.

A educação ambiental consta do Plano com uma dotação prevista para 2005 de R\$ 10 mil, o que é, evidentemente, insignificante.

O município está dando prioridade à limpeza urbana, mas ainda não estimula a coleta seletiva.

Vitória de Santo Antão

A contaminação da água é um problema ambiental sério no município de Vitória. Para minimizar esta agressão ao meio ambiente o IPA¹⁵ vem instruindo os agricultores sobre os danos provocados pelos agrotóxicos e vem também apresentando técnicas de como minimizar o lançamento desses produtos no meio ambiente.

A Prefeitura deu início ao processo de aprovação do aterro sanitário e estima-se que sejam necessários R\$ 200.000,00.

Em relação ao Conselho do Meio Ambiente, foi criado legalmente em 2001, mas não houve qualquer atuação dele.

Garanhuns

Em 1997, existia um sério problema relativo à questão do lixo. Iniciou-se a coleta domiciliar acompanhada de varrição, pintura de meio de fio e capinação. Com o apoio da CPRH, o município definiu um local adequado para construção de um aterro sanitário, com uma área de dezessete hectares. Foi, então, iniciado o processo de implantação, juntamente com o governo do Estado, que disponibilizou recursos através de emendas no Orçamento Geral da União. O aterro entrou em funcionamento em abril de 2004 e está previsto que dure quinze anos. As conseqüências benéficas foram imediatas e o município passou a receber o “ICMS Socioambiental”¹⁶.

Os catadores de lixo foram organizados em uma associação de forma que continuam vivendo do material reciclável sem estarem dentro dos lixões.

Existe um programa de parceria com a iniciativa privada para revitalização das nascentes dos rios. A intenção é cuidar da revitalização das matas nativas e do esgotamento sanitário.

Para combater a contaminação do Rio Mundaú, a Prefeitura encaminhou e aprovou vários projetos de esgotamento sanitário que contemplam 60% das casas de Garanhuns.

O Conselho do Meio Ambiente foi criado, mas não possui atuação alguma, existindo, assim, somente no papel.

No que diz respeito à educação ambiental, a Prefeitura levou os agentes comunitários e ambientais para as escolas públicas. Eles fizeram, com os alunos, campanhas de educação ambiental e falaram sobre o desenvolvimento sustentável e sobre as realizações que já foram feitas na cidade (aterro sanitário e esgotamento sanitário).

¹⁵ Instituto de Pesquisa Agropecuária, do Governo do Estado de Pernambuco.

¹⁶ Ver nota de rodapé número 8.

Camaragibe

O Plano Plurianual – 2002-2005 contemplou uma visão ampla dos problemas ambientais do Município. Com vistas no quadro preocupante de degradação obtido, quatro estratégias estruturadoras foram estabelecidas. Destaquem-se diretrizes fixadas nessas estratégias: desenvolvimento econômico com ordenamento do território, qualidade de vida, participação com cidadania, desenvolvimento institucional.

Dos desafios ambientais do Município, o Plano destacou a preservação dos remanescentes da Mata Atlântica e o saneamento. Nesse último aspecto ambiental, dos 26.500 domicílios existentes em 1996, 39% não dispunham de água encanada, 98%, de esgoto sanitário e 26%, de coleta regular de lixo.

Em 2004 foi concluída uma primeira versão do Plano de Ação da Agenda 21¹⁷. O estágio, então, era o de aprovação do Plano de Ação em plenária geral, discutindo formas de implementação, estrutura de gestão, etc. O início do processo foi a construção do diagnóstico ambiental¹⁸ e mobilização da sociedade a partir de um texto base do diagnóstico. A Agenda era regional, com mais seis municípios, e em 2003 houve um seminário regional.

Existe um Núcleo de Educação Ambiental, com trabalho bem incipiente, na Secretaria de Obras. Não existe documento de programação¹⁹. Trabalha-se com sensibilização, tentando-se erradicar os pontos de lixo, detectados nas vias; registra-se, também, o apoio ao serviço de coleta, com estagiários.

