

Gestão pública e racionalidade administrativa: sobre gestão ambiental urbana no Brasil

*Public management and administrative rationality: on urban environmental
management in Brazil*

Raimunda Nonata do Nascimento SANTANA¹

Salviana de Maria Pastor Santos SOUSA²

Resumo: Artigo organizado com base em pesquisa bibliográfica e documental. Propõe-se a um aprofundamento de reflexões desenvolvidas pelas autoras sobre a gestão urbana da questão ambiental no Brasil. Toma como referência o tema da racionalidade administrativa para examinar algumas particularidades brasileiras nesse campo da gestão pública entendida como, predominantemente, de feição empresarial. Conclui que, no contexto de leis coercitivas da competição, os gestores públicos são pressionados, à frente do jogo decisório, a harmonizar conflitos, estabelecer negociações, formular e desenvolver ações que, muitas vezes, se distanciam do marco regulatório estabelecido na própria área da gestão da questão ambiental brasileira.

Palavras-chave. Gestão pública. Questão ambiental. Racionalidade administrativa. Gestão urbana.

Abstract: Article arranged based on bibliographic and documental research. Proposed to a depth of reflections developed by the authors on the management of urban environmental issues in Brazil. Has referred the issue of administrative rationality to examine some Brazilian peculiarities in this area of the public management, perceived as, predominantly, a feature of business. Concludes that, in the context of coercive laws of competition, public managers are under pressure ahead of the game making, harmonizing conflicts, establish negotiations, formulate and develop actions that often move away from the regulatory framework established in the own management area of brazilian environmental issue.

Keywords: Public management. Environmental issues. Administrative rationality. Urban management.

¹Mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - (PUC/RS, Brasil) e Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - (UFRJ, Brasil). Professora associada do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão (UFMA, Brasil). Email: <ntayana@elo.com.br>.

² Mestrado e Doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão - (UFMA, Brasil). Email: <salvi200@globocom.com>.

Submetido em: 11/06/2012

Aceito em: 06/10/2012

Introdução

O presente artigo³ versa sobre a racionalidade administrativa da gestão pública tomando-se como referência a questão ambiental nas cidades brasileiras. Trata de modo mais amplo, sobre as contemporâneas relações entre cidade e política, e, de modo particular, examina dispositivos e desafios dos governos quanto às possibilidades de afirmação da dimensão pública das cidades em formas urbanas assentadas, dentre outras tantas contradições, conflitos e dissensos, na regressão da urbanidade e na degradação dos recursos ambientais.

No texto são tomados como referência analítica três critérios básicos utilizados por Offe (1984) para problematizar a ação político-administrativa nos marcos do capitalismo: atendimento ao estatuto jurídico, consensos de natureza teleológica e acordos de natureza extralegal. A questão ambiental é

a dimensão que ilustra o exame da gestão pública urbana no Brasil.

Parte-se da perspectiva de que, nos marcos do capitalismo, a propriedade privada e o contrato são instituições centrais e que esse modo de produção “[...] como um todo é absolutamente dissipador, e tem de continuar a sê-lo em proporções sempre crescentes” (MÉSZÁROS, 1989, p. 27). Nesse sentido, a gestão pública da questão ambiental, bem como a que se desenvolve em outros âmbitos da cidade, tem feição predominantemente empresarial, isto é, voltada para viabilizar, prioritariamente, o aumento da produção e acumulação capitalistas, já que o papel fundamental do Estado, nesse modo de produção, é afiançar a ordem jurídica, resguardando o livre desenvolvimento da atividade econômica privada.

De acordo com Harvey (1996), a partir dos anos 1980, processos como a reestruturação produtiva, a mundialização da economia, o desemprego e a crise fiscal teriam provocado a formação de vasto consenso entre os governos locais no sentido de que as cidades adotassem postura mais agressiva na competição por investimentos privados e por empregos. Tal determinante revelaria a superação de métodos e objetivos do planejamento urbano tradicional. O que há de mais expressivo dessa tendência é o chamado planejamento estratégico de cidades, que

³ O texto resulta de reflexões desenvolvidas pelas autoras em seus grupos de pesquisa, Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaep) e Grupo de Estudos, Pesquisa e Debates em Serviço Social e Movimento Social (Gserms) onde pesquisam, dentre outros, os temas gestão pública e cidades brasileiras. Tais grupos são vinculados ao Departamento de Serviço Social e articulados ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA),

traduz a idéia de gestão empresarial para o setor público.

Em relação à gestão pública urbana da questão ambiental, denominam-se cidades competitivas⁴ aquelas que se pautam, predominantemente, pela perspectiva de atração de capitais, empresas, turistas e capacidades e cidades sustentáveis as que se fundam no sentido de favorecer articulação harmoniosa entre desenvolvimento econômico, respeito à natureza e preservação do meio ambiente natural e construído. Vem se disseminando, porém, um apelo pela confluência das ideias de competitividade e sustentabilidade que, muitas vezes, coloca em xeque a agenda dos governos das cidades despreparados para essa dinâmica da inovação (OLIVEIRA, 2001). É o que aqui se denomina de disjunção.

No Brasil, os principais problemas ambientais se situam em áreas rurais, como sequelas da expansão capitalista direcionada pela busca indiscriminada por recursos naturais, como água e terra. Porém, em áreas urbanas vem se aguçando questões que decorrem da precariedade ou ausência de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais. São subprodutos de atuações econô-

micas de natureza predatória, sobretudo, no agronegócio, na mineração e siderurgia, na construção de barragens e hidrelétricas, em madeireiras, em indústrias químicas e petroquímicas, nas atividades pesqueiras, carcinicultura e pecuária, na construção de rodovias, hidrovias e gasodutos, na atividade portuária, além do descarte advindo do consumo exacerbado nas cidades.

