

GESTORES E GESTÃO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Neli Ap. de Mello-Théry¹ e Hervé Théry²

“A longa luta somente será vencida no dia em que for possível esquecer o adjetivo “sustentável” ou o prefixo “eco” ao se falar em desenvolvimento” (Ignacy Sachs)

INTRODUÇÃO

Analisa-se neste capítulo como os municípios brasileiros estão estruturados para tratar de questões relacionadas à gestão ambiental, entendendo que as mudanças de comportamento em relação ao meio ambiente foi uma demanda que surgiu no fim do século passado e que se tornou imperativa para todos os setores, e continua assim na atualidade.

Percebe-se que o discurso mudou desde a Constituição Federal de 1988, indicando prioridade ao meio ambiente e classificando como patrimônio nacional praticamente todos os biomas brasileiros. Esta prioridade foi um avanço e muitas das políticas públicas, nacionais, estaduais ou locais visam a sustentabilidade do desenvolvimento, incorporando os condicionantes ambientais. Do mesmo modo, as políticas ambientais estão presentes em todos os níveis administrativos e com o advento do Estatuto da Cidade (2001), as políticas urbanas passam a contemplar o ambiente urbano como elemento determinante no planejamento das cidades.

Consideramos como problemática a capacidade institucional existente no país e como os governos municipais, 25 ou 12 anos depois, estão estruturados para exercer tais atribuições. Assim, concebem-se como princípios que os processos educativos contribuem, de maneira mais ampla, para as mudanças de comportamento, bem como para a formação de capacidades a responder tais necessidades.

Escolhemos identificá-la a partir de dados coletados e publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especialmente o *Perfil dos Municípios brasileiros* e espacializá-las para analisar a situação e detectar se há aspectos distintos nas diferentes regiões. Evidentemente entendemos as limitações dessa abordagem, que são as da própria fonte, supõe que as respostas dos municípios sejam completas e sinceras. Foi escolhido o ano 2009 por ser o mais próximo do censo demográfico, usado para calibrar os dados do Perfil em relação à população municipal. A primeira versão dos mapas, antes da sua elaboração em Adobe Illustrator, foi realizada usando o software Philcarto, escrito por Philippe Waniez e disponível gratuitamente no site do autor, <http://philcarto.free.fr/>. Uma síntese final foi feita usando uma classificação ascendente hierárquica (ou *cluster analysis*³).

O meio ambiente é uma construção social elaborada ao longo do século XX, que associa os conceitos de natureza, paisagem e ecossistema e

¹ Doutora em Geografia pela USP e pela Université Paris X, Professora livre docente no Curso de Gestão Ambiental, EACH, Instituto de Estudos Avançados e de Programas pós-graduação em Geografia Humana e Ciência Ambiental-USP, namello@usp.br

² Docteur en Géographie, Université Paris I, Directeur de Recherche au Creda (UMR7227 CNRS-Université Sorbonne Nouvelle), Professor visitante na USP, herve.thery@usp.br

³ Apresentação sintética do método no endereço seguinte:

https://studies2.hec.fr/jahia/webdav/site/hec/shared/sites/boute/acces_anonyme/5cluster.pdf

faz de sua destruição objeto da ecologia política e de outras ciências humanas. A questão ambiental se inscreve, portanto, no *rol* dos fenômenos sociais. Para Moraes (1994) é uma manifestação de processos sociais, pelos quais uma dada sociedade organiza o acesso e uso dos recursos naturais disponíveis. Sendo parte do processo global de reprodução gerou, como consequência do modelo de desenvolvimento industrial, uma crise ambiental, que ultrapassou fronteiras. Ela torna-se, em vista disso, a problemática, o objetivo e o próprio objeto de diferentes ciências, transformando-se em um tema da agenda política internacional. O ambiente torna-se recurso, uma condição de produção, e mercadoria e ao mesmo tempo, objeto de intervenção do Estado.

É cada vez mais evidente o papel fundamental da gestão ambiental em todas as esferas da vida contemporânea como forma de promover as mudanças que se impõem frente aos desafios da crise. Segundo o PNUMA (2011) o investimento em capacitação, treinamento e educação e, sobretudo na requalificação e reeducação da força de trabalho é essencial.

O Brasil tomou este caminho? Com lidamos com os problemas ambientais? Existem soluções para todos eles? É uma questão de tecnologia ou de novas formas comportamentais? As práticas de gestão ambiental estão alicerçadas em conceitos claros? Que tipo de formação é necessária para responder a tais problemas?

A fundamentação conceitual da Gestão Ambiental se consolida com as contribuições científicas (inter)disciplinares, posteriores às práticas e experiências técnicas de operacionalização de políticas públicas. Suas várias definições merecem um olhar atento: ela torna-se relevante enquanto perspectiva mediadora de possíveis problemas ambientais frente à relação sociedade e natureza.

Consideremos o que diz Macedo (1994). Primeiramente ele distingue Gestão de Gerenciamento, considerando que gestão diz respeito a gerir para que os processos sejam realizados enquanto o gerenciamento esta voltado para executar ações segundo as orientações e negociações realizadas por gestores. Aponta duas linhas precisas: i) a gestão ambiental de territórios que é constituída pelos novos conceitos relativos à organização dos espaços, ocupados ou não, objetivando, portanto, a sustentabilidade ambiental de territórios, sendo este considerado um atributo finito e ii) a gestão ambiental de unidades produtivas. Neste sentido, integram-se as normas do sistema ISO14001 e o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) que complementa a definição desta segunda linha quando diz que Gestão são as atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização e que toda organização deve possuir um Sistema de Gestão Ambiental (SGA) como

“parte do sistema de gestão global que inclui estrutura organizacional, atividades de planejamento, responsabilidades, práticas, procedimentos, processos e recursos para desenvolver, implementar, atingir, analisar criticamente e manter a política ambiental” (Sebrae, s/d: s/pag).

No mesmo âmbito, Moraes (1994:32) afirma que “gestão ambiental qualifica a ação institucional do poder público..., por um conjunto de agentes caracterizados na estrutura do aparelho de Estado, visando à aplicação da política ambiental do país”. Para ele a

gestão ambiental deve acompanhar a gestão territorial (espaço construído ou natural).

Já Bourgoin-Bareilles (2003) afirma que a Carta do meio ambiente trata a Gestão como uma função pública com a participação dos atores do território. “o meio ambiente e engenharia ambiental constituem maior desafio para as coletividades territoriais, as estruturas intercomunais e intercoletividades, as quais se engajam em uma concepção renovada da gestão sustentável dos territórios e dos recursos”. Suas ações têm que ser exemplares para incitar as práticas individuais ou coletivas mais responsáveis e mais cidadãs. Para este autor, são competências públicas a gestão dos serviços públicos locais (água, resíduos, energia) e do patrimônio fundiário, urbano e rural e de seus dispositivos regulamentares (plano de ocupação do solo, por exemplo).

DESENVOLVIMENTO

Os gestores ambientais

E o gestor ambiental? Como deve ser sua formação, quais competências e que atribuições ele deve assumir? É preciso que sejam formações diversificadas, portanto, multidisciplinares, para uma boa atuação? Ou interdisciplinar? No início das discussões não se tinha clareza. Atualmente a certeza que se tem é que “o presente século está marcado para ser o da incerteza e da abordagem interdisciplinar” (BERNHEIM; CHAUI, 2008: p12). Morgado (2012) resgata de autores como Chauí e Anastasiou a proposta do currículo globalizante ao argumentarem que as ciências tradicionais não conseguem explicar a complexidade da problemática ambiental. Uma educação para a complexidade é a integração das humanidades (filosofia, literatura, poesia, artes etc.) nos currículos. Para Morin (2003: 33) a cultura das humanidades favorece a “aptidão para a abertura a todos os grandes problemas, para meditar sobre o saber e para integrá-lo à própria vida, de modo à melhor explicar, correlativamente, a própria conduta e o conhecimento de si”.

A formação de profissionais aptos requer a compreensão da complexidade da questão ambiental como condição *sine qua non*. Morin (2005: 104) afirma que

"temos de compreender que os progressos do conhecimento não podem ser identificados com a eliminação da ignorância. [...] O conhecimento, nesta perspectiva, deixa de ser compreendido como reflexo do real, mas como uma tradução e compreensão do mesmo. Conhecer passa a ser, não um processo de encontro de verdades absolutas, mas de diálogo permanente com as incertezas".

De maneira semelhante, Quintas (2004:74) aponta que “se o espaço de atuação do técnico é complexo, a concepção pedagógica subjacente à organização do processo de ensino e de aprendizagem do curso deve ser coerente com essa evidência”. Para Morgado (2012) educar para a complexidade exige um conjunto de princípios e de características que orientam a formação em Gestão Ambiental. A problemática ambiental precisa ser conhecida para que seja possível sua gestão.

Ao compreendê-la a partir da ótica ou das ciências naturais ou das ciências humanas, os cursos possuem menos condições para alcançar as

inter-relações necessárias para a compreensão e atuação dentro da complexidade ambiental e de interdisciplinaridade.

No contexto da complexidade é a inserção das metodologias das humanidades e das artes em todos os segmentos das ciências que busca transformar o processo de aprendizagem. O processo interdisciplinar amadureceu muito, porém, como todo processo, não trará resultados imediatos, são processos intergeracionais.

