

FALCULDADE ALVES FARIA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Paulo Henrique Bautzer Silvestre

PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DO BALANCED SCORECARD NA GESTÃO
AMBIENTAL DA CIDADE DE GOIANIA, GOIÁS, BRASIL

GOIÂNIA,
Outubro, 2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FALCULDADE ALVES FARIA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Paulo Henrique Bautzer Silvestre

**PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DO BALANCED SCORECARD NA GESTÃO
AMBIENTAL DA CIDADE DE GOIANIA, GOIÁS, BRASIL.**

Dissertação apresentada para a Faculdade
Alves Faria como requisito de obtenção do
grau de Mestre em Desenvolvimento
Regional.

Orientação do Prof. Dr. Fernando Negret.

GOIÂNIA,
Outubro, 2009

**FALCULDADE ALVES FARIA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Paulo Henrique Bautzer Silvestre

**PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DO BALANCED SCORECARD NA GESTÃO
AMBIENTAL DA CIDADE DE GOIANIA, GOIÁS, BRASIL.**

AVALIADORES:

**PROF. ORIENTADOR – DR. FERNANDO NEGRET
FACULDADES ALVES FARIA**

**PROF. LEITOR – DR. PAULO C. BONTEMPO
FACULDADES ALVES FARIA**

**PROFa. LEITORA – DRA. SIMONE PFEIFFER
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS**

**GOIÂNIA,
Outubro, 2009**

RESUMO

SILVESTRE, Paulo H. B. Proposta de utilização do Balanced ScoreCard na gestão ambiental da cidade de Goiânia, Goiás, Brasil. Dissertação. Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Alves Faria. Goiânia. 2008.

Este trabalho discute os diversos aspectos da gestão pública, tendo como foco final a gestão ambiental. Traz também a utilização da ferramenta de Balanced Scorecard (BSC), proposta por Kaplan e Norton para a formulação da estratégia. Foi realizada uma extensa pesquisa bibliográfica das teorias que envolvem essas ferramentas. Demonstra-se assim como os gestores públicos podem utilizar-se dessas ferramentas para cumprir as estratégias ambientais propostas.

Palavras Chaves: Estratégia. Balanced Scorecard. Ferramentas de Gestão Pública. Gestão Ambiental.

ABSTRACT

SILVESTRE, Paulo H. B. Proposta de utilização do Balanced ScoreCard na gestão ambiental da cidade de Goiânia, Goiás, Brasil. Dissertação. Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Alves Faria. Goiânia. 2008.

This paper discusses the various aspects of public management, focusing on the final environmental management. It also brings the tool to use Balanced Scorecard (BSC), proposed by Kaplan and Norton (2000) for the strategy formulation. We carried out an extensive literature review of theories involving these tools. It is shown as well as public managers can be used these tools to meet the proposed environmental strategies.

Palavras Chaves: Strategy. Balanced Scorecard. Public Management Tools. Environmental management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modelo de Avaliação Ambiental Estratégica.....	11
Figura 2 - Caminho crítico da Gestão de Políticas Ambientais	733
Figura 3 - Perspectivas do BSC de Gestão Ambiental.....	744
Figura 4 - Exemplo de Relações Causa Efeito Ambientais	799
Figura 5 - Visão da Sustentabilidade no BSC Ambiental para Goiânia	80
Figura 6 - Visão dos Atores Sociais no BSC Ambiental para Goiânia.....	81
Figura 7 - Visão dos Processos e Conflitos no BSC Ambiental para Goiânia.....	82
Figura 8 - Visão dos Instrumentos e Ações no BSC Ambiental para Goiânia	84
Figura 9 - Modelo de Satisfação dos Agentes Sociais	85
Figura 10 - Processo de Gestão Ambiental	86
Figura 11 - Modelo de Geração de Valores	87
Figura 12 - Cadeia de Gerenciamento dos Conflitos Sociais.....	89
Figura 13 – Perspectiva da Sustentabilidade no caso da água	90
Figura 14 – Perspectiva dos Atores sociais no caso da água	90
Figura 15 – Perspectivas dos processos e conflitos no caso da água.....	91
Figura 16 – A perspectiva dos instrumentos e ações no caso da água.....	93

LISTA DE SIGLAS

BSC – Balanced Scorecard

MMA - Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal

SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

SCA - Secretaria de Coordenação da Amazônia

ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
Objetivos	2
<i>Objetivo Geral</i>	2
<i>Objetivos Específicos</i>	2
Justificativa	2
Problematização	3
Metodologia de Pesquisa.....	3
1 A CIDADE, O DESENVOLVIMENTO URBANO E A METROPOLIZAÇÃO.....	4
1.1 A lógica das cidades.	4
1.2 O processo de desenvolvimento urbano e a metropolização.....	6
1.3 A região metropolitana como unidade de planejamento	8
1.4 Os Problemas Metropolitanos Contemporâneos	9
1.5 A criação das regiões metropolitanas no Brasil.....	11
2 GESTÃO PÚBLICA, POLÍTICAS E GESTÃO URBANA METROPOLITANA	15
2.1 Políticas Públicas e condições sociais urbanas.....	15
2.2 A importância da formulação participativa da Política Pública.	17
2.3 Política Pública e Gestão Pública	18
2.4 Gestão de Políticas Públicas	20
2.5 Desafios da Gestão Pública Metropolitana.....	21
2.6 O desafio da Gestão de Pessoas no setor público	23
2.7 Criação de vantagens competitivas na cidade	25
2.8 Gestão do produto cidade	26
3 LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS DO MEIO AMBIENTE	28
3.1 Política Nacional do Meio Ambiente	28
3.2 Ações Próprias para causas ambientais.	29
3.3 A Constituição Federal de 1988 e a Gestão Ambiental.....	30
3.4 O meio ambiente no Estatuto da Cidade	37
3.5 Leis Federais mais importantes sobre o meio ambiente	43

4	MEIO AMBIENTE URBANO, PLANEJAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL	44
4.1	A Qualidade de Vida, Meio Ambiente e a Problemática Urbana.....	44
4.2	Desenvolvimento sustentável e a Gestão Urbana.....	46
4.3	Planejamento e Gestão Ambiental para o desenvolvimento sustentável.....	49
4.4	Planejamento Estratégico Urbano e a Gestão Ambiental.....	50
4.5	Gestão Ambiental Metropolitana.....	52
5	O BALANCED SCORECARD	54
5.1	BSC como Ferramenta de gestão	56
5.2	A divisão em perspectivas.	57
5.2.1	Perspectiva financeira	58
5.2.2	Perspectiva dos clientes	58
5.2.3	Perspectiva dos Processos Internos.....	59
5.2.4	Perspectiva de aprendizado e crescimento.....	60
5.3	Adaptações e aderência do modelo do BSC para o setor público	62
6	ASPECTOS DA REALIDADE URBANA METROPOLITANA DE GOIÂNIA E A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	64
6.1	Histórico da Região Metropolitana de Goiânia	64
6.2	Principais problemas urbanos da região metropolitana de Goiânia	64
6.3	A problemática ambiental da região metropolitana de Goiânia.	67
6.4	Problemas estruturais no poder público	69
6.5	Problemas da Política Ambiental para a Região Metropolitana de Goiânia.....	70
7	A PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DO BALANCED SCORECARD NA GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA	72
7.1	Definição de um BSC Ambiental	72
7.2	As perspectivas do BSC para gestão de políticas ambientais.....	74
7.2.1	A perspectiva da sustentabilidade.....	75
7.2.2	A perspectiva dos atores sociais	75
7.2.3	A perspectiva dos processos e conflitos	76
7.2.4	A perspectiva dos instrumentos e ações.....	77
7.3	Aspectos Internos do BSC Ambiental.....	78
7.3.1	O diagrama e as relações causa-efeito	78

7.4	A Aplicação do BSC na Gestão de Política Pública Ambiental em Goiânia.....	80
7.4.1	Construindo a perspectiva da sustentabilidade	80
7.4.2	Construindo a perspectiva dos atores sociais.....	81
7.4.3	Construindo a perspectiva dos processos e conflitos.....	82
7.4.4	Construindo a perspectiva dos instrumentos e ações.....	83
7.5	Satisfação dos agentes sociais	85
7.6	A Cadeia de valor da Gestão Ambiental	86
7.7	Geração de valor para a sustentabilidade	87
7.8	Gerenciamento dos conflitos sociais	88
8	EXEMPLO DA UTILIZAÇÃO DO MODELO PROPOSTO NO PROBLEMA DA	
	ÁGUA	90
8.1	A perspectiva da sustentabilidade.....	90
8.2	A perspectiva dos atores sociais	90
8.3	A perspectiva dos processos e conflitos	91
8.4	A perspectiva dos instrumentos e ações	92
	CONCLUSÃO.....	94
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95

INTRODUÇÃO.

A rápida degradação do meio ambiente e, suas funestas conseqüências para o futuro deve levar o Ser Humano a pensar e a repensar na Gestão Ambiental das cidades. Fenômenos como a metropolização apresentam grandes desafios para o gestor de políticas públicas urbanas.

O desempenho dos gestores públicos deve ser notado na qualidade do atendimento às demandas sociais, na acuracidade e transparência das informações, na coerência das ações. Isto traz outro grande desafio: ter um sistema de informações e ferramentas de medição que permitam a visualização de diversos indicadores para a tomada de decisão, acompanhamento das operações e principalmente que alinhem a estratégia de governo às suas ações.

Outra conseqüência desse novo cenário social é que os gestores devem se preocupar com a imagem do governo perante a sociedade. O índice de aprovação do governo, que já é utilizado há décadas pelo executivo nacional, passa a ser o mais importante indicador para a manutenção do poder.

A gestão municipal, atualmente, deve ser entendida como um processo participativo com base nos preceitos da administração para que a população tenha uma melhoria na qualidade dos serviços públicos e melhoria das condições de vida no meio urbano, além de fiscalização das ações dos atores sociais, além de fiscalizar as suas ações.

Uma ferramenta que atende bem aos requisitos do ambiente atual é o Balanced Scorecard (BSC) por ser uma ferramenta de gestão que pode ajudar a controlar os processos estratégicos e gerenciais com o estabelecimento de metas individuais nas operações auxiliando o planejamento.

Este trabalho pretende demonstrar as principais discussões dessa Nova Gestão Pública enquanto apresenta um BSC adaptado às necessidades dos gestores públicos com exemplos baseados na Gestão Ambiental de Goiânia.

Objetivos

Objetivo Geral

O objetivo desse trabalho é apresentar um modelo de Balanced Scorecard aplicado à gestão ambiental de Goiânia.

Objetivos Específicos

- Assinalar processos e conflitos ambientais de Goiânia
- Conhecer os atores sociais envolvidos
- Estabelecer os processos e conflitos a serem acompanhados
- Levantar as ações e instrumentos a serem gerenciados
- Propor um Balanced Scorecard aplicado

Justificativa

Os gestores públicos estão enfrentando problemas cada vez mais complexos. A maior conscientização quanto às questões ambientais e o maior nível de informação por parte dos cidadãos trouxeram desafios e questionamentos adicionais para a administração pública. A era da informação deixou obsoletas algumas das premissas do desenvolvimento, isso exige novas capacidades dos gestores e das ferramentas de gestão.

A proposição de ferramentas e a discussão da realidade que está se formando para os gestores públicos é muito importante para que as ações desses gestores atinjam a população de maneira a atender às suas necessidades e que as regiões possam ter um rumo coordenado para se desenvolverem.

O meio ambiente é o bem social mais valioso. Dele dependem as nossas vidas e os nossos recursos. As contribuições no sentido de preservá-lo sempre são bem vindas. Nesse sentido propõe-se um modelo de Balanced Scorecard adaptado à realidade ambiental de Goiânia.

Problematização

O problema de pesquisa deste trabalho é: Como seria um modelo adaptado de BSC para atender à Gestão Ambiental na Região Metropolitana de Goiânia?

Metodologia de Pesquisa

Ela é primariamente descritiva. Segundo Vergara (2000, p.47) este tipo de pesquisa “expõe a característica de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza”. A descrição da realidade ambiental de Goiânia é necessária.

A partir do encadeamento conseguido, a pesquisa passa a ser explicativa, pois identifica e avalia os processos sócio-ambientais envolvidos, e assim, entendê-los mais claramente.

A pesquisa também é aplicada, visto que atende ao preceito de Vergara (2000, p.47) que assinala que esse tipo de pesquisa:

é fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, mais imediatos, ou não. Tem, portanto, finalidade prática, ao contrário da pesquisa pura, motivada basicamente pela curiosidade intelectual do pesquisador e situada, sobretudo no nível de especulação.

Desta maneira, a presente dissertação incorpora aspectos descritivos da realidade de Goiânia, explica os processos e conflitos da situação ambiental da cidade e propõe uma ferramenta adaptada para ser aplicada na gestão da sua política ambiental.

Foram realizadas visitas e entrevistas, com associações de bairro, membros do poder público, durante o ano que durou essa pesquisa. Fez-se também um extenso trabalho de campo a fim de se conhecer a realidade da cidade e os impactos ambientais envolvidos.

1 A CIDADE, O DESENVOLVIMENTO URBANO E A METROPOLIZAÇÃO

1.1 A lógica das cidades.

Esse estudo tem como ponto focal a cidade, portanto é somente natural que se inicie a discussão da Gestão Ambiental Urbana com a conceituação e como esta se formou e quais as suas funções.

Parece existir um alinhamento de idéias entre os pesquisadores sobre o surgimento da cidade. Ela foi viabilizada quando se domesticou a água e parte dos cidadãos puderam não se preocupar com a produção de alimentos, em outras palavras, havia produto excedente na sociedade. (HARVEY, 1980; SINGER, 1981; CASTELLS, 1983). A partir dessa organização se criou o mais completo e complexo produto da sociedade humana. Como todo o produto, ele tem as suas funções básicas, que são alvo do seguinte comentário de Le Corbusier:

El urbanismo es la ordenación de los lugares y de los locales diversos que deben abrigar el desarrollo de la vida material, sentimental y espiritual en todas sus manifestaciones, individuales o colectivas. Abarca tanto las aglomeraciones urbanas como los agrupamientos rurales. El urbanismo ya no puede estar sometido exclusivamente a las reglas de un esteticismo gratuito. Es, por sua esencia mesma, de ordem funcional has tres funciones fundamentales para cuya realización debe velar el urbanismo son: 1a, abitar, 2a, trabajar, 3a, recrearse, seus objetos son: a) la ocupación del suelo; b) la organización de la circulación; c) la legislación.

Las tres funciones fundamentales arriba indicadas no se vem favorecidas por el estado actual de las aglomeraciones. Deben ser calculadas de nuevo las relaciones entre los diversos lugares dedicados a ellas, de modo que se determine una justa proporción entre los volúmenes edificados y los espacios libres. Se debe reconsiderar el problema de la circulación del suelo, fruto de las divisiones, de las ventas y de la especulación, debe ser sustituida por una economia básica de reagrupamiento capaz de responder a las necesidades presentes, garantizará a los propietarios y a la comunidades presentes, garantizará a los propietarios y a la comunidade el reparto equitativo de las plusvalías que resulten de los trabajos de interés común. (LE CORBUSIER. 1975.)

Habitar, trabalhar e recrear são as funções fundamentais das cidades e seus objetos são a ocupação do solo, organização da circulação e a legislação. Pelo comentário, ainda na década de 1970, percebe-se que as aglomerações no estado que se encontrava não eram favoráveis para que as cidades atingissem seus objetivos fundamentais. Isto se dá até o presente momento, pois existe um permanente conflito de interesses no uso que se faz do espaço urbano e onde cada elemento ou serviço pode ou não estar, apontando para um funcionamento adequado da cidade. Essa tarefa não é nada fácil envolve diversas variáveis complexas.

Afirma-se que a dinâmica urbana é condicionada basicamente pela presença desses quatro fatores: investimentos na estrutura sócioeconômica; o sistema urbano existente; na política setorial de investimentos no meio urbano; na política fiscal e financeira do setor público, que geram transformações no meio urbano através da variação da taxa de crescimento das populações, do processo migratório, da distribuição de renda e da absorção da mão-de-obra, implicando também alterações de qualidade de vida, padrão cultural e serviços que desfrutam os habitantes urbanos. (FRANCISCONI E SOUZA, 1976, pág. 9).

A intervenção na cidade impacta diretamente, de forma positiva ou negativa, os cidadãos e sua qualidade de vida. O entendimento da dinâmica dos atores sociais pode levar a uma melhor gestão das políticas urbanas no sentido de melhorar a qualidade de vida. Foucault (1979) mostra que a cidade surge como um plano ou projeto que tenta organizar o espaço, as pessoas e onde se adotam regras. Para isso órgãos devem ser criados para legitimar e representar o poder. A cidade é o local onde esses se reúnem. Essa razão levou Weber (1979) a encarar a cidade como elemento de dominação do urbano sobre o espaço rural criando formas de poder local. Portanto, para entender o meio urbano e sua dinâmica é necessária a compreensão dos órgãos nela instalados.

Manuel Castells é tido como um dos teóricos mais influentes sobre a análise e interpretação da cidade, principalmente após seu livro *A questão urbana* (1983) onde discorre sobre os principais processos urbanos. Uma das características, segundo o autor, é a concentração de capital e de produção que conseqüentemente concentraram a mão de obra, com isso, tornaram as cidades um local de concentração de serviços e equipamentos e sua forma se dá pela organização destes no espaço. Assim, pode-se dizer, segundo o autor, que a cidade é a reprodução da sociedade que a constrói.

A cidade tem em si, assim como a sociedade, profundas contradições e uma intensa luta entre as diversas classes. Lefebvre comenta que as cidades pré-capitalistas, em sua maioria, tinham um caráter “orgânico” com conflitos intensos entre as classes, como entre ricos e pobres, os com e sem poder, às vezes assumindo contornos muito violentos. “En el marco urbano, las luchas de facciones, grupos y clases refuerzan el sentimiento de pertenencia” (LEFEBVRE, 1978:20). Esse sentimento de pertencer ao grupo urbano é importante para a coesão estrutural da cidade e talvez a maior contradição dela, pois os moradores são parte dela, mas estão profundamente divididos em classes.

A cidade é, então, “um complexo sócio-espacial onde várias leituras e interpretações coexistem, competindo entre si e refletindo interesses divergentes” (SOUZA, 1995). Entender essas contradições e as diversas visões que dela derivam, seus interesses e necessidades é crucial em qualquer forma de gestão urbana. A diversidade de interesses é um dos grandes problemas para a implantação de uma Gestão puramente democrática.

1.2 O processo de desenvolvimento urbano e a metropolização.

A cidade não é um ente estático, é o produto de uma sociedade em constante processo de transformação. Lefebvre certa vez comentou que a cidade é um espaço-tempo (LEFEBVRE, 1975, p. 142). Esta é a chave para compreender-se que o espaço urbano onde a realidade atual é produto de um passado que indica o rumo que a cidade está tomando e o que esse passado pode apresentar como potencialidade para o futuro.

No processo de desenvolvimento urbano, os aspectos demográficos, tecnológicos e econômicos ditam uma “lógica” que levam ao desenvolvimento metropolitano (BANFIELD, 1973). A cidade, em processo de metropolização, e a região metropolitana resultante desse processo tornam-se regiões de “concentração de informação e acessibilidade” devido a fatores como a “complexidade das circunstâncias urbanas, a aparição de novas atividades, o avanço das novas tecnologias, a demanda dos novos serviços” (CREUS, 1996, p.6). A forma acelerada que se percebe hoje nos movimentos de metropolização encontra suas raízes na

forma com que o capitalismo, com todas as suas incoerências, tem se organizado, conforme um autor:

A preeminência das leis do mercado traduz-se por uma corrida desenfreada à rentabilidade obtida por reestruturações econômicas e territoriais espetaculares, acelera e fortalece, de nova maneira, o movimento de metropolização. As metrópoles, antigas e emergentes, passam a ser o lugar esperado da nova modernidade e acolhem os fatores mais úteis ao desenvolvimento: plataformas portuárias e aeroportuárias, infra-estruturas rodoviárias, tecnópoles etc., cujo objetivo é oferecer novas economias em escala e vantagens comparadas às grandes firmas internacionais a fim de atrair sua cobiça e seus investimentos produtivos (OSMONT, 2002, p.170).

A metropolização é um processo de concentração de capital, produção e força de trabalho que exigem serviços. Por isso, a região metropolitana deve ser entendida como uma área conurbada de vários municípios em que se faz um planejamento único a fim de oferecer e sustentar serviços comuns.

Assim, quanto maior o nível de integração regional e global de uma cidade, mais pressão haverá sobre o meio urbano no sentido de se metropolizar e criarem-se serviços e equipamentos para atender às crescentes demandas da economia. Esse crescimento demanda espaços urbanos cada vez maiores e o resultado é que a cidade começa a se expandir e avançar em um ou mais municípios limítrofes, às vezes englobando cidades inteiras deles.

O resultado é uma única e enorme cidade metropolitana que herda todos os problemas que os municípios e cidades anteriores tinham e agrega-os ao contexto urbano. Segundo Alves (2002), é nesse momento que a questão urbana deve ser tratada de forma regional e os problemas de integração a agrupamento são considerados cada vez mais críticos.

Dentre esses problemas está o problema ambiental. Por hora é relevante a ligação do problema ambiental com o processo de metropolização, a fim de contextualização:

O fenômeno de metropolização tem causas extremamente complexas, mas podemos relacionar dois dos elementos principais com os quais está mais estreitamente relacionado: desenvolvimento econômico e a industrialização. (FRANCISCONI E SOUZA, 1976, pág. 35).

Os autores colocam dois dos elementos principais do processo que leva à metropolização: o desenvolvimento econômico e a industrialização. Esses dois têm impactos diretos no problema ambiental, o primeiro pelo consumo de recursos e o segundo pelos dejetos e sub-produtos que podem agredir o meio ambiente. Desta forma, percebe-se que o meio ambiente não fica imune ao crescimento urbano.