Nos territórios urbanos esses problemas incidem mais fortemente sobre os moradores que habitam as áreas precárias e segregadas que também tendem a ser culpabilizados, de forma combinada, pela violência e pela degradação ambiental das cidades. Reafirmando-se mitos e estigmas acordase a obsessão securitária, no bojo da “[...] nossa velha e persistente, nunca superada, criminalização da pobreza que vem sendo reatualizada sob formas renovadas, algumas sutis, outras nem tanto, na maior parte dos casos aberta e declarada” (TELLES, 2007, p. 196).

O desafio de refletir sobre a presença de critérios de racionalidade administrativa, no âmbito da gestão ambiental no Brasil, guarda relação com a incessante proliferação de discursos, acordos, leis, políticas e instituições referenciadas nas ideias de justiça ambiental⁵ e de cidades sustentáveis. Desta-

⁴ Pesquisa do Citigroup ao *The Economist*, lista quatro cidades brasileiras entre as mais **competitivas do mundo**: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre (AS DEZ..., 2013).

⁵De acordo com Lynch (2001, p. 58) “[...] a idéia de justiça ambiental resulta de uma expansão da arena de preocupações com o meio-ambiente no sentido de redesenhar a distribuição espacial e social de fatores ambientais positivos e negativos, partilhar as responsabi-

cam-se, nesse campo do marco regulatório, além da Constituição Federativa da República do Brasil de 1988, entre outras, as leis definidas no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA⁶ e, particularmente, a Lei nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007, apontada como importante vetor de indução de avanços no setor de saneamento básico. Além destas, menciona-se o Estatuto da Cidade que estabelece normas de ordem pública e interesse social reguladoras do uso da propriedade urbana, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Também, o Ministério das Cidades vem garantindo a formulação de marcos regulatórios para as políticas setoriais urbanas e ambientais⁷. Este Mi-

lidades inevitavelmente associadas com a proteção ambiental e, talvez o mais importantes, definir o loci de tomada da decisão ambiental. Ao voltarmos nossa atenção para esses problemas, nosso campo de visão se expande de forma a incluir o local, bem como o global, as regiões urbanas, assim como as rurais. [...] Dessa perspectiva, a poluição ambiental numa determinada área, onde se põe trabalhadores e seus bairros em risco, é um problema global tanto quanto a perda da biodiversidade, a mudança climática e a destruição da camada de ozônio”.

⁶ Conama é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama. Foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90.

⁷Conforme registra Maricato (2008, p. 223), “[...] o serviço de água e esgoto no país é um dos mais atraentes mercados para as empresas internacionais, e não faltaram tentativas de mudança do marco regulatório de modo a ampliar as possibilidades de privatização

nistério estruturou-se considerando três questões relacionadas ao território que afetam as populações urbanas: a moradia, o saneamento básico (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e o transporte.

Pode-se observar, assim, que aos complexos e variados problemas ambientais que configuram a realidade brasileira correspondem uma gama de sujeitos sociais interessados em temáticas aparentemente contrapostas: de um lado o crescimento econômico acelerado em um contexto de acirrada competição internacional e de outro a necessidade de preservação do planeta para abrigar atuais e futuras gerações num contexto de justiça ambiental. Nesse sentido, a configuração da racionalidade administrativa da questão ambiental no país tem como balizas o atendimento às normativas do setor, os consensos baseados na lógica teleológica e acordos de natureza extralegal que beneficiam grupos particulares (OFFE, 2004). Como esses eixos se organizam, quais predominam e com base em que determinantes?

Partindo desses questionamentos o presente artigo apoia-se em estudos teóricos e documentais para articular

desde o início dos anos 1990. No entanto, graças à resistência localizada num movimento de técnicos reunidos em torno da Frente Nacional de Saneamento (FNS), isso não aconteceu. Desde 1985, com a extinção do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa), até 2006, o país ficou sem regras claras para o desenvolvimento do setor devido á queda de braço entre os interesses divergentes.”

dois temas-chave: critérios de racionalidade administrativa e formas de aplicação desses critérios na gestão pública da questão ambiental no Brasil.

Racionalidade administrativa na gestão pública da questão ambiental no Brasil: referências analíticas.

A partir da década de 1970 entra em crise, nos marcos do capitalismo, o tipo de Estado compatível com o modo de regulação denominado Welfare State Keynesiano que congregava certo consenso de classes em relação aos benefícios resultantes da crescente regulação e intervenção estatal na vida cotidiana.

Com o modelo que o substitui a lógica do mercado é introduzida nos domínios públicos, passando-se a abraçar a linguagem dos contratos, da competição, da escolha. A necessidade de mudar a função do Estado, de provedor a comprador de serviços exige a conformação de um novo corpo ideológico. Este se centra em duas balizas principais, as mesmas que passam a orientar a onda reformista, nos marcos do capitalismo, dos anos subsequentes.

A primeira baliza é a relação entre custos e benefícios da gestão estatal que, embora de difícil mensuração, passa a ser considerada discrepante e incontrolável. A segunda é o aumento crescente das demandas por democratização e participação social na gestão pública que passa a exigir dos sistemas tradicionais de autoridade maior

complexidade decisória e maior abertura aos conflitos⁸ aumentando a tensão histórica entre burocracia e democracia.⁹

A solução referida ao primeiro caso tem suporte em uma racionalidade instrumental e fiscalista que supervaloriza a relação custo-benefício e a eficiência (relação habilidade - produtividade) dos trabalhadores responsáveis pelos processos de gestão. Esta visão ético-política tem compromisso com a redução das funções do Estado, com políticas públicas de perfil expost¹⁰ e focalista e com o repasse das ações de solidariedade para a comu-

⁸ Sobre esse tema, conferir Rezende (2009).

