

GESTÃO AMBIENTAL: APONTAMENTOS PARA UMA REFLEXÃO

Gisela Aquino Pires do Rio
Maria do Carmo Corrêa Galvão

Resumê

Cet article propose une réflexion sur la gestion de l'environnement à partir de l'exposée de deux cas particulièrement représentatifs d'un certain éclatement de cette notion. Pour atteindre ce but, le texte est organisé en deux parties. La première fait une analyse des différentes approches de la gestion de l'environnement. On a constaté une multiplicité de conceptions et une divergence d'intérêts qui façonnent la question. La seconde partie est consacrée à la discussion des instruments de gestion mis en place par des acteurs institutionnels: le gestionnaire issu de la logique industrielle et le gestionnaire public. De cette analyse un certain nombre de points méritent d'être approfondis, notamment en ce qui concerne la nature politique du processus de gestion de l'environnement.

Introdução

A noção de gestão assume, hoje, uma conotação mais ampla do que seu conteúdo original, isto é como procedimentos administrativos no âmbito da empresa. A gestão ambiental apresenta-se como palavra-chave para as estratégias de empresas, de atores públicos, de grupos ecologistas ou, ainda, para programas de partidos políticos. Assim, a noção de gestão ambiental apresenta tantos significados quanto os atores que a reivindicam em seus discursos ou estratégias.

Partindo da idéia de que a questão ambiental "não pode ser apreendida em sua totalidade fora do contexto processual da organização do espaço, que é social e histórica" (Galvão, 1992), envolvendo, assim, múltiplas dimensões em permanente interação, interroga-se sobre as implicações da adoção de um sistema de gestão como instrumento de intervenção. Nesse sentido, a abordagem geográfica pode trazer elementos de reflexão sobretudo no que diz respeito às escalas e às estratégias de intervenção no espaço, ao processo de tomada de decisão e às imposições de atores institucionalizados.

Esse é o eixo que se pretende seguir, sem a pretensão de esgotar o assunto, para situar o debate sobre a gestão ambiental. O objetivo deste artigo é, pois, propor uma reflexão sobre a

noção de gestão ambiental, a partir de dois exemplos de instrumentos empregados em escalas diferentes. O primeiro exemplo examina a definição de gerenciamento ambiental no interior do Sistema de Gestão Ambiental (SGA) utilizado pela *International Organization for Standardization* (ISO), indicando as imprecisões contidas nessa noção que, portanto, está intimamente ligada ao conteúdo primeiro de gestão- como prática administrativa empresarial.

O segundo exemplo analisa o Programa Nacional de Meio Ambiente, instrumento de intervenção estatal, que se propõe a fornecer "subsídios para a gestão ambiental". Esses dois exemplos ilustram de modo singular uma certa fluidez conceitual que vem caracterizando o tratamento da gestão ambiental.

1. Diferentes abordagens da gestão ambiental

Inicialmente restrito a critérios e procedimentos de administração empresarial, o conceito de gestão apresenta, hoje, maior abrangência. Esta abrangência reflete-se nas propostas que tentam qualificar e, portanto, dar "novo" conteúdo, a esse conceito. Ora associado ao processo decisional, ora associado às políticas territoriais, o conceito de gestão começa a exigir uma qualificação que indique seu conteúdo. O exame de publicações recentes aponta para a noção de gestão empregada, além de sua concepção inicial, como processo de negociação para a tomada de decisão (Mermet, 1992), como instrumento operacional para o gerenciamento de unidades espaciais, tais como as bacias hidrográficas (Yassuda, 1989), ou ainda como instrumento de política territorial, associado ao planejamento (Moraes, 1994).

Em sua concepção inicial, a gestão compreende um conjunto de ações e procedimentos sistemáticos aplicados à administração empresarial. O sucesso desta é função da competência do gestor (ou gestores) em coordenar o crescimento da empresa. Ao gestor compete a coordenação de ações e a tomada de decisão para interferir na trajetória e no desempenho da empresa. a gestão ambiental assume, desse ponto de vista, a perspectiva empresarial que se estende ao meio ambiente. Este torna-se, por sua vez, uma variável que pode representar fortes restrições para o desempenho da empresa ou, ao contrário, oportunidades de negócios. Sobre este último aspecto a pesquisa realizada por Tigre (1994) mostra como algumas empresas souberam captar o meio ambiente transformando-o em vantagem competitiva.