A sociedade é profundamente afetada nesse processo. Corroborando com isso o comentário abaixo de Schapira:

Assim, paralelamente aos processos de metropolização e de abertura ligados à globalização desenvolvem-se no interior da cidade, lógicas de separação e novas fronteiras urbanas (SCHAPIRA, 2000: 170).

Ao passo que as fronteiras territoriais são derrubadas ou atenuadas, as fronteiras sociais são aprofundadas. A compreensão dos conflitos gerados pelos diversos atores e grupos de atores é primordial para o entendimento dos problemas das zonas metropolitanas e deve estar, por isso, bem visível em qualquer modelo de gestão de políticas que tratam dos problemas metropolitanos.

1.3 A região metropolitana como unidade de planejamento

Conforme exposto, a região urbana, formada pelos vários municípios conurbados, passa a ser tida como uma unidade territorial de planejamento. Para o planejamento resolver os problemas de uma região metropolitana deve ser feito sob a ótica regional e não apenas da cidade que lhe deu origem.

A metropolização completou-se pela conurbação dos núcleos urbanos tradicionais à cidade central. Nesse momento, o antigo território, composto de várias urbanizações, com qualidades distintas de tempo, espaço e processos culturais, tornou-se um território com uma única urbanização em termos físicos- a cidade estendida-, mas contendo inúmeras formas de ocupação urbana, isto é, criou-se uma unidade que manteve a diversidade dos diversos tipos de ocupação histórica. (LACERDA ET ALI, 2000)

As políticas públicas, e a ambiental principalmente, devem levar em consideração essa unidade territorial mais ampla. O planejamento e, conseqüentemente, a administração metropolitana deve criar condições que atendam aos diversos municípios com serviços, equipamentos e obras comuns a todos eles. (PAZZAGLINI, 1976, p.50)

Rocco (2006) ao discutir o “impacto de vizinhança” das ações urbanísticas mostra a importância das relações humanas entre os moradores dos diversos municípios e o impacto ambiental que isso gera.

Assim a região metropolitana, uma vez configurada, deve ser tratada como uma única unidade no contexto do planejamento e das políticas que envolvam um aspecto regional. A política ambiental no contexto desse trabalho só faz sentido também se tratada de forma metropolitana.

1.4 Os Problemas Metropolitanos Contemporâneos

As cidades e, conseqüentemente, as áreas metropolitanas por elas formadas têm enfrentado sérios desafios na medida em que crescem e se desenvolvem de maneira desordenada. A própria lógica de expansão, com o centro e a periferia desempenha um papel importante nos impactos sócio-ambientais infligidos pelas classes sociais que nelas moram.

Esses fenômenos (empobrecimento e periferização) trabalham em conjunto, influenciando-se mutuamente e agravando a problemática urbana, cujas dimensões são multiplicadas pelas formas recentes de crescimento metropolitano: preferência pelos terrenos distantes para o estabelecimento de projetos habitacionais para as classes pobres, políticas privadas de criação e manipulação de loteamentos, políticas públicas de transportes ligadas à modernização do sistema viário, com localização seletiva das infra-estruturas, valorização diferencial dos terrenos, e expansão da especulação, com todas as conseqüências derivadas da superposição de medidas elaboradas para atender as preocupações particulares e interesses individualistas, agravando desse modo, a crise urbana e as dificuldades em que vive a maioria da população (SANTOS, 1990: 16)

Esse crescimento da periferia em áreas nem sempre ocorre de maneira ordenada e respeitando o meio ambiente. Os projetos de loteamentos públicos, com todo o seu caráter político e eleitoreiro, por vezes negligenciam os impactos ambientais e sociais. Quando esses loteamentos aparecem de forma mais espontânea, ou seja, vinda da própria população marginalizada que começa a se estabelecer nos limites da cidade essa realidade ainda é mais grave, pois desconhecem totalmente os impactos que causam. Um bom exemplo disso são as comunidades que se estabelecem perto de rios e córregos das áreas metropolitanas com todas as suas funestas conseqüências.

Os mais abastados tem no consumismo e na geração de resíduos seu maior impacto. A crescente pressão de novos produtos e a realização constante de novas compras e, conseqüentemente, novos descartes cria um problema ambiental grave.

O pesquisador inglês Therivel (2004) criou a Avaliação Ambiental Estratégica com os principais problemas ambientais sofridos no meio urbano. No quadro 1, encontram-se apresentadas os principais problemas urbanos que os indicadores da Avaliação Ambiental Estratégica tentam minimizar

Água e Solo	Poluição Extração demasiada Contaminação e má utilização Redução da impermeabilização do solo Minimização de resíduos, com reuso ou reutilização via reciclagem, compostagem ou geração de energia Danos aos processos ecológicos Hidrológico, Qualidade das águas Infiltração no solo
Ar	Poluição
Fatores Climáticos	Emissão de gases geradores do efeito estufa Vulnerabilidade aos efeitos de mudanças climáticas (enchentes, redução de deslocamentos, etc)
Biodiversidade, Fauna e Flora	Danos às reservas de biodiversidade e a espécies protegidas Perda de habitats característicos Degradação de espécies em risco de extinção
Social População e Saúde	Danos à saúde humana Crimes, sensação de violência Ruído e vibração (Poluição Sonora)
Inclusão Social	Acesso ao conhecimento e capacitação Fome Distribuição de renda mínima

	Falta de oportunidades culturais, de lazer e recreação Discriminações de pessoas por: idade, gênero, raça, portadores de necessidades especiais Privação de transportes, deslocamentos urbano e rural, regional e local;
Patrimônio Cultural e Paisagístico	Degradação edificações, sítios arqueológicos, e lugares importantes para a identidade da população local Falta de espaços públicos (praças, parques) Insalubridade das edificações Desvalorização áreas rurais e de escape urbano Desvalorização da identidade e da diversidade local
Desenvolvimento Econômico	Falta de acesso a trabalho Desemprego Desqualificação das pessoas Ineficácia, obsolescência ou inexistência de equipamentos sociais Ineficácia, obsolescência ou inexistência de infraestrutura Ineficiência de transportes e vias

Figura 1 – Modelo de Avaliação Ambiental Estratégica

Fonte: Adaptado de Therivel (2004)

Os problemas urbanos, conforme nota-se no quadro 1, são variados e de soluções complexas. As políticas que tentam normatizar as suas soluções têm esse mesmo perfil, o que gera a necessidade de uma boa gestão.

1.5 A criação das regiões metropolitanas no Brasil

As primeiras Regiões Metropolitanas no Brasil foram criadas pela Lei Complementar 14 de 8 de junho de 1973. Naquela ocasião foram criadas as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. As Regiões já nasceram com a junção de municípios do entorno das capitais, a saber:

Região Metropolitana de São Paulo (São Paulo, Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapecerica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Suzano e Taboão da Serra) ;

Região Metropolitana de Belo Horizonte (Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano);

Região Metropolitana de Porto Alegre (Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão);

Região Metropolitana de Recife (Recife, Cabo, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata);

Região Metropolitana de Salvador (Salvador, Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz);

Região Metropolitana de Curitiba (Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Piraquara, São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Mandirituba e Balsa Nova);

Região Metropolitana de Belém (Belém e Ananindeua);

Região Metropolitana de Fortaleza (Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz). (BRASIL, 1973).

No artigo 5º da Lei Complementar 14 de 8 de junho de 1973, algumas questões bem atuais já apareciam como interesse regional:

- I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III - uso do solo metropolitano;
- ...
- VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal (BRASIL, 1973. Art 5)

No ano seguinte, com a edição da Lei Complementar 20 de 1 de julho de 1974, quando da fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e Guanabara, foi criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro com os Municípios de Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo, São João do Meriti e Mangaratiba.

A Constituição de 1988 passou a criação das Regiões Metropolitanas, até então prerrogativa da União, para os Estados:

“Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” (BRASIL, 1988, Artigo 25 § 3)

A atribuição aos estados da criação de zonas metropolitanas fez aparecer uma série de novas regiões. Por exemplo, só em Santa Catarina 6 regiões metropolitanas foram criadas, a saber, Florianópolis, Carbonífera, Foz do Rio Itajaí, Norte/Nordeste Catarinense, Tubarão, Vale do Itajaí. Nem sempre essas regiões tinham ou tem municípios conurbados e nem planejamento e serviços comuns. A experiência catarinense durou de 2002 a 2007 quando a Lei Complementar 381 daquele ano aboliu a estrutura de regiões metropolitanas e delineou uma nova forma de administração estadual.

Atualmente, no Brasil estão regulamentadas as seguintes regiões metropolitanas: Aracaju (SE), Baixada Santista (SP), Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Campinas (SP), Cariri (CE), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Goiânia (GO), João Pessoa (PB), Londrina (PR), Macapá (AP), Maceió (AL), Manaus (AM), Maringá (PR), Natal (RN), Porto Alegre

(PR), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Luís (MA), São Paulo (SP), Sudoeste Maranhense (MA), Vale do Aço (MG), Vale do Rio Cuiabá (MT), Vitória (ES).

Esse estudo foca apenas a região metropolitana de Goiânia, onde se desenvolveram as análises e foi ambientada a proposta. A realidade da região metropolitana de Goiânia é que os serviços comuns (executando-se o transporte) ainda são incipientes e não existe legislação e administração comuns. Até o momento, na área ambiental não existe nenhuma lei que ordene a preservação ambiental tendo a região metropolitana como unidade de planejamento.

2 GESTÃO PÚBLICA, POLÍTICAS E GESTÃO URBANA METROPOLITANA

2.1 Políticas Públicas e condições sociais urbanas.

O espaço urbano necessita de planejamento, regulação e controle. O Estado, aqui entendido como o setor público, tem, primordialmente, a função de exercer essas funções. Uma das características intrínsecas desse setor público envolve a dimensão política das decisões. Isto não pode ser desconsiderado sob pena de invalidar qualquer processo de gestão de políticas públicas, inclusive a que é alvo de estudos deste trabalho. Uma das razões disso é exposta assim por um Leprest:

A administração de um bem comum impõe uma perspectiva política, pois, as questões de distribuição (equidade) estão diretamente ligadas a ele. A política intervém porque é preciso negociar com os diversos atores envolvidos o acesso e o uso dos recursos, portanto, o consumo e a repartição dos benefícios e dos custos (monetários ou não). (LEPREST, 2000, p.5),

Essa negociação com os atores envolvidos é muito importante para o modelo que será proposto, pois esses nunca podem ser desconsiderados tanto na formulação da política quanto na sua aplicação.

Francisco de Oliveira, referindo-se ao neoliberalismo no Brasil, assinala a tendência de que os bens públicos sejam privatizados e a inexistência de fluxos inversos (a estatização de bens privados), com isso o tamanho do campo público estaria diminuindo e, conseqüentemente, a classe dominante estaria assistindo à "destruição de sua política, o roubo da fala, sua exclusão do discurso reivindicativo e, no limite, sua destruição como classe; seu retrocesso ao estado de mercadoria, que é o objetivo neoliberal" (OLIVEIRA e PAOLI, 1999, p.79). Uma das conseqüências dessa realidade neoliberal é que os recursos ambientais, que são um bem comum, são dilapidados e transformados em mercadoria a ser consumida.

O processo de corrosão do campo político não ocorre sem que outras conseqüências sejam sentidas. Segundo Yamamoto

...o resultado desse processo tem sido o agravamento das desigualdades sociais e o crescimento de enormes segmentos populacionais excluídos do círculo da civilização, isto é, dos mercados, uma vez que não conseguem transformar suas necessidades sociais em demandas monetárias. As alternativas que se lhes restam são a violência e a solidariedade (IAMAMOTO, 2005: 97).

Tal problemática se expressa também na degradação ambiental, pois em determinadas regiões essa marginalização é feita sob pena de o meio ambiente ser impactado profundamente, no caso de Goiânia a invasão de matas ciliares e de outras zonas de preservação dos recursos hídricos tem sido constante nas últimas décadas.

Acrescenta-se, ainda a observação de Ribeiro sobre o assunto

...não é por acaso que no debate sobre as manifestações da 'crise urbana' da sociedade brasileira encontramos um novo vocabulário, no qual é freqüente o uso de termos como 'miseráveis', 'pobres', etc. para nomear aqueles que antes eram identificados e reconhecidos como os novos sujeitos da *city*, ou seja, 'os trabalhadores', os 'movimentos populares', etc. que buscavam entrar na cidade, no contrato social, fazendo coincidir no imaginário social, nas instituições e nas práticas políticas o cidadão com o cidadão. Hoje, crescentemente, as manifestações da sua existência, seja na forma do crescimento das favelas, dos ambulantes nos centros urbanos, das invasões de terrenos vazios ou nas revoltas dos moradores de favelas contra o arbítrio, são designadas como expressões da desordem social, conseqüências das dificuldades técnicas e passageiras da fazer integrar todos no condomínio urbano da cidade. (2001, p.155).

A integração dos vários atores e grupos de atores sociais urbanos é um desafio a ser vencido para que sejam implantadas boas políticas urbanas. No caso da política ambiental, em especial isso é importante, pois os conflitos sociais impactam diretamente o meio ambiente urbano. A poluição gerada por essas comunidades, como esgotos a céu aberto e depósitos de lixo não apropriados, impactam a qualidade de vida urbana como um todo.

Por isso, a discussão da gestão urbana envolve valores, interesses e aspirações sociais que são formulados e lapidados pelas leituras e pela compreensão de realidades muito

profundas para estarem limitadas apenas ao campo político (FERRAZ, 1993). A realidade social é de extrema importância. Não se consegue que o meio ambiente seja preservado por força de lei. De nada adianta o legislador colocar que tal área deve ser preservada se não der condições para os indivíduos a sua volta.

A análise de Soares (2000, p.35) condensa essa idéia comentando que o "país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado do Bem-Estar Social num processo que foi atropelado pelo ajuste neoliberal". Nesse contexto a seguridade social pública é colocada como coadjuvante. É dessa realidade que surgem os principais conflitos sociais, econômicos e ambientais no contexto urbano.

2.2 A importância da formulação participativa da Política Pública.

Conforme exposto até o momento, as políticas públicas têm como objetivo básico a melhoria e manutenção da qualidade de vida dos cidadãos. Essa meta só será alcançada se esses últimos participarem da formulação da política e relatarem as suas demandas.

As demandas coletivas e seus interesses são segmentados e particularistas, isto deriva dos conflitos inerentes no próprio capitalismo. (EVANS e RUESCHMEYER, 1985; HABERMAS, 1982). Atender a essas diversas demandas, ou pelo menos equalizá-las, é um dos desafios mais complexos da formulação de uma política pública.

Na prática nem sempre é possível que isso ocorra. O consenso dentro dos conflitos urbanos é uma meta quase sempre não atingida. Uma escolha se faz necessária quando esse quadro se apresenta. Nestes casos as decisões devem ser pautadas na função de necessidades-benefício para os habitantes a fim de minimizarem a tensão na relação Estado-Governo-Sociedade. (JACOBI, 1989; WESTPHAL, 1992) Para que se possam minimizar as tensões são necessários conhecimentos profundos da realidade da metrópole e do assunto tratado.

O conteúdo da política pública formulada é influenciado segundo Marques (1997) pela cultura institucional e pelas corporações que detém os "pontos de veto". Os atores sociais, particulares ou organizados as expectativas e, com isso, ampliam a participação social para

apoio ou rejeição da política. (SILVA, 1999) Assim a sociedade civil pode influenciar a formulação, legitimidade e implantação da política e, com isso, contribuir para a eficácia ou não de suas ações.

Em resumo, o processo de tomada de decisão sobre o conteúdo das políticas públicas, contrariando os preceitos da Administração Pública Tradicional, nem os cidadãos, a quem se destinam as políticas, nem a “máquina administrativa”, que realiza o processo, podem ser considerados passivos. (VILLANUEVA, 2004, p. 22) A participação social é um dos mais importantes fatores para o sucesso das políticas públicas.

2.3 Política Pública e Gestão Pública

Conforme já assinalado, são complexos os problemas enfrentados pelas cidades, e esse processo se agrava conforme a metropolização avança. A fim de se ter controle sobre essa realidade e, assim, diminuir as tensões geradas pelos conflitos sociais e econômicos existentes são propostas, discutidas, votadas e implementadas políticas públicas com diversos graus de sucesso.

As políticas públicas urbanas têm como um de seus objetivos a ordenação territorial para a eficiência urbana, sendo que a sua função é o controle da densidade e manutenção dos aspectos físicos de cada área da cidade. (SANTOS, 1990)

A política pública deve ter um objetivo bem definido para que as suas ações tenham um norte, um referencial, uma razão de ser. Dentre as políticas públicas a que interessa no contexto desse trabalho é a política de desenvolvimento urbano que é tratada da seguinte maneira na Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988)

O objetivo colocado pelo legislador da política de desenvolvimento urbano é o ordenamento da cidade e a garantia do bem-estar do cidadão. Isto não é algo automático, ou

seja, não basta editar uma lei e a situação está resolvida. O ambiente urbano está em constante modificação e seus atores estão em pleno conflito de interesses que se alteram constantemente.

A manutenção dos aspectos práticos dessas políticas é um dos fatores para o sucesso ou o fracasso da implementação das idéias contidas nelas. Nem todas as políticas surtem o efeito esperado e nem todas tem a adesão da população. Por isso a necessidade de fazer-se uma gestão desses fatores e da própria obsolescência ou não da política.

Figueiredo e Caggiano (1997) explicam que o processo de gestão serve de apoio ao processo de tomada de decisão e que, portanto, em cada etapa desse processo, os gestores estarão tomando decisões que devem ser uniformizadas.

Gestão significa gerenciamento, controle, aplicar bem as pessoas e os recursos para atingir um determinado objetivo traçado no planejamento. Essa aplicação só é eficaz quando se alinham os objetivos com ações no processo de decisão. A uniformidade em torno das decisões e, portanto das políticas e legislações que vão se desenvolvendo tem como um de seus pré-requisitos a Gestão da Política, ou seja, o controle da aplicação e da manutenção da mesma. A falta dessa importante etapa pode ser a causa das legislações se contradizerem ou mesmo das regras criadas não serem aplicáveis.

Junqueira e Leite (1994) tratando especificamente da Política do Meio Ambiente, ponto focal desse trabalho, demonstraram que devem ser consideradas as potencialidades regionais, os recursos disponíveis, as ações da Administração Pública, as deficiências e os problemas regionais, as aspirações dos seus moradores.

Essa gama de informações e de análises da realidade dá ao Gestor Público uma visão ampla da realidade e a, partir desse maior entendimento ampliado, podem-se tratar os problemas metropolitanos da maneira socialmente mais justa e responsável.

2.4 Gestão de Políticas Públicas

O entendimento da complexidade do ambiente urbano, da formulação das políticas e da gestão urbana leva a uma das questões centrais do objetivo desse trabalho: Como fazer a gestão de políticas no sentido de garantir ou elevar a eficácia destas?

Para o entendimento dessa questão, será necessário voltar às políticas públicas e aprofundar a dinâmica. Easton (1965) mostrou que a política pública é um sistema decisório onde a prática política recebe a entrada representada pela formulação de estratégia, e saída com o resultado da política pública. Esse sistema está envolto em um ambiente, ou seja, é influenciado por indivíduos e por organizações como partidos políticos, mídia, grupos de interesse, entre outros.

Essa natureza sistêmica das políticas públicas leva a conclusão que para se fazer uma gestão eficaz das políticas públicas, deve-se gerir também esses atores que estão diretamente relacionados com elas. De nada adianta apenas tentar colocar a lei ou o regulamento em ação sem se pensar nas alternativas para os atores. Vê-se esse equívoco de forma comum no dia a dia, fazem-se leis proibindo o desmatamento, mas por não se pensar nas soluções e na viabilização disso as pessoas que vivem naquela região não tem outra escolha a não ser continuar com os seus hábitos.

Além disso, o conhecimento de como a sociedade se organiza, seus interesses imediatos, seus projetos políticos e a forma com que divulgam esses fatores para a sociedade é necessário. (CORAGGIO, 1991:68) A gestão envolve controle, fiscalização, participação social e essas ações só têm eficácia se o gestor souber planejar quem e onde devem ocorrer. Isso se torna mais crítico na medida em que se aprofundam os conflitos entre a política a ser gerida e os interesses dos grupos. Também a criticidade aumenta quando as aspirações e os projetos dos grupos forem conflituosos entre si.

Marques dá uma importante contribuição para essa linha de raciocínio quando demonstra a relevância do que ele chamou de “mediadores setoriais” que são os indivíduos que tem função intelectual ou de influência dentro dos setores, visando “estabelecer um campo normativo próprio”. (MARQUES, 1997, p. 86) Os líderes comunitários, sindicais, de associações (como de portadores de deficiência) devem ser identificados e, se possível, ter a

participação mais ativa possível na elaboração e implantação da política pública. Com isso a resistência poderá ser minimizada. A mídia também pode exercer uma mediação quer positiva ou negativa e, por isso, a clareza e a transparência podem diminuir o risco de a mídia fazer uma leitura errônea da política pública e, assim levar a população a não aderir à sua essência.

Existe uma série de dimensões para a gestão da política pública. A complexidade dessa gestão é que precisa “enveredar em terreno teórico - empírico que busca integrar quatro elementos: a própria política pública, a política, a sociedade política e as instituições onde as políticas públicas são decididas”. (SOUZA, 2003) Todas essas dimensões devem estar presentes na gestão com o risco de a política pública falhar em seu objetivo ou então serem geradas diversas incongruências no cenário que acabariam por inviabilizar a gestão e o controle.

Uma última preocupação sobre a gestão de políticas públicas diz respeito às informações e conhecimentos que ele vai obter durante esse processo. Isso porque o ator social “pode fazer circular as informações corretas sobre as possibilidades de modificação do espaço urbano, seja na realização integral ou parcial de cada plano ou projeto”; Se isso for verdade, ele atua na “construção de uma “ponte” entre o conhecimento da população local e o conhecimento técnico para a produção e gestão do espaço urbano”. (MURTA, 2005, p. 1 e 5) O alinhamento entre os conhecimentos técnicos e o da população local é importante item da gestão.