Esta imperatividade pode ser demonstrada pelo crescente número de cursos credenciados nos últimos anos no Brasil – considerando-o como reflexo do que se passa no restante do mundo – em 2011 foram identificados 588 cursos no país que tratavam da problemática ambiental (Engenharia Ambiental, Gestão Ambiental e Ciências Ambientais) e de seu conhecimento e sua gestão. É importante destacar este aspecto porque no início dos anos 1990 as recomendações dos Seminários Nacionais, Universidade e Meio Ambiente eram que se tratasse dessa problemática por meio da criação de programas interdisciplinares, em nível de estudos pós-graduados. No entanto, ao lado da pós-graduação interdisciplinar, começa a ambientalização das disciplinas da graduação (BURSZTYN, 2004).

Morgado (2012) aponta que diversas instituições de ensino superior criaram graduações em Gestão Ambiental. Dados do Ministério da Educação (MEC) indicavam que em 2011 existiam mais de 276 cursos, número que cresceu para 324 registros em outubro de 2013, todos em atividade. (<http://emec.mec.gov.br/>). Tais números demonstram a forte opção, e possivelmente, a forte demanda, por profissionais que compreendam os desafios ambientais e dominem os diferentes instrumentos e processos para a sua gestão.

Morgado (*Op. Cit.*) informa também que os cursos de Gestão Ambiental conferem diploma de bacharel ou de tecnólogo, de acordo com a seguinte distribuição: 267 cursos tecnológicos (96,7%) e nove de bacharelado (3,3%). Apesar dele não ter destacado as diferenças e as similaridades entre as duas modalidades formativas, indica que a mesma denominação para essas duas formações demanda maiores reflexões.

O autor ressalta também que os eixos de conhecimentos devem incluir Ciências Humanas - conhecimentos que problematizem a questão ambiental, a partir de sua dimensão social, cultural, histórica, econômica e política; Ciências da Natureza - conhecimentos sobre a dinâmica dos sistemas naturais e os impactos das atividades humanas sobre eles; Instrumentos de Gestão Ambiental - conhecimentos que abordem os instrumentos de gestão ambiental, aplicados às diferentes dimensões institucionais, territoriais e temáticas.

Apesar de essa estrutura parecer adequada, muitos cursos não tem identidade muito clara, apresentam limitações em razão desta falha, se transformando em uma mescla de Gestão com várias setORIZAÇÕES, concebidos por módulos como simples agrupamento de disciplinas afins, conforme constatou Schenkel (2012).

Portanto, nestas duas décadas e meia houve uma forte expansão da oferta de gestores formados tanto em pós-graduações, bacharelados, como em tecnológicos. Qual é seu reflexo nos governos locais?

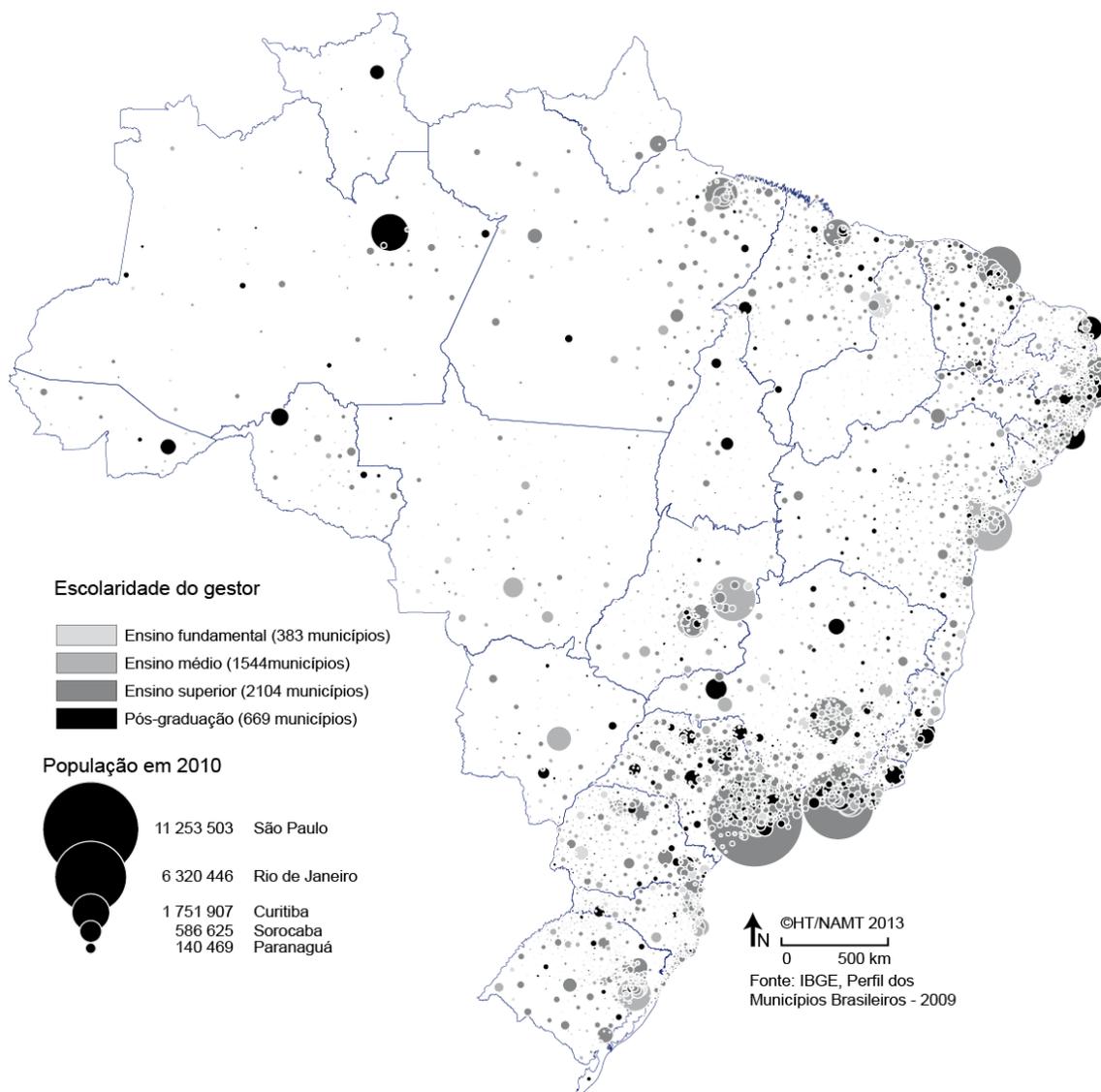
Os dados do *Perfil dos Municípios brasileiros* confirmam tal argumentação, pois há uma predominância do ensino superior completo entre os gestores municipais, pois estes gestores estão em 2 771 municípios,

[Publicado em: Cavalcante, Maria Madalena de Aguiar. (Org.). Gestão Ambiental - Desafios e Possibilidades. 1ed.Curitiba: Editora CVR, 2014, v. , p. 9-34]

destacando, sobretudo, o fato que 669 gestores são pós-graduados. Há um número menor – 1 545 – dentre eles com ensino médio, tendo-o concluído ou não. Mas, estes dados permitem ressaltar que a administração pública alterou muito, tendo-se ultrapassado o patamar de gestores apenas com o ensino fundamental (382). Os dados nos mostram ainda que há um desafio a superar, pois não há gestores ambientais em 861 municípios.

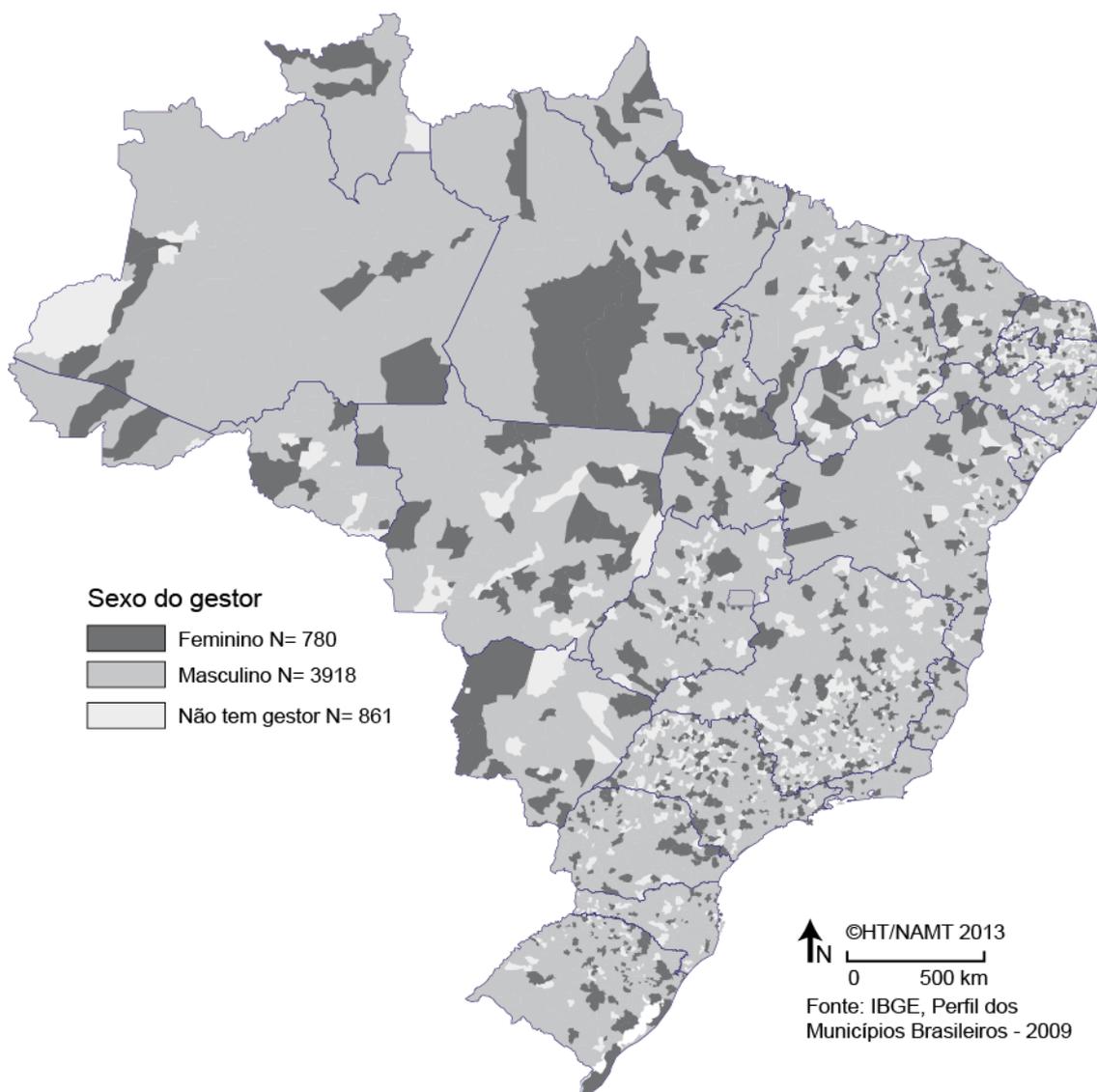
Globalmente, podemos destacar a concentração de gestores em cidades de maior população. De maneira simples, por serem maiores, deterem maior estrutura em termos de recursos humanos, e, por conseguinte serem mais atrativas, possuem também maior contingente técnico em sua população: o maior número absoluto de profissionais da área ambiental concentrados nessas regiões demonstram essa atração. Do lado oposto, os municípios menores não atraem tantos profissionais. Ainda que possuam maior área de capital natural não antropizado, provavelmente as grandes distâncias, a falta de estrutura e os salários mais baixos afugentam os gestores ambientais que estão sendo formados Brasil afora.

