

Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Local

Campo Grande, MS

Novembro 2003

Municípios, Defesa Ambiental e Desenvolvimento Econômico Local - DEL

Estela Maria Neves

estela.neves@terra.com.br

Colegio de México, DF, México

CPDA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

RESUMO

Projetos locais e nacionais de desenvolvimento sustentável incluem necessariamente a defesa e o desfrute sustentável do patrimônio ambiental. A ação governamental em escala local é essencial para o binômio ambiente-desenvolvimento. Grande parte das questões ambientais no Brasil estão presentes nos demais países latino-americanos, esboçando uma agenda comum de ação aos governos nacionais e subnacionais. O texto aponta mudanças do contexto da ação governamental local nos países latino-americanos e destaca algumas características da ação dos governos locais brasileiros na defesa ambiental.

PALAVRAS-CHAVE

Meio ambiente, política pública municipal, descentralização, América Latina.

1. INTRODUÇÃO: MEIO AMBIENTE, AÇÃO LOCAL E DESENVOLVIMENTO ¹

Em sua diversidade e heterogeneidade, os países latino-americanos apresentam um quadro ambiental de características comuns, entre as quais estão a extraordinária riqueza de seu patrimônio ambiental – como as florestas, os recursos hídricos e a diversidade biológica, os processos de acelerada degradação que mesclam problemas ambientais típicos de países desenvolvidos (poluição industrial, consumo intenso de recursos energéticos não-renováveis) àqueles recorrentes em países pobres (como os derivados da inacessibilidade a água potável e aos sistemas de saneamento básico) e as ameaças a que estão expostos. Os custos e riscos ambientais mais severos têm incidido invariavelmente sobre as camadas mais pobres da população mas todos perdem com a degradação ambiental. As perdas resultantes da dilapidação de bens têm empobrecido patrimônio comum às coletividades locais, às nações, à região e ao planeta e causado degradação da qualidade da vida. É também um aspecto comum a todos a imposição da presença do tema ambiental nas agendas governamentais, ignorado até as duas últimas décadas.

A questão ambiental latino-americana mostra o esgotamento dos modelos econômicos até agora adotados em nome do desenvolvimento na região. As políticas ambientais necessárias extrapolam o terreno das políticas setoriais ao qual freqüentemente se tenta circunscrevê-la: estão definitivamente instaladas no *core* da agenda do desenvolvimento da região (OCAMPO, 1999), em todas suas dimensões e escalas.

O meio ambiente equilibrado é ao mesmo tempo condição e oportunidade para o desenvolvimento. Os projetos e iniciativas inscritos no âmbito do desenvolvimento local são

necessários co-partícipes dos projetos de abrangência nacional – em ambos, a dimensão ambiental é integrante indispensável. O entrelaçamento entre a defesa ambiental, o desenvolvimento e a ação integrada nas escalas local e nacional não configura propriamente uma novidade. Mas, ao apontar determinadas exigências aos atores públicos e privados, - enfrentamento de poderosos interesses econômicos, adoção de novos estilos de comportamento, nova cultura e novas formas de implementação de políticas públicas - tem configurado insuperados desafios tanto aos formuladores de políticas quanto aos governantes e à sociedade.

Em primeiro lugar, no que concerne ao meio ambiente, é indispensável a cooperação entre sociedade e Estado. Não apenas para as políticas ambientais é pertinente a definição de política pública como algo que extrapola os gabinetes governamentais, incorporando a decisão de muitos atores participantes, dizendo respeito a uma estratégia de ação coletiva, resultado de compromissos entre atores sociais e governo (VILLANUEVA, 1992). Mas, no caso da política pública ambiental, a participação da sociedade é condição *sine qua non* para que a ação estatal alcance seus objetivos.