⁹ Na perspectiva weberiana, os sujeitos da burocracia consolidam um campo de poder que tem suporte em duas fontes principais: o processo de continuidade na organização e a focalização em problemas singulares. Esse poder, que pode conformar uma espécie de tirania de especialistas, seria incompatível com os princípios democráticos de transparência e participação. Para uma discussão mais ampla sobre a natureza da burocracia, dos seus espaços operativos ou da crítica de sua atuação, na sociedade capitalista, conferir, entre outros autores, Marx (1988), Martins (1985), Poulantzas (1985), Weber (1978), Offe (1984) e Gouvêa (1994).

¹⁰ Recorde-se que, em economia, a expressão ex-ante indica o que os agentes econômicos desejam ou esperam fazer, e o termo ex-post, relaciona-se a uma ação ou política que se desenvolve após o fato consumado. Para autores como Oliveira (1988), no capitalismo concorrencial, o fundo público apresentava caráter ex-post, isto é, concretizava-se após o ciclo de reprodução do capital. No contexto do Welfare State Keynesiano, passou a ocupar uma posição ex-ante, constituindo-se em referência pressuposta que sinaliza as possibilidades da reprodução social.

nidade, desenvolvendo-se um processo de refuncionalização das ações voluntárias.

No caso brasileiro, a feição atual desse momento de mudanças pode ser visualizada a partir de dois movimentos: O primeiro é a articulação do mercado e dos trabalhadores em torno do projeto neodesenvolvimentista (BOITO JÚNIOR, 2012), instituído a partir dos anos 2003, em razão de ganhos efetivos (o mercado valorizado, sobretudo, pela abertura comercial, pela proteção do Estado na concorrência com o capital estrangeiro e pela redução de direitos trabalhistas; os trabalhadores beneficiados com melhorias reais no emprego, no salário, na política de assistência social e, no caso dos pequenos proprietários rurais, no crédito agrícola). O segundo constitui-se em uma contraposição a esse processo agregador. Trata-se do crescimento do não-Estado (NOGUEIRA, 2005), quer sob a forma de novas iniciativas do mercado e da sociedade civil, quer sob a forma de Estados paralelos (criminalidade, tráfico, lavagem de dinheiro, corrupção). Tal processo substantiva a violência em uma trama social ainda pouco conhecida e onde se processam as fraturas, os bloqueios e reavivam os elos enviesados da política, consequentemente, determina a gestão do social e a forma de administração das urgências que se materializam nas cidades brasileiras (TELLES, 2007; SOUSA, 2010).

Para o outro ponto de referência - o impasse histórico entre burocracia e

democracia - a solução apontada tem fulcro em uma racionalidade utilitarista que busca mais eficiência e participação e aponta para a criação de organismos públicos voltados para agilizar e melhorar a qualidade dos serviços oferecidos. No caso brasileiro, passa-se a promover o incremento no desempenho estatal com a introdução de novas formas de gestão e de iniciativas destinadas a romper a rigidez do modelo burocrático, descentralizar os controles gerenciais, flexibilizar normas, estruturas e procedimentos (NOGUEIRA, 2005). Ao mesmo tempo em que a cidadania é configurada pela adesão crescente aos liames contratuais, confundindo-se cidadão e consumidor, a democracia é associada com descentralização, a sociedade civil passa a ser concebida como recurso gerencial, estranho ao Estado já que passa a ser idealizada como ambiente imune à regulação.

De acordo com OFFE (1984, p. 224), a ação administrativa correta, compatível com esse novo contexto, comporta uma racionalidade tridimensional. Inicialmente, as ações desenvolvidas devem se adequar às normas social e legalmente definidas, ao mesmo tempo em que precisam corresponder aos objetivos finalísticos, a uma teleologia. Os governantes precisam adotar uma estratégia de dupla legitimação que, pode levar a soluções de emergência e não atender a nenhum dos dois critérios. Assim, os gestores precisam buscar uma terceira fonte de legitimação, o consenso político. Isto significa a busca do apoio de grupos sociais inte-

ressados, particularmente, na consecução das funções teleológicas.

Em relação à questão ambiental, a consolidação do projeto neodesenvolvimentista, em curso no Brasil, reflete-se na gestão pública em movimento que busca agregar o respeito às normativas do setor que tratam “do presente” e os interesses, nem sempre com elas compatíveis, de diferentes sujeitos envolvidos nesse campo. Ao mesmo tempo atender ao objetivo teleológico de construir “um futuro” para a nação e para a humanidade, propósito que consta da agenda pública, em nível nacional e internacional e que se expressa em eventos como a Eco Rio + 20¹¹.

No entender de Santos (2012)

[...] agregar diferentes projetos de vida boa e incorporar a ideia de riqueza não apenas como acúmulo, mas representada pelo direito de plantar, pelo direito de acesso aos rios, às matas, aos espaços de celebração da religiosidade e das expressões dos cantos entoados, dos estilos de vestuário, da culinária, dos instrumentos musicais, da produção agrícola, todos os quais conciliam os projetos de sustentabilidade da mãe terra [...]” (SANTOS, 2012).

¹¹A Rio + 20 é uma Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (UNCSD). Foi organizada em conformidade com a Resolução 64/236 da Assembleia Geral (A/RES/64/236). Ocorreu no Brasil de 20 a 22 de junho de 2012 marcando o 20º aniversário da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) no Rio de Janeiro em 1992, e o 10º aniversário da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (WSSD), ocorrida em Johannesburgo em 2002.

A construção de certo consenso político necessário ao exercício da gestão pública implica em compatibilizar o atendimento de interesses dos setores empresariais e de parte importante dos trabalhadores organizados. Os primeiros, majoritariamente, buscam ampliar o processo de acumulação capitalista. Os segmentos de trabalhadores, que representam projetos coletivos, defendem bandeiras históricas como as reformas agrária e urbana, a ocupação de terra e a ruptura com práticas que causam prejuízos ambientais, mesmo em detrimento do crescimento econômico.