A distribuição espacial mostra que não tem correlação total entre a população municipal e a escolaridade do/a responsável pelo setor ambiental. Entre as cidades, cuja população ultrapassa um milhão de habitantes, apenas em Manaus o gestor-mor tem pós-graduação. Não é o caso nem em São Paulo nem no Rio de Janeiro, provavelmente porque em grandes metrópoles estas funções são mais políticas que técnicas. Em capitais menores – como Porto Velho, Boa Vista, Rio Branco, Natal ou Maceió – ou em cidades de porte médio – como Uberlândia, Montes Claros ou Imperatriz – elas são ocupadas por pessoas com boa formação acadêmica. O mesmo ocorre em cidades médias do interior paulista, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Franca, Bauru, Presidente Prudente, entre outras.



Outro aspecto em apreciação é o sexo desse gestor. Predominam gestores do sexo masculino (3 918) enquanto apenas 780 são do sexo feminino, numa razão de cinco homens para cada mulher. A explicação é provavelmente que tem – por enquanto – mais homens qualificados neste ramo, e também que, como muitos estudos que demonstram uma correlação entre sexo e salário, essa razão pode significar que os salários dos gestores ainda são atrativos para homens. Além disso, é interessante notar que a maior proporção de mulheres gestoras ambientais se encontra na Amazônia e no Centro-Oeste, onde há fortes pressões sobre o imenso patrimônio natural a defender, e talvez menos concorrência masculina. A menor proporção se encontra no Nordeste e no Sul, será que se detecta aqui um pouco de machismo?

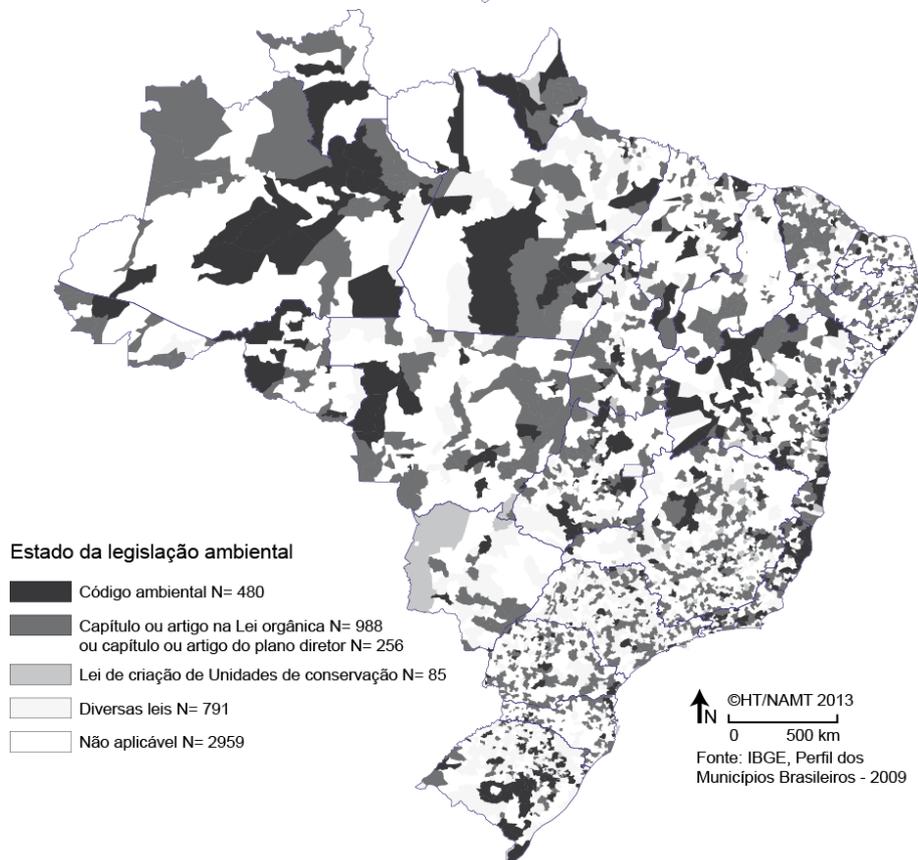
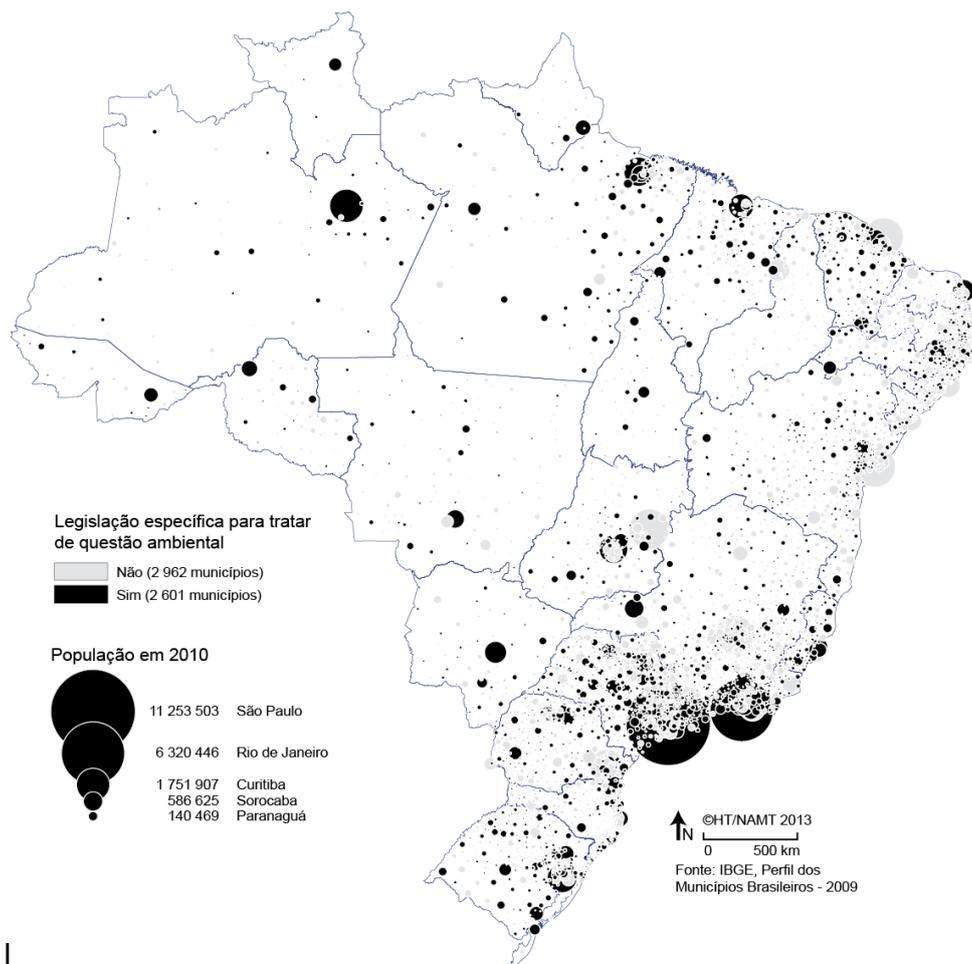
	Feminino	Masculino	%
Norte	77	337	18,60
Nordeste	223	1219	15,46
Sudeste	246	1117	18,05
Sul	156	926	14,42
Centro-Oeste	78	322	19,50