A efetividade da política urbana será resultado da ação concreta dos diversos atores sociais e urbanos. Por isso, é importante que os atores sociais tanto saibam o que se espera deles como o porquê a ação deveria ser feita como planejado.

2.5 Desafios da Gestão Pública Metropolitana.

As metrópoles têm enfrentado diversos problemas de gestão e na efetividade das políticas públicas. As próprias estruturas da metrópole estão com sérios problemas. Castells (1980) aponta uma das causas para uma crise estrutural advinda da contradição crescente entre o desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção constitutivas do capitalismo. Os conflitos entre os atores sociais, individualmente ou em

grupos organizados, e as contradições existentes no meio urbano tem profundas raízes na forma com que o capitalismo a tem ‘organizado’.

Outro desafio tem a ver com as mudanças no meio urbano. O meio urbano é alterado pela dinâmica dos grupos sociais de apoio ou oposição. Suas posições podem mudar quando se fazem novas intervenções. Mesmo que nada seja feito existem fatos alheios ao setor público que podem alterar a percepção dos grupos de interesse a respeito da política pública tratada.

Assim sendo, as ações tomadas no meio urbano não podem ser tidas apenas como cumulativas, visto que a base (o próprio meio urbano) está em constante alteração. Cada intervenção nova é incorporada na realidade social alterando gradativamente as instituições. O desenvolvimento, nesse sentido, não tem conotação de continuidade, mas incorporação de idéias, crenças, conhecimentos anteriores a cada nova situação de mudança de ação. (GIDDENS 1994; BECK, 1997).

Eis, talvez, o maior desafio de gerir uma política pública. O acompanhamento no tempo da mudança de realidades e de noções dessas realidades na comunidade onde se aplica a política pública, e da própria reorganização dos setores.

A complexidade aumenta quando se compreende a gestão de políticas, assim como sua análise, não é possível

“sem considerar a inter-relação entre seus elementos, aliás sem considerar sequer que elementos são esses ... O estudo da estrutura intra-urbana não será satisfatório se não der conta das localizações dos elementos da estrutura nem das correlações entre eles e outros elementos e/ou partes da metrópole”. Villaça (1998)

A inter-relação pode se manifestar na forma de conflitos de interesses, de alinhamento temporário de interesses, de problemas econômicos e sociais de grupos diversos, da forma com que os grupos percebem que outros grupos se beneficiarão de determinadas medidas e de inúmeras outras formas.

Outro ponto importante a notar no comentário acima é que a metrópole é uma só. Não dá para inferir que, mesmo que uma ação seja localizada em um setor específico da

metrópole, outras partes mais distantes não interajam com esse ponto e não se posicionem ou mesmo influenciem no processo de gestão.

O gestor nunca deve esquecer-se do ‘domínio que o mercado exerce sobre a cidade’. (ROLNIK, 2001, p.29) Tratando-se da política ambiental, e o mesmo ocorre em outras áreas, uma das tensões mais relevantes é o embate dos interesses econômicos e os interesses maiores sócio-ambientais. Equalizar esses interesses nem sempre é totalmente possível, fazendo com que o campo político e a própria manutenção da política pública seja revestida de cuidados sob a pena de inviabilizar o processo de gestão.

No ensaio “Estado da Arte da Área de Políticas Públicas”, Souza (2003) inclui alguns outros elementos relevantes à essa discussão: (1) a dicotomia entre o que o poder público intenciona realizar e as ações efetivamente levadas a cabo; (2) a abrangência das políticas públicas que não estão limitadas a leis e regulamentos e (3) o tempo em que os impactos são sentidos desde o curto até, principalmente, o longo prazo.

A gestão da política pública se dá pela gestão das ações dos órgãos relacionados no sentido de executar e fiscalizar as políticas públicas. O desafio está em manter a coerência entre o que é pretendido e o que realmente acontece quando o assunto é colocado na prática, tendo passado pelos filtros políticos ou administrativos. As ações do setor público são tão relevantes quanto as leis editadas no sentido de fazer a política pública ser implementada na sociedade. Algumas ações e políticas podem levar meses ou até anos para surtir o efeito desejado, isso não deve desanimar o gestor público.

No modelo que será proposto tentar-se-á adequar esses desafios dando subsídios aos gestores para vencer esses desafios.

2.6 O desafio da Gestão de Pessoas no setor público

Até o momento focou-se nos aspectos externos na gestão da política pública. Mas existe um aspecto interno do setor público que é relevante para a gestão das políticas públicas: a gestão das pessoas que trabalham com essas políticas. Em outras palavras, deve-se gerenciar e acompanhar a forma com que os servidores realizam as suas tarefas e a motivação com que fazem isso.

O setor público, em sua maioria, apresenta “ausência de instrumentos e ferramentas de gestão que estimulem e ofereçam suporte a um maior envolvimento e comprometimento das pessoas com seu trabalho” (DUTRA, 1996, p.08). Essa falta de comprometimento das pessoas que estão realizando o serviço público produz uma baixa qualidade no atendimento das necessidades dos cidadãos, não apenas por causa de uma política urbana equivocada, mas pela má aplicação de seus preceitos. Não é raro se notar que os mesmos agentes que deveriam aplicar a política pública, despercebem-se da importância do trabalho que realizam e se deixam levar por favorecimentos e não aplicam corretamente os ditames da política. Isto anula qualquer esforço para uma gestão sólida dessa política.

Note o seguinte comentário:

A baixa eficácia desses métodos para estruturar novas modalidades de organização do trabalho, mobilizou a equipe no sentido de buscar estratégias metodológicas que fossem não apenas apropriadas, mas também inovadoras. Essa tarefa, no entanto, se revelou extremamente difícil. (RODRIGUES, SCIANNI e MACIEL, 2003).

O grau de eficiência do setor público como um todo deve levar a formulação de novas estratégias de gestão dessas pessoas para que elas cumpram seu importante papel na gestão das políticas públicas. A dificuldade reside no empirismo da realização das tarefas urbanas fazendo com que as questões político-partidárias muitas vezes se sobressaiam sobre os aspectos técnico-científicos com reflexos negativos nas políticas e na realidade urbana.

Vale notar que houve grandes transformações na forma de gerir pessoas entre no final dos anos 90 e início dos anos 2000, mas infelizmente essas não foram acompanhadas pelos conceitos e ferramentas que dessem suporte à gestão de pessoas. (DUTRA, 2004, p.17) Mesmo com toda a melhoria dos processos de concursos e outras medidas que foram tomadas para dar uma maior transparência sobre o processo de entrada no funcionalismo público, ainda estão entrando pessoas que não tem, em alguns casos para não generalizar, a capacitação técnica ou a experiência necessária para lidar com os assuntos. É comum perceber-se quando advogados recém formados sem experiência fazem cursos preparatórios sobre legislação e outras matérias básicas e passam a assumir funções técnicas dentro da estrutura do governo.

A preocupação em torno dessa questão reside no fato de que a adoção de mecanismos de controle de políticas públicas só é eficaz se os funcionários públicos forem capacitados, motivados e treinados para realizar as tarefas com equidade de ações e de aplicação de recursos. Se isso não se der, o contato com a sociedade só reforça o poder dos grupos sociais dominantes e mais organizados e deixam de lado os mais pobres, sem grande expressividade. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005) Isto faz com que qualquer esforço de construir uma política pública socialmente justa e responsável seja inócua.

2.7 Criação de vantagens competitivas na cidade

Registrou-se anteriormente nesse estudo que as cidades são um produto da sociedade que nela habita. Como todo o produto humano, isto tem suas vantagens e desvantagens. A cidade deve criar suas estratégias e, conseqüentemente, seu posicionamento, oferecendo produtos e serviços urbanos para os atores sociais e investidores externos, criando diferenciais.

Cavalcanti e Neves (2004, p.1) mostram a preocupação das cidades em "poder concorrer com outras cidades na atração de investimentos e atividades terciárias através dos meios de comunicação". Para que essa atração seja alcançada a cidade deve construir sua imagem perante a comunidade. O gestor público não deve desperceber-se da competição que as cidades têm, entre si, pelo investimento estrangeiro, quer de outra região ou de outro país. Para isso, os meios de comunicação são um excelente instrumento e deve ser tratado estrategicamente.

A cidade só alcançará os seus objetivos se aproveitar seus recursos para criar vantagens competitivas e escolher os melhores cenários e o melhor mix de produtos e serviços urbanos que atendam a essas vantagens para maximizar o retorno dos produtos das cidades. Neste sentido a responsabilidade ambiental deve ser considerada uma vantagem competitiva. (TINOCO e KRAEMER, 2004).

Atualmente fatores como respeito ao meio ambiente e a qualidade de vida são diferenciais para a implantação de empresas e para investimento. Também são levados em conta nos fluxos de pessoas dentro do país.

Responsabilidade ambiental significa analisar os impactos que cada ação tomada tem no meio ambiente a minimizar os desgastes e degradações deste. Quase nenhuma ação humana é neutra para o meio ambiente, portanto, a escolha reside, em diversos casos em se implementar as medidas menos impactantes.

2.8 Gestão do produto cidade

A Gestão da cidade e de suas políticas deve contemplar a competição com outras cidades para investimentos e moradia. Para isso é necessário que estejam alinhadas as estratégias e os indicadores sócio-ambientais com as expectativas dos cidadãos atuais e dos futuros investidores.

Um dos objetivos do gestor público, por essa ótica, deve ser "aumentar a capacidade de atração do produto cidade" (SÀNCHEZ-GARCIA, 1999, p.5). A metrópole passa então a se preocupar com a maximização do valor aos olhos dos seus habitantes e dos investidores externos. Essa capacidade de atração passa por questões de obtenção de recursos e insumos para a operação, capacitação e disponibilidade de mão de obra, logística interna, regional e nacional, entre outras. Isto não é novidade no cenário urbano. O que tem se tornado novidade é a inclusão de índices sócio-ambientais nesses critérios. Investidores têm escolhido áreas de respeito ambiental para se tornarem alvo de suas operações para fins mercadológicos e de marketing.

Como existe uma competição por esses investimentos, os conceitos de concorrência e marketing se tornam relevantes. Os princípios do marketing se aplicam quando "os consumidores deparam-se com diversos tipos de produtos e serviços, fazendo suas escolhas com base em suas percepções do valor que estes os proporcionam". (KOTLER, 2000, p.6) O marketing pode ser aplicado, então, para esse cenário pois tem todos os elementos: a escolha por um local de investimento, a percepção de valor e a concorrência, a questão é como esse marketing pode ser aplicado ao produto-cidade.

Para o bom entendimento dessa questão, pelo menos como ponto de partida, vale notar o comentário de Cavalcanti e Neves (2004:1) quando colocam que "o chamado city marketing provém do mecanismo institucional de promoção e venda da cidade como lugar onde se

concretiza o espírito de inovação e de onde as novidades são irradiadas". Esse mecanismo deve ser preocupação do gestor urbano. A cidade deve mostrar que está preparada para receber os investimentos e utilizar das melhores e mais inovadoras técnicas para que esse capital seja remunerado.

Dando mais um passo na elucidação dessa questão, temos que para Pereira (2003:5), o *city marketing* "passou a significar promoção ou, até mesmo, competitividade da cidade como um todo". Isso vai além da melhoria da infra-estrutura urbana e arquitetônica e chega à discussão de quanto a "qualidade do espaço urbano encontra-se vinculada ao aumento da competitividade". Não se pode mais achar, como no passado já foi verdade, que apenas o terreno ou a área onde o empreendimento terá lugar será analisado. A cidade como um todo tem seu peso. Isso se dá porque a empresa ou o investidor colocará a sua marca ligada àquela cidade e assim, ele trata esse ponto como uma questão puramente estratégica. A competitividade é produto da qualidade do espaço urbano.

Como destaca Sánchez Garcia (1999:2) aliado ao processo de marketing urbano e da conseqüente divulgação e preocupação com a imagem da cidade houve uma "expansão dos departamentos e agências de comunicação e marketing dentro das respectivas estruturas administrativas locais". Para que haja efetividade no sentido de divulgar as conquistas feitas na área ambiental é necessária a participação ativa desses órgãos de comunicação no sentido de dar publicidade aos feitos das políticas públicas, e de maneira mais veemente na área ambiental. Os projetos ambientais da região metropolitana devem ser de amplo conhecimento.

3 LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS DO MEIO AMBIENTE.

O arcabouço legal sobre o meio ambiente é a base das políticas públicas nesse âmbito. Por isso é importante uma revisão, ainda que breve, dos principais pontos da legislação atual que servirá de base para a compreensão da estrutura e dos principais pontos da Política Ambiental Brasileira.

3.1 Política Nacional do Meio Ambiente

Um dos maiores momentos do pensamento ambiental no Brasil a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente. Essa lei é até hoje um ponto referencial nesse âmbito, pois criou novos conceitos e ampliou definitivamente a nossa visão sobre esse ponto. Essa lei trouxe à discussão dois pontos importantes que marcariam a tônica das leis a partir de então:

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

....

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. (BRASIL, 1981)

O legislador colocou primeiro a tentativa de equalizar a difícil equação que leva ao desenvolvimento sócio-econômico com a preservação do meio ambiente. Discutir-se-á esse nobre objetivo mais a frente.

Por hora é importante se ater ao outro aspecto inovador dessa lei. A lei institui que os danos ambientais, como a poluição e a depredação, devem ser reparados. Não se estabelecem mais níveis, por assim dizer, aceitáveis de danos ou emissões danosas. A Política Nacional

aponta que quaisquer problemas ambientais devem ser tratados ou indenizados, mesmo que tecnicamente as emissões estejam dentro dos padrões das indústrias.

Os danos não são mais socializados, como se a comunidade como um todo tivesse que arcar com os prejuízos. Os causadores dos prejuízos devem, no mínimo, indenizar a sociedade pelos seus estragos. Esse foi um grande avanço para a preservação do meio ambiente e fez com que esse fosse considerado um bem comum a todos. Ninguém individualmente tem o direito de dispor dele em detrimento dos demais. Tanto que essa mesma lei instituiu que

Art 14 ...

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. (Brasil, 1981)

O Ministério Público pela ação de seus promotores tem, por esta lei, a legitimidade de atuar em defesa do meio ambiente. Esse órgão é responsável em nossa estrutura governamental por zelar pelo interesse público. Assim, pode-se afirmar que o meio ambiente torna-se a partir dessa lei um assunto de interesse coletivo.

3.2 Ações Próprias para causas ambientais.

Com a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 e duas posteriores reformulações foram dados passos importantes para a defesa do meio ambiente. Inicialmente um novo tipo de ação é delimitado para tratar desses casos:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

1 - ao meio-ambiente;.... (Brasil, 1985)

Vale notar que as ações de responsabilidade por danos não foi criada apenas para o meio ambiente, mas deu-se primazia para esse assunto. Também é digno de nota que a legitimidade para propor essas ações, antes apenas do Ministério Público foi estendida:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Brasil, 1985)

Com isso as entidades ambientalistas, como ONGs e outros tipos de associações também podem propor as ações e assim, muitas vezes com de maneira mais técnica e com conhecimentos específicos, defender judicialmente o meio ambiente. Esse avanço deu novos rumos e incluiu de vez alguns segmentos de defesa ambiental no panorama da política ambiental. Dentro desse dispositivo colocou-se outra inovação a participação social:

Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção. (Brasil, 1985)

Isso se coaduna bem com a política nacional no sentido de que se o meio ambiente é uma propriedade comum, qualquer pessoa que se vê prejudicada ou que vê esse bem afetado negativamente pode exigir que os procedimentos de reparação do dano sejam realizados.

3.3 A Constituição Federal de 1988 e a Gestão Ambiental

A Lei Maior do Brasil delinea alguns pontos importantes a respeito da Gestão Ambiental. Iniciamos pelo seu primeiro artigo:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

[...]

- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- [...] (BRASIL, 1988)

A cidadania e a dignidade da pessoa humana são dois dos fundamentos de nosso país. Desta forma desde o cerne de nossa constituição os cidadãos e a sua forma de vida devem ser preocupações principais de todo o ordenamento jurídico. A Constituição Federal, ainda ao tratar os objetivos da República coloca o seguinte:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O artigo 3º coloca ao mesmo tempo como objetivo o desenvolvimento nacional, e a promoção do bem para todos. Um desafio em que o meio ambiente tem uma função preponderante. A Constituição de 1988 continua no seu artigo 6º:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A saúde figura como um dos direitos dos brasileiros. A defesa de um meio ambiente seguro e limpo é um dos pré-requisitos para que se garanta uma boa saúde, tanto que o legislador colocou a proteção do meio ambiente como uma das competências do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

[...]

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

A responsabilidade de zelar pelo meio ambiente é de todos os cidadãos, sendo que nas causas de defesa pública do meio ambiente os cidadãos ficam livres das custas judiciais e sucumbência, conforme expresso no artigo abaixo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

A Constituição acrescenta todas as esferas governamentais nesta luta, sendo que a União e os Estados tem competência para legislar sobre o assunto:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

O Ministério Público também deve estar ativamente envolvido na defesa dos interesses do meio ambiente, esta obrigação figura no seguinte artigo da Lei Magna:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Uma das sérias discussões, quando se trata de meio ambiente, é o equilíbrio entre o este e o desenvolvimento principalmente econômico. A constituição deixa claro que nessa disputa o meio ambiente deve ser respeitado, desde o seu início em 1988:

Art. 170. A ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI – defesa do meio ambiente [...]

A redação acima foi ampliada pela Emenda Constitucional nº 42 de 19 de dezembro de 2003:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (BRASIL, 2003)

Isto é de interesse, pois categoriza os diversos projetos segundo seu impacto ambiental, sendo que essa passa a ser um importante quesito na análise das intervenções econômicas e sociais. O estado deve exercer um papel importante na condução das atividades econômicas. Por exemplo, o artigo 174 que trata da normatização da atividade econômica faz uma importante ressalva no caso da garimpagem que deve levar em conta a proteção do meio ambiente.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

[..]

§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros;

Quanto às propriedades rurais tem, para cumprir as suas funções, de ser racionais e respeitar o meio ambiente entre outros requisitos.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

O meio ambiente também foi lembrado pelo legislador no quesito de liberdade de expressão, um dos pilares da democracia, assunto tão polêmico, sensível e controverso. Uma das poucas restrições que se tem é a de produtos e serviços que sejam nocivos ao meio ambiente:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

[...]

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

O capítulo sexto da constituição do Título VIII (Da Ordem Social) trata do Meio Ambiente. O direito ao meio ambiente equilibrado é citado logo no caput do artigo, partilhando entre todos a garantia sua preservação:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O poder público tem as seguintes incumbências para assegurar esse direito segundo o artigo 225 parágrafo 1:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Nota-se, portanto, a complexidade e a natureza multifacetada da preservação ambiental. O pré-requisito da preservação dos processos ecológicos e a diversidade é o conhecimento profundo do assunto. Tanto da parte da equipe que deve garantir a preservação, quanto da população que deve evitar práticas que degradem o meio ambiente. Por isso, as obrigações talvez a mais importante seja a educação ambiental. Apenas com a educação ambiental bem aplicada e efetiva pode-se gerar a conscientização necessária na população em geral. Infelizmente essa obrigação tem sido relegada a segundo plano por motivos políticos.

Algumas atividades de base como a mineração degradam o meio ambiente e, ainda assim, são permitidas para o bem da indústria. A constituição tenta achar o equilíbrio nesse quesito no Art 225:

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Embora a recuperação seja primordial, mais importante é aplicar os infratores a sanções. Com isso pode-se coibir abusos e desencorajar os agentes sociais, físicos ou jurídicos, a danificar o meio ambiente. Parte desse meio ambiente é, ainda no artigo 225 elevado à condição de patrimônio nacional:

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Infelizmente, o cerrado com toda a sua diversidade, não figurou nos biomas protegidos pela constituição. Hoje, o cerrado se encontra seriamente degradado e comprometido. Quem saiba ainda haja tempo de reparar-se esse crasso erro ecológico, sob pena de se perder o pouco que ainda resta da diversidade que um dia ele abrigou.

Por fim o artigo 225 encerra o capítulo do meio ambiente com os dois parágrafos a seguir:

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Essa revisão dos artigos constitucionais relativos ao meio ambiente norteia as discussões e mostram quais são, em tese, os objetivos do poder público relativos a essa questão.

3.4 O meio ambiente no Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, como é conhecida a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, tem uma forte preocupação ambiental e serve de base para as políticas urbanas brasileiras. Ela mesma declara no parágrafo único do artigo 1:

Art. 1º ...

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, 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.

A sustentabilidade ambiental dentro da cidade é algo complexo por envolver diversos fatores interdependentes. A política urbana, que deve refletir essa realidade, tem diversas diretrizes que devem ser cuidadosamente ajustadas e equilibradas pelo poder público. O artigo 2º regulamenta as diretrizes gerais das políticas públicas de ordenamento da sociedade e da propriedade urbana:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – 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;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – 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;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

A União, embora divida com os Estados e Municípios o controle da política urbana, tem algumas competências próprias de acordo com o Estatuto das Cidades, elas estão no seguinte trecho:

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Com esse dispositivo a União será a precursora de tentar achar o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a preservação do meio ambiente.

O estatuto das cidades ainda propõe uma série de instrumentos para gestão da política urbana.

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

[...]

f) gestão orçamentária participativa;

- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;
- [...]
- V – institutos jurídicos e políticos:
- [...]
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- [...]
- VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Os instrumentos do artigo 4º do Estatuto das Cidades servem para o controle do impacto ambiental das ações e equipamentos urbanos. Não no sentido de eliminar, o que seria impossível, mas de equilibrar, minimizar e restaurar o que for possível. Nota-se no texto acima que novamente as três esferas estão envolvidas, com funções distintas, mas que acabam por serem sobrepostas o que causa problemas de condução da política urbana.

Um dos recursos oferecidos pelo Estatuto da Cidades é o direito de preempção, ou seja, o direito de preferência de compra, que o poder público pode exercer face às propriedades privadas urbanas:

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Esse direito pode ser exercido em determinadas condições ligadas ao meio ambiente como exposto abaixo:

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

[...]