Não há aterro sanitário. Está sendo feito o EIA / RIMA de área para retirada desse “lixão” e construção de aterro sanitário consorciado (Recife, Camaragibe e São Lourenço).

O Conselho para o Meio Ambiente existe apenas de direito, por meio de um decreto de 1983²⁰.

Araripina

A Prefeitura obteve aprovação de recursos federais para a construção da Agenda 21, porém, com a mudança de governo, no início de 2003, houve suspensão do fluxo de recursos resultando em uma paralisação das atividades da Agenda 21.

¹⁷ Agenda 21 – Região de Aldeia – Plano de Ação – Relatório final.

¹⁸ Pré-Diagnóstico para a região de Aldeia – Perfil dos municípios e da região (Versão preliminar para discussão), Recife, 05 de Maio de 2002.

¹⁹ Esse é uma característica comum a todos os municípios pesquisados: a falta de um documento orientador das ações de educação ambiental.

²⁰ Este é outro aspecto comum à grande maioria dos municípios. A reconhecida “cultura bacharelesca brasileira” tornou uma praxe a elaboração de normas legais (leis, decretos, portarias, etc.) e sua edição, em solenidades pomposas, com o objetivo de criar uma imagem que, em grande parte dos casos, não se transformou em implementação de medidas. Essa prática é especialmente observada nos conselhos de meio ambiente, que nem sequer se instalam.

Araripina possui um projeto de implantação do aterro sanitário, que se encontra aprovado, mas sem receber os recursos junto à Caixa Econômica Federal.

Araripina enfrenta problemas de devastação ambiental devido à urbanização e a retirada da madeira para a calcinação, contaminação do ar pela mesma indústria do gesso, contaminação da água do canal de São Pedro, que deságua na antiga fonte de abastecimento da cidade, o açude Lagoa de Barro. O abastecimento d'água não acompanha o crescimento da cidade.

O solo é bastante erodido por causa da agricultura, devido à ausência de capacitação dos agricultores, muito embora tenha melhorado após o apoio do SEBRAE. A exploração da gipsita, juntamente com a agricultura, tem ocasionado um índice elevado de devastação da cobertura vegetal.

Gravatá

Um destaque na cidade de Gravatá com relação às questões ambientais é o aterro sanitário. Quanto à coleta seletiva, o município ainda não está realizando nenhum trabalho neste sentido.

O município tem uma sementeira municipal que oferece mudas para os agricultores com a finalidade de arborização da zona rural e com o objetivo de evitar problemas de erosão.

Com relação à contaminação das águas, o principal vetor são os esgotos das casas, despejados no rio Ipojuca. Nesse sentido, foi criado o programa de saneamento da cidade, com a colaboração do Governo Federal, mas não havia sido concluído até 2004.

A maior preocupação do município, referente à contaminação das águas, é com relação ao rio Ipojuca. Por isso, a Prefeitura quer fazer um trabalho de revitalização de forma integrada. Ou seja, quer unir todos os municípios que são banhados pelo rio para realizar um trabalho em conjunto. A enchente que aconteceu em Gravatá no início de 2004 foi intensificada pelo alto índice de degradação do rio Ipojuca.

Carpina

Carpina limita-se com dois Rios Capibaribe e Tracunhaém. Existe contaminação da água tanto em um quanto no outro, sendo este um dos maiores problemas ambientais do município. Ela é provocada pela ausência de esgotamento sanitário, pela queima da cana-de-açúcar, pela contaminação provocada pelas usinas com vinhoto e pelo excesso de agrotóxicos utilizados pelos agricultores para matar os herbicidas.

Carpina coleta em torno de quarenta toneladas de lixo por dia. Todo esse lixo provoca sérios problemas ambientais devido à ausência de conscientização da população acerca da educação

ambiental e de hábito de coleta seletiva. A destinação dos resíduos é o “lixão” localizado em Três Paus, onde o aterro sanitário deverá ser construído. A coleta do lixo hospitalar é bastante precária.