Muitas questões da agenda ambiental demandam ação horizontal coordenada. Circunscrita ao território das municipalidades, nem sempre a ação local é suficiente para controlar e reverter os problemas ambientais. São necessárias aliança e cooperação entre governantes locais, organizações da sociedade civil, setor privado e academia, para alicerçar programas conjuntos. No que diz respeito a esta última, a relevância da participação de organizações acadêmicas e de pesquisa se justifica pela necessidade de suporte de sólido conhecimento técnico e científico às políticas ambientais. A cooperação vertical entre os níveis central,

regional e local de governo é requerida em diversas circunstâncias e, em muitos casos, imprescindível: muitos problemas ambientais pedem ação concertada em escala regional, decisões em nível nacional, alcançando alguns dimensão supranacional, alcançando o terreno de entendimentos entre nações com a participação do chamado sistema de governança ambiental global².

No que diz respeito ao debate sobre desenvolvimento, além dos vínculos entre iniciativas locais a um projeto nacional de desenvolvimento, do qual é parte necessariamente integrante um projeto de defesa, melhoria e desfrute sustentável do patrimônio ambiental. Esta questão, consensual para os economistas especializados no tema ambiental³, está ainda ausente da literatura econômica *mainstream*⁴. Para tal estratégia, é essencial a ação em escala local. Delineia-se assim uma agenda ambiental para as autoridades locais cuja complexidade e importância extrapola em muito o campo dos problemas ambientais imediatamente perceptíveis e os limites dos seus municípios Para tal, qual é a atual capacidade de resposta dos governos locais? Qual a disposição dos governos locais em cumprir esta agenda? Para tal, com que recursos contam? Quais suas possibilidades de êxito? Quais os condicionantes para seu sucesso?

Este texto se dedica a apontar mudanças que transformaram o contexto da ação governamental local nos países latino-americanos, e a explorar a seguir algumas características do terreno da ação e do papel dos governos locais na defesa ambiental. O Brasil é a principal referência ao trabalho. São feitas alusões à situação latino-americana sempre que mencionados aspectos nos quais os países da região partilham circunstâncias assemelhadas.

2. MUDANCAS INSTITUCIONAIS E O MEIO AMBIENTE

Nos últimos vinte anos foram implementadas mudanças em escala mundial, em múltiplas dimensões, desenhando condições radicalmente novas para a atuação dos governos locais na América Latina, expostas a seguir.

A temática ambiental se afirmou no cenário internacional a partir dos anos setenta, a princípio enfatizando os temas da finitude dos recursos ambientais e da poluição industrial – que, por sua vez, constituíram o núcleo inicial das agendas governamentais nacionais, desde então progressivamente ampliado e fundamentado em sistemas normativos nacionais. Delineou-se ao longo das décadas de setenta e oitenta a questão ambiental global⁵, ao mesmo tempo em que se consolidava o processo de globalização. Entendendo-se esta como um processo multidimensional no qual a dimensão econômica é fundante, a “globalização” da questão ambiental é processo distinto e contemporâneo da globalização econômica, com o qual estabelece interrelações e compartilha vetores de influência (tais como a influência das revoluções tecnológica e informacional). Em contrapartida, dele se distancia ao apoiar-se em paradigmas diversos - como por exemplo, a delimitação do terreno do interesse público / coletivo no que concerne ao meio ambiente, a cristalização de uma cultura de direitos (Azuela, 2003) e, especialmente, o papel do Estado na proteção ao meio ambiente.

As soluções para os problemas ambientais não nascem no campo do livre mercado. O terreno de partejamento das respostas é o das organizações e instituições públicas -

estatais e não-estatais - em todas as escalas, da global à local: há uma demanda crescente por instituições de governança, inclusive global, com efetiva capacidade de ação. Ao longo dos últimos trinta anos, a ação estatal na defesa ambiental germinou e ganhou feições próprias em cada país, tanto no grupo dos chamados países desenvolvidos quanto no dos países ditos em desenvolvimento. A todos, um traço comum: o crescimento da importância da missão dos Estados nacionais na tutela do meio ambiente, consagrada simultaneamente com a nova convenção da sustentabilidade, na contracorrente das reformas que, ao longo das últimas duas décadas, têm contraído e debilitado seu papel em todos os países latino-americanos. Aos Estados nacionais tem cabido a tradução, em normas jurídicas e políticas públicas, das novas instituições e das novas convenções ambientais, muitas das quais consagradas em acordos internacionais promovidos pelas organizações do chamado sistema das Nações Unidas, provocando mudanças significativas nas esferas econômica e social.