Sobre expressões da questão ambiental no Brasil

A consciência de que a natureza é finita, em termos da produção de recursos naturais e a perspectiva de ampliação da vida humana, em termos de longevidade e expansão demográfica, deu visibilidade à questão ambiental em nível planetário. Conformou a necessidade de pensar um modelo de desenvolvimento baseado em regras civilizatórias que visem preservar os recursos naturais não renováveis. No Brasil, essa questão tomou forma mais palpável nas últimas décadas, na medida em que se acirravam os conflitos nesse campo.

Um estudo desenvolvido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), com o apoio do Departamento de Saúde Am-

biental e Saúde do Trabalhador do Ministério da Saúde desenha um quadro dos principais problemas ambientais em curso no Brasil, denominado Mapa da Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil (MAPA..., 2006)¹².

De acordo com esse estudo, as injustiças ambientais são causadas, primordialmente, por agentes relacionados a diferentes atividades econômicas ao interferirem nos territórios e nos modos de vida das populações. Tais atividades retratam os eixos privilegiados do atual modelo de desenvolvimento brasileiro. Entre essas atividades, destacam-se “o agronegócio, a mineração e siderurgia, a construção de barragens e hidrelétricas, as madeireiras, as indústrias químicas e petroquímicas, as atividades pesqueiras e a carcinicultura, a pecuária e a construção de rodovias, hidrovias e gasodutos”. Sobressaem-se, ainda as intervenções relacionadas aos setores turístico e imobiliário, particularmente, nos chamados “paraísos ecológicos” e “eco resorts”. Nas áreas urbanas, os sujeitos ouvidos no estudo apontam a tendência de culpabilização dos moradores pobres e de favelas não só pela violência urbana, como pela degradação ambiental.

O estudo aponta como segundo grupo responsável por injustiças ambientais

o próprio poder público e as entidades governamentais. Destaca os “problemas relacionados à forma como os licenciamentos ambientais são realizados, bem como à morosidade ou deficiência das instituições da justiça na defesa dos interesses coletivos das populações atingidas”.

Os resultados do estudo indicam que são as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, as mais atingidas pela questão ambiental e os conflitos relacionados. A principal justificativa apontada para esse resultado são as formas como se vem operando a expansão capitalista, sobretudo no contexto do agronegócio, do ciclo da mineração e obras de infraestrutura, como hidrelétricas e rodovias. Os problemas relacionados a essa expansão, abrangem amplos territórios, simultaneamente.

Há estados em que os conflitos (Quadro 1) envolvem um elevado percentual dos municípios - como no Amapá (100%), Acre (64%), Mato Grosso (61%).

¹² Trata-se de estudo referenciado no ponto de vista das populações atingidas por esses conflitos discutidos em diferentes fóruns e redes, a partir do início de 2006, em particular a Rede Brasileira de Justiça Ambiental.

Quadro 1: Distribuição de conflitos ambientais por estados brasileiros

Região	Estado	Conflitos principais	Conflitos Relacionados*	Total	% Por Estado	% pó Região
Centro-Oeste	Goiás	8	1	9	2,62	9,62
	Mato Grosso	13	3	16	4,66	
	Mato Grosso Sul	6	2	8	2,33	
Nordeste	Alagoas	9	0	9	2,62	29,45
	Bahia	16	4	20	5,83	
	Ceará	9	3	12	3,50	
	Maranhão	8	3	11	3,21	
	Paraíba	6	4	10	2,92	
	Pernambuco	13	3	16	4,66	
	Piauí	4	1	5	1,46	
	Rio Grande Norte	9	0	9	2,62	
	Sergipe	8	1	9	2,62	
Norte	Acre	8	0	8	2,33	21,28
	Amapá	8	0	8	2,33	
	Amazonas	15	2	17	4,96	
	Pará	10	3	13	3,79	
	Rondônia	9	0	9	2,62	
	Roraima	8	0	8	2,33	
	Tocantins	9	1	10	2,92	
Sudeste	Espírito Santo	13	0	13	3,79	27,70
	Minas Gerais	23	4	27	7,87	
	Rio de Janeiro	20	1	21	6,12	
	São Paulo	30	4	34	9,91	
Sul	Paraná	15	2	17	4,96	11,95
	Rio Grande do Sul	10	3	13	3,79	
	Santa Catarina	10	1	11	3,21	
Total		297	46	343		

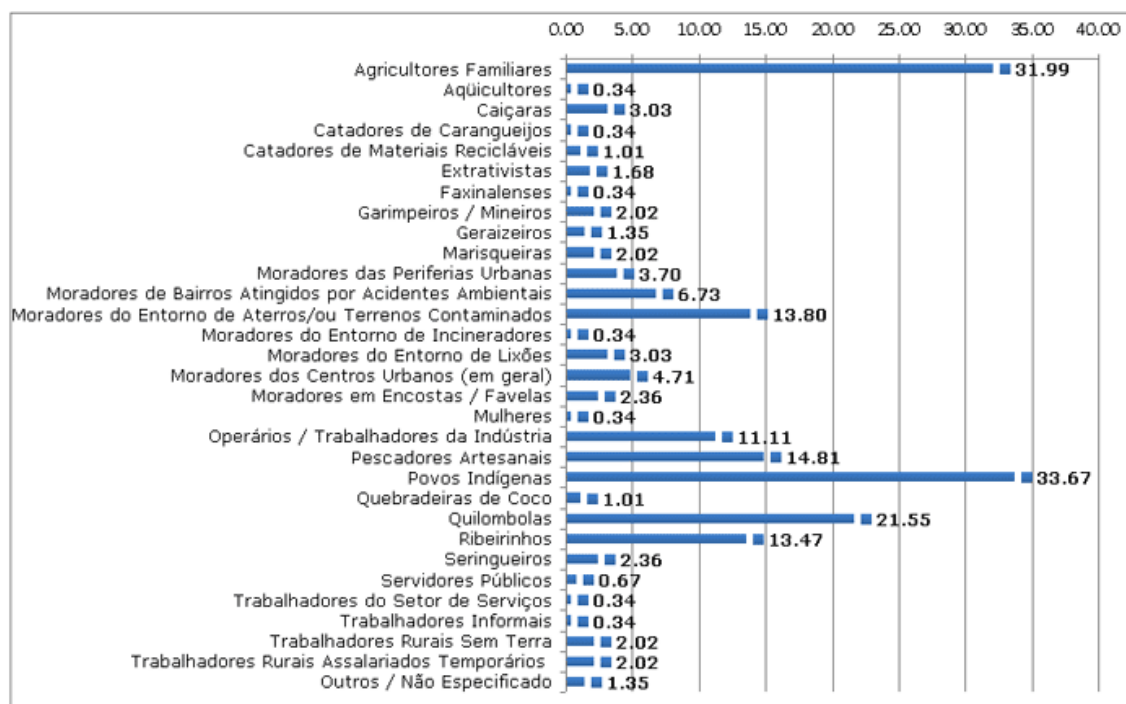
Fonte: Mapa da Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil (MAPA..., 2006).

