

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GESTÃO AMBIENTAL URBANA

André Paulo de Barros¹
Karla Augusta Silveira²
Vitória Regia Fernandes Gehlen³

RESUMO

O objetivo deste trabalho é identificar os principais instrumentos de políticas públicas aplicáveis na gestão ambiental urbana no Brasil, ordenando-os dentro de tipologias específicas de acordo com os seus princípios preponderantes de utilização. O consenso considera políticas públicas como ações de iniciativa governamental de interesse público, que devem ser construídas com e para a coletividade. A base na legislação, o aparato institucional dos sujeitos políticos, o planejamento e o controle social são reconhecidos como fatores gerais para a efetivação e consolidação das políticas públicas. Entretanto, a eficácia das ações de gestão do bem público frente aos desafios de sustentabilidade das cidades depende da capacidade e da maturidade do governo e da sociedade na apropriação, integração e utilização dos instrumentos operacionais disponíveis e fundamentados em base legal.

Palavras-chaves: políticas públicas, gestão ambiental, ambiente urbano.

ABSTRACT

The aim of this work is to identify the main instruments of applicable public politics in the urban environmental management in Brazil, and to organize them in specific typologies according to their preponderant principles of use. The consensus is that 'public politics' refers to actions of governmental initiative of public interest that must be constructed with and for the society. The base in legislation, the institutional apparatus of the citizens politicians, the planning and the social control are recognized as general factors for the accomplishment and consolidation of public politics. However, the effectiveness of the actions of management of the public good front to the challenges of the cities depends upon the capacity and the maturity of the government and of the society in the appropriation, integration and use of the operational instruments available and based on legal base.

keywords: public politics, environmental management, urban environment.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é identificar os principais instrumentos de políticas públicas aplicáveis na gestão ambiental urbana no Brasil, ordenando-os dentro de tipologias específicas de acordo com os seus princípios preponderantes de utilização.

¹ Biólogo, Especialista em Gestão e Planejamento Ambiental - Mestrado em Gestão e Políticas Ambientais - UFPE

² Especialista em Consultoria Organizacional - Unidade Gerencial - Rede de Defesa Ambiental do Cabo de Santo Agostinho

³ Doutora - Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Serviço Social - UFPE

Para início da discussão, torna-se necessária a delimitação do tema através da conceituação dos elementos que estão sendo abordados, contextualizando-os frente aos desafios que as cidades brasileiras vêm enfrentando na aplicação de políticas setoriais urbanas, que visam garantir a sustentabilidade socioambiental no ambiente da cidade.

Segundo Souza e Barros (2007), 'políticas públicas' são ações de iniciativa governamental de interesse público, que devem ser construídas com e para a coletividade, cuja efetivação depende de quatro fatores fundamentais, a saber: 1) base na legislação; 2) aparato institucional com recursos e infra-estruturas suficientes; 3) planejamento (programas, planos, projetos e metas); e 4) controle social (participação dos cidadãos através de instâncias colegiadas).

A consolidação desses fatores garante a efetividade das políticas públicas. Entretanto, a eficácia das ações políticas na gestão do bem público depende da capacidade e da maturidade do governo e da sociedade na apropriação e na utilização dos instrumentos operacionais disponíveis e fundamentados em base legal.

Os instrumentos de políticas públicas para gestão ambiental do espaço urbano são diversos, assim como os desafios de garantir para todos os cidadãos um ambiente saudável e propício para uma boa qualidade de vida e pleno desenvolvimento da função social da cidade. Esses desafios, de certa forma, justificam a necessidade da Gestão Ambiental Urbana, que, por sua vez, configura-se como atividades dedicadas ao gerenciamento de uma cidade na perspectiva da melhoria e da conservação de sua qualidade ambiental.

2 DESAFIOS PARA GESTÃO AMBIENTAL URBANA

Franco (1999), analisando a formação e o metabolismo urbano, caracterizado pelo crescimento rápido e desordenado, fazendo com que o espaço ou ambiente urbano sofra constantes e agressivas modificações em seus fluxos de energia e de materiais, descreveu os principais desafios para a gestão ambiental urbana: 1) a expansão urbana; 2) o saneamento básico: água e esgoto; 3) o saneamento básico: resíduos sólidos; 4) a poluição industrial; 5) ruídos e conflitos urbanos de vizinhança; 6) áreas verdes: criação e manutenção; 7) comércio e prestação de serviços impactantes; e 8) cidadania ambiental.

Esses desafios só poderão ser enfrentados a partir da formulação de uma agenda ambiental para a cidade, que se torna uma boa oportunidade de reflexão sobre o modelo de gestão e estratégias de controle e mitigação de impactos ambientais sobre os ambientes urbano e natural de entorno (MAGLIO, 1999).