A Agenda 21, documento aprovado em 1992 por mais de 180 países na II Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, fornece referências para os novos contratos, consagradores dos pactos preconizados entre sociedade civil, Estado e setor privado. Sua aprovação por unanimidade deflagrou incontáveis iniciativas em todo o mundo, tendo sido responsável por muitos avanços – tímidos em relação às demandas mas nem por isto menos importantes (Neves, 2000). Dentre as mais significativas conquistas, estão os processos de implantação dos compromissos da Agenda a nível local.

Dentre os atores protagonistas das iniciativas de defesa ambiental estão as organizações civis. A criação de sociedades civis sem fins lucrativos (conhecidas como *ongs*) com a

missão específica de proteger o ambiente tem sido uma forma freqüentemente utilizada no terreno ambiental para potencializar recursos sociais de toda a sorte. Parte delas amplia seu terreno de trabalho à arena internacional, desenvolvendo criativas e poderosas estratégias de ação tanto localmente quanto através da constituição das chamadas redes transnacionais contra-hegemônicas (Evans, 1999).

Observadas desde este ponto de vista, as respostas consideradas adequadas para os desafios ambientais vão ao encontro da “possibilidade otimista menos improvável” delineada por Evans (2000) para o estabelecimento de parcerias: alianças entre organizações governamentais e civis internacionais, governos nacionais, governos locais e não-elites, em processos democráticos e participativos de decisão.

Interdisciplinar e transetorial por excelência, o tratamento dos temas ambientais tornou-se ao longo destas três décadas indissociável da temática do desenvolvimento⁶. A questão ambiental é uma das responsáveis pela revitalização da discussão sobre desenvolvimento e pelo surgimento de novos paradigmas e convenções⁷, como a do desenvolvimento sustentável. Nesta, a concepção de desenvolvimento está fundamentada em território bem mais abrangente do que o do crescimento econômico - é subordinada à realização de aspirações de bem-estar, democracia, princípios éticos e equilíbrio ambiental. O reconhecimento de direitos intergeracionais exige a adoção de uma perspectiva de longo prazo, em função do compromisso com as gerações futuras⁸.

Surgem novas instituições⁹, estando entre as mais importantes as relacionadas aos princípios da prevenção, do poluidor-pagador (e sua contraparte proativa, a do protetor-recebedor) e da responsabilidade objetiva. Criam-se novos mercados, tais como o de

estoques de carbono. Novos termos e novos conceitos são cunhados e tornam-se objeto de pesquisa, propostas e políticas, como os *bens ambientais globais comuns* e os *serviços ambientais*.

As transformações no quadro econômico, político e institucional latino-americano delinearam novos elementos para os governos locais nestas últimas duas décadas. O processo de modernização através da reforma do Estado e da abertura da economia foi implantado desde os anos oitenta em praticamente todos os países latino-americanos e caribenhos. A partir dos anos noventa se assiste a uma segunda geração de reformas, atingindo aos níveis subnacionais de governo, colocando na ordem do dia a descentralização política, administrativa e financeira. A autonomia política local tem sido fortalecida em praticamente todos os países da região. Várias reformas legais ampliaram o leque de responsabilidades, o alcance das funções e o poder de decisão dos governos locais. Em alguns países este movimento é inédito: realizaram-se pela primeira vez eleições democráticas para prefeitos na Colômbia (1988) e na Venezuela (1989). Em países como Brasil, Chile e Peru ampliou-se o nível de autonomia das cidades no que concerne aos serviços urbanos. Na Bolívia, lei de 1994 estabeleceu nova estrutura política e territorial descentralizada (Samayoa, 1996). O novo ambiente institucional permitiu a diversas autoridades locais a realização de reformas na gestão e nas políticas públicas de muitas cidades e municipalidades¹⁰. A “onda” de inovações resultante é produto, em boa parte, da atuação de uma nova geração de Prefeitos através da qualificação de suas equipes técnicas, aumentando impostos e taxas, prestando serviços de melhor qualidade, democratizando o processo decisório, através da mobilização e integração da participação da sociedade (Campbell, 1996). Até recentemente ignorado, convertido em objeto do poder-dever da

ação estatal em toda a região, o tema ambiental foi objeto de processo de descentralização em alguns países como Brasil e México.