A legislação ambiental e o modelo do órgão gestor

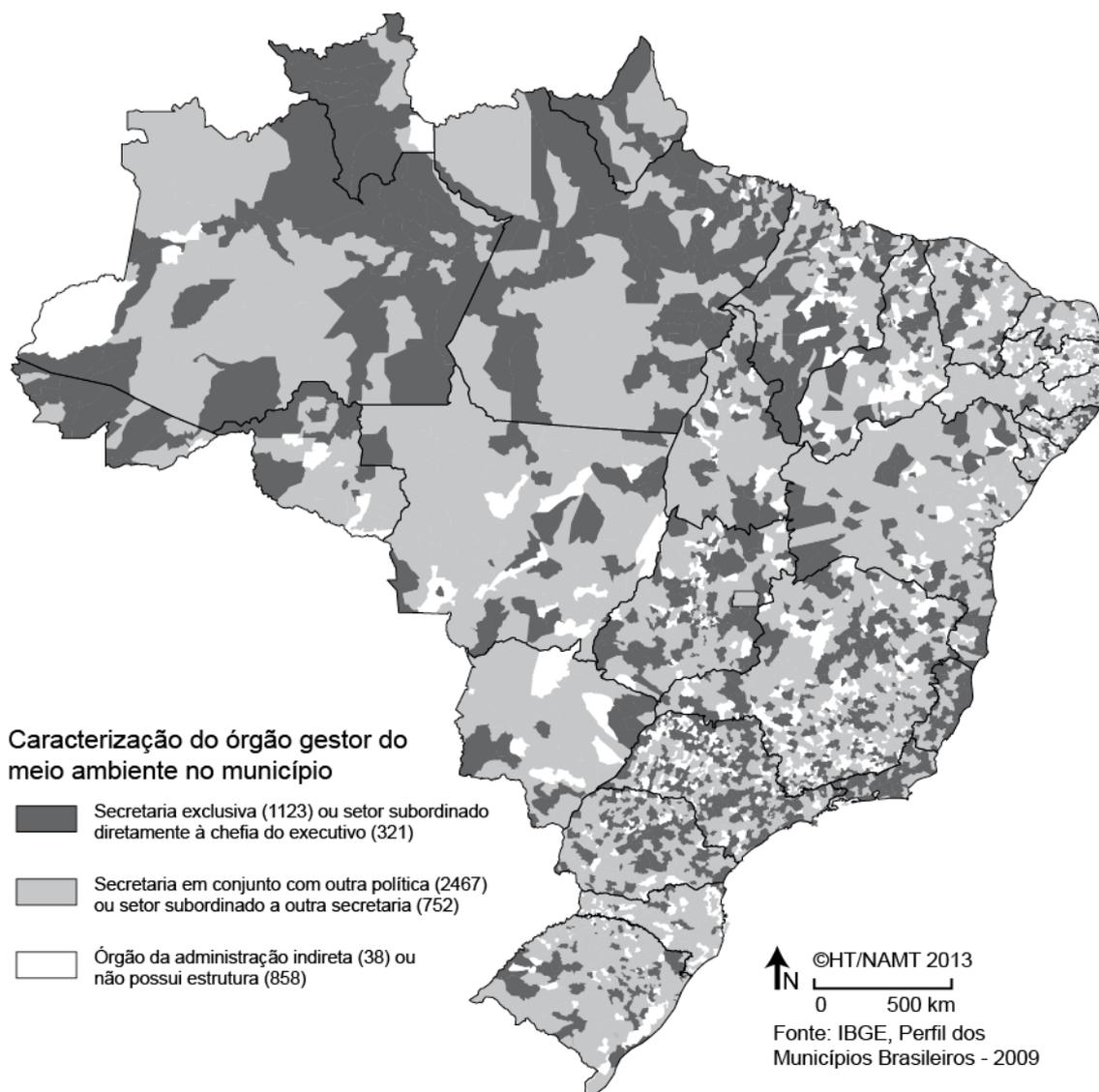
Quando se analisa o avanço da legislação ambiental, as variáveis que podem constar e serem apreciadas neste *rol* são a inclusão dessa problemática nas leis orgânicas municipais ou em capítulos ou artigos do plano diretor, a existência dos códigos ambientais completos ou de leis diversas – de recursos hídricos, de unidades de conservação, de financiamento público, etc.

Destaca-se que maioria – 2 959, dentre 5 565 municípios ainda não compriu este requisito de possuir leis ambientais.



[Publicado em: Cavalcante, Maria Madalena de Aguiar. (Org.). Gestão Ambiental - Desafios e Possibilidades. 1ed. Curitiba: Editora CVR, 2014, v. , p. 9-34]

Quanto à existência de capítulo ou de artigo na lei orgânica ou no plano diretor, a espacialização desta variável é bem distribuída pelo país, quase que igualmente por todas as regiões brasileiras. No entanto, dois outros tipos de legislação, o código ambiental e as leis para criação de unidades de conservação são pouco representativos, pois correspondem a cerca de 8,3% e 1% dos municípios, respectivamente.

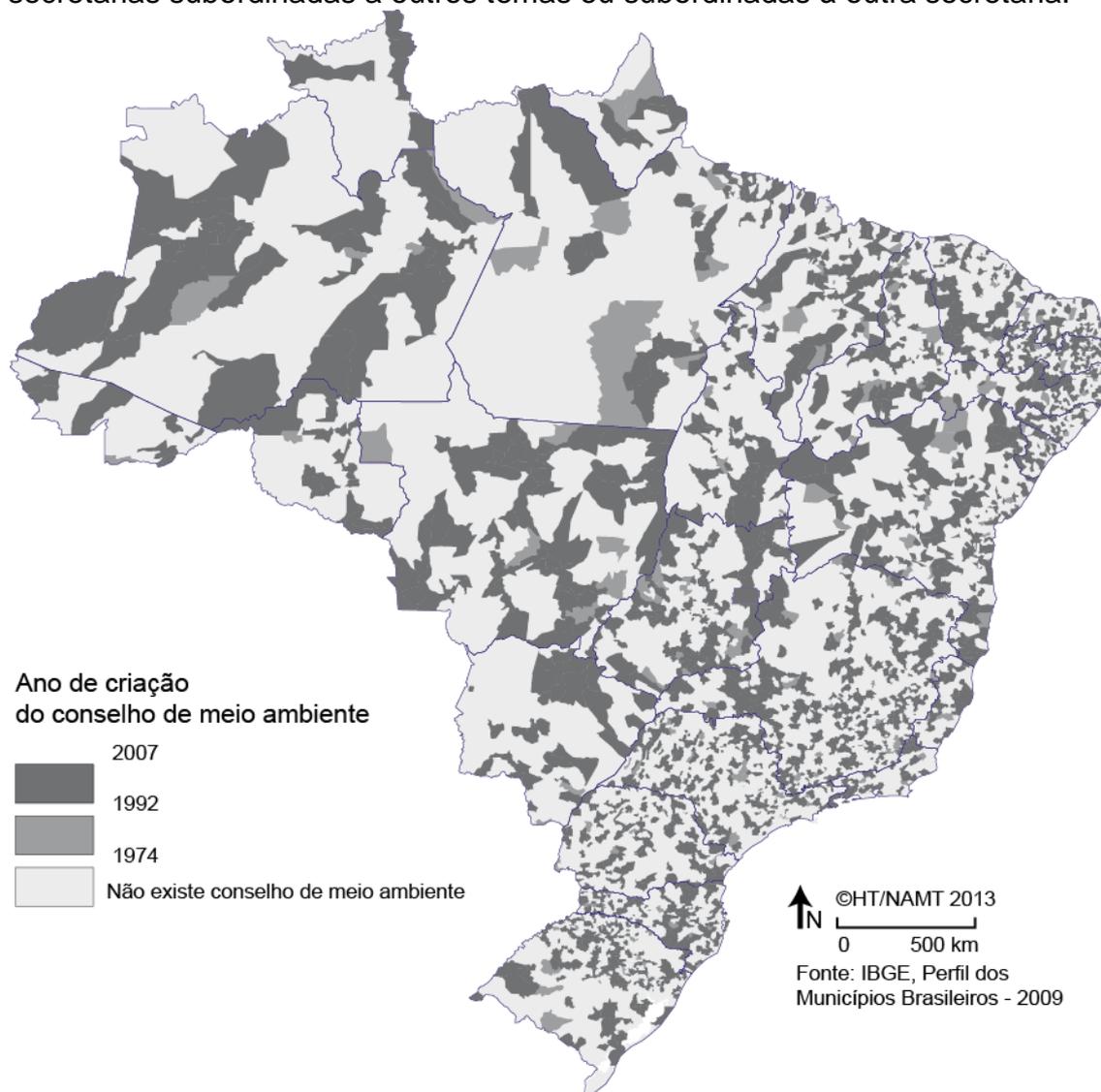


Quanto à caracterização do órgão gestor do meio ambiente no município, o principal executor de políticas ambientais pode ser secretaria, departamento ou órgão da administração direta e tem como atribuição a implementação de licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, o exercício das atividades de monitoramento e fiscalização. A escolha do tipo de instituição, entretanto, depende da importância que o tema ambiental tem na estrutura política municipal. Segundo Neves (2006:183)

“As secretarias exclusivas tendem a exercer suas atribuições de maneira mais abrangente que as demais, pois têm um mandato claro em relação à defesa ambiental. No caso de secretarias subordinadas a outros temas e departamentos têm múltiplos significados, a associação tanto pode apontar um entrosamento com outros temas de importância estratégica, quanto subordinação das decisões de

política ambiental a outras áreas com as quais estabelece relações conflitantes. No caso específico de departamentos, há indícios de peso político secundário da agenda ambiental”.

A espacialização destes dados mostra que nos municípios amazônicos há predominância de secretarias exclusivas ou subordinadas diretamente à chefia do executivo, enquanto no Nordeste e Centro-Oeste predominam secretarias subordinadas a outros temas ou subordinadas à outra secretaria.