Segundo o mesmo Mapa da Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil (MAPA..., 2006, p. 2), a distribuição dos conflitos ainda se concentra, principalmente, nas áreas rurais (60,85%) em decorrência de a expansão capitalista estar direcionada pela busca por recursos naturais, como água e terra. Envolve “indígenas, quilombolas, extrativistas e pescadores, pequenos agricultores e assentamentos da reforma agrária”. Por outro lado, o estudo indica a tendência à ampliação dos conflitos nas áreas urbanas, na medida em que forem se adensando movimentos por “justiça ambiental, por moradia digna e por direitos humanos nas cidades brasileiras, em especial nos territórios das favelas e á-

reas afetadas por lixões, fábricas, poluição atmosférica e enchentes”.

Ainda de acordo com resultados do estudo (MAPA..., 2006, p.3), visualizados no Quadro 2, as populações atingidas por esses conflitos são, principalmente, “[...] as que vivem nos campos, florestas e região costeira nos territórios da expansão capitalista: povos indígenas, agricultores familiares, comunidades quilombolas, pescadores artesanais e ribeirinhos”. Mas também se destacam populações urbanas, como “[...] moradores em áreas próximas a lixões, operários e moradores em bairros atingidos por acidentes ambientais”.

Quadro 2: Grupos populacionais atingidas por conflitos ambientais no Brasil



Fonte: Mapa da Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil (MAPA..., 2006).

Os impactos socioambientais estão relacionados à disputa por territórios por parte de setores econômicos e aparecem sob a forma de poluição (hídrica, do solo e atmosférica), desmatamento, problemas no licenciamento ambiental, alteração no ciclo reprodutivo da fauna, invasão ou danos a áreas de proteção ambiental, o assoreamento dos rios e a erosão do solo. Nos territórios urbanos expressam-se através de poluição, enchentes, formação de lixões e acidentes ambientais¹³.

¹³ A questão do licenciamento ambiental está encontra presente na maioria das situações em que está em jogo um novo empreendimento econômico (hidrelétricas, siderúrgicas, aterros sanitários, indústrias petroquímicas ou “eco-resorts” turísticos). Via de regra, as denúncias

Gestão urbana da questão ambiental no Brasil: desafios e contradições na aplicação de critérios de racionalidade administrativa

A gestão urbana da questão ambiental, entendida como a administração estatal de ações relacionadas à utilização racional dos recursos naturais, à proteção e justiça ambiental e à reversão de impactos e riscos ambientais no território e vida cidadina, pressupõe o reconhecimento do papel e desafios dos governos municipais na produção e execução das políticas urbanas e

apontam a falta de participação e de critérios técnicos vinculados à legislação ambiental e sanitária existente.

ambientais¹⁴. Mas, no âmbito do presente texto, a abordagem da gestão urbana e da racionalidade administrativa aí desenhada é feita considerando-se prerrogativas gerais que o Estado brasileiro detém na gestão da questão ambiental nas cidades, ação que inclui a esfera dos governos municipais, todavia a esta não se limita.

Acontece que é no movimento geral das articulações, da agenda das políticas, das prioridades governamentais e da institucionalização de processos de descentralização - recentralização entre os diversos níveis da ação estatal que se mostram, de modo mais evidente, expressões de aspectos e critérios relacionados à tridimensionalidade da ação administrativa, a exemplo daqueles enfatizados por Offe (1984):

¹⁴Como argumenta Lima (2010, p. 17): A gestão urbana e os governos municipais passaram a ocupar lugar de destaque nos debates políticos e acadêmicos a partir da década de 1990, quando, sob a égide das mudanças constitucionais, a descentralização se inscreveu como princípio organizador do processo decisório e o município ganhou relevância no desenho federativo. Foi nesse ambiente que se difundiram práticas descentralizadas, sinalizando com um perfil inovador nas formas de condução da gestão local e de tratamento da questão urbana, o que convergia para as expectativas geradas em torno em torno da nova ordem político-institucional. Destarte, as relações intergovernamentais, o processo de municipalização das políticas sociais e a materialização da nova institucionalidade, bem com as agendas urbanas locais, assumiram importância crescente na pesquisa científica, suscitada pelo interesse de investigar os avanços, as possibilidades e os impasses do processo de implantação dos novos dispositivos legais.

a) ser adequada à norma; b) ter uma teleologia; c) basear-se em consenso político.

No plano das normas, aqui traduzida em discursos político-jurídicos do Estado brasileiro, no art. 23 da CFB/1988 encontram-se, de um lado, aquelas que têm como objetivo proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (VI) e preservar as florestas, a fauna e a flora (VII). De outro lado, fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (VIII) e promover programas de construção de moradias (IX).

No Estatuto da Cidade no Art. 1º, lê-se que esta Lei estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Decorre daí que a política urbana, formulada com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (Art. 2º), deve seguir, dentre outras, as seguintes diretrizes gerais: garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (I); planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e

do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (IV); ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar (VI), dentre outros: a poluição e a degradação ambiental (g); a exposição da população a riscos de desastres naturais (h).