A descentralização é tema controverso, sendo vibrante o debate que confronta correntes favoráveis e críticas à transferência de poderes às instâncias locais. Um dos aspectos em discussão é a hipótese de ser o fortalecimento do poder local fator de enfraquecimento dos estados nacionais. Comparto a visão de Evans (2000): a exemplo das questões econômicas, tanto a outorga de mandato ambiental a organizações globais quanto o avultamento da importância da ação local não acarretam a erosão de poder em Estados nacionais: oferecem-lhes, ao contrário, oportunidade de fortalecimento e estabelecimento de sinergias.

As reformas estruturais foram acompanhadas de recessão, empobrecimento e aprofundamento das desigualdades, com repercussões negativas no quadro ambiental dos países latino-americanos – agravamento de problemas pré-existentes, surgimento de novos problemas, menor disponibilidade de recursos financeiros. Apesar de todas as mudanças mencionadas, avanços e êxitos em setores específicos, o quadro ambiental atual não mostra melhora. Não se dispõe ainda das condições necessárias para reverter processos de degradação em curso e as políticas públicas ainda não influem decisivamente nos conflitos ambientais.. Segundo Ocampo (2001) em quase todo o território da região, é negativo o balanço entre os processos de degradação e as medidas implementadas para contê-los. Os avanços conquistados e os princípios da sustentabilidade ambiental continuam a ser vistos por boa parte do setor privado e por alguns setores governamentais apenas como um entrave ao crescimento econômico.

3. A AÇÃO DO MUNICÍPIO, PROTEÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO

Este quadro dá novos contornos aos problemas já conhecidos e traz novas questões inéditas para os governos locais. Sistemas normativos de abrangência nacional para a defesa ambiental impõem novas responsabilidades aos governos locais, consagradas nas novas instituições, às quais podem estar associadas sanções em caso de omissão e descumprimento. Criam-se deveres e expectativas, em sua esmagadora maioria sem a contraparte da capacitação para fazer-lhes frente: poucos estão atualmente aparelhados para responder à altura. Em contrapartida, os governos locais dispõem de mais poderes: legitimados no campo jurídico-institucional para atuar na defesa ambiental, podem dispor de novas portas abertas pelas novas convenções e pactos, novos recursos¹¹ para enfrentar questões ambientais. A inédita diversidade de atores mobilizados para o tema ambiental multiplica a possibilidade de alianças e parcerias capazes de construir respostas efetivas. Em suma, no que diz respeito ao meio ambiente, nunca foram depositadas tantas expectativas sobre os governos locais, nunca tantas demandas lhes foram endereçadas, nem tantos poderes conferidos. No caso do Brasil, pesquisas mostram o reconhecimento da importância da ação estatal local por parte dos Prefeitos¹² dos 5.561 municípios. Para além das intenções, pesquisas mostram a importância relativa dos gastos municipais: entre 1996 e 1998: entre os três entes federativos, os gastos municipais em proteção ambiental são os relativamente mais altos em relação ao total de gastos públicos de cada ente da federação (YOUNG e RONCISVALLE, 2002).

Muitos governantes locais, já sensibilizados para o tema, perguntam-se sobre as condições necessárias para transformar interesse em ações concretas e procuram suporte à capacitação de Prefeituras para ação ambiental. A disposição em enfrentar estas questões é confrontada à pouca familiaridade, com os deveres, possibilidades e condicionantes das políticas públicas municipais na área ambiental, tendo ademais a referência às limitações no poder de gasto dos Municípios impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (IBAM, 2003) e a ação fiscalizadora do Ministério Público.