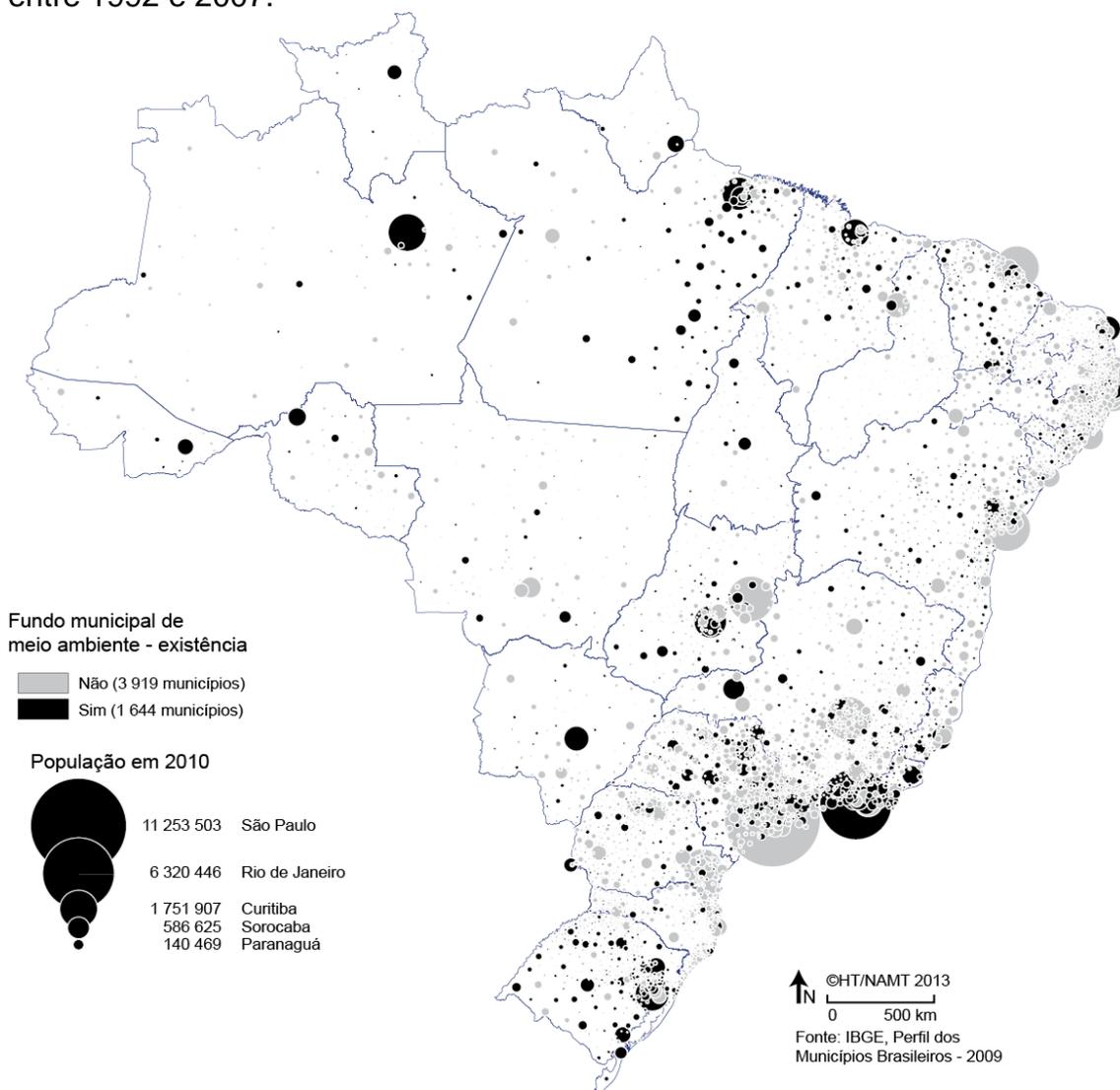


Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente são importante instrumento na distribuição das responsabilidades e na representação dos interesses do setor público e da sociedade civil. São caracterizados como o órgão responsável pelas políticas ambientais municipais e temas similares, seja para a sua aprovação, seja para o seu acompanhamento.

A participação social nas políticas ambientais via Conselhos é obrigatoriedade na política nacional desde a lei 6938/81, porém praticamente inexistente no âmbito local. Desde 1988, com a descentralização administrativa e a institucionalização de competências concorrentes, os Conselhos além de serem um estímulo ao estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade, é um requisito para a implantação de sistemas de licenciamento ambiental municipais.

[Publicado em: Cavalcante, Maria Madalena de Aguiar. (Org.). Gestão Ambiental - Desafios e Possibilidades. 1ed.Curitiba: Editora CVR, 2014, v. , p. 9-34]

Se considerarmos, então, as datas de criação destes Conselhos, destacam-se dois grandes períodos: entre 1974 e 1992 que poderia ser considerada uma primeira fase da política ambiental brasileira, ainda em período ditatorial, sendo a participação social extremamente restrita, com apenas um representante para cada uma das cinco regiões brasileiras e três cientistas de notório saber. Pós Constituição (1988) e Conferência do Rio (1992) há uma disseminação dos mecanismos governamentais participativos, muitos deles implantados por pressão do movimento socioambiental. À exceção dos municípios da região Sul e do Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) onde há uma maioria de Conselhos criados no primeiro período, no restante do país os mesmos foram criados no segundo período, entre 1992 e 2007.



Da mesma maneira que o Conselho Nacional do Meio Ambiente inspirou os conselhos municipais, os Fundos Municipais de Meio Ambiente também foram inspirados no Fundo Nacional – FNMA. Eles se constituem em instrumento de extrema importância para fomentar e operacionalizar algumas políticas públicas na área ambiental local (SCÁRDUA; BURSZTYN, 2003).

A existência de fundos municipais ativos é essencial, pois compensa as desvantagens competitivas do setor na disputa de recursos orçamentários e ao caráter mandatário da ação municipal no campo ambiental (NEVES, 2006).

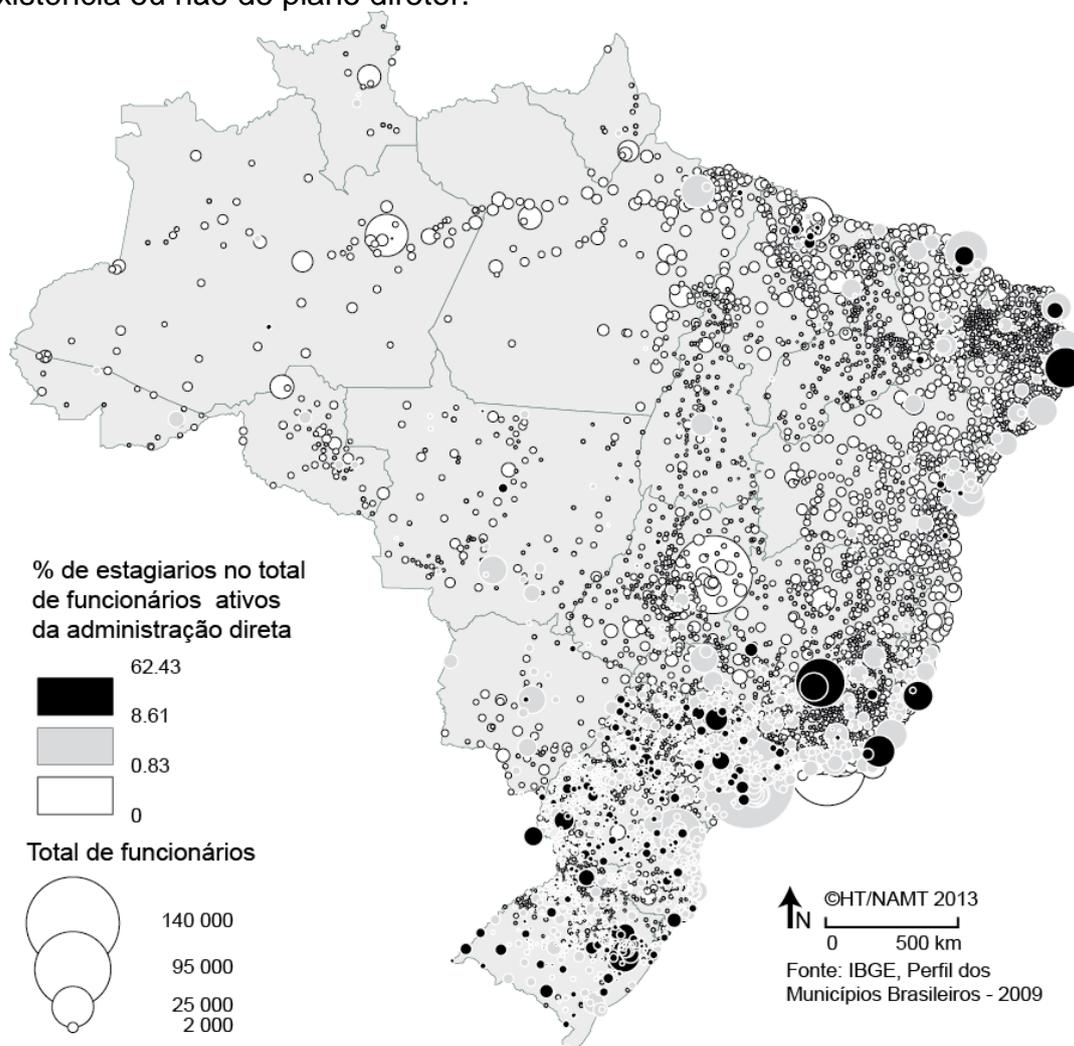
[Publicado em: Cavalcante, Maria Madalena de Aguiar. (Org.). Gestão Ambiental - Desafios e Possibilidades. 1ed. Curitiba: Editora CVR, 2014, v. , p. 9-34]

Apesar desta importância pela disponibilidade de recursos financeiros, cerca de 2/3 dos municípios ainda não o instituíram e quando se relaciona com o peso da população municipal, identifica-se que isto ocorre em muitas capitais e grandes cidades. Assim, o restante 1/3 dos municípios que o possuem estão distribuídos pelo país, destacando-se três Estados – Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Pará.