Para solucionar os problemas da erosão e da diminuição do verde na cidade, a Prefeitura adotou a estratégia de distribuir mudas na zona urbana e na zona rural, sendo que nesta última deu-se preferência para árvores frutíferas com o intuito de minimizar a carência alimentar. Houve um trabalho de plantação de sementeiras cujas mudas, quarenta e seis mil, foram doadas pelo IPA e pelo IBAMA e distribuídas pela Prefeitura.

Goiana

Há a intenção, no município, de desenvolver projetos ambientais nos seguintes programas, com participação dos governos federal e estadual: habitação e assentamentos urbanos; infra-estrutura e fortalecimento institucional, já tendo sido elaborado o Plano de Investimento Municipal – PIM, do PROMATA²¹, do Governo do Estado.

No município não existe coleta seletiva. Existe um aterro sanitário que foi financiado pelo Governo do Estado em 2002. Em razão desse aterro, o município recebe o ICMS – Socioambiental²². Apenas o lixo hospitalar é separado.

Não existe um conselho do meio ambiente. No entanto, existe um Conselho de Gestão Local (do PROMATA), mais amplo do que um conselho do meio ambiente, porque abrange as questões de saúde, educação e meio ambiente. O PROMATA apresenta dois níveis de gestão: um núcleo de supervisão local, formado por técnicos da Prefeitura que acompanham todos os projetos do programa; outro, de gestão local, com membros da comunidade, eleitos representantes das várias associações do município através de um fórum.

Municípios com IAPAM abaixo de 0,1: Arcoverde e Abreu e Lima

Arcoverde

Não existem programas específicos na Prefeitura acerca do meio ambiente. Existe fiscalização, quando há uma denúncia, diante, por exemplo, de um desmatamento irregular. A medida tomada, neste caso, é entrar em contato com o IBAMA.

Com relação à destinação dos resíduos sólidos, Arcoverde ainda possui um “lixão”. Os catadores formaram uma associação e a Prefeitura está concluindo uma estação de triagem para reciclagem do lixo. O lixão será desativado quando for implantado o aterro sanitário, que se encontra com o projeto paralisado, por falta de verbas dos governos federal e estadual.

²¹ Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – PROMATA.

²² Ver nota de rodapé número 8.

No município não há conselho do meio ambiente, porém existe o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Ele funciona e é formado pela Prefeitura, associações rurais, IPA e igrejas. O Conselho tem a função de preservar o meio ambiente, sendo formado a partir de várias reuniões e atuando da mesma forma. É composto por 30 entidades. Dessas, 23 são entidades rurais (associações rurais) e um sindicato rural. A população é quem fiscaliza, analisa e aprova os projetos desenvolvidos pelos responsáveis pela elaboração dos projetos. Um exemplo de projeto são as sessenta cisternas, cada uma atendendo a uma família.

Abreu e Lima

Com relação à Agenda 21, a Prefeitura de Abreu e Lima nunca promoveu nenhuma reunião. A Prefeitura não tem pessoal suficiente. Esse é um dos entraves que impedem o município de atuar de forma mais contundente a fim de atenuar os problemas ambientais.

O primeiro projeto ambiental aplicado em Abreu e Lima foi uma contrapartida do Projeto Viva o Morro, coordenado pela FIDEM²³. Foi um trabalho, em 2002, de conscientização, tendo recebido verba para fazer muro de arrimo, fazer escadarias, canaletas; utilizou-se uma cartilha da CPRH sobre ocupação dos morros, lixo nos morros, etc.

O maior problema ambiental de Abreu e Lima, entretanto, é a contaminação das águas. Não existe um aterro sanitário. “Existem estudos, na CPRH, para implantação de um aterro sanitário. Existe verba federal para isto, para a região metropolitana; Paulista conseguiu. Temos área à vontade, não há problema, a gente desapropria”, nas palavras da entrevistada.