Esta incerteza tem justificados fundamentos, dos quais vale destacar o que se refere ao significado atribuído ao termo “meio ambiente”. Objeto de transformação ao longo do tempo¹³, há freqüentes referências à sua ambigüidade por excessiva amplitude, como em DOWNS. A expressão, empregada originalmente para designar o meio natural, há muito inclui as dimensões econômica e social, abrangendo inúmeros aspectos tanto da esfera pública quanto privada. Campo¹⁴ em construção, na qualidade de objeto de tutela do Estado “meio ambiente” se refere a uma teia de relações que interferem na manutenção e reprodução da vida de um ser, ou de um grupo de seres vivos, conforme enuncia TOSTES¹⁵. A ação estatal de defesa ambiental mira, essencialmente, a qualidade ambiental resultante destas relações para a qualidade de vida: no dizer de SILVA, uma nova projeção do direito à vida. Este poder-dever estatal se desdobra em um conjunto de atribuições: proteger, conservar, recuperar, valorizar, controlar, manejar, planificar, produzir, informar sobre a qualidade. São objeto destas atribuições os bens ambientais, as relações entre estes bens e as atividades humanas com eles interferentes –rede de relações revestida de características singulares em cada território.

Trata-se portanto de um terreno de atuação complexo, na qual se integram em distintas arenas diversos atores e recortes territoriais, terreno das políticas públicas que tem merecido a atenção progressiva de pesquisadores acadêmicos e especialistas diretamente envolvidos com as políticas ambientais locais¹⁶. Engloba tanto atividades que já correspondiam anteriormente aos Municípios e que atualmente são parte integrante da agenda ambiental, quanto atividades ambientais novas, que correspondem *de facto* aos Municípios, e ainda atividades de interferência direta na qualidade ambiental, não classificadas explicitamente como “ambientais”. Entre as primeiras estão os serviços essenciais para o meio ambiente e determinantes da qualidade ambiental, tais como a gestão de resíduos sólidos e saneamento básico. Entre as segundas estão o controle da poluição e a defesa de territórios especialmente protegidos. Entre as terceiras estão o controle do território e o desenvolvimento urbano.

Da análise do conjunto de atribuições, pode-se discernir objetivos estratégicos para os Municípios, através dos quais a ação de defesa ambiental atinge o campo das atividades econômicas. Cabe dar destaque a seis objetivos, correspondentes a seis instâncias de integração entre a defesa ambiental e a produção de riquezas:

(a) no que diz respeito às atividades econômicas e obras que utilizam bens ambientais, trata-se de defender estes bens e de estabelecer condições para seu uso econômico sustentável, ou seja, garantindo equilíbrio ecológico e condições de reprodução sem perda de qualidade;

(b) no que diz respeito ao inevitável impacto das atividades econômicas e obras sobre o meio ambiente, trata-se de mantê-lo controlado em níveis definidos pelos determinantes ecológicos e aceitos pela sociedade;

(c) quanto aos bens ambientais consumidos como valores de uso, trata-se de prover condições para que o nível de consumo não ameace a capacidade de carga dos sistemas e bens;

(d) no que concerne às tecnologias de produção industrial e restrições ambientais, trata-se de investigar e difundir tecnologias apropriadas; de promover e administrar processos de mudança e respectivo “timing”, conforme salientado por ROMEIRO e SALLES Fo;

(e) quanto às relações entre qualidade ambiental e ativos econômicos, individuais e coletivos, cabe aos Municípios prover serviços e infra-estrutura de qualidade de modo a valorizá-los; e

(f) no que diz respeito à proteção e valorização de bens ambientais, associar as atividades associadas a promoção de políticas de proteção e valorização ambiental a criação de oportunidades de geração de emprego, trabalho e renda – como por exemplo a venda de serviços ambientais de captura de carbono.

Para tal, ainda que insuficientemente reconhecidos como tal, estão à disposição dos governos locais instrumentos de natureza diversa – abrangendo o campo da regulação (onde costuma-se incluir os instrumentos operacionais normativos de qualidade ambiental e os de controle e fiscalização), instrumentos econômicos (subsídios, incentivos, tributos e taxas), ferramentas de planejamento e gestão territorial, inclusive criação de unidades de conservação ambiental, investimentos diretos em infra-estrutura básica, investimentos diretos em obras e serviços de proteção, recuperação, valorização e conservação de bens

ambientais, além dos instrumentos de informação e participação públicas, e a investigação e promoção de tecnologias apropriadas.