Tal modelo de gestão deverá sempre estar atrelado aos instrumentos de políticas públicas disponíveis, sempre numa perspectiva de melhoria contínua, tendo em vista a dinamicidade dos processos socioambientais inerentes do metabolismo urbano.

Com isso, podemos também evidenciar que na obtenção de um ambiente urbano sustentável, torna-se cada vez mais imprescindível a incorporação das questões ambientais nas políticas setoriais urbanas (habitação, abastecimento, saneamento e ordenação do espaço), através da observação de critérios ambientais que visem preservar recursos estratégicos, como água, solo, ar, cobertura vegetal e biodiversidade, para proteção da saúde humana (AGENDA 21 DO CABO DE SANTO AGOSTINHO, 2004).

Ao notarmos que a incorporação das questões ambientais é algo essencial na gestão da cidade, fica evidente que a gestão do ambiente urbano não poderá ser praticada sem a apropriação e utilização de instrumentos de políticas públicas consagrados legalmente na gestão ambiental brasileira. Compreendendo essa necessidade, este trabalho pretende ordenar tais instrumentos em uma tipologia básica capaz de orientar a aplicação deles dentro de uma agenda socioambiental, que tem por finalidade a efetivação eficaz das políticas públicas, pelas quais todos têm direitos e deveres.

3 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS APLICÁVEIS À GESTÃO DO AMBIENTE URBANO

Segundo Braga (2006), podemos agrupar os instrumentos de políticas públicas ambientais em três categorias, conforme seus princípios preponderantes de utilização: 1) instrumentos de ordenamento territorial; 2) instrumentos de comando e controle; 3) instrumentos de tomada de decisão. A Tabela 01 apresenta os instrumentos agrupados por tipologia seguindo esta lógica, e que são possivelmente aplicáveis na gestão ambiental urbana.

Tabela 1 - Agrupamento dos instrumentos de políticas públicas ambientais com potencialidade de aplicação na gestão ambiental urbana.

Agrupamento por tipologia	Instrumentos
De Ordenamento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plano Diretor ▪ Zoneamento Ambiental ▪ Áreas Legalmente Protegidas
De Comando e Controle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Licenciamento ambiental ▪ Fiscalização Ambiental ▪ Compensação ambiental
De Tomada de Decisão	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monitoramento ambiental ▪ Sistema de informações ▪ Educação ambiental ▪ Instâncias de Decisão Colegiada

Todos os instrumentos apresentados acima têm sua fundamentação na legislação ambiental brasileira, cujos principais referenciais são: 1) Código das Águas (Decreto nº 24.643/1934); 2) Código Florestal (Lei nº 4.771/1965); 3) Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981); 4) Constituição Federal (1988); 5) Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997); 6) Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998); 7) Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999); 8) Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei nº 9.985/2000); 9) Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) (SOUSA e BARROS, 2007).

4 RELAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA GESTÃO AMBIENTAL COM OS PRINCIPAIS DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE DAS CIDADES

Tendo exposto os principais instrumentos, faz-se necessário relacioná-los aos principais desafios da sustentabilidade das cidades, aqueles apresentados por Franco (1999) na sessão 1 deste trabalho. Resolvemos apresentar a relação dos instrumentos com os desafios da sustentabilidade das cidades através de uma matriz, para efeitos didáticos e de síntese na exposição das idéias.

Tabela 2 - Relação dos instrumentos de políticas públicas ambientais com os desafios da sustentabilidade das cidades.

Desafios da Sustentabilidade das Cidades	Instrumentos de Políticas Públicas									
	Ordenamento Territorial			Comando e Controle			Tomada de Decisão			
	PD	ZA	ALP	LA	FA	CA	MA	SIA	EA	IDC
Expansão Urbana	X	X	X							
Água e Esgoto	X			X	X		X	X		
Resíduos Sólidos	X	X		X	X		X	X	X	
Poluição Ambiental				X	X	X	X			
Ruídos e Conflitos Urbanos de Vizinhança		X		X	X				X	
Áreas Verdes: Criação e Manutenção	X	X	X			X	X		X	X
Comércio e Prestação de Serviços Impactantes	X	X		X	X					
Cidadania Ambiental	X						X	X	X	X

Legenda: PD: Plano Diretor; ZA: Zoneamento Ambiental; ALP: Áreas Legalmente Protegidas; LA: Licenciamento Ambiental; FA: Fiscalização Ambiental; CA: Compensação Ambiental; MA: Monitoramento Ambiental; SIA: Sistema de Informações Ambientais; EA: Educação Ambiental; IDC: Instâncias de Decisão Colegiada.