Ressalta-se que muitos municípios têm estabelecido como estratégia para enfrentar as dificuldades de recursos humanos, técnicos, financeiros e ao grau de complexidade dos problemas ambientais, a articulação com outros municípios em consórcios intermunicipais e/ou com comitês de bacias hidrográficas.

O contexto de gestão do município

Para analisarmos o contexto de gestão municipal onde se encaixa a gestão ambiental, selecionamos quatro variáveis: o quadro funcional permanente ou de estagiários, a existência (e estágio atual) da Agenda XXI e a existência ou não de plano diretor.



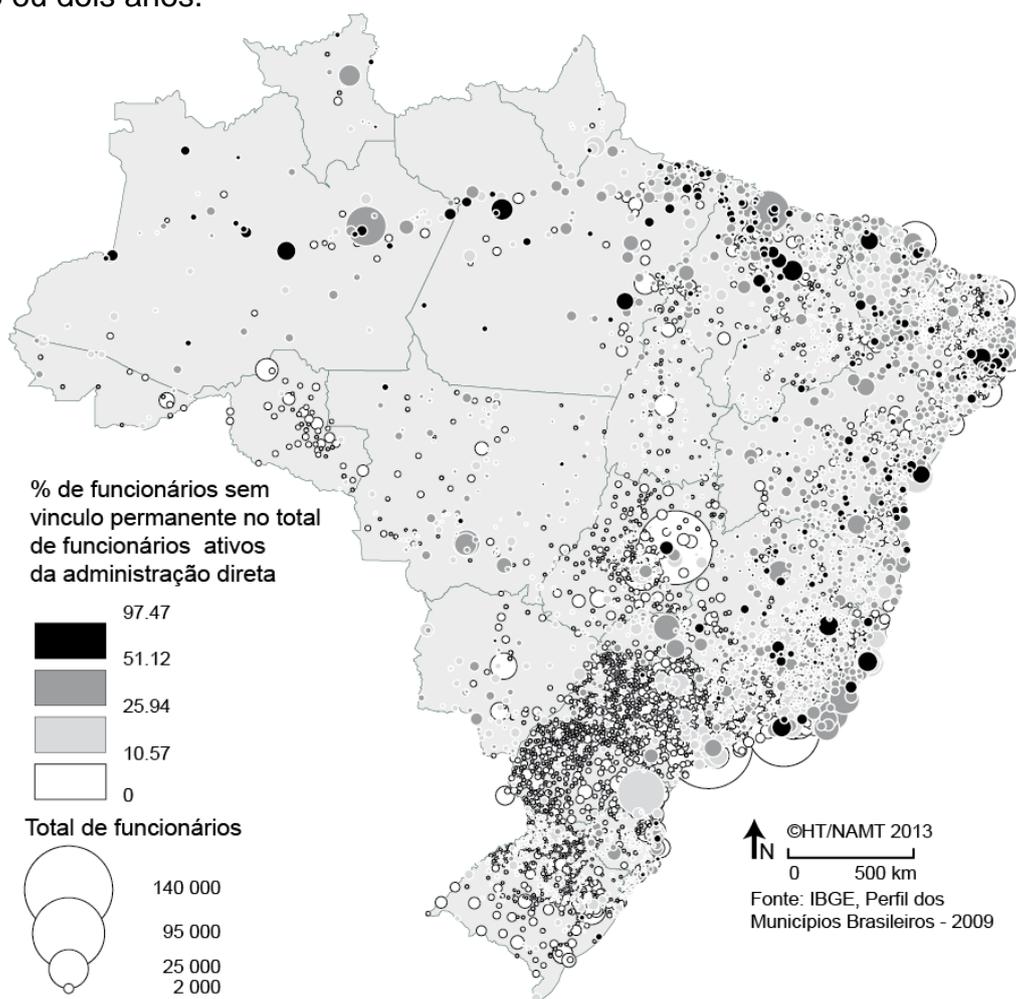
Do ponto de vista dos recursos humanos, autores como Neves (2006) apontam que a falta de prioridade da problemática ambiental na agenda municipal reflete na instabilidade da presença de quadros qualificados

[Publicado em: Cavalcante, Maria Madalena de Aguiar. (Org.). Gestão Ambiental - Desafios e Possibilidades. 1ed.Curitiba: Editora CVR, 2014, v. , p. 9-34]

permanentes, os quais serão substituídos por aprendizes/estagiários e funcionários sem vínculo permanente. Cria-se um círculo vicioso no que diz respeito à formação de uma cultura institucional.

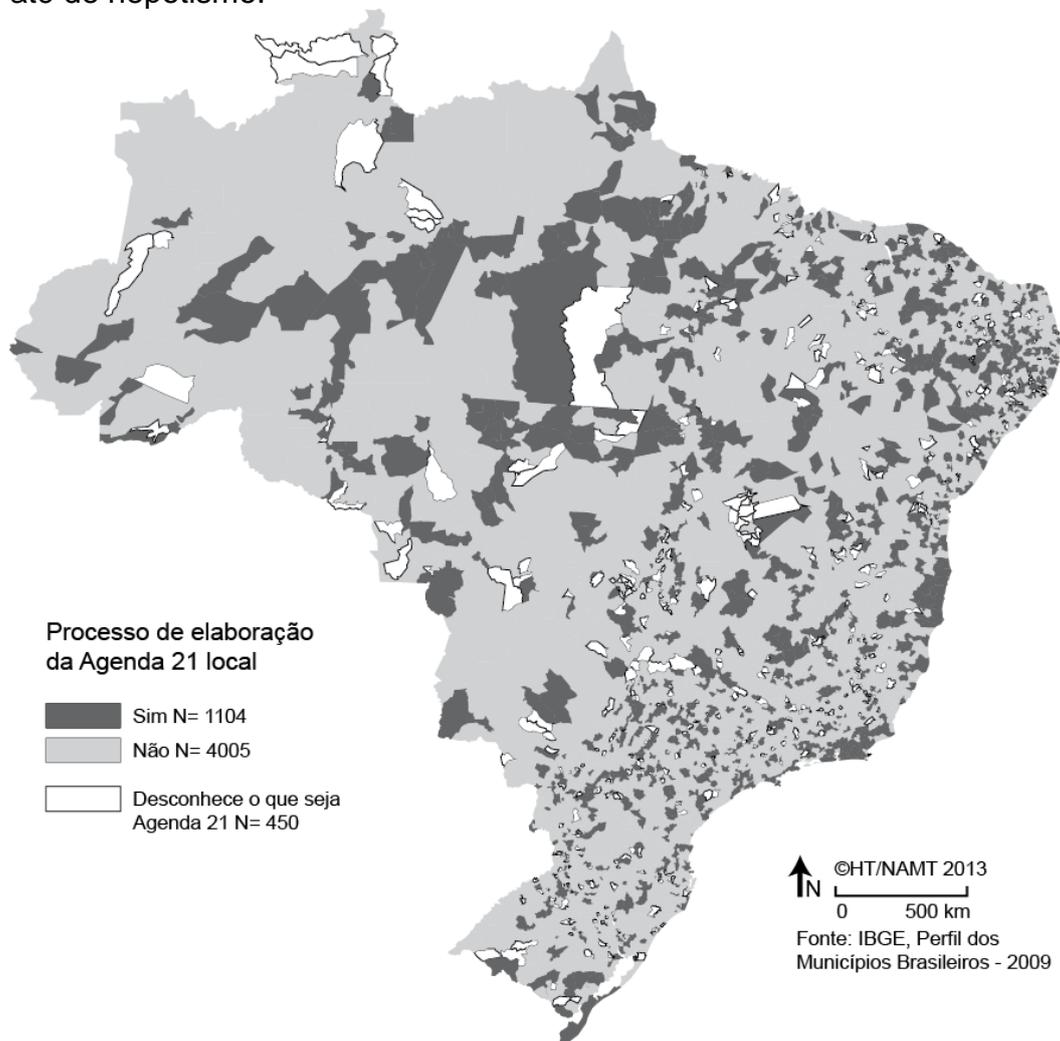
Considerando a proporção de estagiários no quadro de funcionários municipais ativos, observa-se inicialmente que mesmo tendo estagiários em todos os municípios brasileiros, eles são mais numerosos e representam uma proporção mais alta do total no sul-sudeste, onde as Universidades – especialmente os cursos de gestão ambiental – oferecem um vasto viveiro de estagiários. Os municípios que recorrem ao maior número deles estão todos nestas duas regiões, à exceção de Recife (PE), Belo Horizonte e Betim (MG), Ribeirão Preto e Piracicaba (SP), Vitória (SP). Em proporção ao número total de funcionários ativos, entretanto, se destacam cinco municípios com mais de 30%, um em Mato Grosso, Pernambuco, Minas Gerais e dois na Bahia, um dos quais com 62%.