Inexistente há três décadas, o tema ambiental converteu-se em problema público por excelência, com algumas dimensões já integradas à agenda de governos locais. Constatada a necessidade e importância da ação governamental a nível local; sua condição de componente essencial das estratégias de desenvolvimento e integrante das atribuições institucionais; e sua viabilidade no que diz à disponibilidade de instrumentos, descortina-se imenso e promissor campo de estudo, desenho, proposição e implementação de políticas públicas ambientais promovidas pelos governos locais.

Não é um tema de tratamento singelo e isento de contradições, crises, avanços e impasses, fragilidade face à pressão de interesses poderosos e retrógrados. No caso do Brasil, é provável que os Municípios brasileiros estejam entre as instâncias locais posicionadas na vanguarda da região latino-americana e caribenha, no que diz respeito à implantação de políticas ambientais descentralizadas e locais autônomas, acumulando um acervo de experiências de interesse para a toda a região.

BIBLIOGRAFIA CITADA

AZUELA, A. **La utopía del desarrollo sustentable y las carencias institucionales.** México, 2004, em edição

BESSA, E. S. **O lugar dos homens na natureza social: uma proposta reflexiva sobre o meio ambiente.** Tese (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 1993

BIELSCHOVSKY, R. e MUSSI, C. (orgs). **Políticas para a retomada do crescimento** Brasília: IPEA, CEPAL, 2002. 207p. p.

BOURDIEU, P et WACQUANT, L. J. **Réponses – pour une anthropologie réflexive.** Paris : Editions du Seuil, 1992

CAMPBELL, T. **Innovations and Risk Taking: The Engine of Reform in Local Government of Latin America and Caribbean.** Washington D.C.: Worl Bank, dezembro 1996.

CASTRO, A. B. **Renegade development: rise and demise of the State led development in Brazil**, in Smith, W. (org) Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America, Transaction Publishers, 1993

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO/ CMMAD. **Nosso Futuro Comum.** Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1988.

DOWNS, A. **El ciclo de atención a los problemas socviales. Los altibajos de la ecología.** In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar (ed). Problemas Públicos y agenda de gobierno. México, DF: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antología de Políticas Públicas, Tercera Antología, primera edición 1993, segunda edición 1996, tercera edición 2000, 284 p.

EVANS, P. **Counter-Hegemonic Globalization: Transnational Networks as Political Tools for Fighting Marginalization**, revised second draft, October 18, 1999

EVANS, P. **Instituciones de gobierno económico en una economia política mundial. Consecuencias para los países en desarrollo**, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, X UNCTAD, 2001

GUIMARAES, R. **La sostenibilidad del desarrollo entre la RIO 1992 y Johannesburgo 2002: éramos felices y no sabíamos.** In: Ambiente e Sociedade, Ano 4, no. 9, 20. semestre de 2001, p. 1-20.

HODGSON, G. M. **Institutions and economic development: constraining, enabling and reconstituting**, draft, May 2003. A ser publicado em: Dymski, G. and De Paula, S. Re-imagining Growth, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM. **O que os Prefeitos esperam dos Governos federal e estaduais em 2003**. Acessível em <http://www.ibam.org/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm> em 10/12/03

NEVES, E. **Global Aspects on Agenda 21 implementation**, Conferência sobre Estratégias Locais para o Desenvolvimento Sustentável, UNDESA/UNDP/Municipalidade de Varsóvia, 2000

NEVES, E. **Sustainable Development in Latin American and Caribbean Cities**, CDROM “Latin American and Caribbean Regional Conference URBAN 21”, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2000

NORTH, D.C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PHILIPPI JR., A. et alii (ed.) **Municípios e Meio Ambiente: Perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil**, São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999

OCAMPO, J. A. **Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, Serie “Medio Ambiente y Desarrollo” no. 8, 1999