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

Tanto a criação de áreas verdes quanto as unidades de preservação podem melhorar o meio ambiente urbano e, pela sua imensa importância foram lembrados pelo legislador no direito de preempção.

Outro instrumento de intervenção no cenário urbano de que trata o Estatuto das Cidades são as operações urbanas consorciadas, assim definidas no Art. 32º, parágrafo 1º

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

O poder público e a iniciativa privada podem se unir para intervirem juntas no meio urbano e com isso forçarem uma mudança estrutural da cidade, estas mudanças podem ser feitas para a valorização do ambiente urbano. O impacto ambiental deve ser sempre considerado nas operações consorciadas segundo o artigo 32 parágrafo 2, abaixo transcrito:

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente...

O Estatuto das Cidades prevê um plano diretor municipal, com um papel específico e importante:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

A obrigatoriedade do plano diretor tem critérios bem claros delineados no artigo 41 do estatuto da cidade:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional gera a necessidade de planejamento. O artigo 182º parágrafo 4 da constituição federal faculta ao poder público requerer que uma determinada área urbana seja aproveitada, desde que tenha o Plano Diretor.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Esses são as principais contribuições que o Estatuto das Cidades dá à preservação do meio ambiente. A regulamentação foi importante para sintetizar e nortear os administradores das cidades no sentido de preservar o meio ambiente e planejar suas ações futuras.

3.5 Leis Federais mais importantes sobre o meio ambiente

Além das leis federais já citadas pela sua relevância histórica e pela sua importância relativa ao tema em questão, outras leis merecem destaque quando se trata da gestão ambiental urbana. A seguir destacam-se algumas delas:

Lei 6.766 de 19/12/1979 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Essa é uma das leis ambientais mais antigas ainda em vigor. Ela estabeleceu regras para os loteamentos urbanos. Instituiu o processo de aprovação dos projetos, as reservas para fins comunitários. Transfere as vias e passagens públicas para os municípios. Proibiu que os loteamentos fossem realizados em áreas de preservação, terrenos alagadiços e naquelas onde a poluição representa perigo para a população.

Lei 7.735, de 22/02/1989 – Instituição do IBAMA – Neste novo órgão foram agregadas a Secretaria Especial do Meio Ambiente e as agências federais de pesca, de desenvolvimento florestal e da borracha. As competências delineadas foram execução e controle da política nacional do meio ambiente, conservação, controle e fiscalização dos recursos naturais e do seu uso.

Lei 9.433 de 08/01/1997 – Política Nacional de Recursos Hídricos – O grande avanço dessa lei foi a definição da água como recurso natural limitado e com valor econômico. Com isso, a lei institui órgãos e descentraliza a gestão desses recursos.

Lei 9.605, de 12/02/1998 – Lei dos Crimes Ambientais – Esse dispositivo legal reorganizou as infrações e punições para esses crimes. Essas punições podem chegar ao fechamento das empresas envolvidas nesses crimes e penas de reclusão para as pessoas físicas. Também se colocou a extinção de penalidades quando comprovada a reparação dos danos. É de interesse no cenário urbano que a pichação, destruição de ornamentos e o desmatamento passaram a figurar, a partir de então, como crimes ambientais sujeitos a penalidades.

4 MEIO AMBIENTE URBANO, PLANEJAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL

4.1 A Qualidade de Vida, Meio Ambiente e a Problemática Urbana

Anteriormente nesse trabalho, mostrou-se que a Constituição Federal coloca a qualidade de vida como um dos direitos a ser preservado. Importa, então, discutir o que significa qualidade de vida e como a problemática urbana a afeta. De modo geral, não há consenso entre os autores nacionais e internacionais sobre o termo qualidade de vida. Mas, ao analisar um breve retrospecto histórico sobre os conceitos de qualidade de vida pode-se chegar a conclusões sobre o que está envolvido neste importante conceito.

Nessa retrospectiva, pode-se iniciar com os conceitos de SIMMEL (1974) trabalhou os conceitos de cidade, de vida nela e do modo de vida urbano. Ele defende a idéia de que as cidades tendem a forçar seus indivíduos no sentido de homogeneizarem e que a especialização dos indivíduos é uma forma de resistência a esse processo. A qualidade vida, baseado nessa tese, seria a capacidade do indivíduo de atingir seus objetivos de especialização, levando a criar uma identidade própria. Com isso a cidade poderia ser vista como uma teia de estilos de vida diferentes.

A partir desta visão, para fins desse estudo inicial, podem-se fazer algumas reflexões que demonstram que esse conceito deve ser ampliado. Como exemplo disso pode-se colocar a seguinte citação:

De modo geral, para os indivíduos entrevistados, a qualificação de suas vidas não se relaciona diretamente às condições físicas da cidade, mas em relação ao acesso a melhores níveis salariais, à educação e à habitação. Já em relação ao significado conceitual do termo qualidade de vida, verificou-se uma heterogeneidade de respostas entre os membros do grupo de intelectuais (técnicos da área governamental, políticos e professores), reafirmando a situação existencial destes, onde a criação de necessidades se pauta nas mais diversificadas fontes de estímulos que não a sobrevivência material imediata. (CASTRO, 1977:50).

Isto deixa bem claro que o acesso aos serviços urbanos, como a educação e a habitação, bem como ao mercado de trabalho digno pode ser considerado qualidade de vida embora não haja unanimidade na definição individual de qualidade de vida. Outro ponto a se considerar é que conforme o passar do tempo o conceito de qualidade de vida foi agregando outras variáveis, veja a definição de qualidade de vida feita alguns anos depois da anterior:

combinação dos elementos físicos que compõem as atitudes materiais e culturais da população, num conjunto de valores e normas de conduta e de fatores geográficos que constituem o meio no qual a população satisfaz suas necessidades básicas de alimentação, saúde, habitação, educação, lazer, segurança, condições de trabalho, vestuário, etc (DIAZ, 1985:55)

Esse autor latino americano associa claramente o termo qualidade de vida às normas de conduta e ao acesso dos cidadãos aos meios básicos de vida e às condições de trabalho. Isso é um avanço enorme. A qualidade de vida passa a ser vista como a garantia da própria vida. Uma cidade com qualidade de vida deve, portanto, fornecer o ambiente propício para que os seus habitantes tenham em todos os momentos da vida garantias de satisfação e bem estar.

Troppmair (1992), em sua pesquisa na cidade de São Carlos, São Paulo, fez pesquisa para identificar índices de qualidade de vida. Neste estudo foram feitas associações de qualidade de vida com as variáveis biológicas, físicas, sociais, e químicas que dignifiquem a vida, principalmente com respeito à saúde e comportamento sadio da população.

Com o desenvolvimento de estudos, onde as variáveis ligadas à saúde e a psique da sociedade eram ligados à qualidade de vida urbana, abriu-se o caminho para uma nova perspectiva na análise da qualidade de vida. O que levou o conceito para o que se acredita ser o conceito mais moderno.

Um bom exemplo dessa visão ampliada da qualidade de vida é o artigo de Silva (1996), “Qualidade de vida no meio urbano: Aspectos conceituais e metodológicos numa aproximação da problemática ambiental na gestão local.”. Nele é discutido o conceito de qualidade de vida como envolvendo as condições ecológicas e sociais mediante o uso racional dos recursos naturais e urbanos para a satisfação das necessidades dos seus moradores.

A ligação do meio ambiente e do uso de recursos com a qualidade de vida dos moradores é um grande avanço, pois demonstra que a preocupação com o meio ambiente urbano deve ser uma das prioridades dos gestores públicos.

Neste sentido, é importante o entendimento de que não existe uma divisão clara entre o que é o meio ambiente e a cidade. A cidade está inserida no meio ambiente. Portanto, por mais que as construções humanas se destaquem na paisagem, o meio ambiente e a sua ligação com a população ainda permanecem. Portanto, a questão de preservação deve ser permanente.

Convém, mais do que nunca, sob pena de o homem, com suas atividades de degradação do meio ambiente, destruir o próprio homem, que se preserve, melhore e recupere a qualidade ambiental propícia à vida. Para isto, será preciso manter o equilíbrio ecológico, racionalizar o uso do solo, do subsolo, da água e do ar, planejar e fiscalizar o uso dos recursos ambientais [...], controlar o zoneamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras [...] e promover a educação ambiental, objetivando capacitar a comunidade para participação ativa na defesa do meio ambiente. (AGUIAR, 1996. p. 216)

A população urbana não pode ser um ente passivo na preservação, por isso, a educação ambiental desempenha um papel importante. A defesa do meio ambiente e da qualidade de vida urbana deve ser uma preocupação compartilhada entre a gestão da cidade e os seus habitantes. A principal preocupação é a manutenção do equilíbrio sócio-ambiental. Esse tópico deve ter um tratamento estratégico nos modelos de Gestão de Polícias Ambientais.

4.2 Desenvolvimento sustentável e a Gestão Urbana

Quando se considera o tema dos recursos naturais, são apresentados apenas dois caminhos: gerenciamento responsável que leva à utilização sustentável ou as conseqüências da irresponsabilidade (NOBRE & AMAZONAS, 2002, p.21). A cidade não foge dessa realidade. O processo de gestão urbana é que vai definir, com base nas suas atitudes, qual dos rumos está sendo tomado. Esse tipo de consciência deve produzir uma maior preocupação com a manutenção dos meios naturais.

Um dos primeiros passos para isso é reconhecer que as cidades e as atividades humanas em seu estado natural apresentam, desde a sua gênese, problemas sócio-ambientais profundos:

A noção de desenvolvimento sustentável tem como uma de suas premissas fundamentais o reconhecimento da insustentabilidade ou inadequação econômica, social e ambiental do padrão de desenvolvimento das sociedades contemporâneas. Esta noção nasce da compreensão da finitude dos recursos naturais e das injustiças sociais provocadas pelo modelo de desenvolvimento vigente na maioria dos países. (ALMEIDA, 1997:21).

O capitalismo tem como característica essa apropriação dos recursos naturais de forma predatória e da exploração de camadas inteiras da sociedade. Isto faz com que surjam profundos problemas que abalam as estruturas que ‘sustentam’ o modelo vigente, tornando-o insustentável, ou seja, a médio ou longo prazo essas contradições poderão minar a estabilidade do sistema como um todo.

Moreira Neto corrobora com essa idéia ao colocar que

A vida em sociedade gera necessidades coletivas que, com os processos de civilização, se tornam mais e mais complexas e exigentes. A satisfação destas necessidades tem conduzido a humanidade a uma exploração predatória dos recursos naturais caracterizada pela irracionalidade e pela irresponsabilidade (MOREIRA NETO, 1977. p. 18)

As exigências da sociedade por novos produtos e serviços e o consumismo resultante dessa constante insatisfação fazem com que exista uma constante tensão entre a economia e o meio ambiente. Isto se dá pela constante pressão por insumos e recursos da natureza para atender a essas demandas exageradas.

Por isso, o conceito de sustentabilidade está profundamente atrelado ao conceito de equilíbrio. O desenvolvimento sustentável requer que se resgate uma racionalização no uso dos recursos o que inclui “o respeito dos próprios limites da razão, buscando um equilíbrio entre as diferentes lógicas do social, do econômico e do ecológico. Um desenvolvimento com eficiência econômica, prudência ecológica e justiça social” (BRUSEKE, 1996:114).

Essa espécie de razão ainda não foi encontrada pelo capitalismo. Talvez, infelizmente, apenas uma minoria dos gestores urbanos tenham se conscientizado da importância de se

mudar a lógica que impera em nossas cidades. O lado positivo é que diversos estudos tem sido feitos para que se propague e amplie esse conhecimento.

Isso é um processo longo. A própria sustentabilidade não é uma condição em si mesmo. Não há como se dizer que tal cidade, sociedade, empresa ou atividade é sustentável. Vale notar aqui o comentário de Proops et al

a sustentabilidade não é uma coisa a ser atingida, mas um processo contínuo. No entanto, um pré-requisito para a formulação de uma política relativa à sustentabilidade é uma visão do estado do mundo em direção ao qual desejamos avançar. (1997, p. 106)

A sustentabilidade é uma tendência, um norte, uma direção para mitigar os impactos sócio-ambientais. Ela se motiva pela consciência com que os fatos e as ações se desenvolvem. É preciso uma constante vigilância sobre os reflexos para o mundo no futuro das ações. A preocupação não deve ser com o consumo ou a realização do lucro imediato, mas com a manutenção da própria sociedade e do meio ambiente em longo prazo.

Esse conceito mais amplo, em termos de tempo e de responsabilidades, deve permear as políticas públicas. Elas devem ter uma forte orientação para a sustentabilidade futura. Cavalcanti complementa essa noção ao dizer que a “política de governo para a sustentabilidade significa uma orientação das ações públicas motivada pelo reconhecimento da limitação ecológica fundamental dos recursos”. (1997, p. 30)

O gestor urbano deve conhecer bem quais são os limites de capacidade dos recursos de sua região ao pensar nas políticas públicas e nas ações e incentivos governamentais para os setores econômicos. Com isso pode-se fazer o ajuste entre o nível de produção que a economia local pode realizar com a capacidade sócio-ambiental da região de fornecer, sem degradação, insumos em longo prazo.

Em resumo, para melhorar a tendência a fim de produzir uma maior sustentabilidade requer-se uma Gestão Urbana que permita que as atividades econômicas sejam desenvolvidas num ambiente estável com a participação plena da sociedade sem deixar de lado os importantes aspectos sócio-ambientais que garantam a sua qualidade de vida futura.

4.3 Planejamento e Gestão Ambiental para o desenvolvimento sustentável

Se, de acordo com o exposto anteriormente, a sustentabilidade é um objetivo para uma condição futura, o planejamento de como atingir a um cenário que seja menos danoso para o meio ambiente e a sociedade como um todo é algo de muita importância.

O gestor municipal deve planejar, pois o planejamento é um dos pré-requisitos para a eficiência da máquina pública e os rumos de uma boa ou má gestão são tratados e diferenciados pelo nível e coerência do planejamento. (ANDRADE et al., 2005)

Isto se dá também com respeito à questão ambiental. Os rumos que a degradação ambiental tomará, muito têm a ver com o planejamento de manejo e preservação do meio ambiente e a coerência com as ações tomadas pelos gestores ambientais.

Esse planejamento deve ser um processo formal. Bateman e Snell (1998, p. 535) conceituam o planejamento estratégico como o “conjunto de procedimentos para a tomada de decisões sobre os objetivos e as estratégias a longo prazo”.

A estratégia envolve os esforços para se atingirem cenários futuros. O cenário que se intenciona atingir é a sustentabilidade. Isso não será possível se formalmente não forem criadas pré condições que alinhem os diversos envolvidos no setor público para esse objetivo. O modelo que será proposto a seguir visa exatamente garantir esse alinhamento.

De acordo com Mosimann e Fisch (1999, p.29), “o modelo de gestão ideal deve ter um processo de gestão (planejamento, execução e controle) dinâmico, flexível e oportuno, isto é, adaptável às mudanças, com estilo participativo, voltado para a eficácia”.

A participação social é um importante fator para o sucesso da Gestão. No caso da Gestão Ambiental, talvez seja ainda mais importante pois será a consciência das pessoas e a mudança nos seus hábitos que farão a diferença entre a sustentabilidade e a degradação sócio-ambiental.

4.4 Planejamento Estratégico Urbano e a Gestão Ambiental

Por tudo o que foi exposto até esse momento, conclui-se que planejar a cidade é um desafio pois envolve chegar o mais próximo possível de um consenso entre os setores sociais, econômicos e políticos. Esse desafio deve ser enfrentado por todo o gestor que realmente se preocupa com a manutenção da qualidade de vida da cidade e pensa nas próximas gerações. Mas como pensar no futuro tendo problemas prementes no presente?

Ao responder essa pergunta tem-se que ter em mente que a Gestão sempre envolve estar conciliando cenários presentes e futuros. Essa conciliação foi colocada por Frey da seguinte forma:

O dilema enfrentado pelo gestor urbano entre precisar criar condições favoráveis para uma inserção progressiva dos setores mais modernos e dinâmicos da cidade no mundo da economia globalizada e procurar medidas e políticas capazes de mitigar os crescentes problemas sociais, econômicos e ambientais que afetam os setores sociais mais fragilizados e empobrecidos, revela o estado precário e delicado a gestão pública nas sociedades em desenvolvimento (2004).

A preocupação de criar uma cidade inovadora, moderna, e voltada para os desafios futuros e a preocupação com os problemas sociais atuais e a precariedade de vida das pessoas, principalmente as marginalizadas nas periferias cria um verdadeiro dilema.

Quando a gestão pública é deficiente os gestores tendem a tentar mitigar os problemas sociais presentes, pois esses têm retorno nos votos em menor prazo. Colocou-se aqui mitigar, pois os problemas não são resolvidos por completo sem se pensar nos cenários futuros. Por isso, vez por outra, os mesmos problemas voltam a aparecer.

A criação de estratégias presentes que apontem para um futuro mais sustentável se faz necessário, então, para se resolver esse dilema. O desenvolvimento dessas estratégias deve ter como base as análises sócio-ambientais que apontem os problemas e suas causas para que os gestores possam atuar mais eficientemente.

TONI e FILHO (2001) apontam o caminho dessa eficiência ao comentar que governar é mais do que resolver problemas, significa substituir problemas mais complexos e de menor governabilidade por outros menos complexos e de maior governabilidade

Com isso, o dilema presente-futuro se resolve. O planejamento deve contemplar as mudanças atuais no panorama urbano que devem ser prioritariamente resolvidos para se rumar para um futuro melhor. A priorização é necessária porque quase nunca é possível resolver todas as questões por falta de verbas e de mão de obra.

Deste ponto de vista, tende-se a concordar com a seguinte visão:

fala-se de 'construção de territórios' a partir das estratégias de atores envolvidos e de mecanismos de aprendizagem coletiva, quer dizer, a aquisição de conhecimentos, de informações comuns, por meio da prática ou da experiência coletiva. (SABOURIN, 2002:23)

Neste contexto, essas palavras revestem-se de um significado amplo e relevante. A cidade deve ser constantemente construída para que as estratégias firmadas possam ser transformadas em realidade. A resolução dos problemas estruturais, sociais e ambientais presentes devem ser vistos como a construção de uma nova realidade urbana. Uma realidade construída a partir dos anseios de seus moradores.

Ronca aprofunda um pouco mais esse pensamento ao comentar que

o plano deve partir de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativas aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais que embasarão a formulação de hipóteses realistas de opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. Ele não vai resolver todos os problemas da cidade, mas é o instrumento básico para definição de uma estratégia de intervenção, servindo de base para uma gestão pactuada. (2005, p.30)

O que chama atenção neste comentário é que ele traz um novo componente importante nessa discussão. Existem diversos caminhos para as intervenções. Não existe apenas um modelo de desenvolvimento. O gestor deve escolher o caminho que mais se alinha com as expectativas da população e que seja factível no momento.

Esse comentário nos leva a seguinte conclusão: o modelo que será proposto não pode conter uma única solução e sim direcionar as discussões e o pensamento no sentido de integrar as variáveis expostas neste trabalho. Se o modelo gerado fosse fechado, apenas seria aplicável a uma realidade de um local em um único momento o que não teria muita aplicabilidade. Por isso a opção foi por um modelo mais genérico, mas de mais ampla aplicabilidade.

4.5 Gestão Ambiental Metropolitana

Para traçar comentários sobre a gestão ambiental metropolitana é necessário, antes, conhecer o que é o ambiente urbano foco dessa gestão. A cidade é construída a partir de modificações no meio ambiente para tornar propícia a atividade urbana. Essas modificações criam um novo ambiente ou um novo habitat para o ser humano que faz com que sejam mais viáveis as atividades humanas aglomeradas. Esse novo ambiente pode ser descrito como “a relação dos homens com o espaço construído e a natureza nas aglomerações de população e de atividades humanas” (MOREIRA 1997, p.2).

Esse ambiente, como qualquer outro, apresenta problemas e conflitos que devem ser geridos. Essa gestão deve levar em conta a dinâmica criada na pós-modificação e a previsão dos impactos das futuras modificações. Grinover corrobora com essa idéia quando escreve que

Os caminhos percorridos até agora no âmbito do planejamento territorial, levados em conta os parâmetros ambientais, foram basicamente dois: a sistematização da análise ecológica sobre bases biológicas e a verificação pontual do impacto das ações planejadas pelo homem. (1989, p.25).

Junqueira e Leite (1994) demonstram que a Gestão Ambiental vai além da política ambiental ou mesmo de ações localizadas, que são seus pré-requisitos, mas é a elaboração de planos, metas e ações comuns ao governo e à sociedade para a mobilização em torno de um melhor desenvolvimento urbano.

Ao planificar as variáveis do modelo que será proposto, espera-se que esse alinhamento seja facilitado e possível. Isto porque compartilhará entre os envolvidos as discussões e as variáveis que lhes direcionam.

5 O BALANCED SCORECARD

O modelo que será proposto segue a lógica de uma ferramenta de Gestão existente e dela deriva muitos conceitos. Por isso, achou-se prudente, abrir um parêntese na discussão do meio ambiente urbano e expor a ferramenta original e algumas de suas características e pressupostos.

Para início desta exposição, traz-se a atenção a definição dos criadores do Balanced Scorecard sobre seu objetivo e abrangência:

O Balanced Scorecard traduz a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica. O Balanced Scorecard continua enfatizando a busca de objetivos financeiros, mas também inclui vetores de desempenho desses objetivos. O scorecard mede o desempenho organizacional sob quatro perspectivas equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa e do aprendizado e crescimento. O BSC permite que as empresas acompanhem o desempenho financeiro, monitorando, ao mesmo tempo, o progresso na construção de capacidades e na aquisição dos ativos intangíveis necessários para o crescimento futuro. (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 2).