Muitas vezes setores internos das instituições ambientais são compostos basicamente de estagiários, sendo o chefe do setor o único funcionário permanente. Por outro lado, pelas normas que regem questões de estágio, o máximo de tempo que um estudante pode permanecer no mesmo lugar são dois anos e, ao concluírem seus cursos superiores, eles irão buscar instituições mais consolidadas. Assim, reforça-se este círculo vicioso, tendo a instituição investido na complementação da formação de profissional que muda a cada ano ou dois anos.



Outro comportamento reflete alta rotatividade na administração pública. Medeiros (2010) aponta que no setor ambiental aumentou muito após o ano 2000, predominando a contratação de funcionários sem vínculo empregatício, pois apesar de um contingente técnico absoluto maior, ainda não se constitui em recurso humano suficiente, mesmo nas regiões mais populosas, dada a baixa cobertura que teoricamente a população municipal teria quando analisada a razão funcionário ambiental per capita.

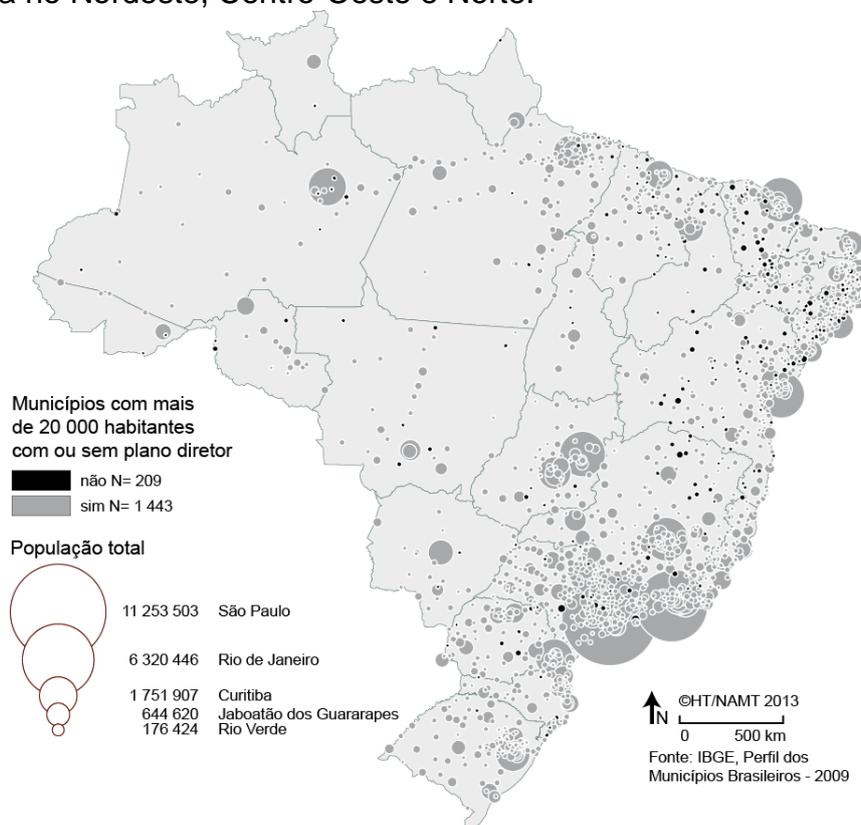
Pelos dados do *Perfil dos Municípios*, quando se relaciona o percentual de funcionários sem vínculo permanente ao total de funcionários ativos da administração direta, destacam-se os municípios da região amazônica, nordeste e parcialmente no sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo). Na região sul, parte do sudeste e centro-oeste há grande quantidade de não permanentes embora em percentuais mais baixos: entre os nove municípios com mais de 90% de funcionários sem vínculo permanente, dois se situam respectivamente no Amazonas, na Bahia, no Maranhão (com o recorde nacional de 97,48%), no Pará e um em Minas Gerais. Desta vez, além da falta de quadros técnicos suficientes, se suspeita uma certa medida de clientelismo, ou até de nepotismo.



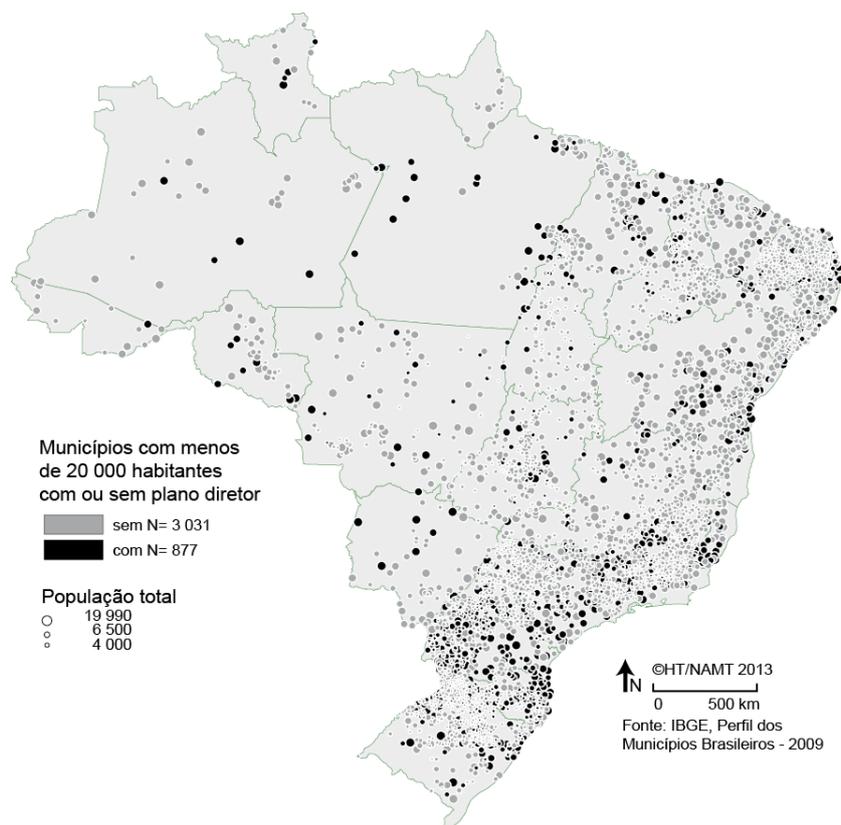
A evolução da temática da sustentabilidade ambiental ganhou muita divulgação a partir de 1992 quando foi aprovado como documento estratégico na Conferência do Rio. Desde então, elaborar a Agenda XXI local tornou-se um processo que vai conquistando adeptos na escala municipal. Apesar de todo o

[Publicado em: Cavalcante, Maria Madalena de Aguiar. (Org.). Gestão Ambiental - Desafios e Possibilidades. 1ed. Curitiba: Editora CVR, 2014, v. , p. 9-34]

investimento em difusão nas mais distintas esferas administrativas ou setoriais, considerando-se os dados de 2009, ainda predominavam municípios que não tiveram interesse em elaborá-la, cerca de 4 000 municípios, distribuído por todo o país. Já aqueles que as elaboraram, cerca de 1 100, a maioria deles esta localizada no Nordeste, Centro-Oeste e Norte.



A legislação urbana também contribuiu muito para a consolidação da gestão municipal. A exigência constitucional de que municípios com mais de 20 mil habitantes deveriam ter um plano diretor foi reforçada em 2001 pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 10 de julho de 2001). Assim, todas capitais, aglomerados urbanos, cidades médias e até pequenas elaboraram seus planos, totalizando cerca de 1 400 municípios.



Um aspecto merece ser destacado: são os municípios com populações menores que 20 mil habitantes que, apesar de não ter obrigação legal de fazê-lo, elaboraram seus planos diretores. Como a capacidade de antecipar, de planejar no Brasil vem sendo reduzida cada vez mais, é muito importante valorizar este aspecto. Ao espacializar esta variável, identifica-se algumas concentrações nas regiões sul e sudeste; no nordeste destacamos Bahia e Maranhão, na Amazônia, Pará, Amazonas e Rondônia.