ROMEIRO, A. R., e SALLES F, S. **Dinâmica de inovações sob restrição ambiental in Economia do Meio Ambiente, Teoria, Políticas e Gestão de Espaços Regionais**, org. Romeiro, A. R., Editora UNICAMP, Instituto de Economia, 1996

SAMAYOA, R. **Gestión Municipal**. In: ROJAS, E. e DAUGHTERS, R. (ed.). La Ciudad en el Siglo XXI. Simposio de buenas prácticas en gestión urbana en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, p.145-147.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores S.A., 1ª. Edição 1994

TOSTES, André. **Sistema de legislação ambiental**. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: CECIP, 1994

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar (ed). **El estudio de las Políticas Públicas**. México, DF: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, primera edición julio 1992, segunda edición enero 1996, 280 pgs

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann e RONCISVALLE, Carlos A. **Expenditures, investments and financing for sustainable development**, dezembro 2002, CEPAL Série Medio Ambiente y Desarrollo, no.58

WORLD BANK. **World Development Report 1999-2000. Entering the 21st Century: The Changing Development Landscape**. Washington D.C.: 1999.

_____. **A Strategic View of Urban and Local Government Issues: Implications for the Bank.** Transportation, Water Urban Development Department, Urban Development Division. Washington D.C., outubro 1999.

_____. **Sustainable Cities in Latin America and the Caribbean : Best Practices and Emerging Issues for Action.** Summit of the Americas for Sustainable Development. Latin America and Caribbean Division. Washington D.C., 1996.

_____. **World Development Report 1992: Development and the Environment.** New York: Oxford University Press, 1992.

¹ Este trabalho e parte do projeto de pesquisa de doutorado da autora, realizado com recursos financiados pela CAPES.

² O chamado regime de governança ambiental global é composto por diversas organizações, tratados e programas internacionais. As organizações mais importantes são a Assembléia Geral das Nações Unidas, a CSD, ECOSOC, e a Corte Internacional de Justiça. Há mais de 200 tratados ambientais multilaterais, muitos dos quais promovidos pela UNEP, entre os quais 25 constituem os acordos-chave, de acordo com o Secretariado Geral das Nações Unidas. Compõem este regime, finalmente, organizações financeiras e comerciais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial de Comércio e o Fundo Global para o Meio Ambiente – GEF. Este regime, ainda distante do necessário, tem sido objeto de debates para seu aprimoramento.

³ A literatura econômica especializada distingue três correntes teóricas dedicadas ao tema ambiental (Romeiro, 1997). São elas a economia do meio ambiente e dos recursos naturais, que repousa nos fundamentos da teoria neoclássica; a economia ecológica, que se apóia nas leis da termodinâmica e procura valorar os recursos ecológicos com base nos fluxos de energia líquida dos ecossistemas; e a economia institucionalista, que procura abordar o tema em termos dos custos de transação incorridos pelos elementos (instituições, comunidades, agências, público em geral) ao ecossistema, em busca de uma determinada qualidade ambiental.

⁴ Esta pequena atenção é ilustrada na publicação sobre a retomada do crescimento econômico no Brasil recentemente publicada, Bielschowski et alii, 2001, que sintetiza diversas entrevistas realizadas no período 2000-2001 com economistas brasileiros sobre políticas para a retomada do crescimento. Dentre estes, apenas três entrevistados mencionam o meio ambiente na qualidade de componente de estratégias de crescimento: Eduardo Giannetti, Wilson Suzigan e Antônio Delfim Netto.

⁵ As “*questões ambientais globais*” abrangem os problemas ambientais que têm capacidade de destruir o equilíbrio ecológico e os bens ambientais em escala tal que põem em risco a sobrevivência do planeta. A qualificação de “global” também remete ao fato de demandarem estes problemas o comprometimento de todos os países para enfrentá-los e reverter as atuais tendências. Figuram entre estas questões as mudanças climáticas, a depleção da camada de ozônio, a desertificação, a perda de biodiversidade, o desflorestamento, o destino final dos resíduos perigosos (entre eles os radioativos), a poluição dos oceanos e mares, a poluição e diminuição do estoque de água doce.