Desenvolvida e apresentada no início da década de 1990, logo se tornou uma das ferramentas mais associadas ao planejamento estratégico e controle de medição. Por exemplo, a empresa Bain & Company fez uma série de estudos comparando o Balanced Scorecard e outras as 25 ferramentas mais utilizadas. A primeira dessa série de pesquisas foi publicada em 1998, tendo como base entrevistas com 784 executivos dos mais diversos setores econômicos dos Estados Unidos, Europa e da Ásia, onde o Balanced Scorecard ficou em primeiro lugar com 89% de aplicação. (Bain & Company, 1998, p. 56-59). Mais tarde a mesma companhia refez o estudo, desta feita em 1999, quando executivos da América Latina também foram ouvidos, desta vez o Balanced Scorecard apresentou um índice superior ao de outras ferramentas ligado em 92% dos casos ao Planejamento Estratégico. Na edição de 2001 (Bain & Company, 2002, p.138-142) o Balanced Scorecard voltou a aparecer como a ferramenta mais utilizada para o Planejamento Estratégico.

A *Harvard Business Review*, em uma reconhecida análise sobre o Balanced Scorecard, afirmou que essa ferramenta foi um dos desenvolvimentos mais importantes no mundo dos negócios nos últimos 75 anos pelo seu impacto na forma de gerenciamento das empresas. (HSM, 2001).

O diferencial do Balanced Scorecard é que ele não é um simples conjunto de indicadores soltos e sim uma excelente forma de gerenciamento capaz de canalizar as energias, habilidades e conhecimentos para atingir metas de longo prazo alinhadas com a estratégia. (DIAS, 2001). Isso é relevante para o cenário de Gestão Ambiental, pois ele também apresenta, como exposto nos capítulos anteriores, uma série de variáveis que se inter-relacionam e produziriam melhores resultados se fossem agrupadas.

Hernandez, Cruz e Falcão (2000) comentam ainda que o Balanced Scorecard dá visibilidade para os indicadores que devem ser acompanhados para garantir o crescimento em termos estratégicos e competitivos. A cidade, como vimos, deve ter uma estratégia e também está envolvida em um ambiente competitivo.

Campos (1998, p. 59-60) refere-se ao BSC da seguinte forma:

O cenário balanceado permite aos executivos traduzir os objetivos estratégicos... em um conjunto coerente de medidores de desempenho inseridos em quatro perspectivas diferentes, onde as tradicionais medidas financeiras são complementadas por indicadores relativos a clientes, processos internos e, aprendizado e crescimento.

Essa divisão em perspectivas e a associação dos indicadores a elas é o grande diferencial dessa ferramenta aliado a uma nova visão das ações no tempo conforme explica Olve (2001):

o conceito do Balanced Scorecard baseia-se sobre três dimensões no tempo: ontem, hoje e amanhã. O que é feito de hoje para amanhã só será notado depois de amanhã. O foco da empresa é ampliado, tornando-se importante observar continuamente os indicadores não- financeiros.

Juntando os conceitos dos dois últimos autores a ferramenta permite compartimentalizar as discussões em perspectivas e ter uma visão de impactos no tempo. Em outras palavras, o Balanced Scorecard é um sistema de gestão estratégica que alinha o desempenho atual ao desempenho desejado no longo prazo no futuro. Isso tem um alinhamento com as idéias, desenvolvidas anteriormente, de que o gestor urbano deve ter esse tipo de visão ao desempenhar suas ações.

5.1 BSC como Ferramenta de gestão

O Balanced Scorecard (BSC) surgiu a partir dos trabalhos de Kaplan e Norton que desenvolveram um novo modelo de medição de desempenho. Segundo as palavras dos autores:

O Balanced Scorecard complementa as medidas financeiras do desempenho passado com medidas dos vetores que impulsionam o desempenho futuro. Os objetivos e as medidas do scorecard derivam da visão e estratégia da empresa. Os objetivos e metas focalizam o desempenho organizacional sob quatro perspectivas: financeira, do cliente, dos processos internos, e de aprendizado e crescimento. (1997, p. 8)

O BSC funciona como um painel de controle. Nessa ferramenta, diversas informações estratégicas são organizadas num conjunto de indicadores. Isso deve permitir que as anomalias sejam identificadas e corrigidas, que os rumos estratégicos sejam repassados para os indicadores, que as turbulências no cenário sejam identificadas e evitadas, quando possível.

Barcellos (2002) aprofunda esse conceito ao comentar que o Balanced Scorecard não deve ser visto como um conjunto de indicadores (financeiros ou não financeiros), mas como uma forma de traduzir a estratégia pela estruturação dos indicadores que definem as formas de alcançar os resultados desejados.

O Balanced Scorecard introduziu um novo conjunto de indicadores, antes apenas financeiros, e os relacionamentos entre os indicadores no sentido de afetar positiva ou negativamente a capacidade de geração de resultados. Mais do que um sistema de mensuração do desempenho, o Balanced Scorecard é um instrumento que busca promover mudanças.

Segundo Kaplan e Norton (2000, p.17), o Balanced Scorecard foi “concebido para gerenciar a estratégia”. Trata-se de um sistema gerencial estratégico, que institucionaliza novos valores culturais. Ele possibilita o acompanhamento das estratégias escolhidas, para a obtenção de resultados relativos aos ativos tangíveis e intangíveis. Dessa forma, transforma a visão em estratégias que se desdobram em ações adequadas para a sua realização.

Isto se coaduna bem com os objetivos da Gestão Ambiental Urbana onde os cenários e estratégias futuras precisam ser traduzidos em ações reais atuais.

5.2 A divisão em perspectivas.

Para uma melhor compreensão dos fenômenos o BSC divide a organização em quatro perspectivas: Perspectiva financeira; Perspectiva do cliente; Perspectiva dos processos internos; Perspectiva do aprendizado e crescimento (KAPLAN e NORTON, 1997, p. 25).

As perspectivas são analisadas por um conjunto equilibrado de indicadores financeiros e não financeiros que são modelados em relações de causa e efeito para atingir as metas estratégicas.

Ao analisar cada uma das perspectivas a direção da empresa se preocupará com um aspecto diferente da empresa. Os principais questionamentos segundo Kaplan e Norton (1997, p. 26-29) serão:

Perspectiva financeira: Qual é o valor agregado e retorno do investimento esperado?

Perspectiva dos clientes: Como satisfazer ou reter clientes atendendo as necessidades do mercado? Que participação de mercado é esperada?

Perspectiva dos processos internos: Como garantir a qualidade, tempo de resposta, custo? Que novos processos precisam ser implementados para atender as demandas do mercado?

Perspectiva do aprendizado e crescimento: Como satisfazer os colaboradores? Quais as informações que devem ser disponibilizadas? Que recursos devem ser alocados?

Em resumo de todo o exposto pode-se dizer que a lógica do BSC é entender como os retornos financeiros esperados (perspectiva financeiras) podem ser alcançados pelo

atendimento das necessidades do mercado (perspectiva de clientes) através os processos internos que são críticos para a estratégia (perspectiva de processos internos) e quais os recursos, humanos ou não, devem ser alterados, criados ou adquiridos para que esses últimos funcionem bem (perspectiva do aprendizado e crescimento).

A grande vantagem da ferramenta reside no fato de ser compacta e ter foco em um pequeno conjunto de medidas que traduzem a forma de agir da empresa (OLVE, ROY e WETTER,1999, p.120).

5.2.1 Perspectiva financeira

O objetivo de planejamento estratégico e da própria estratégia é o de maximizar os resultados futuros. A primeira perspectiva trata exatamente desses resultados financeiros.

Rocha, Pinto e Giuntini (2000, p. 16) comentam que o BSC demonstra a estratégia iniciando-se pelos objetivos financeiros e econômicos de longo prazo e que os indicadores que garantam esse desempenho sejam colocados nas outras perspectivas.

Os indicadores financeiros tem duas funções: (1) medir o desempenho da estratégia adotada e (2) servirem de metas para o retorno gerado por todas as outras perspectivas. As metas e os próprios indicadores que aparecerão na perspectiva financeira podem diferir de uma organização para outra, ou mesmo dentro da mesma organização ao longo do tempo, de acordo com o seu ciclo de vida e as expectativas dos acionistas. A avaliação dos resultados econômico-financeiros permite a mensuração da capacidade de crescimento e desenvolvimento bem como os resultados viáveis em médio prazo.

5.2.2 Perspectiva dos clientes

Segundo Kaplan e Norton (1997, p. 26, 27), a perspectiva do cliente serve de base para a identificação de grupos de clientes e mercados específicos em que a empresa vai competir.

Ver a empresa por esta perspectiva significa definir o seu segmento de mercado e traduzir a estratégia para atender a ele através de produtos e serviços que atendam às suas necessidades e demandas.

Hernandes, Cruz e Falcão (2000) aprofundam o comentário dos autores acima ao demonstrar que a dimensão básica dessa perspectiva envolve o relacionamento de longo prazo com os clientes. A atração dos clientes do segmento de mercado proposto depende dos atributos dos produtos ou serviços oferecidos. É dessa atratividade que vem os bons resultados dos indicadores de clientes e depende, ainda segundo os autores de (1) percepção dos clientes da funcionalidade, qualidade e custo dos produtos e serviços oferecidos; (2) capacidade da empresa de alinhar as necessidades detectadas dos clientes e a ação e decisão de produtos e serviços; (3) capacidade da organização de exercer uma boa comunicação com os clientes demonstrando as vantagens de fechar negócios com a mesma.

Nesses nichos os indicadores de visão do cliente mostram claramente o que a empresa deve oferecer aos seus segmentos-alvo. Kaplan e Norton (2000, p. 44) comentam que “A estratégia de diferenciação demanda indicadores compatíveis com a meta de conquistar grupos específicos de clientes.”

Os indicadores não devem focar apenas os aspectos internos, pois devem permitir que as tendências de mercado e seus indicadores que podem afetar a estratégia sejam identificados e mensurados, e com isso agregar valor aos clientes pelo desenvolvimento de soluções inovadoras dependendo do cenário. (FRANCISCHINI, 2002). O atendimento aos requisitos dos clientes é uma boa base para que se possam identificar anomalias em serviços e assistências pós-vendas.

A perspectiva dos clientes permite que a missão e a estratégia seja traduzida em produtos e serviços segmentados, explicando o comportamento de indicadores de relacionamento tradicionais tais como satisfação, fidelidade, retenção, captação e lucratividade.

5.2.3 Perspectiva dos Processos Internos

As operações de cada empresa são diferentes e são elaboradas para atender às necessidades dos clientes sejam de produtos, sejam de serviços. A geração dos resultados financeiros da empresa é, em última análise, feita dentro dos processos internos, pois são neles que os produtos e serviços são disponibilizados aos clientes.

Satlk (1998, p. 43-65) demonstra a importância de diminuir os prazos e como isso é um fator de sucesso no mercado. Por exemplo, se uma empresa consegue desenvolver, produzir, lançar, distribuir e vender novos produtos ou serviços de forma mais eficiente que as concorrentes têm uma maior chance de conquistar o mercado, atendendo as necessidades deste de forma mais ágil. Conforme o autor ressalta, essa é a fórmula dos competidores japoneses no ocidente e um dos segredos de seu sucesso.

Kaplan e Norton acrescentam que:

Os indicadores de qualidade (conformidade com especificações e pontualidade) e de disponibilidade dos produtos respaldam a proposição de valor para os clientes. Mas a maioria de seus benefícios reforçam a estratégia de excelência operacional nas operações de produção e distribuição (2000, p. 48).

Fica demonstrada a íntima ligação entre o modo de fazer as coisas dentro da empresa e a capacidade dela de realizar suas estratégias de mercado e financeiras. Motta (1991), neste sentido, coloca que o desenvolvimento de um produto ou serviço tem que ter sustentação através da contínua reanálise da performance dos processos internos da empresa, principalmente os processos chave no atendimento das necessidades dos clientes. A melhoria nesses processos torna-se um dos principais fatores de sucesso financeiro das entidades.

Denota-se, do exposto, a diferença entre o Balanced Scorecard, e a utilização dos indicadores tradicionais. A partir da perspectiva dos processos internos as estratégias assumem o contorno de ações práticas para alcançar os resultados pretendidos.

5.2.4 Perspectiva de aprendizado e crescimento

A organização para atender aos requisitos do mercado e melhorar continuamente as suas operações deve aprender a usar pessoas, estruturas organizacionais e sistemas de formas eficientes esse é o objetivo da perspectiva do aprendizado e crescimento. Segundo Kaplan e Norton, a Perspectiva do Aprendizado e Crescimento do Balanced Scorecard:

Desenvolve objetivos e medidas para orientar o aprendizado e o crescimento organizacional. Os objetivos estabelecidos nas perspectivas financeira, do cliente e dos processos internos revelam onde a empresa deve se destacar para obter um desempenho excepcional. Os objetivos da perspectiva do aprendizado e crescimento

oferecem a infra-estrutura que possibilita a consecução de objetivos ambiciosos nas outras três perspectivas (KAPLAN e NORTON, 1997, p.131).

O atendimento aos clientes e os processos internos necessitam de infra-estrutura organizada que possibilite auferir os melhores resultados, a perspectiva do aprendizado e crescimento identifica e mensura essa infra-estrutura e possibilitam a geração da melhoria planejada, suportando, assim todas as outras dimensões do Balanced Scorecard. (SOARES, 2001). Assim como nos processos internos o fator tempo pode ser crucial,

De Geus (1999) demonstra que toda a vantagem competitiva tem como caminho crítico a capacidade da empresa em aprender mais rápido que seus concorrentes e colocar esse aprendizado na prática.

Kaplan e Norton (1997, p. 132) comentam que três categorias na perspectiva do aprendizado e crescimento são relevantes:

Capacitação dos funcionários: O mercado está cada vez mais exigente e requer da empresa um perfil de atendimento especializado e isso deve influenciar a **capacidade** dos funcionários das empresas. Essa habilidade de aprender é a única fonte de vantagem competitiva que realmente pode sustentar os negócios. (SENGE, 1990). Portanto o fator humano será o único diferencial competitivo das organizações no futuro (FILLION, 1993, p. 55). A explicação é que as decisões mais importantes das empresas são tomadas em equipe e pela tradução da estratégia em ações ou decisões individuais. (SENGE, 1999). O aprendizado deve influenciar o comportamento e a cultura organizacional. (GALBRAITH, 1995, p. 72).

Capacidades dos sistemas de informação: As informações que os membros de uma organização têm e utilizam causa um impacto profundo nos produtos e serviços e influencia os atributos da estratégia por meio do entendimento da necessidade dos clientes. (Henderson e Venkatraman, 1993) Para que os objetivos sejam atingidos, deve-se tomar especial cuidado com a qualidade e a confiabilidade das informações, por isso o lembrete de Galbraith (1995, p.158): “ o sistema de informação é crítico para o sucesso de qualquer organização”. A informação molda tanto a linguagem como os relacionamentos e interdependências que

passam a ser melhor compreendidas. Isto faz com que os profissionais possam ser mais efetivos ao trabalhar em equipe.

- **Motivação, empowerment e alinhamento** –A motivação dos funcionários é de extrema importância. Tanto a qualidade de ações, quanto a qualidade delas devem ser consideradas. Os sistemas de recompensa são armas poderosas. Os colaboradores devem também ter o poder de tomar as suas decisões, sempre se verificando o alinhamento com os objetivos e as normas estabelecidas.

5.3 Adaptações e aderência do modelo do BSC para o setor público

Os criadores do Balanced Scorecard fizeram uma série de estudos para adaptações do BSC. Esses estudos de caso foram compilados em um livro intitulado “Organização Orientada para a Estratégia”.

Embora não trate especificamente da questão ambiental, ele faz algumas reflexões de adaptação para o setor privado. Alguns comentários são de interesse e podem servir de guia para as adaptações do modelo proposto, por exemplo, ao comentar a aderência do BSC ao setor público os autores colocam que:

A maioria das entidades governamentais e não lucrativas enfrenta dificuldade com a arquitetura original do balanced scorecard, na qual a perspectiva financeira é colocada no topo da hierarquia. Considerando que o sucesso financeiro não é o principal objetivo da maioria dessas organizações, é possível reformular a arquitetura (Kaplan e Norton, 2000, p. 147)

A orientação geral indicada é retratar a perspectiva financeira juntamente à perspectiva do cliente para sinalizar a importância de satisfazer os doadores e os cidadãos que fornecem financiamento para os serviços prestados pela organização (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 173).

Kaplan e Norton, criadores do Balanced Scorecard, anteriormente já haviam afirmado que:

O *BSC* pode também proporcionar foco, motivação e responsabilidade significativos em empresas públicas e instituições sem fins lucrativos. Enfatiza que nesse caso *scorecard* oferece a base lógica para a existência dessas organizações (servir clientes e partes interessadas, além de manter os gastos dentro dos limites orçamentários), e comunica externa e internamente os resultados e os vetores de desempenho pelos quais a organização realizará sua missão e alcançará seus objetivos estratégicos (1997, p. 197)

Desta forma, os propósitos de longo prazo devem estar no topo do *Balanced Scorecard*, traduzindo-se nesta perspectiva as metas mais amplas. Fazendo isso, ficam claro quais são os indicadores e ações mais importantes.

6 ASPECTOS DA REALIDADE URBANA METROPOLITANA DE GOIÂNIA E A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

6.1 Histórico da Região Metropolitana de Goiânia

A Região Metropolitana de Goiânia foi criada pela Lei Complementar 27 de 30 de dezembro de 1999, inicialmente com os seguintes municípios: Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Goianópolis, Goianira, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade. A Lei Complementar 48 de 09 de dezembro de 2004 incluiu o município de Bela Vista de Goiás na Região Metropolitana. Aos 23 de maio de 2005 a configuração atual foi delineada com a inclusão do município de Guaporé.

O objetivo da Região Metropolitana de Goiânia, conforme explicitado no Art 2 da Lei Complementar 27 é de "integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum dos municípios". Entre as atribuições desse planejamento da Região Metropolitana de Goiânia figura "Política de Habitação e Meio Ambiente" (Artigo 5 inciso II)

6.2 Principais problemas urbanos da região metropolitana de Goiânia

Goiânia tem acumulado, nas últimas décadas, problemas sociais e, especialmente ambientais devido a forma com que o processo de ocupação foi realizado. O espaço urbano foi fragmentado e desordenado e a sociedade foi segregada e uma parcela dela excluída.

Uma das origens dos problemas é a própria forma com que a cidade de Goiânia foi planejada. Uma Praça, a Cívica, ficaria no centro dela e as demais vias se expandiriam por irradiação em torno dela. O centro administrativo e os órgãos públicos seriam instalados nela. Da Praça Cívica sairiam as avenidas que ligariam o centro aos setores comerciais, residenciais e industriais. No plano original Goiânia seria dividida em zonas por atividade. A preservação ambiental seria feita por meio de parques onde existiam matas ciliares, ali áreas esportivas e

de lazer integrariam a população com o meio ambiente. Também foi prevista uma área específica para as universidades.

Desde sua gênese, Goiânia apresenta claramente a lógica de acumulação de capital e a aproximação danosa entre estado e produtores fundiários participaram de sua história desde os primeiros momentos. Com isso, a perversa lógica capitalista de separação das classes e suas inerentes contradições foram traduzidas para um plano de urbanização

Em consequência disso, Goiânia foi planejada para conter três zonas básicas, o Centro a Zona Norte e a Zona Sul. O Centro abrigaria o comércio, os serviços urbanos a administração pública e a habitação. A Zona Norte, pela proximidade as estradas e rodovias, seria destinada ao comércio com outras cidades, as indústrias e a moradia da classe trabalhadora. A Zona Sul seria residencial de mais alto padrão, onde ficariam os militares, membros da administração pública e outros mais abastados, suas vias teriam muito verdes.

Note que a segregação das classes estava no plano original da cidade, com a segregação dos migrantes pobres perto da zona produtiva. Por isso, não é de admirar que a cidade, até hoje, tenha essa divisão e as contradições sociais sejam tão fortes.

Com o passar do tempo esses habitantes mais empobrecidos foram arrastados cada vez mais para a periferia e longe da região sul da cidade. Surgiram, então, as favelas, algumas delas muito extensas, principalmente na região Noroeste da cidade.

De uma cidade inicialmente planejada para ser urbanizada chegou-se a uma realidade onde a devastação ambiental na parte norte, onde o Rio Meia Ponte, que até hoje abastece a cidade, mantinha uma vasta floresta e uma bacia hidrográfica verdejante. Essa região está longe da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos. Ao invés de levar essas pessoas para locais mais próprios para a habitação no contexto urbano, ou a realização de uma urbanização responsável, o que ocorreu foi a promoção pelo Estado da total degradação ambiental dessa região o que piorou as condições dos munícipes e aumentou a lacuna sócio-ambiental entre as zonas opostas da cidade .

Os enormes vazios urbanos gerados pela dispersão das invasões e dos loteamentos causaram outros problemas urbanos. Os terrenos, principalmente da parte norte da cidade,

mais próximos ao centro e, portanto, dos serviços urbanos ficam cada vez mais caros e, em virtude disso, o Estado se apropria de áreas cada vez mais distantes para colocar os mais carentes.

Até o momento da realização desse estudo ainda existiam ‘duas cidades’ dentro de Goiânia, divididas de acordo com o nível social da sua população. Os setores ao sul da cidade apresentam áreas privilegiadas com infra-estrutura e serviços urbanos muito avançados e um panorama paisagístico agradável. Em setores na zona norte da cidade os moradores não podem contar com a mínima infra-estrutura ficando sem água, esgoto, ou coleta regular de lixo, até o asfalto não chegou a essas populações mais carentes que moram em ruas de terra que nem de longe lembram as ruas e avenidas da parte sul da cidade.

Outro problema grave da cidade é o trânsito. O traçado das ruas aliado ao elevado número de carros geram congestionamentos e acidentes. O grande número de motos e o desrespeito às leis de trânsito, que não conseguem ser bem fiscalizadas, fazem com que os acidentes envolvendo esse meio de transporte seja comum.

A maioria das ruas de Goiânia também age como fator de exclusão social de idosos e portadores de necessidades especiais locomotoras. A falta de rampas de acesso e de manutenção das calçadas dificultam e, por vezes, inviabilizam o acesso.