Como estratégia de negociação (Mermet, 1992), a gestão ambiental pressupõe que o meio ambiente recubra uma diversidade de estratégias de atores especializados que representam uma certa visão do problema (grupos ecologistas, agentes imobiliários, empresas, órgãos da administração pública, etc.). A negociação impõe-se, sob esta perspectiva, como condição para a tomada de decisão. Nesse processo, as decisões podem referir-se, por exemplo, à uma classificação de áreas (parque nacional, reserva ecológica, zona de proteção ambiental ou, ainda, área de uso múltiplo submetida à legislação específica) que condiciona a utilização do espaço para determinados fins. Entendida dessa maneira, a gestão ambiental exige a coordenação de um ator capaz de operar uma linguagem inteligível entre os diferentes atores especializados e uma distinção entre escalas geográficas. Os atores que operam na escala local possuem estratégias e interesses diferentes daqueles que operam na escala regional e nacional.

A título de ilustrativo, podemos lembrar as bacias hidrográficas que foram definidas como unidades espaciais para o planejamento ambiental pela Lei Federal de Política Agrícola nº 8171/91. O recurso ao emprego das bacias hidrográficas para fins de planejamento, não se faz sem problemas. Um zoneamento ambiental com esse recorte espacial pressupõe três condições necessárias mas não suficientes: a) a formação de consórcios nas esferas municipais, estaduais e federais que aglutinem duas ou mais unidades político-administrativas pertencentes a mesma bacia; b) que os atores especializados estabeleçam um novo arranjo de uma "contabilidade ambiental" permitindo um grau suficiente de organização para a massa de informações que se encontram dispersas ou desorganizadas; c) que os demais atores se identifiquem com esse recorte espacial. Se, por um lado, a bacia hidrográfica permite uma interpretação sistêmica em que se leve em conta as interrelações entre os diversos usos dos recursos nela existentes, por outro lado, ela não se constitui, *a priori*, na unidade espacial para a estratégia dos diferentes atores. Vale lembrar que alguns atores institucionais utilizam-se de outros recortes espaciais. Como veremos mais adiante, o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, estabelece, em seu projeto de cenários para o "planejamento da gestão ambiental", a noção de ecossistema como unidade espacial de referência para o planejamento ambiental.

A aproximação entre planejamento e gestão, tratada com uma preocupação teórico-metodológica (Moraes, 1994), traz importantes elementos de reflexão que merecem ser salientados. Um dos aspectos centrais na questão ambiental diz respeito à caracterização do

meio ambiente como objeto de estudo. Partindo de estudos disciplinares, o meio ambiente tornou-se um objeto difuso passando a ser reivindicado por várias disciplinas. Parece-nos, contudo, que o cerne da questão não se encontra na determinação da "pureza" de um ou outro enfoque. Nesse sentido, a Geografia tem uma contribuição importante no tratamento da questão. O meio ambiente foi, durante muito tempo, o ambiente físico. Esta concepção originou importantes trabalhos que se concentravam na compreensão das interrelações entre fenômenos físicos e humanos. Dessa concepção derivam os conceitos de região natural e zonas fisiográficas. Atualmente, o avanço da disciplina não permite mais tratar o meio ambiente como tal. Os problemas de contaminação e de sobrecarga no meio ambiente manifestam-se através de elementos físicos (assoreamento de rios, deslizamentos de encostas, rebaixamento e contaminação do lençol freático) mas esses problemas são fruto de processos sociais que condicionam a organização do espaço.

Como conceito operacional de políticas públicas, mais especificamente como política territorial, a gestão ambiental está circunscrita à ação pública empreendida por atores institucionais (Moraes, 1994), equiparando-se, nesse caso, à noção de planejamento. A ênfase na ação pública parece, no entanto, negligenciar um aspecto importante da gestão ambiental. Enquanto o planejamento parte de uma pré-idealização sobre a qual se estabelecem as ações de intervenção do ator público, a gestão ambiental implica em se considerar as estratégias dos diferentes atores. Essas serão tanto mais diferenciadas quanto mais estreitas forem as ligações com o local. A gestão ambiental significa incorporar sincrônica e diacronicamente as estratégias de valorização e uso dos recursos disponíveis. Desse ponto de vista, considerar a gestão ambiental como um elemento que acompanha "toda atividade de gestão do território, seja a interveniente sobre o espaço já construído seja atinente ao manejo dos fundos territoriais e de seus patrimônios naturais" (Moraes, 1994: 30) restringe o processo de gestão à intervenção do ator público estruturada hierarquicamente pelos órgãos da administração em seus diferentes níveis (municipal, estadual e federal). Cabe aqui a indagação sobre o significado da expressão gestão ambiental quando imposta como expressão auto-explicativa designando, todavia, antigas formas de intervenção. Entendido dessa maneira, o ambiente pressupõe a efetivação de diferentes estratégias orientadas por diversos agentes que modelam o espaço geográfico, não sendo, portanto, um objeto exclusivo das intervenções do ator público.