⁶ Ver, entre outros, World Bank 1992 e 1999.

⁷ O termo “**convenção**” aqui designa crenças compartilhadas, no sentido mencionado por Castro no artigo “*Renegade development: rise and demise of State led development in Brazil*”, que utilizou o conceito no sentido dado por Keynes.

⁸ Entre tantos textos sobre o assunto, ver a definição de referência em CCMAD, 1988

⁹ Utiliza-se aqui o termo *instituições* segundo a definição de Hodgson, 2003: “*durable systems of established and embedded social rules that structure social interaction.*” Este autor trabalha sobre a definição de NORTH (1990, p.3), para quem as instituições são as regras do jogo de uma sociedade, “(...) *humanly devised constraints that shape human interaction*”, ponderando que as instituições têm dupla dimensão, cerceadora (“*constraints*”) e habilitadora (“*enabling*”).

¹⁰ O acervo de inovações é rico, diverso, acolhendo experiências em sua grande maioria desenvolvidas na escala municipal. Reúne iniciativas relativas a temas como sistemas de infra-estrutura sanitária para áreas de baixa renda (esgoto condominial, Recife, Brasil); transporte público (sistema integrado de transporte em Curitiba, Brasil) e alternativas de transporte individual não motorizado (ciclovias, Rio de Janeiro, Brasil); soluções integradas de habitação, saneamento, reflorestamento de encostas, prevenção de catástrofes, geração de trabalho e renda (Projeto Favela-Bairro, Rio de Janeiro, Brasil); reciclagem de lixo (Niterói, Vitória e Curitiba, Brasil); utilização de recursos fiscais para proteção ambiental (ICMS “ecológico em numerosos municípios de Minas Gerais e Paraná), promoção social (Projeto Axé, Salvador, e Projeto São Pedro para preservação de manguezais, em Vitória, Brasil); consórcios intermunicipais para gestão e recuperação ambiental de bacias hidrográficas (São Paulo, Brasil); novos métodos de gestão participativa (Manizales, Colômbia) e administração orçamentária (orçamento participativo em Porto Alegre, Brasil); e emprego, através de iniciativas diversas como a criação de linhas de microcrédito, educação profissional, aumento da escolaridade, capacitação e incubadoras de negócios, utilização de planos estratégicos (Vitória, Rio de Janeiro e Porto Alegre, Brasil) para ampliar o suporte ao desenvolvimento econômico local e atrair investimentos e atividades econômicas qualificadas (Neves, 1999).

¹¹ Já se conta com um rico acervo de lições aprendidas: as inovações na gestão local que são importantes referências para a busca de respostas à singularidade de cada situação, acessíveis em diversos bancos de experiências exitosas, artigos acadêmicos, investigações de caráter diverso.

¹² IBAM, 2003 e entrevista com especialista do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2003

¹³ A bibliografia sobre este tema é vasta: tomou-se aqui como referência o trabalho de BESSA, 1993.

¹⁴ Usa-se aqui o termo no sentido figurado segundo Houaiss. Vários autores relacionam o meio ambiente ao conceito de *campo* tal como formulado por Bourdieu - como Azuela, ao apontar que o tema ambiental remete a um campo na conceituação formulada por Bourdieu, segundo o qual “(...) *Em termos analíticos, um campo pode ser definido como uma rede, ou uma configuração de relações objetivas entre posições.*” (Bourdieu, p.72), tradução da autora.

¹⁵ Segundo Tostes (1994): “*Meio ambiente é, especialmente, relação entre os homens e os elementos naturais (o ar, a água, o solo, a flora e a fauna); entre os homens e as relações que se dão entre as coisas; entre os homens e as relações de relações, pois é esta multiplicidade de relações que permite, abriga e rege a vida, em todas as suas formas.*” (p.16 e seguintes)

¹⁶ Para o quadro brasileiro, ver discussão sobre questões institucionais e técnicas em Philippi Jr. *et alli*, 1999.