Ainda nos setor de transporte, pode-se citar o transporte coletivo, que tem recebido atenção por parte dos gestores nos últimos anos, mas que ainda permanece ineficiente e precário. Os problemas enfrentados por quem depende desse tipo de transporte para trabalhar ou estudar é motivo de tensões sociais relevantes na cidade.

A região metropolitana conta com uma rede integrada de transportes coletivos, o que favorece a integração e o fluxo de pessoas e, conseqüentemente, de mão de obra dentro da Região Metropolitana. Se por um lado isso beneficia os moradores de baixa renda das cidades vizinhas, por outro aumenta a pressão de trânsito e dos transportes coletivos da capital.

Um último problema urbano relevante é a ausência de informação ou, quando os dados são divulgados, existe um conflito entre as diversas fontes. A centralização e

compartilhamento ineficiente de dados resultam no não conhecimento da realidade e, portanto, dificultam a tomada de decisão e as ações coordenadas.

6.3 A problemática ambiental da região metropolitana de Goiânia.

O grande desafio de Goiânia é tentar corrigir as distorções causadas desde a sua concepção, passando pelo rápido crescimento populacional e chagando a ser uma metrópole conurbada com os municípios vizinhos. Um desafio maior será fazer isso sem degradar o meio ambiente e esgotar os recursos naturais que a cidade possui neste início de milênio, corrigindo as distorções causadas pelo progresso. Os objetivos dessas correções devem ser o bem estar dos cidadãos, a diminuição das enormes contradições urbanas, inclusive as sociais, e a sustentabilidade futura da região.

Historicamente, Goiânia tem preocupação com o meio ambiente. Pelo menos no papel ela existe. No projeto inicial do Atílio Corrêa Lima a cidade deveria ser um exemplo de bem-estar e qualidade de vida, por isso as áreas verdes, parques e avenidas largas, pelo menos para os padrões da época. Ela deveria ter um cunho preservacionista. Mas, as realidades de degradação e de problemas mostram que a falta de gestão fez com que esses objetivos, pelo menos em parte, não fossem atingidos.

Neste sentido o uso do solo ordenado e adequado socialmente é de extrema importância. E aí reside um conflito urbano e social complicado, pois são muitos interesses conflitantes que tentam influir nas decisões do uso do solo na cidade. A cidade fez um Plano Diretor e um planejamento do zoneamento, mas essas decisões são políticas. O que não deixa de causar preocupação quanto a sustentabilidade futura dessas decisões.

O que se viu no cenário até então foi o aumento de loteamentos com a conseqüente segregação social. Nem sempre esses loteamentos têm infra-estrutura adequada, e o acesso ao centro da cidade é difícil. Esses loteamentos, geralmente nas periferias, causam problemas ambientais sérios. A falta de saneamento contamina as águas e degrada o meio ambiente.

A maior preocupação quanto a essa realidade é que a expansão da cidade a noroeste, cada vez mais distante de áreas e sem infra-estrutura adequada traz problemas ambientais graves, pois contaminam os mananciais e as nascentes de alguns córregos. Também é a região da cidade de piores condições de vida e de educação com os reflexos claros na criminalidade,

Tratando-se das águas, Goiânia é bem servida de recursos hídricos. Sua zona urbana é cortada pelos córregos Anicuns, Botafogo, Cascavél, Caveirinha, pelo Rio Meia Ponte entre outros. Mas esses recursos estão seriamente comprometidos com esgoto, lixo e outros dejetos. Todos apresentam qualidade de água muito aquém da legislação ambiental vigente.

A cidade sofre com essa realidade. Enchentes e contaminações são comuns na época de chuvas. Os resíduos líquidos das indústrias farmacêuticas e metalúrgicas, principalmente, agravam a péssima qualidade da água. A poluição do Rio Meia Ponte é uma afronta às legislações ambientais e à saúde da população.

Ainda tratando da água, Goiânia não conta com água tratada em toda a sua extensão. Em algumas regiões afastadas as pessoas ainda dependem de córregos e represas para se abastecer da água tão importante para a qualidade de vida. Mesmo nas regiões atendidas por esse serviço, em épocas de estiagem, acontecem racionamentos e outros problemas de abastecimento. Atualmente existem dois sistemas de água tratada em Goiânia: João Leite e Meia Ponte, que juntos somam algo em torno de 4m³ por segundo, insuficiente para uma população de mais de um milhão de habitantes.

Estão sendo realizadas, pelo Estado de Goiás, obras de construção de uma barragem no Rio João Leite, que abastece a cidade, para garantir o abastecimento de Goiânia e, segundo o projeto, atender a todas as regiões da cidade.

O sistema de coleta de esgoto atendem a 80% da população urbana. A cidade conta com três estações de tratamento de esgotos: Aruanã, Cruzeiro do Sul e Parque Atheneu. Mas a capacidade de tratamento ainda é baixa, visto que o Rio Meia Ponte, principal destino dos esgotos da cidade ainda é bastante poluído. Existem obras em Aparecida de Goiânia e no Sistema Anicuns para elevar o tratamento dos esgotos.

Outro problema ambiental sério é o tratamento dos resíduos sólidos. A coleta seletiva porta a porta de lixo chegou a ser iniciada, porém apenas uma pequena parte da cidade é atendida. A explicação que se dá reside sobre os altos custos dos caminhões e do processo pós coleta.

Para reduzir esses custos foi criado o Programa de Entrega Voluntária (PEV), que não foi implantado com eficácia. Nele a sociedade levaria o lixo para os pontos de coleta. Um desses pontos já funciona no Conjunto Vera Cruz 1 desde 2004. Esses pontos de coleta são empresas, entidades e até pessoas físicas que abrem espaço para essa atividade.

Infelizmente a parte orgânica do lixo coletado que poderia ser utilizado para produção de energia ainda é simplesmente descartada. Outra destinação poderia ser a compostagem para a geração de adubos orgânicos.

Embora tenha diversos e sérios problemas, Goiânia tem potencial para ter um modelo de cidade social e ecologicamente sustentável. Em nosso meio existem ainda recursos naturais não degradados, como fauna, flora e mananciais hídricos. Assim, é um desafio para o poder público e para a sociedade pensar em alternativas para elevar o nível de sustentabilidade da cidade.

6.4 Problemas estruturais no poder público

O Estado tem um importante papel na condução da vida nas regiões metropolitana. Infelizmente, o Estado de Goiás tem mitigado os esforços para o planejamento urbano e regional. Por exemplo, o Instituto de Desenvolvimento Urbano de Goiás, que era o órgão estadual de planejamento funcionou até a década de 1980 e depois foi extinto.

A Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos órgão estadual não tem conseguido atingir objetivos em suas câmeras técnicas pela estagnação do governo estadual. As fraudes de licenças ambientais tem sido recorrentes.

No município de Goiânia, a Secretaria de Planejamento (SEPLAM) tem perdido competência técnica com programas de demissão voluntária, formação de grupos de trabalho

fora da estrutura forma, enquanto à força política tem sido desconsiderada. Em parte isso se dá pelo total desinteresse no planejamento e em parte pelas tecnicidades sobrevalorizadas em detrimento da contribuição social.

A falta de concursos públicos para técnicos na SEPLAM, há duas décadas, faz com que o processo de renovação de idéias tenha sido interrompido. A rotina tomou conta dos servidores e o pensamento e a preocupação com o futuro da cidade ficou em segundo plano. Por isso, Goiânia não tem um bom planejamento de futuro para as principais questões metropolitanas. Os processos são analisados apenas nos âmbitos técnicos sem uma reflexão global sobre os impactos para o ordenamento futuro da cidade.

A Agência Municipal do Meio Ambiente (AMMA) que teve, felizmente, um caminho diferente. Criada em 2005, como Secretaria Municipal do Meio Ambiente, tem recebido investimentos para preservação das áreas verdes da cidade. A principal ação tem sido a criação de parques e bosques pela cidade. Porém, também carece de técnicos dedicados e de um rumo em longo prazo. Suas câmeras técnicas apresentam profundas disputas políticas

6.5 Problemas da Política Ambiental para a Região Metropolitana de Goiânia.

A região metropolitana de Goiânia ainda não tem uma legislação única tratando do meio ambiente. Esta carência é uma das causas do caótico estado que foi apresentado nos itens anteriores. Embora haja uma secretaria estadual de meio ambiente não existe um esforço de tratar a Região Metropolitana como um conjunto.

Dos municípios da região metropolitana, Goiânia é o único que tem uma legislação voltada para o meio ambiente. O Código Ambiental de Goiânia, de 2003, limita-se a normatizar as deliberações e os procedimentos administrativos. Ele carece de itens de sustentabilidade e de soluções duradouras para os problemas. Investiu-se muito tempo e energia nas tecnicidades sem o devido valor à sustentabilidade futura. Não se tem um conjunto de normas que realmente leve à preservação de nossos mananciais e da área verde da cidade.

Essa realidade precisa ser mudada e esse trabalho procurará, junto com outros, dar um norte para que as futuras gerações encontrem uma qualidade de vida superior à nossa.

7 A PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DO BALANCED SCORECARD NA GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

7.1 Definição de um BSC Ambiental

Como exposto anteriormente, o BSC segue nas suas perspectivas a lógica genérica de atuação em prol de uma estratégia. Entender o encadeamento dessa visão generalista auxilia na definição do modelo de perspectivas a serem adotadas.

Esse trabalho discutiu amplamente uma série de conceitos para determinar qual é o objetivo maior da gestão ambiental e quais os seus principais componentes. Discutiu-se também, ainda que brevemente, alguns aspectos do Balanced Scorecard tradicional.

O objetivo de toda essa longa exposição anterior foi dar subsídios para o estabelecimento de uma nova filosofia na gestão ambiental e propor, com o uso da ferramenta, um plano de ação para que a Gestão de Políticas Públicas Ambientais Urbanas seja mais eficaz.

Primariamente, é preciso entender que a montagem dessa lógica nova deve se encadear de fatores de longo prazo para os de mais curto prazo.

È assim que são estruturadas as visões tradicionais (do resultado financeiro a alcançar para o aprendizado organizacional atual que o viabilizará). Tendo em vista essa lógica qual será o objetivo de longo prazo.

Conforme comentado, a sustentabilidade é o objetivo final das políticas ambientais e é um processo que deve ser controlado e, na medida do possível, viabilizado. Essa viabilização ocorre com a participação dos atores sociais tanto na formulação quanto na implantação e manutenção das políticas públicas.

A implantação das políticas públicas só é viabilizada quando se resolvem os conflitos sociais advindos dela. Aliado a isso se têm as ações governamentais que devem ser integradas no sentido de obedecer á lógica da política implantada.

Por último, têm-se todo o aprendizado social e que é necessário para que seja feita a conscientização de todos os participantes. O crescimento institucional e a aparelhagem urbana necessária para a criação de instrumentos e infra-estrutura urbana que apóiem toda a estrutura acima devem ser definidos.

Desta maneira, têm-se o desdobramento da sustentabilidade em ações do cotidiano que apontam para ela, resolvendo o conflito entre curto e longo prazo na gestão urbana (vide item 4.4).

Pode-se representar esse caminho crítico da seguinte maneira:



Figura 2 - Caminho crítico da Gestão de Políticas Ambientais

A determinação do caminho crítico é o primeiro passo para compreender a situação que está sendo analisada. Ele embasa todas as discussões a seguir.

7.2 As perspectivas do BSC para gestão de políticas ambientais.

As perspectivas são definidas a partir do caminho crítico. Colocando-se as perspectivas de mais longo prazo acima e as perspectivas de mais curto prazo abaixo. Isso se dá assim, para manter-se a coerência estratégica, focando e dando a importância para os objetivos mais amplos.

Desta forma para a Gestão de Políticas Ambientais poderá ser planejadas da seguinte maneira:

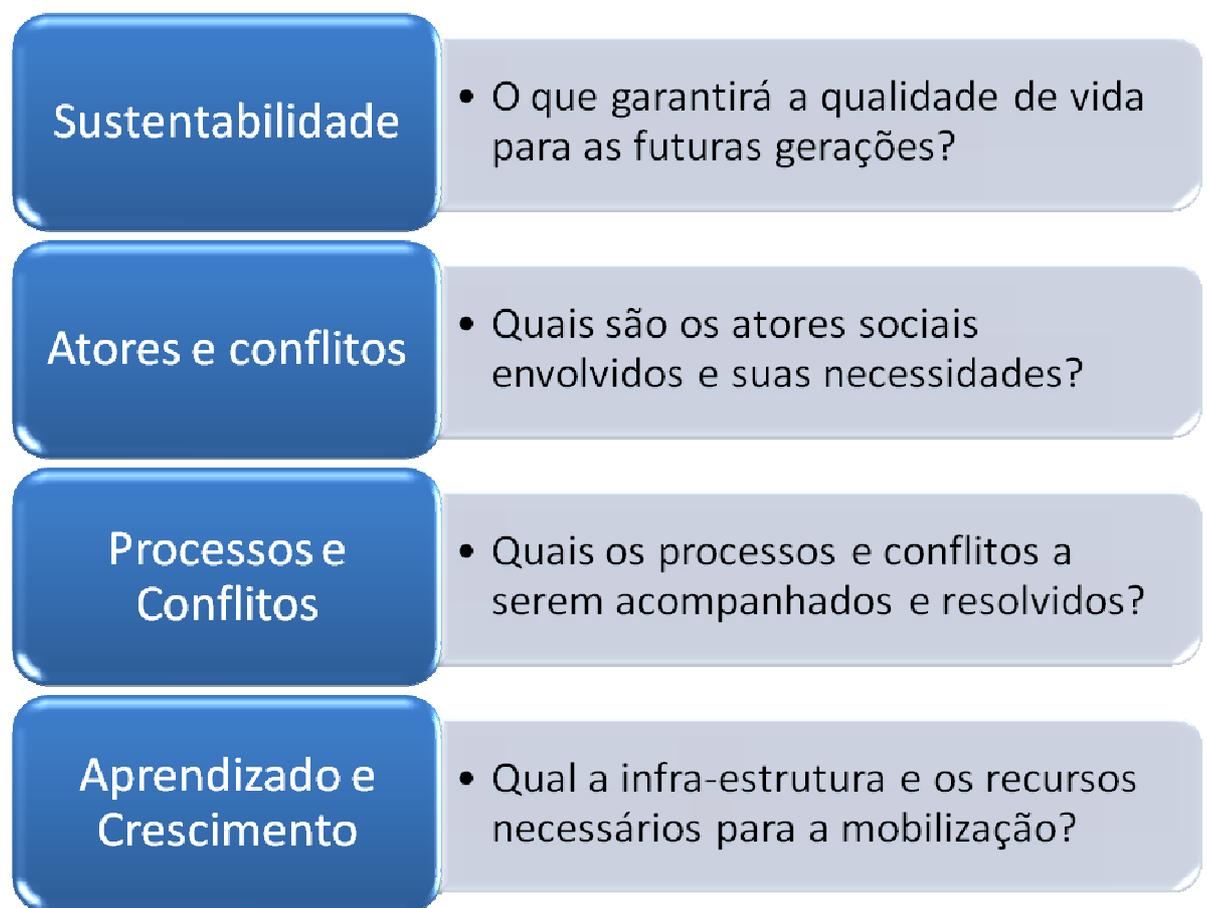


Figura 3 - Perspectivas do BSC de Gestão Ambiental

7.2.1 A perspectiva da sustentabilidade

O objetivo do modelo proposto de BSC é a interação do planejamento ambiental que pode melhorar a sustentabilidade de uma região metropolitana com a estratégia inercial do governo. A sustentabilidade, como objetivo maior, deve estar sempre em foco em qualquer ação pública. O meio ambiente é um tema transversal que permeia todos os outros na Gestão Pública e não pode ser tratado como um assunto alheio.

A melhoria da sustentabilidade almejada deve ter sua história contada pelos atores sociais, processos e conflitos, instrumentos e ações descritos no âmbito do BSC proposto. Como o planejamento urbano é o pré-requisito para a sustentabilidade ele deve necessariamente figurar nessa perspectiva, mas não pode ser o único objetivo a ser perseguido.

Os outros componentes dessa perspectiva têm um caráter duplo. Primariamente servem de alvo maior, objetivos globais a serem atingidos e, por outro lado, definir as linhas mestras das ações e discussões que virão em seguida.

7.2.2 A perspectiva dos atores sociais

Nessa perspectiva são identificados os atores sociais que se relacionam com as questões ambientais. Os autores têm, por sua natureza variada, interesses, atuações e impactos diferentes. Esses grupos, organizados ou não, devem ser considerados como segmentos da sociedade como um todo.

Os atores sociais exercem diversos papéis dentro do cenário de Gestão Ambiental. Eles utilizam recursos, têm expectativas e dão valores específicos para o meio ambiente. Ao mesmo tempo os atores sociais são fonte de degradação e pressão ambiental.

A perspectiva de atores sociais deve ser capaz de demonstrar ao gestor da política ambiental os diversos grupos sociais que influenciam positiva ou negativamente a tendência de sustentabilidade.

Além disso, deve servir de base para a criação da proposta de valor para cada um desses segmentos. Essa proposta de valor deve levar em conta a situação e as necessidades de cada um dos segmentos. Como a adesão dos atores sociais é importante para a efetividade da gestão ambiental, a compreensão das suas necessidades e o alinhamento entre essas e as medidas de preservação ambiental são pré-requisitos para uma maior sustentabilidade.

Em resumo, a perspectiva de atores sociais traduz a sustentabilidade nos grupos sociais que a produzem ou que a prejudica capacitando o gestor a compreender a extensão do relacionamento da política ambiental com a sociedade.

7.2.3 A perspectiva dos processos e conflitos

A perspectiva de processos e conflitos deve identificar os principais processos sócio-ambientais que ocorrem em cada grupo social. Esses processos podem se tornar conflitos quando não estão alinhados com os vetores de sustentabilidade.

O conhecimento dos processos sócio-ambientais urbanos permite ao gestor controlar os impactos ao meio ambiente de forma efetiva. Essa perspectiva deve conter processos atualmente existentes e os que serão gerados à medida que a implementação da política ambiental avançar.

As ações e políticas públicas, geralmente, se preocupam com o dano e a sua reparação. Essa visão tradicional só toma ação na medida em que a degradação acontece, mas não cria uma sustentabilidade real. A própria fiscalização não pode ser efetiva se não forem conhecidos os impactos dos processos e conflitos dos atores sociais na sustentabilidade e no meio ambiente.

A manutenção da política pública deve ser vista como um processo de inovação. Neste processo é importante primeiro identificar as necessidades dos atores sociais e seu relacionamento com meio ambiente, para depois, alinhar os processos e conflitos a fim de atender os atores sociais e buscar sua adesão ao processo de sustentabilidade.

Essa forma de enxergar os processos e conflitos reforça a importância do planejamento, pesquisa e desenvolvimento a fim de encontrar caminhos mais viáveis e socialmente responsáveis para a política ambiental.

7.2.4 A perspectiva dos instrumentos e ações

Finalmente chega-se a perspectiva que traduz a sustentabilidade, as necessidades, processos e conflitos dos atores sociais em ações e instrumentos do dia a dia que devem ser gerenciados para que os objetivos de sustentabilidade sejam atingidos.

Os instrumentos escolhidos e as ações desenvolvidas podem viabilizar ou comprometer a sustentabilidade. Aí reside um dos principais problemas da Gestão. Produzir o alinhamento do objetivo desejado, no caso estudado, a sustentabilidade, com as ações tomadas no presente. Esse alinhamento é necessário, pois são as ações presentes que constroem o resultado futuro.

Esse modelo visa identificar quais ações devem ser gerenciadas com foco no futuro. Os resultados finais das ações e da utilização dos instrumentos não aparecem no curto prazo, mas sim em médio e longo.

Entre os principais assuntos que devem ser tratados nessa perspectiva estão: a capacitação dos atores envolvidos, a qualidade das informações, o conhecimento dos impactos ambientais, a alocação de recursos e os alinhamentos das ações de forma a contribuir para a sustentabilidade futura.

Elevar o grau de sustentabilidade é um desafio ambicioso. A perspectiva dos instrumentos e ações fornece os principais insumos para que esse seja vencido: as pessoas, conhecimento e alinhamento. Embora possam um tanto menos elaborados e, para alguns, menos importantes, os componentes dessa perspectiva, por serem os únicos em curto prazo, estão entre os mais controláveis ou governáveis.

7.3 Aspectos Internos do BSC Ambiental

O BSC deve ser uma representação de uma realidade a ser gerida e dos conflitos que deverão ser resolvidos. O objetivo é auxiliar os gestores públicos a melhorar a sustentabilidade de sua região e concentrar seus esforços presentes em construir um futuro menos agressivo ao meio ambiente. Ao mesmo tempo, deverá servir para publicar as estratégias públicas para os setores da sociedade civil, tornando-a clara para todos de forma que esses se enxerguem dentro do processo e possam dar a sua parcela de contribuição.

Quanto mais clara se torna a estratégia e mais transparente a gestão melhores são as chances de se atingirem os resultados esperados. Isto se dá porque as atenções podem se concentrar nos vetores críticos para a sustentabilidade e nos principais problemas ambientais.

O BSC deve, portanto, passar em dois critérios importantes de análise: a criticidade e a transparência. Todos os elementos devem ser críticos para a melhoria da sustentabilidade, caso os elementos fiquem soltos ou não se relacionem com os demais, a estratégia de gestão adotada será falha. O que pode estar acontecendo é que ou alguma relação entre os elementos não foi propriamente identificada, o que levaria a estratégia a falhar, ou o elemento realmente não se relaciona com os outros e pode ser retirado e se isso não for feito desviará a atenção e dividirá as energias e os recursos com fatos sem importância.

Quanto à transparência é importante quer todos os observadores possam entender a situação ao olhar o BSC e enxergar, além da realidade aparente, suas causas e as medidas que estão sendo tomadas para a preservação ambiental. Quando surge esse nível de transparência os envolvidos podem saber o que se espera deles e auxiliá-los a se comprometer com a proposta geral.