Outra grave questão é a do deslizamento de barreiras, principalmente nas áreas dos Caetés, onde estão grandes conjuntos habitacionais construídos pela COHAB²⁴. Existe no município zona construída com casas da COHAB considerada como área de risco pela CODECIPE²⁵. A Prefeitura tenta impedir invasões nessas áreas, uma vez que esse modo de ocupação é feito sem nenhum cuidado técnico, mas é impossível. Falta conscientização quanto a lixo, águas servidas, etc.

Não existe uma coleta seletiva.

5. Conclusões

A questão ambiental constitui aspecto ainda de abordagem incipiente na administração pública da maioria dos municípios, mesmo os maiores do Estado de Pernambuco, alcançados por esta pesquisa.

²³ Atualmente, Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa – CONDEPE-FIDEM.

²⁴ Companhia de Habitação Popular de Pernambuco.

²⁵ Coordenadoria de Defesa Civil de Pernambuco.

As evidências disto surgiram das visitas feitas e entrevistas realizadas com dirigentes dos 20 municípios investigados, bem como do exame da pesquisa do IBGE, no âmbito de sua coletânea de informações acerca do perfil dos municípios brasileiros, sobre meio ambiente (IBGE, 2005).

O artigo apresentou resultados de duas pesquisas: uma de natureza qualitativa, baseada em entrevistas com gestores ambientais dos municípios; e uma de abordagem quantitativa, baseada na pesquisa do IBGE (2005). Com a segunda se buscou fornecer uma avaliação geral da situação dos maiores municípios de Pernambuco, tanto no que diz respeito às alterações provocadas pelas atividades humanas nos seus territórios, quanto na extensão das ações governamentais locais visando à prevenção dos danos, ou a sua reparação, ou a preservação dos recursos naturais. Os resultados da pesquisa qualitativa são descritos a partir do agrupamento dos municípios segundo as faixas dos índices calculados. Apesar de essa pesquisa ter sido concebida e executada antes da divulgação daquela do IBGE, constata-se a consistência entre os posicionamentos dos municípios nos resultados de uma e de outra.

Os resultados apresentados apontam para a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de coleta e análise, pois os índices construídos na abordagem quantitativa se baseiam em respostas dadas pelos gestores, resultantes de suas percepções. Essas refletem ênfases diferentes dadas pelos gestores aos diversos aspectos observados no meio ambiente e, também, níveis diversos de formação e envolvimento dos gestores. Tornam-se importantes, por conseguinte, observações *in loco*.

A pesquisa evidenciou que a análise dos índices deve também levar em conta, concomitantemente, aspectos qualitativos, como a vocação econômica da região, os embates sociais existentes, a localização física do município, etc., de modo a se ter um instrumento de coleta e análise acurado e não igual para todos os municípios, mas um instrumento que reflita essas características além de poder promover possíveis comparações. Por exemplo, o nível de detalhamento da Agenda 21, o funcionamento ou não de conselhos, a participação efetiva da comunidade discutindo soluções para os problemas do município, o tratamento do lixo, etc. são passíveis de comparação. O mesmo não ocorre, por exemplo, com a devastação da cobertura vegetal do Araripe, que é afetada pela descoberta de um recurso econômico, o gesso, capaz de alterar substantivamente a vida dos moradores daquela região. Casos como o desse último exemplo devem ser tratados de modo especial. A natureza da abordagem quantitativa de construção de índices pressupõe, necessariamente, um levantamento geral, onde todos os municípios sejam investigados quanto às mesmas variáveis. Mas, a abordagem qualitativa complementa o conhecimento da realidade dos municípios.

Os principais temas da agenda ambiental se mostram em estágio preliminar de tratamento, como são exemplos: a participação do município na construção da Agenda 21 local; a coleta e destinação final dos resíduos sólidos; e a coleta e tratamento de esgotos; nesse último caso, acrescenta-se o fato de se tratar de uma questão complexa de conflito entre as três esferas de governo acerca das competências atuais, em que os municípios detêm o poder de concessão dos serviços²⁶.