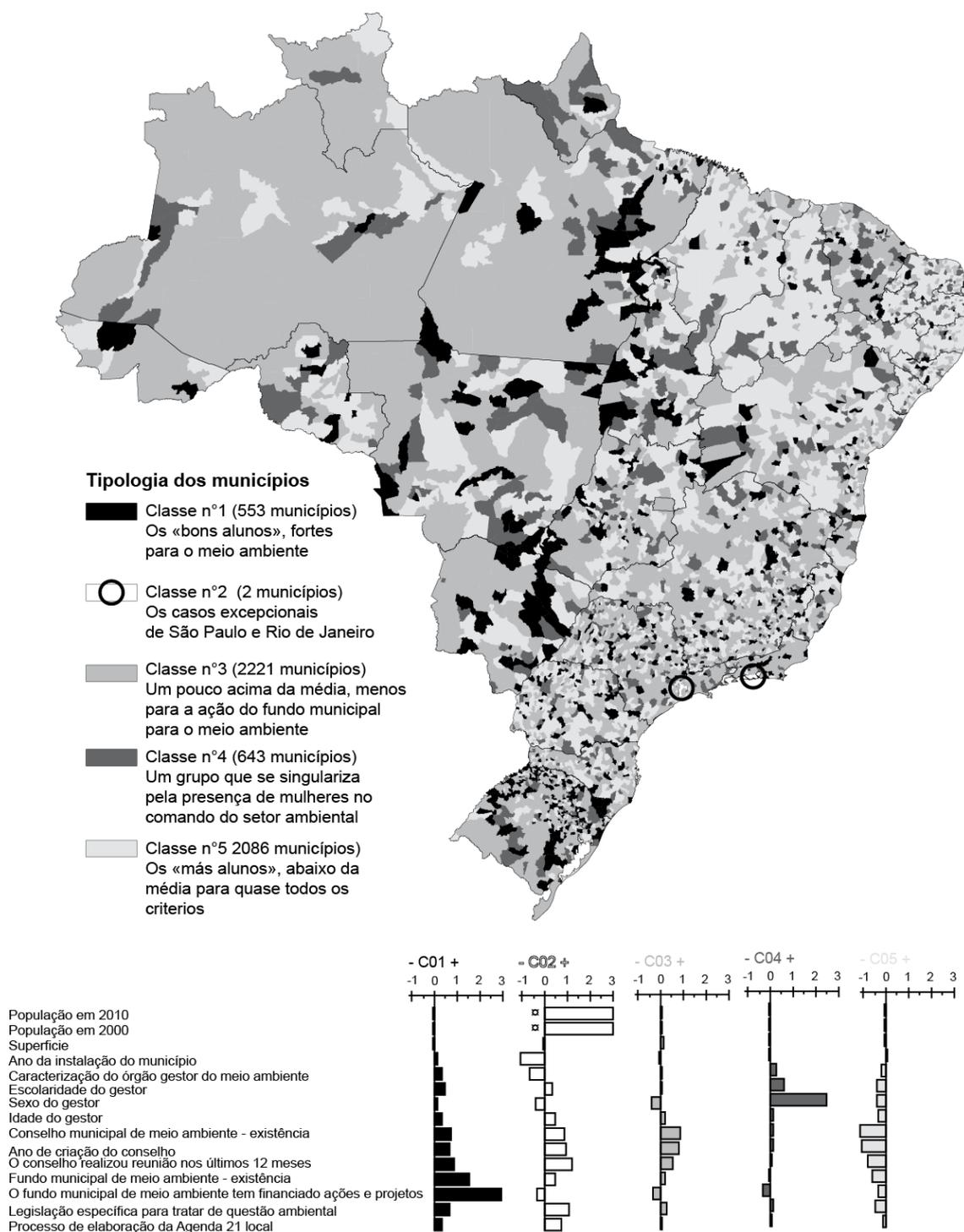
O planejamento não é mais do que a tentativa de viabilizar a intenção de governar o próprio futuro, já dizia Matus (1996). Atualmente a perspectiva que tem predominado é a do planejamento ambiental dos territórios (ROSS, 2006), no qual se procura incorporar as relações das empresas, pessoas e instituições públicas ou privadas com a natureza, destacando-se as possibilidades de conservação, preservação e recuperação dos recursos naturais.

Além disso, autores como Schweizer (2000) lembra que a estratégia utilizada pelas administrações para o desenvolvimento sustentável não poderá constar de apenas um só documento ou de um plano de ação regional isolado. É preciso, apesar das diferenças de pontos de vista e de interesses dos distintos atores regionais, chegar ao consenso por meio de negociação, como por exemplo, entre os líderes e comunidades nela existentes. Isto poderia provocar uma estratégia necessariamente fragmentada, evolutiva e bastante intuitiva. Se as populações forem envolvidas, ainda em fases em que os municípios sejam pequenos, sobre a necessidade de elaboração dos cenários futuros e de definir estratégias de médio e longo prazo, é um estímulo à mudança de comportamento voltada para o desenvolvimento local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluimos em primeiro lugar, com a pertinência de espacializar dados estatísticos, inserindo-os no âmbito de escolhas conceituais e metodológicas, para realizar um retrato da situação do desenvolvimento institucional local no país. A escolha de 15 variáveis, entre as centenas existentes no Perfil dos Municípios Brasileiros, permitiu ressaltar o quadro da gestão pública, especialmente a gestão ambiental.

Retomando estas variáveis numa classificação ascendente hierárquica, pode-se construir uma tipologia dos municípios brasileiros quanto à sua atuação no ramo da gestão ambiental. A primeira classe, a dos "bons alunos" se situa logicamente em maior parte nos confins meridionais e orientais da Amazônia, onde os problemas ambientais são sérios. São Paulo e Rio de Janeiro se destacam por serem megalópoles, sem comparação com os outros municípios pelo tamanho dos seus recursos e dos seus desafios. A classe 3 se destaca por uma ação acima da média na maioria dos setores da gestão ambiental, fora a presença de um fundo municipal de meio ambiente, é a mais numerosa com quase a metade dos municípios do país. A quarta se destaca pela presença de mulheres responsáveis do setor ambiental, em localizações que coincidem com a primeira classe. Finalmente, a quinta classe é a dos municípios – querendo ser positivo – para os quais permanece uma ampla margem de progresso, ela coincide com o arco do desmatamento e os Estados mais pobres do país.



Segunda conclusão, ao colocar este retrato ao lado dos discursos de desenvolvimento sustentável, da retórica quanto à elaboração das Agendas XXI, das disputas entre governo federal, estados e municípios sobre os assuntos e temas que seriam de competência de um nível administrativo ou outro, conclui-se que se o quadro atual persistir, dificilmente os municípios terão condições e capacidade humana, técnica ou financeira para implantar, de fato, mudanças substanciais.

Terceiro, apesar do avanço legislativo, do aumento significativo de cursos para formação de gestores, ainda é preciso ter estratégias claras e em longo prazo para criar novas culturas institucionais.

REFERÊNCIAS.

ANASTASIOU, Léa das Graças Camargos; Da visão de ciência à organização curricular. In: Processos de ensinagem na universidade: pressupostos para as estratégias de trabalho em aula. 3. ed. Joinville: Univille, 2004.

BERNHEIM, Carlos Tünnermann; CHAÚÍ, Marilena S. Desafios da Universidade na Sociedade do Conhecimento, Brasília: Comitê Científico Regional para a América Latina e o Caribe, UNESCO, 2008.

BOURGOIN-BAREILLES, Anne. Guide de l'environnement, à l'usage des citoyens et des collectivités territoriales. Paris : Éditions Frison-Roche, 2003.

BUARQUE, Cristovão. "Por uma Ecologia Universitária". In: HOYOS, J. L. B. Interdisciplinaridade: (re)invenção de um saber. Belém, PA: Ufpa, 1993.

BURSZTYN, Marcel. Meio ambiente e Interdisciplinaridade: desafios ao mundo acadêmico. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 10, p. 67-76, jul./dez. 2004.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. Educação e Pesquisa (USP), São Paulo, v. 31, n. 2, p. 234-250, 2005.

LEFF, Enrique. Saber Ambiental: Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MACEDO, Ricardo Kohn de. Gestão Ambiental: os instrumentos básicos para a gestão ambiental de territórios e de unidades produtivas. Rio de Janeiro: ABES/AIDIS, 1994. pp. 47-116.

MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1996. Tomo 2.

MEDEIROS, Eduardo de. Os desafios da política ambiental e a capacidade municipal de gestão. Iniciação científica e trabalho de conclusão de curso. Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2010.

MORAES, Antonio Carlos R. Meio ambiente e Ciências Humanas. São Paulo: Hucitec, 1994. pp. 29-56.

MORGADO, Renato Pellegrini. "A formação de bacharéis em gestão ambiental: complexidade e os desafios socioambientais contemporâneos", dissertação Programa de pós graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, 2012.

MORGADO, Renato Pellegrini.; GEROTO, Carol Garcia.; RAMALHO, Ariane Carvalho Gonçalves. Avaliação do curso e da situação profissional e

[Publicado em: Cavalcante, Maria Madalena de Aguiar. (Org.). Gestão Ambiental - Desafios e Possibilidades. 1ed.Curitiba: Editora CVR, 2014, v. , p. 9-34]

acadêmica dos egressos de gestão ambiental da ESALQ/USP. Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, v. 27, p. 69-83, 2011.

MORGADO, Renato Pellegrini.; MELLO-THÉRY, Neli Aparecida. De. A Formação de Bacharéis em Gestão Ambiental face à Complexidade e os Desafios Socioambientais Contemporâneos. In JACOBI, Pedro (org.) Novos paradigmas, práticas sociais e desafios para a governança ambiental. São Paulo: Annablume, 2013.

MORIN, Edgar. A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2003.

_____. Ciência com Consciência. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2005.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. A política ambiental e os municípios brasileiros. Rio de Janeiro, 2006. Tese (Doutoramento em Ciências Sociais): Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.ufrrj.br/cpda/static/teses/d_estela_neves_2006.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2008.

PNUMA, 2011, Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Síntese para Tomadores de Decisão, www.unep.org/greeneconomy. Acesso em: 10 abril. 2012.

QUINTAS, José Silva. Bases pedagógicas na formação do agente público de gestão ambiental. Revista de Educação Pública. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, v. 13, n. 23, p. 56-74, jan./jun. 2004.

ROSS, Jurandyr. Ecogeografia do Brasil: subsídios para o planejamento ambiental. São Paulo: Oficina de textos, 2006, pp. 47–61.

SEBRAE. Iniciando Gestão Ambiental em micro e pequenas empresas. Brasília: Sebrae Nacional /, Sebrae-DF / Anima / WalkMedia / Tecsoft. s/d. 1 CD-ROM

SCHWEIZER, Peter (org.). Planejamento Participativo na Reestruturação Urbana. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2000.

SCHENKEL, Cladecir Alberto. Gestão ambiental : perfil profissional e formação em cursos superiores de tecnologia e de bacharelado. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós Graduação em Educação. 2012.

SCÁRDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta A. . Descentralização da política ambiental no Brasil. Sociedade e Estado (UnB. Impresso), v. 18, n.1/2, p. 291-314, 2003.