7.3.1 O diagrama e as relações causa-efeito

As perspectivas tratam de parcelas da realidade e o conjunto encadeado de relações de causa e efeito entre os seus elementos permite que os rumos sejam tomados na direção certa e de forma eficaz. O objetivo é que o gestor deve se preocupar resolver os valores da perspectiva de Instrumentos e Ações para que a sustentabilidade seja melhorada.

Essas relações são colocadas de forma organizada em um diagrama, onde constam as quatro perspectivas à esquerda e os seus elementos organizados a direita. A relação de causa-efeito entre os elementos são demonstrados por linhas que ligam os elementos. À medida que se sobe aparecem os efeitos e à medida que se desce, as causas. Por exemplo, tome a seguinte situação genérica:

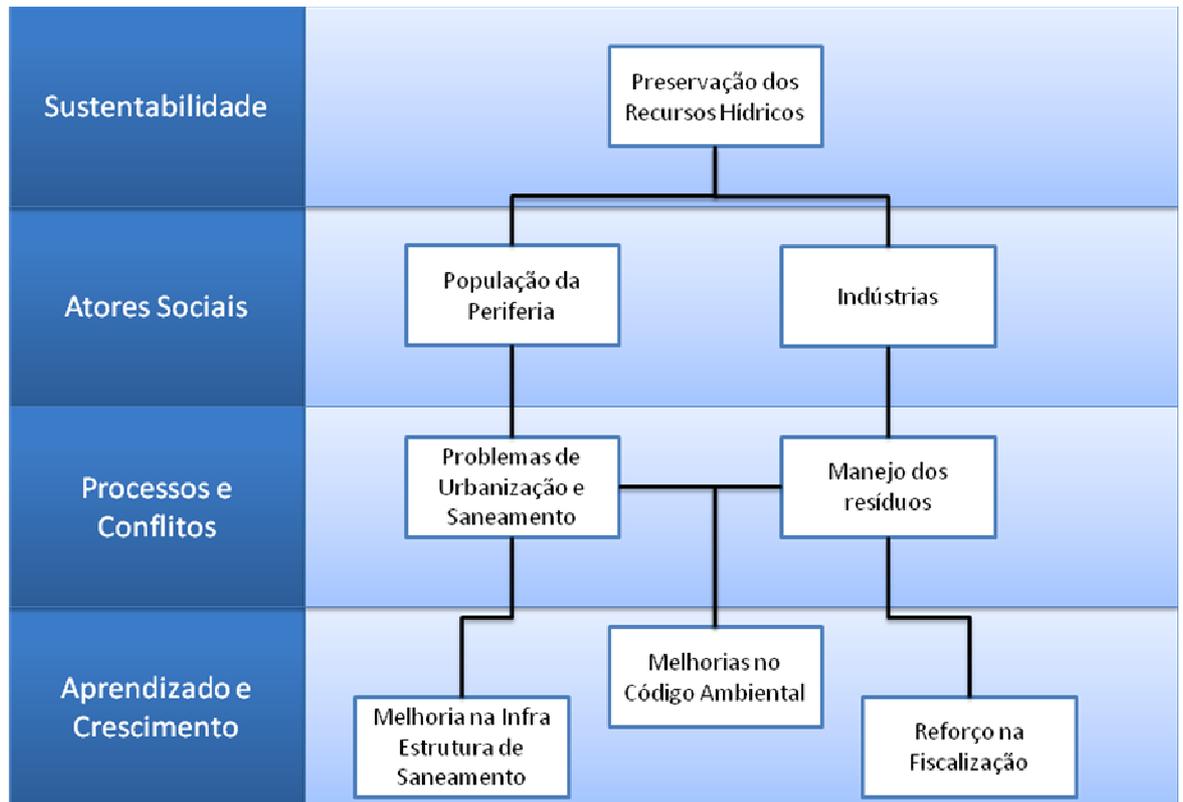


Figura 4 - Exemplo de Relações Causa Efeito Ambientais

O desafio do governo de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos tem como principais atores sociais dois grupos distintos. Os moradores de bairros deficientes e os moradores de bairros urbanizados. A sustentabilidade e a qualidade de vida põem ter significados diferentes para esses dois grupos, pois suas necessidades são distintas. Assim, eles aparecem em caixas distintas na visão de atores sociais.

Os moradores de bairros deficientes têm necessidades de infraestrutura básica, tais como saneamento, esgoto, educação, saúde, representada na visão dos processos e conflitos. Por outro lado, os moradores de bairros urbanizados têm um conflito com o meio ambiente, pois o seu consumismo exacerbado e a geração de lixo degradam o meio ambiente, tanto pela pressão por mais recursos quanto pelos resíduos despejados na natureza. No diagrama, isso é representado na visão de processos e conflitos e pelas ligações com a visão de atores sociais.

A última visão contém as soluções para os processos e conflitos identificados. No exemplo a falta de infra-estrutura deve ser resolvida com a capacitação técnica dos agentes e a melhoria da infraestrutura. Essa última, para ter efetividade deve ser precedida da primeira por isso a “Capacitação Técnica” está ligeiramente acima da “Melhoria na InfraEstrutura” com uma linha entre elas.

7.4 A Aplicação do BSC na Gestão de Política Pública Ambiental em Goiânia.

Com base no modelo proposto e na realidade de Goiânia pode-se propor uma aplicação do BSC Ambiental para a política ambiental da região metropolitana de Goiânia.

7.4.1 Construindo a perspectiva da sustentabilidade

Embora tenha sido criada há 10 anos a região metropolitana de Goiânia não tem um planejamento unificado e nem política pública ambiental para a região. As secretarias de estado não tratam os municípios de maneira conjunta. Esse é um dos principais problemas para que se possa fazer uma boa gestão do meio ambiente.

A sustentabilidade só pode ser aumentada com Planejamento e Gestão de Ações e Políticas que não degradem o meio ambiente por isso esse é o primeiro e mais importante elemento do BSC para a gestão das políticas públicas ambientais de Goiânia, que se chamará a partir deste momento apenas de BSC Ambiental para Goiânia.

Figura 5 – Visão da Sustentabilidade no BSC Ambiental para Goiânia

Tal planejamento deve ser fundamentado na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, na preservação ambiental e na atratividade e controle de investimentos. Essa escolha se fundamenta na discussão dos objetivos das políticas públicas.

Essa nova visão demonstra claramente como deve ser a condução das políticas no futuro de forma a ampliar a possibilidade de uma sustentabilidade para as próximas gerações. As próximas perspectivas demonstrarão caminhos que ampliem as chances de alcançar tal objetivo.

7.4.2 Construindo a perspectiva dos atores sociais

Ao analisar os vetores da perspectiva de sustentabilidade percebe-se que alguns atores sociais atuam na sua realização. A melhoria da qualidade de vida e a preservação do meio ambiente afetam diretamente os moradores dos bairros deficientes e os moradores dos bairros urbanizados. A preservação do meio ambiente tem as ONGs, as IES e o próprio governo como atores principais. No quesito de Atratividade e Controle de Investimentos o governo e os empresários estão relacionados.

Figura 6 – Visão dos Atores Sociais no BSC Ambiental para Goiânia

Os moradores da cidade estão divididos pelos bairros em que moram. Isto porque eles se relacionam e impactam o meio ambiente de formas diferentes.

O governo tem no BSC Ambiental um papel duplo. O primeiro de gestor, pois ele tem a responsabilidade de manter a Política Ambiental aplicável e atualizada. O segundo papel é de

ator social onde tem os seus próprios processos e conflitos e que devem ser equalizados. Quando colocado na visão de ator social apenas se faz menção deste último papel.

7.4.3 Construindo a perspectiva dos processos e conflitos

O próximo desdobramento é a identificação dos processos e conflitos que os atores sociais apresentam.

Conforme exposto anteriormente, Goiânia tem profundas diferenças e contradições. Essas contradições levam a processos distintos. Por exemplo, os moradores dos bairros deficientes (como na região noroeste, por exemplo) sofrem com a falta de infraestrutura urbana. A expansão da cidade e a periferização tem gerado graves impactos ambientais como a contaminação dos mananciais e nascentes no perímetro urbano. Já os moradores dos bairros urbanizados causam outros impactos como o consumismo exarcebado e a geração de lixo excessiva.

Figura 7 – Visão dos Processos e Conflitos no BSC Ambiental para Goiânia

As ONGs entram no cenário com os estudos e ações de defesa ambiental. Elas fornecem valiosas informações para a tomada de decisão. O governo, por sua vez, apresenta uma séria deficiência nos órgãos públicos de planejamento e analisa os projetos de investimento, os aprova na forma de uso de solo e licenças ambientais.

No setor empresarial, na realidade de Goiânia, os principais problemas são o Manejo de Resíduos e a poluição das Empresas de Transporte. Eles não cobrem todos os problemas que podem ser alvo de estudos futuros, mas os dois escolhidos servem para exemplificar todos os outros nesse estudo.

7.4.4 Construindo a perspectiva dos instrumentos e ações

Por fim, na construção do BSC Ambiental para Goiânia temos os instrumentos e ações para resolver os processos e conflitos e atender às necessidades dos atores sociais.

Inicialmente, a falta de infraestrutura deve ser resolvida com a capacitação técnica dos urbanizadores. O planejamento urbano de Goiânia, assim como da sua região metropolitana, é inexistente ou ineficiente. A primeira das ações seria montar uma equipe e capacitá-la a pensar no desenvolvimento urbano e metropolitano.

A capacitação técnica dos responsáveis pelo planejamento urbano auxiliará na melhoria da infraestrutura dos bairros com deficiências urbanísticas. O planejamento e a execução de obras bem planejadas poderiam trazer um impacto positivo na qualidade de vida de milhares de moradores da região metropolitana que vivem marginalizados e excluídos e, sem os equipamentos urbanos adequados, degradam o meio ambiente. Essas ações melhorariam a qualidade de vida dessas populações e ajudariam na preservação do meio ambiente.

A problemática do lixo da cidade deveria ser mais bem tratada na cidade. Além dos problemas de contaminação do aterro sanitário de Goiânia e os impactos negativos à população circunvizinha, existe a coleta seletiva insipiente e ineficiente na cidade. A destinação correta do lixo é uma questão a ser tratada com seriedade numa cidade em franco crescimento populacional.

A deficiência governamental exige que os órgãos de controle e planejamento urbano e ambiental sejam revistos e seus servidores mais bem capacitados. Falta de concursos públicos e treinamentos nessas áreas reclama por ajustes. A própria estrutura governamental precisaria

receber departamentos que tratassem a região metropolitana como uma unidade territorial única.

Figura 8 – Visão dos Instrumentos e Ações no BSC Ambiental para Goiânia

O código ambiental de Goiânia deveria sofrer ajustes para se tornar a principal política ambiental da região metropolitana, as ações de adequação dos órgãos e a capacitação da equipe técnica serão necessárias para que a nova política atenda tanto às necessidades dos moradores quanto do meio ambiente achando as melhores soluções para os conflitos inerentes dessas entidades.

Devido ao imenso impacto da grande frota de carros, motos e ônibus da cidade se faz prioritário que medidas e um extenso estudo venham a efeito para solucionar os problemas de transportes.

Chegando-se às bases do BSC Ambiental para Goiânia temos os vetores de Educação e Conscientização Ambiental que é a base para a capacitação dos técnicos, estudos de defesa ambiental, solução para transportes e a adesão à coleta seletiva de lixo.

O outro vetor base é a monitorização e fiscalização do código ambiental atual e do proposto para a região metropolitana. É essencial para a sua efetividade, a ação das ONGs em denunciar problemas ambientais como um forte aliado. As medidas compensatórias advindas das fiscalizações finalizam o BSC Ambiental para Goiânia.

7.5 Satisfação dos agentes sociais

Conforme já exposto, a satisfação dos agentes sociais é a principal função dos gestores públicos. Mas essas necessidades não são fáceis de identificar e nem são homogêneas no município.

Basicamente elas dependem de fatores como as afinidades políticas e os interesses dos diversos grupos sociais.



Figura 9 – Modelo de Satisfação dos Agentes Sociais

Para que haja melhoria nos indicadores sociais é necessário que os agentes sejam classificados e atendidos de acordo com os seus grupos e interesse e afinidade política. A identificação desses grupos requer a aproximação do poder público com os cidadãos e muita pesquisa.

Entidades de bairro, associações de comerciantes, igrejas e outros conglomerados de pessoas devem ter uma voz mais ativa na elaboração e no controle das políticas ambientais. As decisões tomadas apenas em gabinetes tendem a não atender às necessidades e a agravar os conflitos sociais.

Infelizmente, a sociedade civil é muito pouco organizada em Goiânia. Poucos são os setores que tem associações de bairro. A participação social é mínima. Um programa de mobilização e organização social é necessário para a gestão de quaisquer políticas ambientais.

7.6 A Cadeia de valor da Gestão Ambiental

O processo da Gestão Ambiental tem várias fases. Ele parte desde as necessidades da região até a satisfação das necessidades dos agentes sociais. Podendo ser dividido nas fases de identificação da direção, onde serão definidos os rumos a serem tomados, e a cadeia de realização onde o projeto é colocado na prática.

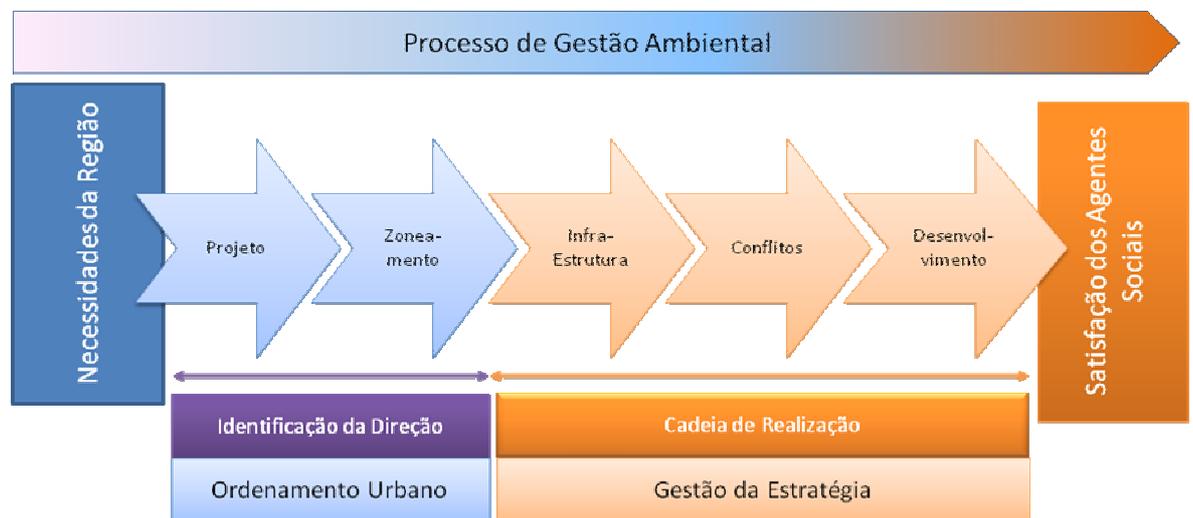


Figura 10 - Processo de Gestão Ambiental

Dentro dessas fases têm-se o projeto (ou plano diretor), a definição das zonas onde serão feitas as intervenções. A criação ou adequação da infra-estrutura, o gerenciamento e minimização dos conflitos sociais envolvidos e o desenvolvimento das ações planejadas.

Os vetores de sustentabilidade podem exigir que o gestor público crie processos novos na cidade. Esses processos têm que ter uma infra-estrutura adequada do ponto de vista da urbanização, sendo que eles podem gerar novos conflitos e exigir novos desenvolvimentos.

O ordenamento urbano e a gestão da estratégia urbana são dois processos que estão ocorrendo a cada momento. No caso de Goiânia, como citado, apenas os conflitos dos impactos econômicos estão sendo considerados. A perspectiva dos processos e conflitos deve ser mais bem trabalhada no sentido de dar um melhor direcionamento para a cidade e seu futuro.

7.7 Geração de valor para a sustentabilidade

O meio ambiente, para ser preservado deve ser considerado como um valor para a sociedade. Gerar este valor é um desafio enorme para os gestores urbanos. Isto se dá porque necessita do envolvimento dos atores sociais.

O valor com que se percebe a realidade a nossa volta depende dos atributos, da imagem e do relacionamento que é realizado. A conscientização em torno das políticas ambientais passa pela cadeia de geração de valor.

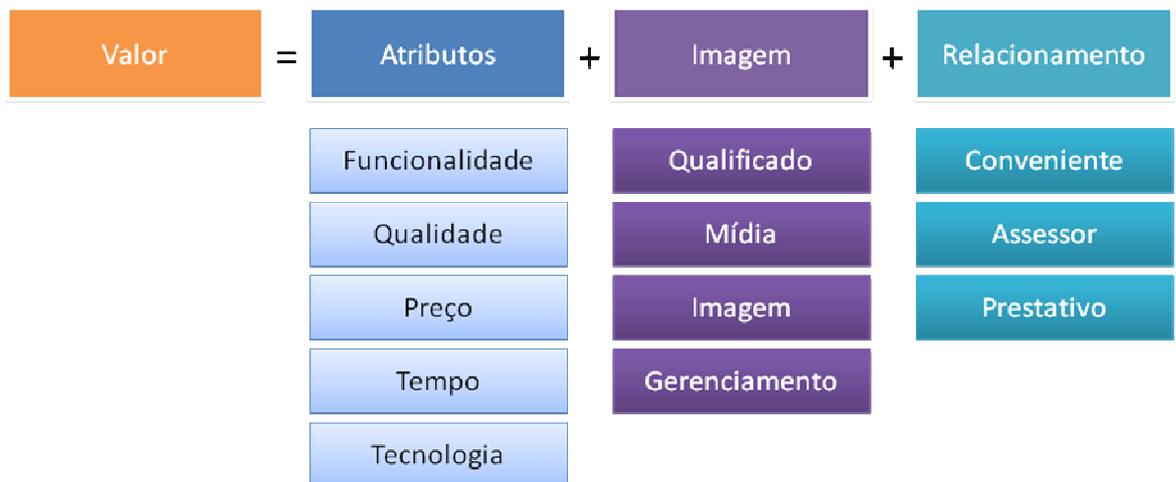


Figura 11 - Modelo de Geração de Valores

Os atributos da política urbana, ou o seu conteúdo, deve estar alinhado com as necessidades e anseios da população. A qualidade tanto da lei quanto do processo que levou a lei é de extrema importância. O Preço que se pagará pela não observância tanto no sentido dos impactos ambientais quanto das multas aplicadas deve ficar claro. Outro atributo importante é o tempo, as realidades mudam com o passar do tempo, e a política tem que se adaptar. A obsolescência faz com que a tecnologia de preservação corra o risco de se tornar ineficaz diminuindo o valor ou a importância da política.

No caso de Goiânia e da Região Metropolitana esses itens devem ser mais bem trabalhados, pois no primeiro caso o código não atende mais às necessidades da cidade e no segundo sequer existe.

O segundo requisito é a imagem com que a gestão é enxergada. Os atributos como a qualificação dos governantes, a exposição na mídia, a própria imagem da cidade e o gerenciamento de seus serviços são importantes.

Os desgastes políticos e a falta de qualificação associada à motivação dos funcionários dos órgãos de planejamento e de meio ambiente enfraquece a gestão como um todo. Apenas fazer ações com objetivos eleitoreiros, como se vê na realidade da Região Metropolitana, não induz a população a se engajar no sentido da preservação ambiental.

O relacionamento do governo deve ser reformulado. O governo deve assumir o papel de assessoria e prestatividade na condução dos problemas ambientais. A aderência às normas não deve ser colocada como entraves, mas como problemas que poderão afetar o futuro da cidade. Isso exige uma remodelação na forma e na estrutura de atendimento dos órgãos hoje envolvidos no assunto.

7.8 Gerenciamento dos conflitos sociais

Como os grupos sociais não são homogêneos ocorre que por diversas vezes surgem conflitos de interesse. O gerenciamento desses conflitos é necessário para o bom andamento da gestão pública.

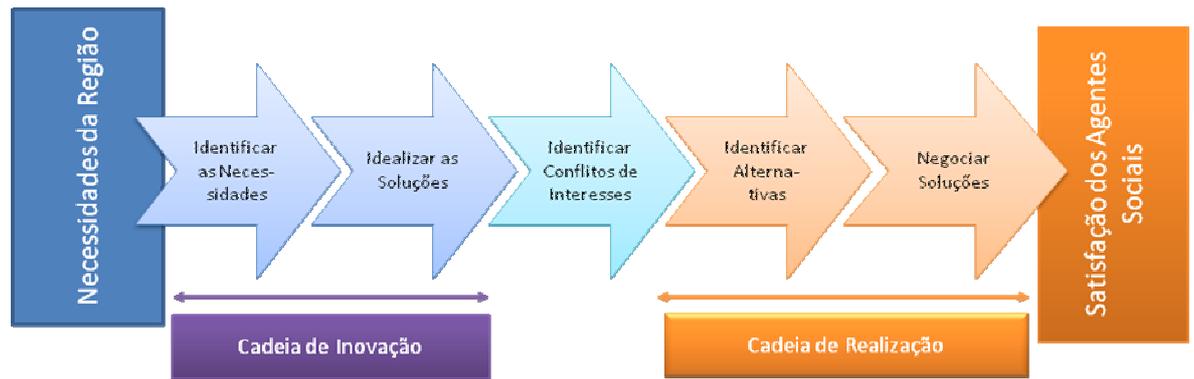


Figura 12 - Cadeia de Gerenciamento dos Conflitos Sociais

Os conflitos surgem de uma cadeia de inovação, uma modificação do *status quo*. O gerenciamento de conflitos deve identificar em cada ação tomada os conflitos de interesse e de ideologia e preparar as alternativas de diálogo e de negociação das soluções. Isto evitará desgastes e surpresas desnecessárias durante o processo de gestão.