Todavia, na efetividade da gestão pública da questão ambiental urbana, a racionalidade administrativa precisa conjugar normas, interesses, conflitos e demandas de diferentes setores e sujeitos sociais, bem como conciliar objetivos que, dependendo das formas de combinação e da correlação de forças sociais e políticas, podem ser inconciliáveis com os definidos na própria CFB/1988 e no Estatuto da Cidade de 2001.

De todo modo, a gestão da questão ambiental traduzida para a realidade brasileira busca considerar, dentre outros, a observância dos seguintes princípios: participação na gestão dos recursos naturais buscando sua integridade e benefícios coletivos; garantia do acesso à informação a todos os interessados nas questões de desenvolvimento e meio-ambiente; observação dos princípios de descentralização com a incorporação da gestão municipal, sempre que possível; desenvolvimento da capacidade institucional com vistas a possibilitar a construção democrática¹⁵;

¹⁵Importante enfatizar que, conforme propõe Offe (1984), os gestores precisam encontrar

e interdisciplinaridade na abordagem dos recursos naturais promovendo a inserção ambiental nas políticas setoriais em geral (BRASIL, 2000).

Os principais instrumentos utilizados pelos gestores públicos brasileiros no processo de gestão da questão ambiental têm sido: a) inclusão de propostas relativas ao uso e preservação do meio ambiente nos planos governamentais, b) o incentivo ao planejamento empresarial, com vistas à diminuição do desperdício de matérias-primas e de recursos escassos, como água e energia, com a criação de legislação específica que oriente, inclusive, a prática da responsabilidade pós-consumo das empresas; c) a aplicação de sanções e indenizações que visam pressionar empresários, trabalhadores e consumidores a buscarem meios de desenvolver suas atividades econômicas de maneira mais racional; d) a administração da opinião pública com a utilização de tecnologias de comunicação voltadas para criar ambiente

uma terceira fonte de legitimação, que é o consenso político. Isto significa a busca do apoio de grupos sociais interessados, particularmente, na consecução das funções teleológicas. Na gestão da questão ambiental tal critério de racionalidade se manifesta com máxima visibilidade dada à diversidade de órgãos e segmentos estatais, empresariais e civis mundiais, nacionais e locais envolvidos com a questão ambiental. É nesse contexto que a definição por certos segmentos empresariais de códigos de padrões voluntários na busca de padrões atribuídos pela ONG Organização Internacional de Padrões (ISSO) se manifesta em paralelo à própria regulamentação ambiental estatal.

favorável à preservação o meio-ambiente.

Na gestão pública da questão e riscos ambientais urbanos há que se enfatizar também a forte influência do chamado urbanismo de resultados e de uma dada tendência de planejamento urbano - o planejamento estratégico de cidades - (BORJA; CASTELLS, 1996) esboçada internacionalmente para preparar as cidades a responderem a objetivos como nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Essa modalidade de planejamento e gestão também prescreve pautas para governos locais e a vida urbana, dentre elas a aplicação da tese de "sustentabilidade" ¹⁶.

Tal contexto é marcado por uma gestão urbana de feição empresarial (HARVEY, 1996) que é reconhecida através da convergência entre os

¹⁶De acordo com Acsehrad (2001) a aplicação da noção de sustentabilidade ao debate sobre o desenvolvimento das cidades exprime um duplo movimento. Por um lado, certo número de atores sociais da cidade passa a incorporar a temática do meio ambiente, sob o argumento da substancial concentração populacional nas metrópoles, da eclosão de conflitos entre processos de ocupação urbana e o funcionamento das redes de abastecimento de água, entre a configuração dos sistemas de transporte e a qualidade do ar, entre outros. Por outro lado, a própria carteira ambiental dos projetos de agências multilaterais de desenvolvimento como o Banco Mundial, apresenta uma trajetória de urbanização crescente: o aporte destas agências ao financiamento da infra-estrutura das cidades passa a orientar-se pelo critério do que se entende por melhoria da "qualidade ambiental da vida urbana".

interesses de diferentes segmentos sociais locais, mediados pelos governos municipais e a estratégia de inserção competitiva das cidades frente às exigências postas pela reestruturação capitalista em nível mundializado. Nesse âmbito, a relação entre Estado e sociedade passa a se refletir na produção do urbano em termos das disputas pelo território e pela alocação de equipamentos e serviços e se expressa, dentre outros processos, por meio da formação de parcerias público-privadas, da subordinação da política urbana à lógica do mercado imobiliário e da privatização dos serviços públicos.

Se tomarmos a idéia de Offe, (1984) de que estratégias à disposição dos sistemas de ação político-administrativos são modelos ou esquemas normativos de suas próprias estruturas e processos e confrontá-la com as dimensões objetivas da questão ambiental nas cidades do Brasil duas linhas analíticas podem ser definidas. A primeira, é que os esforços desenvolvidos na esfera da gestão pública têm sido irrelevantes no sentido de contribuir para a sustentabilidade das cidades brasileiras. A segunda é a reafirmação da ponderação do próprio Offe (1984, p. 218-219) de que "[...] modelos estratégicos ou critérios de racionalidade desempenham um papel em qualquer situação social, independentemente do fato de estarem ou não sendo efetivamente realizadas na ação [...]".

Assim, várias administrações municipais brasileiras, a partir da legitimidade conferida pela CFB-1988, introduziram, nos seus planos diretores, diretrizes e instrumentos inovadores no campo da proteção ambiental urbana. Nesse panorama, temas como sustentabilidade e competitividade constituíram-se eixos do debate sobre as cidades, o planejamento urbano e a ação dos governos locais. Ou seja, discursos que dão ênfase a inserção competitiva da cidade no mundo globalizado tendo como fundamento das políticas urbanas o projeto de sustentabilidade das cidades. Assim, a chamada gestão empresarial para o setor público passou a ter crescente visibilidade nas administrações municipais como forma de administração dos desafios criados pelas transformações em curso, especialmente, daqueles relacionados à questão ambiental urbana.