A gestão do uso e ocupação do solo revela-se, normalmente, obsoleta, baseada em leis antigas e instrumentos gerenciais falhos. Os planos diretores, em regra, atingiram seu prazo final de vigência e não puderam ser atualizados a tempo, deixando de cumprir seu papel de orientador da ocupação do solo de forma a proteger as águas, a vegetação, o solo, o subsolo e o ar²⁷.

Em vários casos, no entanto, constataram-se iniciativas promissoras. Tais experiências se destacam pela força atribuída à participação popular, ou ao que representam para a formação de futuros cidadãos ambientalmente conscientes: são iniciativas que, de algum modo, lançam mão de formas inovadoras de atacar os problemas em situações de escassez de recursos, como é a regra geral numa região pobre como a estudada. Dois exemplos foram mencionados: o esforço de reparação do Rio São Domingos, em Igarassu, e a criação de uma escola ambiental em barco no Rio Capibaribe, em Recife. Essas e outras iniciativas foram vistas como uma forma de empreendedorismo na gestão pública.

A pesquisa representou a abertura de um caminho para futuras investigações onde cada tema será objeto de aprofundamento em termos dos determinantes da ação ou da ausência de iniciativa.

²⁶ Ver documento MINISTÉRIO DAS CIDADES (2004, p. 4): "Fica clara, dessa forma, a posição de que a questão da competência sobre os serviços é questão constitucional, e o que deve ser respeitado é o estabelecido no texto da Constituição de 1988, que não deixa dúvidas quanto à titularidade municipal".

²⁷ O Estatuto da Cidade determinou a elaboração de planos diretores até 2006 para o cumprimento da exigência da Constituição de 1988 (art. 182, § 1º): "O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana".

6. Referências

- BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).
- DRUMMOND, Conceitos básicos para a análise de situações de conflito em torno de recursos naturais. In: BURSZTYN, 2001. In: BURSZTYN, Marcel (org.). **A difícil sustentabilidade; política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- IBGE. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- _____. *Perfil dos municípios brasileiros: Meio Ambiente 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- LEUZINGER, Márcia. *Competências federativas e fiscalização ambiental: uma complementaridade necessária, mas inacabada*. NASCIMENTO & DRUMMOND (orgs.). *Amazônia: dinamismo econômico e conservação ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.
- LITTLE, Paul (org.). *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES - *Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – PNSA (anteprojeto de lei)*. Brasília, Junho de 2004.
- PREFEITURA DE CAMARAGIBE. **Pré-Diagnóstico para a região de Aldeia – Perfil dos municípios e da região** (Versão preliminar para discussão), Recife, 05 de Maio de 2002.
- _____. **Agenda 21 – Região de Aldeia – Plano de Ação – Relatório final**. Recife, setembro de 2002.
- PREFEITURA DO PAULISTA. **História e origem do nome Paulista**. Disponível em <http://www.prefeituradopaulista.hpg.ig.com.br/historia.htm>. Acesso em 08 de dezembro de 2005.
- PREFEITURA DO RECIFE. **Recife - Cidade Saudável – Plano Plurianual 2002-2005**. Recife, agosto de 2001 [CD-ROM].
- _____. *Plano Diretor – Diagnóstico – A dinâmica físico-territorial*. Disponível em: http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/planodiretor/diagnostico_ii.html. Acesso em 01 de dezembro de 2005.
- PROJETO METRÓPOLE ESTRATÉGICA. **Resumo Oficinas Metropolitanas**. Recife: Locus, 2002. 29p.
- RODRIGUES, A. M. *Produção e Consumo do e no Espaço: Problemática Ambiental Urbana*. São Paulo: Hucitec, 1998.

7. Agradecimentos

Os autores agradecem às seguintes instituições o apoio recebido para a execução da pesquisa: Universidade de Pernambuco (UPE), especialmente a Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco (FCAP), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Prefeituras dos municípios investigados.