8 EXEMPLO DA UTILIZAÇÃO DO MODELO PROPOSTO NO PROBLEMA DA ÁGUA

Apresenta-se a seguir um exemplo de como se pode aplicar o modelo proposto na problemática da água na zona metropolitana de Goiânia

8.1 A perspectiva da sustentabilidade

A sustentabilidade é definida nos três eixos: Melhoria da Qualidade de vida, preservação do meio ambiente e atratividade e controle de investimentos.

Figura 13 – Perspectiva da Sustentabilidade no caso da água

8.2 A perspectiva dos atores sociais

Os atores sociais que influem nesse cenário são os moradores de bairros deficientes, os moradores de bairros urbanizados, o governo e os empresários

Figura 14 – Perspectiva dos Atores sociais no caso da água

A qualidade de vida e a preservação do meio ambiente estão relacionadas com todos os atores, enquanto a atratividade e controle de investimentos estão relacionados apenas com o governo e com os empresários. Isso se dá pois a população não se envolve nesse tipo de investimento.

8.3 A perspectiva dos processos e conflitos

Partindo-se dos atores sociais, podem-se identificar os processos e conflitos. Os moradores de bairros deficientes de Goiânia (como na região noroeste, por exemplo) sofrem com a falta de infraestrutura urbana. Essa área não tem uma utilização racional dos recursos naturais. Essa realidade é resultado do rápido crescimento que leva a uma ocupação desordenada dos espaços urbanos.

Os moradores dos bairros urbanizados causam outros impactos como o consumismo exacerbado e a geração de lixo excessiva, que não sendo dados os tratamentos adequados podem contaminar a água.

O governo, por sua vez, apresenta uma séria deficiência nos órgãos públicos e tem o desafio de tratar a descontaminar a água utilizada no meio urbano. Outro grande desafio do governo é a deficiência que os serviços públicos tem em várias regiões da cidade.

No setor empresarial, na realidade de Goiânia, os principais problemas são o Manejo de Resíduos que acabam contaminando a água que abastece a cidade.

8.4 A perspectiva dos instrumentos e ações

Por fim, apresenta-se a última perspectiva que contém os instrumentos e ações que direcionam para a tendência de melhoria na qualidade da água.

A melhoria da infra-estrutura dos bairros deficientes contribui para a melhoria dos serviços prestados e com o uso mais racional dos recursos. Por outro lado, como a prevenção do êxodo rural, rumo à capital diminuiria o crescimento rápido e desordenado desses bairros. Para isso, seria necessária a capacitação de mais técnicos e urbanizadores. Assim seria possível uma melhor monitoramento e fiscalização dessas áreas.

Nos bairros mais urbanizados, a coleta seletiva de lixo e a reciclagem diminuiriam a pressão sobre os depósitos de lixo que acabam por contaminar a água.

A deficiência nos órgãos de gestão deveria ser resolvida com uma melhor estruturação e adequação em relação às demandas da população. Principalmente no que tange à descontaminação da água. Onde a capacitação de técnicos especializados poderia levar a novas alternativas para resolver o problema.

Outra frente de trabalho está ligada ao tratamento da água com a ampliação do montante de água que é tratada e com a criação de usinas de reaproveitamento desse recurso importante.

Para que isso seja possível seria importante conhecer a demanda da população com profundas discussões com o público que levariam tanto a uma melhor identificação dos problemas, quanto serviria para conscientizar a população da importância de uma contribuição positiva.

Figura 16 – A perspectiva dos instrumentos e ações no caso da água

Medidas de fiscalização e compensatórias auxiliariam no manejo dos resíduos industriais.

Por fim, apresentam-se a melhoria do código ambiental e a educação e conscientização ambiental que ajudariam a alinhar todos os atores sociais.

CONCLUSÃO

A Gestão de Políticas Ambientais é complexa. O rápido crescimento da cidade e das relações existentes nela faz com que se tenha um desafio enorme de dar o rumo mais sustentável possível para uma situação quase que caótica.

O modelo de Gestão, baseado no BSC, apresentado pretende organizar o pensamento em torno do assunto para o mapeamento das ações e instrumentos governamentais que devem ser preocupação no curto prazo que permitirão que a cidade tenha uma sustentabilidade maior no longo prazo.

Quanto a Goiânia, o poder público tem nas mãos a chance de implantar políticas sustentáveis antes que se degrade o meio ambiente de maneira irreversível. A cidade apresenta diversos problemas estruturais e sociais que causam profundos impactos no meio ambiente a sua volta. Ela carece de processos de participação social para a melhoria na qualidade dos serviços públicos para a melhoria das condições de vida no meio urbano. Também o planejamento, quando existente, não é eficaz.

Nesse sentido, ações como a capacitação técnica dos servidores, melhoria da fiscalização e adequação dos órgãos de planejamento urbano se tornam necessários para que a realidade urbana seja melhorada com busca de novas soluções para os problemas da população.

Também a sociedade civil da cidade de Goiânia deve se organizar em associações com interesse em comum e cobrar, do poder público, a resolução de seus problemas participando ativamente no processo de discussão dessas soluções. Enquanto a sociedade civil não tiver participação ativa, a visão das soluções é míope, pois essas serão meramente políticas e não atenderão às necessidades reais dos moradores.

Ao final, espera-se ter contribuído com idéias para a resolução desta problemática tão ampla e complexa. Não se teve a pretensão de cobrir todos os detalhes e variáveis, pois neste âmbito não seria possível. Seu desejo é que essa voz se some a outras vozes e que por fim a tão sonhada sustentabilidade e justiça social se torne uma realidade para as futuras gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Luiz Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. *Finanças públicas, democracia e accountability*. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 216
- ALMEIDA, J. *A problemática do desenvolvimento sustentável*. In: BECKER, D. (org.). *Desenvolvimento Sustentável: necessidade e/ou possibilidade?* Universidade de Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997. 238p.
- ALVES, A. CAFFÉ. *Meio ambiente e a questão metropolitana*. In: *Meio ambiente, direito e cidadania*. São Paulo, Ed. USP, parte II, cap.2, p.11-24, 2002.
- ANDRADE, N. A. et al. *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*. São Paulo: Atlas, 2005.
- BAIN & COMPANY. *Ferramentas para Vencer*. Revista HSM Management, São Paulo, n.º 6, p.56-59, jan-fev/1998.
- BAIN & COMPANY. *Quem tem Medo das Ferramentas Gerenciais?* Revista HSM Management, São Paulo, n.º 19, p.122-130, mar-abr/2000.
- BAIN & COMPANY. *Vencedoras Confirmadas*. Revista HSM Management, São Paulo, n.º 31, p.138-142, mar-abr/2002.
- BANFIELD, E.C. *La ciudad em discusion*. Buenos Aires: Marymar, 1973. 338p.
- BARCELLOS, Paulo F. P. *Estratégia empresarial*. In: SCHMIDT, Paulo (Org.). *Controladoria: agregando valor para a empresa*. Porto Alegre: Bookman, 2002. 262 p. cap. 2, p.39-52.
- BATEMAN, T. S e SNELL. *Administração: construindo vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas, 1998.
- BECK, U. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo, Editora da UNESP, 1997.
- BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.
- BRASIL. *Lei Complementar 14 de 08 de junho de 1973*.
- BRASIL. *Lei Complementar 20 de 01 de julho de 1974*.
- BRASIL. *Lei nº 6.938 de 31 de Agosto de 1981*. Política Nacional do Meio Ambiente.
- BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*
- BRUSEKE, Franz Josef. *Desestruturação e desenvolvimento*. In: *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Leila da Costa Ferreira, Eduardo Viola (orgs.). Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1996
- CAMPOS, José Antonio. *Cenário balanceado: painel de indicadores para a gestão estratégica dos negócios*. São Paulo: Aquariana, 1998

- CARPINETTI, Luiz. C. R. *Proposta de um Modelo Conceitual para o Desdobramento de Melhorias Estratégicas*. Revista Gestão e Produção. São Paulo, vol 7, no 1, p. 29-42, set-out/2000.
- CASTELLS, Manuel (1983): *A questão urbana*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CASTELLS, Manuel. *Cidade, Democracia e Socialismo*, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980. Introdução e cap. 1, p. 13-41.
- CASTRO, Mary G. *Qualidade de vida urbana: um conceito em crítica*. In: Revista Brasileira de Planejamento-IBP, V.5, 1977
- CAVALCANTI E.; NEVES M. F. *Curitiba viável ao turismo* . 2004. Disponível em: <www.fotoserumos.com/curitibaviavel16.htm>. Acesso em: 10 abr. 2008.
- CAVALCANTI, C. *Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva*. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.) *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 21-39.
- CERQUEIRA CESAR, R. *As megalópoles*. In: Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos (EMPLASA). *Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana. O desafio metropolitano. Série documentos (1)*. São Paulo, cap.I, p.3-13, 1976.
- CIDADES (MINISTÉRIO DAS CIDADES). *Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Confea, 2004.
- COOPER. C. *Turismo, princípios e práticas*. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- CORAGGIO, J. L. *Las corrientes de descentralización en America Latina*. Cuad. CLAEH, Montevideo, 16(56):63-78,1991.
- CREUS, Marius Quintana, *Espacios, Muebles y elementos urbanos*. in Serra, Josep M.a, *Elementos urbanos – Mobiliario y microarquitectura*, Barcelona: Gustavo Gili, 1996. pág. 6-14.
- DE GEUS, A. *A em presa viva*. Rio de Janeiro : Campus ; São Paulo: PubliFolha, 1999.
- DIAS, Sérgio. *Indicadores de desempenho*. Porto Alegre: UFRGS, 2001. Apostila do curso PPGEP.
- DIAZ, K. *Los estudios geográficos sobre la calidad de vida en Venezuela*. Revista Geográfica, (102): 55-72, jul, 1985.
- DUTRA, Joel S. *Administração de carreira: uma proposta para repensar a gestão de pessoas*. São Paulo: Atlas, 1996.
- DUTRA, Joel S. *Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna*. São Paulo: Atlas, 2004.
- EASTON, D. *A framework for political analysis*. Prentice Hall: Englewood Cliffs, 1965.
- EVANS, Peter B. e RUESCHMEYER, Dietrich., *The State and Economic Transformation*. IN: P. Evans, D. Rueschmeyer e T. Skocpol (orgs.), *Bringing the State Back In*. New York, Cambridge University Press, 1985.
- FERRARI, Célson *Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo*, Atlas, São Paulo, 1986.
- FERRAZ, S.T. *A pertinência da adoção da filosofia de cidades saudáveis no Brasil*. Saúde em Debate, (41):45-9,1993.

- Ferreira LC. *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Bontempo; 1998.
- FILLION, Louis Jacques. *Visão e relações: elementos para um metamodelo empreendedor*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 33, n. 6, p. 50-61, nov./dez. 1993.
- FOUCAULT, M. *O nascimento da medicina social* In: FOUCAULT, M. Microfísica do poder. Rio de Janeiro, Graal, 1979. p. 79-98.
- FRANCISCHINI, Paulino, G. *Balanced scorecard: integrando estratégia e medidas de desempenho*. [S. l.]: [s. n.], 2002. Mimeografado.
- FRANCISCONI E SOUZA, Jorge Guilherme, Maria Adélia A. *Política Nacional de desenvolvimento urbano: estudos proposições alternativas*. Brasília, IPEA/IPLAN. (Estudos para o Planejamento 15) 1976.
- FREY, K. *Governança Urbana e Participação Pública*. In: ENCONTRO ANUAL ANDAP, 28., 2004, Curitiba. Anais... Curitiba: ANPAD, 2004.
- GALBRAITH, J. R. et al. *Organizando para competir no futuro: estratégia para gerenciar o futuro das organizações*. São Paulo: Makron Books, 1995.
- GANDIN, Danilo. *A Posição do Planejamento Participativo entre as Ferramentas de intervenção na Realidade*. In: Currículo sem Fronteiras, v.1, n.1, pp.81-95, Jan/Jun 2001. ISSN 1645-1384 (online) www.curriculosemfronteiras.org 81. 2005
- GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo, Editora da UNESP, 1991
- Grinover L. *O Planejamento físico territorial e a dimensão ambiental*. Cad Fundap 1989; 9(16):25-32. São Paulo. 1989.
- HABERMAS, Jürgen. (1982), *A Crise de Legitimação do Capitalismo Tardio*. Rio de Janeiro, Edições Tempo Brasileiro.
- HARVEY, David (1980): *A justiça social e a cidade*, São Paulo, HUCITEC.
- HENDERSON, J.C. e VENKATRAMAN, N. *Strategic alignment: Leveraging information technology for transforming organizations*. IBM System Journal, 1993, 32(1), pp. 4-16.
- HERNANDES, Carlos A. M; CRUZ, Cláudio Silva da; FALCÃO, Sérgio Dagnino. *Combinando o Balanced Scorecard com a gestão do conhecimento*. Caderno de 203 Pesquisas em Administração, São Paulo, v.01, n. 12, 2º trim.2000. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq>> Acesso em: 16 set. 2008.
- HSM Management, *Entrevista com Robert Kaplan e David Norton*, HSM Management, Julho-Agosto, 2001
- IAMAMOTO, Marilda V. 2005. *Serviço social no tempo do capital fetiche*. Tese apresentada para fins de inscrição em concurso público de provas e títulos à Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, fevereiro. 2 vols
- JACOBI, P. *Movimentos e políticas públicas*. São Paulo, Ed. Cortez, 1989.
- JUNQUEIRA, Ana T.M. LEITE, Lesley G. *Política municipal de meio ambiente*. In: Caderno do III Fórum de Educação Ambiental. Belo Horizonte: UFMG, 1994. KERLINGER,
- KAPLAN, R. S. NORTON, D. P. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. São Paulo: Campus, 1997.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Organizações voltadas para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

- KOTLER, Phillip. *Administração de Marketing*; a edição do novo milênio. São Paulo: Prentice Hall, 2000.
- LACERDA, Norma; MENDES ZANCHETI, Sílvio; DINIZ, Fernando. *Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial*. EURE (Santiago), Santiago, v. 26, n. 79, dic. 2000. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612000007900005&lng=es&nrm=iso>. acessado 06 fevereiro 2009.
- LE CORBUSIER. *Princípios de Urbanismo*. La Carta de Atenas. Barcelona: Editora Ariel, 1975.
- LEFEBVRE, Henri (1978): *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península.
- LEFEBVRE, Henri (1983): *La revolución urbana*, Madrid, Alianza.
- LEFEBVRE, Henri. *De lo rural a lo urbano*. 3. ed. Barcelona: Península, 1975.
- LEPREST, P. (2000) *Ecologia Internacional*, São Paulo: Senac.
- MARQUES, Eduardo Cesar. *Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos*. In. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. BIB. RJ, p.67 – 102. 1997.
- MARTINS, César. *O Controle de gestão e a contabilidade*. Lisboa: Edições Vislis, 2001.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Construindo a Agenda 21 Local*. Brasília: MMA, 2000.
- MOREIRA, IVD. *Vocabulário básico do meio ambiente*. [online] 2º ed. Rio de Janeiro. Secretaria Estadual de Meio Ambiente; 1997b. Disponível em: [URL:<http://www.semads.rj.gov.br>](http://www.semads.rj.gov.br) acessado em 15/02/2009.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. 2 ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 18
- MOSIMANN, Clara Pellegrinello; FISCH Sílvio. *Controladoria: seu papel na administração de empresas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria Geral da Administração – uma introdução*. São Paulo: Pioneira, 1991.
- MOTTA, P. R. *Gestão estratégica*. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- MOTTA, P. R. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 1996
- NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Mauricio de Carvalho (Org.). *Desenvolvimento Sustentável: a institucionalização de um conceito*. Brasília: Editora IBAMA, 2002.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. São Paulo: Atlas, 1999.
- OLIVEIRA, Francisco de.; PAOLI, Maria Célia. 1999. *Os sentidos da democracia*. Políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes.
- OLVE, Nils-Göran ; ROY, Jan ; WETTER, Magnus. *Condutores da Performance*. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2001
- OLVE, Nils-Göran. ROY, Jan. WETTER, Magnus. *Performance Drivers: a practical guide to using the Balanced Scorecard*. New York: John Wiley & Sons, 1999.

OSMONT, Annik. *Modelo de urbanização para a cidade, totalidade funcional do desenvolvimento econômico e social*. In: Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI? / organizado por Carlos Milani, Carlos Arturi e Germán Solinís. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, pp.169-186.

PAZZAGLINI, M. F. *O desempenho do sistema de planejamento e administração metropolitana*. In: Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos (EMPLASA). Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana. O desafio metropolitano. Série documentos (1). São Paulo. Cap.IV, p.46-57, 1976.

PEREIRA, V. *Planejamento urbano e turismo cultural em Belo Horizonte, Brasil: espetacularização da cultura e a produção social das imagens urbanas*. In: CONGRESSO VIRTUAL DE TURISMO, 2., 2003. Anais... 2003.

PINHO, J. A. G.; SANTANA, M. W. *O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90*. XXIV Encontro da ANPAD.

PROOPS, J. *Realizando um mundo sustentável e o papel do sistema político na consecução de uma economia sustentável*. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 1997. p. 104-111.

RIBEIRO, Luiz C. de Q. *Transformação geofísica e explosão urbana*. In: SACHS, I. e outros (orgs.). Brasil – Um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

ROCCO, Rogério. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

ROCHA, T., PINTO, M. G. C., GIUNTINI, N. *A utilização do Balanced Scorecard como ferramenta de gestão estratégica*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE, 2000, Goiânia. Anais do XVI Congresso Brasileiro de Contabilidade. Goiânia: GO, 2000.

RODRIGUES, Marco A. SCIANNI, Marcelo A. MACIEL, Ana Alice D. *Estratégias metodológicas para a identificação de competências: o caso de uma empresa de manufatura contratada*. In Anais do XXIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Ouro Preto. 2003

ROLNIK, R. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 2001.

RONCA, José Luiz Caruso. *Palestra sobre Planejamento Urbano e Regional*. 1ª Jornada de Urbanismo da UNIABC (27/10/2005). São Caetano, Mimeo. documento divulgação interna: 2005.

SABOURIN, Eric. *Desenvolvimento rural e abordagem territorial*. In: SABOURIN, Eric e TEIXEIRA, Olívio Alberto. Planejamento e Desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002. pp. 21-37

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Geramond, 2002.

SALTK, George. *Tempo: a próxima fonte de vantagem competitiva*. In: MONTGOMERY, Cinthia A.; PORTER, Michael E. (Org). Estratégia: a busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 43-65.

SÁNCHEZ-GARCIA, F. *Buscando um lugar ao sol para as cidades: o papel das atuais políticas de promoção urbana*. In: Revista Paranaense de Geografia, Associação dos Geógrafos Brasileiros, n. 4, 1999. Disponível em: <www.agbcuritiba.hpg.ig.com.br/Revistas/Rpg3/4fernanda.htm> acesso em 16 jun. 2008.

- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *O uso do solo e o município*. 3. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.
- SANTOS, M. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo, Ed.Nobel : Secretaria de Estado da Cultura, 1990. 117p.
- SCHAPIRA, M. F. P. (2000). *Segregação, fragmentação, sucessão: a nova geografia social de Buenos Aires*. Novos Estudos Cebrap, n. 56, março, pp. 169-183.
- SENGE, P. M. *A quinta disciplina*. São Paulo: Best Seller, 1999.
- SENGE, P. M. *The fifth discipline - the art and practice of the learning organization*. London: Century Business, Bantam Doubleday Dell Publishing Group, Inc., 1990.
- SHRIVASTAVA, Paul; HART, Stuart. *Por uma Gestão Ambiental Total*. Revista HSM Management, São Paulo, n.º 6, p.92-96, jan-fev/1998.
- SILVA, Marcelo Kunrath. . *A construção da participação popular*. Sociologias. Dossiê. Ed.UFRGS: Porto Alegre, Ano 1, n. 2, jul/dez. 1999.
- SILVA, Paulo R. G. da. *Qualidade de vida no meio urbano: Aspectos conceituais e metodológicos numa aproximação da problemática ambiental na gestão local*. In: FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- SIMMEL, G. *A metrópole e a vida mental*. In: VELHO, O. G., org. *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1976. p. 11-25.
- SINGER, Paul : *Economia política da urbanização*, São Paulo, brasiliense, 1981.
- SMH DU - Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Plano municipal de habitação: versão para debate*. São Paulo; 2003.
- SOARES, Cristina R. D. *Desenvolvimento de uma sistemática de elaboração do Balanced Scorecard para pequenas empresas*. 2001. 120 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre
- SOARES, Laura Tavares. 2000. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez.
- SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa*. Introdução. In: Caderno CRH. Políticas Públicas. n. 39, Jul./dez, 2003
- SOUZA, Fátima Valéria Ferreira. *Sobrevivendo das sobras: as novas formas de miséria urbana*. (Dissertação de Mestrado) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1995
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- TELLES, Vera da Silva. 2004. *Pontos e linhas de um debate: o urbano como questão*. Paris.
- Therivel R. *Strategic environmental assessment in action*. London : Earthscan; 2004.
- TINOCO, João Eduardo Prudêncio; KRAEMER, Maria Elisabeth Pereira. *Contabilidade e Gestão ambiental*. São Paulo: Atlas, 2004.
- TONI de, J e ARAÚJO FILHO, A. *Planejamento Estratégico e Participativo*. II Curso para facilitadores internos, 2001. Porto Alegre. (texto disponível na Internet em 15/08/2002: http://www.estado.rs.gov.br/planejamento_estrategicoarquivos/página_1/html).

TROPPEMAIR, H. *Atlas da qualidade ambiental e de vida de Rio Claro/SP*. Rio Claro, UNESP, IGCE, 1992.

VILLAÇA, F. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998. 373p.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. *Sociológica. Políticas Públicas en México*. México. Revista del Departamento de Sociologia. Universidad Autonoma Metropolitana, n. 54, Janeiro - abril 2004.

WEBER, Max. *Conceito e categorias de cidade*. In: VELHO, Otávio G. (Org.). *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1987.

WESTPHAL, M.F. *Participação popular e políticas municipais da saúde: o caso de Cotia e Vargem Grande*, 1992. [Tese de Livre-Docência - Faculdade de Saúde da USP]

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)