As formas de legitimação da administração municipal, mediada pelo Plano Estratégico, se dariam pela contribuição à inserção competitiva da cidade no mundo globalizado e a obediência aos critérios de avaliação e alcance das metas previstas. Assim é que o Relatório Anual de 1995 do Programa de Gestão Urbana (PGU)¹⁷

¹⁷ Na elaboração do “Documento técnico sobre la Ciudad Latinoamericana: gestión urbana para o século XXI - ‘retos’ y propuestas” apresentado no “Encontro Latino-Americano e do Caribe de prefeitos preparatório de Habitat II”, realizado em 1º de junho de 1995, no Rio de Janeiro contribuiu um grupo de 33

ênfata a chamada globalização pressionando à liberalização da economia e a ampliação da competitividade entre as cidades e propõe um conjunto de medidas necessárias à modernização da gestão e ao desenvolvimento sustentável das cidades.

Segundo o *Documento Técnico sobre la Ciudad Latinoamericana: gestión urbana para o século XXI – retos y propuestas* (OLIVEIRA, 2001, p. 182), no modelo de cidades sustentáveis, as escolhas e estratégias da gestão urbana devem priorizar sua contribuição às práticas de revitalização e renovação urbanas, ao estabelecimento de pactos democráticos entre os principais agentes urbanos, na superação da pobreza, geração de emprego e renda, melhoramento da produtividade e criação de medidas de proteção ambiental.

As prescrições do PGU integram um tipo de planejamento e gestão cuja ênfase recai sobre temas como: obsolescência do planejamento compreensivo, descentralização administrativa, fortalecimento do poder local, competitividade, alívio de conflitos e busca de consensos, desenvolvimento institucional, reconhecimento da cidade informal, meio-ambiente, serviços orientados pela demanda, necessidade de

especialistas latino-americanos, entre os quais Nora Clichevsky, José Luís Coraggio, Luíza Erundina, Marlene Fernandes, Raquel Rolnik e Paul Singer (OLIVEIRA, 2001, p. 182).

construção de parcerias entre o público e o privado na gestão e operação de serviços, dentre outros (OLIVEIRA, 2001).

A tese da sustentabilidade como dimensão fundamental da competitividade também compreende a exigência dos agentes econômicos em assumir a responsabilidade dos efeitos negativos que possam exercer sobre a cidade e ainda a tentativa de alcançar uma competitividade não perversa, baseada no trabalho, na qualidade de vida e num sistema sustentável em termos ambientais, sóciopolíticos, econômicos, com uma administração pública eficiente (TRIVELLI et al, 1995 apud OLIVEIRA, 2001, p. 186).

Dentre os vários discursos, teses e estratégias relativas às cidades sustentáveis a Agenda 21 Brasileira é bastante eloquente. Elaborada a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada de 1992 arrola quatro estratégias prioritárias, aponta diretrizes e propostas de ações e indica da esfera de competência, prazos e meios de implementação visando à sustentabilidade das cidades. As estratégias são: Uso e Ocupação do solo; Desenvolvimento Institucional; Produção e Instrumentos Econômicos.

Do ponto de vista da gestão urbana da questão ambiental, o cotejamento dos discursos de Planos Diretores e a realidade ambiental de muitas cidades do Brasil pode oferecer indicações

expressivas quanto ao descompasso entre o plano da gestão - regulamentação e políticas - e as intenções relativas à produção de "cidades sustentáveis". Tal descompasso confronta-se também com a efetividade de modalidades de gestão urbana vinculadas aos ideários de urbanidade, reforma urbana e urbanismo democrático no sentido da produção de cidades justas, democráticas e sustentáveis, mediante a universalização do direito à cidade e a concretização da Reforma Urbana¹⁸. Dessa forma, reconhecem-se avanços nos campos da regulamentação e práticas da gestão urbana da questão ambiental. No primeiro caso, sobressai-se a Lei Federal nº 11.445, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. No segundo, destaca-se a mobilização de estados e municípios brasileiros para a

¹⁸ De acordo com os estudos de Burnett (2011), na sociedade brasileira, é pertinente considerar a presença de continuidades entre o tema da Reforma Urbana, formulado na década de 1960, no contexto das chamadas Reformas de Base e o ideário de Reforma Urbana, que orientou parte importante das reivindicações dirigidas à Constituinte de 2008. Partindo da análise de dois temas particulares - a Reforma Urbana em tempo de democratização nacional e o Plano Diretor reabilitado pela CFB/1988, este autor explicita um conjunto de dúvidas quanto à capacidade demonstrada pela transição democrática e pelas lutas populares no Brasil em consolidar uma cultura política democrática digna de tal adjetivação. Na sua linha argumentativa, o mesmo autor analisa determinações, relações e mediações da cidade capitalista contemporânea destacando o capital imobiliário e a gestão estatal no centro da oposição à Reforma Urbana.

participação em eventos como Rio + 20. Porém, nos caminhos e descaminhos dessa modalidade de gestão se inscreve, com bastante nitidez, a construção de uma racionalidade administrativa francamente favorável a disjunção entre cidades competitivas e cidades sustentáveis.

De fato, nesse contexto, contraditórias relações entre dinâmicas de crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social, acesso e negação do direito à cidade e expressões da questão ambiental não cessam de se manifestar. Tais manifestações podem ser encontradas na realização de atividades industriais, portuárias¹⁹, comerciais e serviços; nos adensamentos urbanos em áreas impróprias para a moradia; na obsolescência da infra-estrutura e dos espaços construídos; no descarte inadequado do lixo e resíduos sólidos; na poluição e degradação das frentes de água (mares, nascentes de rios, rios, lagoas e córregos) que banham ou atravessam o território urbano e nos déficits de acesso a terra urbanizada, à moradia adequada e à cobertura de

saneamento ambiental²⁰ (SANTANA; SILVA, 2012).