Através da matriz é possível notar que o instrumento mais preponderante frente aos desafios da sustentabilidade das cidades é o Plano Diretor Municipal, pois se consagra na legislação ambiental brasileira como um instrumento que orienta o desenvolvimento, o crescimento econômico e a justiça social em condições ecologicamente equilibradas na gestão da cidade e do seu entorno rural (BRAGA, 2006).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 182, estabelece a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes. Além do mais, cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, que estão inseridas em áreas de especial interesse turístico e em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito

regional ou nacional, também se enquadram na obrigatoriedade de possuir Plano Diretor (BRAGA, 2006), que, por sua vez, deverá ser parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas (LITTLE, 2003).

Na verdade, a aplicação de todos os instrumentos é fundamental para a gestão ambiental urbana e todos devem ser utilizados de forma integrada, mesmo tendo seus marcos legais dispersos em vários documentos normativos e com finalidades específicas dentro da abordagem socioambiental. A tabela 03 demonstra a relação dos instrumentos com o conjunto básico da legislação brasileira que fundamenta a gestão ambiental no país.

Tabela 3 - Relação dos instrumentos de políticas públicas ambientais com os marcos legais da gestão ambiental brasileira, incluindo a Resolução CONAMA 237/1997.

Marcos Legais	Instrumentos de Políticas Públicas									
	Ordenamento Territorial			Comando e Controle			Tomada de Decisão			
	PD	ZA	ALP	LA	FA	CA	MA	SIA	EA	IDC
Código Florestal			X							
Política Nacional de Meio Ambiente		X		X	X	X	X	X		X
Política Nacional de Recursos Hídricos	X						X	X		X
Lei de Crimes Ambientais						X				
Política Nacional de Educação Ambiental									X	
Sistema Nacional de Unidades de Conservação		X	X			X			X	X
Estatuto das Cidades	X	X	X						X	X
Resolução CONAMA 237				X	X					

Legenda: PD: Plano Diretor; ZA: Zoneamento Ambiental; ALP: Áreas Legalmente Protegidas; LA: Licenciamento Ambiental; FA: Fiscalização Ambiental; CA: Compensação Ambiental; MA: Monitoramento Ambiental; SIA: Sistema de Informações Ambientais; EA: Educação Ambiental; IDC: Instâncias de Decisão Colegiada.

Observação: O Plano de Bacia Hidrográfica preconizado como um instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos pode ser denominado também de Plano Diretor de Bacia Hidrográfica.

5 CONCLUSÃO

São diversos os instrumentos de políticas públicas disponíveis para a efetivação da gestão ambiental urbana frente aos desafios da sustentabilidade das cidades. Entretanto, esses instrumentos estão dispersos entre os marcos legais estabelecidos, cabendo aos governos e à sociedade, especialmente aos gestores públicos, promoverem a integração desses instrumentos.

O primeiro passo para isso é agrupá-los e relacioná-los com os principais desafios da gestão ambiental urbana e com os fundamentos legais. Mas, como foi demonstrado no início deste trabalho, não é suficiente ter apenas o estabelecimento e o conhecimento de legislações que fundamentam políticas públicas. Torna-se necessário o desenvolvimento institucional dos sujeitos políticos, governo e sociedade; fica também evidente a importância do planejamento, especialmente com participação efetiva das partes interessadas; e, finalmente, é importante o controle social, que passará imprescindivelmente pelo empoderamento das organizações da sociedade civil, dos cidadãos no processo de gestão do espaço urbano e seus ambientes de entorno.

REFERÊNCIAS

AGENDA 21 DO CABO DE SANTO AGOSTINHO. 2ª edição. Cabo de Santo Agostinho, PE: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Cabo de Santo Agostinho, 2004. p. 24, 25.

BRAGA, R. A. P. **Instrumentos de políticas públicas para gestão ambiental de bacias hidrográficas.** Recife, PE: Universidade Federal de Pernambuco: Curso de Pós-graduação em Engenharia Civil, 2006, 38 p. (apostila de curso).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

FRANCO, Messias Roberto. Principais problemas ambientais municipais e perspectivas de solução. In: PHILLIPPI JR. Arlindo et al. (editores). **Municípios e meio ambiente: perspectiva para a municipalização da gestão ambiental no Brasil.** São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999. p 19-31.

LITTLE, Paul E. (org). **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências.** São Paulo: Peirópoles; Brasília, DF: IIEB, 2003.

MAGLIO, Ivan. Cidades sustentáveis: prevenção, controle e mitigação de impactos ambientais em áreas urbanas. In: PHILLIPPI JR. Arlindo et al. (editores). **Municípios e meio ambiente: perspectiva para a municipalização da gestão ambiental no Brasil.** São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999. p 80-85.

SOUZA, T. S.; BARROS, A. P. Meio ambiente e políticas públicas. In: REDE DE DEFESA AMBIENTAL DO CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Carteira de projetos: planos de ação**

comunitários de meio ambiente/Projeto Nucodema. Cabo de Santo Agostinho, PE: Rede de Defesa Ambiental do Cabo de Santo Agostinho, 2007, p. 16.