Conclusão

Neste artigo buscou-se refletir sobre elementos da racionalidade administrativa examinando particularidades brasileiras da gestão urbana da questão ambiental entendida como, predominantemente, de feição empresarial. Na demarcação dessa questão partiu-se de dois pressupostos: o primeiro é que a reprodução do sistema capitalista tem suporte em um processo sistemático de dissipação dos recursos naturais. O segundo é que, no âmbito da gestão pública, os governantes, em contexto de leis coercitivas da competição e do jogo de interesses, são premidos a estabelecer negociações, formular e desenvolver ações que, muitas vezes, se distanciam do marco regulatório definido no campo da gestão estatal configurando particularidades à racionalidade administrativa.

Ao privilegiar a gestão urbana da questão ambiental no Brasil, pode-se apreender que a vida urbana traduz relações conflitantes entre capital, Estado e usos dos recursos ambientais.

¹⁹ Segundo Monié e Vidal (2006, p. 278): “O alargamento da cadeia produtiva impõe às cidades portuárias enfrentamentos complexos que vão desde questões estruturais e instrumentais do próprio cais, até o embate com questões socioeconômicas e ambientais, antes tratadas isoladamente e desconsideradas da cadeia produtiva, bem como a definição de políticas e instrumentos necessários à gestão do porto e da cidade [...]”.

²⁰ Diagnósticos sobre água, esgotos e resíduos sólidos constantes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades reúnem dados empíricos que permitem inferir a gravidade dos impactos da ausência ou precariedade desses serviços no meio-ambiente. <http://www.snis.gov.br> Acesso em 7/10/2011

Nesse sentido, reforçam-se, no presente texto, que nos alicerces das relações pertinentes à adaptação dos territórios urbanos aos estágios do desenvolvimento das forças produtivas, do trabalho, do mercado e do consumo, engendram-se os determinantes dos danos causados ao meio ambiente. Essa configuração consolidada-se em um campo permanente de tensões entre as teses da sustentabilidade e da insustentabilidade,

No governo das cidades brasileiras, simultaneamente segregadas, segmentadas, polarizadas, violentas e poluídas, confrontam-se modos de apropriação, domínio e usos do espaço mediante lutas, disputas e negociações, incluindo-se as que propõem o direito à urbanidade, à justiça ambiental e à vida em cidades sustentáveis.

No caso da gestão urbana da questão ambiental no Brasil, o processo de administração pública, ao mesmo tempo em que se assenta no predomínio da gestão de feição empresarial, afasta-se do próprio marco regulatório reconhecidamente inovador que conforma, no presente, o campo da proteção ambiental. Portanto, a racionalidade administrativa se manifesta de forma enviesada, atestada pela sua incapacidade ou limitação de contribuir para a efetividade de modalidades de gestão urbana capazes de reverter a “crise ambiental” já instalada nas cidades do Brasil.

Referências

ACSELRAD, H. Introdução. In: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A Ed., 2001. p. 27-55.

AS DEZ cidades mais competitivas 2012. 13 mar. 2013. Disponível em: <<http://lista10.org/miscelanea/as-10-cidades-mais-competitivas-do-mundo-2012/>>.

BOITO JÚNIOR, A. A economia capitalista está em crise e as contradições tendem a se aguçar. Entrevista concedida a Nilton Viana. **Brasil de Fato**, 9 abr. 2012.

BORJA, J.; CASTELLS, M. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 45, p. 53-174, jul. 1996.

BURNETT, F. L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. São Paulo: Annablume; São Luís: FAPEMA, 2011.

BRASIL, Ministério do Meio-Ambiente. **Gestão dos Recursos Naturais**. Brasília: Edições IBAMA, 2000.

COMPARATO, F. K. **Traços Fundamentais do Capitalismo**. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/293-tracos-fundamentais-capitalismo>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

GOUVÊA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, ano XVI, nº 39, 1996.
- LIMA, A. J. de. **Gestão Urbana e Políticas de Habitação Social**: análise de uma experiência de urbanização de favelas. São Paulo: Annablume, 2010.
- LYNCH, B. D. Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para a justiça ambiental em cidades latino-americanas. In: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001. p. 58-82.
- MAPA de conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/FASE, 2006. Disponível em: <<http://www.conflitoambiental.iciet.fiocruz.br/>>. Acesso em: 18 abr. 2012.
- MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MARX, K. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. v. 2. (Coleção os Pensadores).
- MÉSZÁROS, I. **Produção destrutiva e Estado capitalista**. Trad. de Georg Toscheff. São Paulo: Ensaio, 1989.
- MONIÉ, F.; VIDAL, S. M. do S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 975-995, 2006.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, F. L. de. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A Ed., 2001. p. 177-202.
- OLIVEIRA, F. L. O surgimento do antivalor. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 22, p. 8-28, 1988.
- POULANTZAS, N. **O Estado o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- REZENDE, F. da C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática Brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 21, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n21/14.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2012.
- SANTOS, B. de S. Carta Aberta ao STF. **Carta Maior**, 17 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/templ>

ates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5557>. Acesso em: 17 abr. 2012.

SOUSA, S. de M. P. S. Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza: articulando pobreza e proteção social no Brasil contemporâneo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 11., 2010. **Anais...** Brasília: ABEPSS, 2010.

SANTANA, R. N. N.; SOUSA, S. de M. P. S. Gestão pública da questão ambiental e tessituras das cidades brasileiras: notas preliminares. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 112-121, jan./jun. 2012.

TRIVELLI, P. et al. Documento técnico sobre La ciudad latinoamericana: gestión urbana para o século XXI, 'retos' e propuestas. In: OLIVEIRA, F. L. de. **Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI**. In: ACSELRAD, H. (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001. p. 177-202, 1995.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar. 1982.