2. Dois exemplos de instrumentos de gestão ambiental: ISO 14.000 e o PNMA

A partir dessas considerações, uma análise sobre os instrumentos de gestão ambiental impõe-se com o objetivo de evidenciar alguns pontos problemáticos. Empregado fora do campo da gestão *strictu sensu*, o conceito de gestão ambiental exige uma discussão que caracterize suas ambigüidades e imprecisões. Para efetuar tal discussão, examinaremos dois instrumentos de gestão ambiental concebidos por lógicas distintas e em escalas diferentes: a série ISO 14.000 e o Programa Nacional de Meio Ambiente. Cabe esclarecer que, por um lado, as normas ISO 14.000 constituem um instrumento normativo concebido para balizar a implementação de um sistema de gestão ambiental no interior de uma organização. Nesse contexto, embora a gestão ambiental se aproxime da noção de gestão como prática administrativa, a extensão de um instrumento normativo ao meio ambiente coloca vários problemas, como veremos adiante. Por outro lado, o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA) pretende instrumentalizar as intervenções no espaço através do "planejamento da gestão". Uma discussão sobre o significado desses instrumentos parece-nos bastante oportuna.

2.1 A série ISO 14.000

A preocupação com questões ambientais conduziu as empresa à tentativa de incorporar, na concepção de gestão, os aspectos relativos ao meio ambiente. Não obstante esta modificação, o conceito de gestão ambiental permanece ainda muito associado à sua conotação mais usual, e confunde-se com a idéia de gerenciamento. A nível internacional, as empresas dispõem de um fórum de normatização no qual vem sendo negociado o estabelecimento de normas ambientais que enquadrem as diversas atividades produtivas num Sistema de Gestão Ambiental (SGA). Essas normas, ainda em processo de definição, são conhecidas como série ISO 14.000 (*International Organisation for Standardization*). A partir da noção de gestão e gerenciamento ambiental definidos nos termos da ISO 14.000, ilustraremos, a seguir, algumas ambigüidades contidas nessa noção.

Segundo a definição contida na série ISO 14.000: "o gerenciamento ambiental é um conjunto de rotinas e procedimentos que permite a uma organização administrar adequadamente as relações entre suas atividades e o meio ambiente que as abriga, atentando

para as expectativas das partes interessadas" (Reis, 1995). Uma primeira fonte de confusão se estabelece no que diz respeito à definição mesma da gestão. Enquanto na visão "tradicional" - gestão como prática empresarial- o gestor tem a função de estabelecer e dirigir as estratégias de crescimento da empresa, a adoção de um sistema de gestão ambiental parece querer introduzir uma dimensão "externa" à empresa na medida em que qualifica a gestão a partir das relações entre as atividades da empresa e o meio ambiente. Permanecendo dentro da lógica empresarial, o conteúdo inovador dessa definição- relações entre as atividades da empresa e o meio ambiente que as abriga- supõe que o meio ambiente constitui a porção inerte onde se desenvolvem as atividades da empresa. Trata-se, portanto, mais de um problema de monitoramento efetuado pela empresa do que propriamente uma relação.

Uma segunda confusão diz respeito à delimitação espacial da "área de influência" (área delimitada pela própria empresa como sendo sua área de atuação) da empresa submetida ao processo de gestão. Se o meio ambiente é aquele que "abriga" as atividades da empresa, de que atividades estamos falando? Essas atividades seriam aquelas unicamente ligadas aos processos de exploração e transformação circunscritos à uma única unidade produtiva e, por extensão o meio ambiente seria a área circunvizinha a esta unidade produtiva? Se nessa definição pretende-se abraçar todas as unidades produtivas controladas pela mesma empresa, qual seria, então, a escala de operacionalização de uma "administração adequada" das atividades da empresa?

Um terceiro elemento de imprecisão, refere-se ao fato de se salientar na definição de gestão ambiental que a empresa deve atentar para as expectativas das partes interessadas. Atentar não significa necessariamente atender, nem incorporar expectativas no processo de gestão. Quem cria expectativas? A expectativa existe em função de promessas ou de probabilidades de realização de um evento ou ao comportamento de alguém. Interessa, portanto, saber quais expectativas devam ser consideradas legítimas pela empresa e de que maneira as partes interessadas podem manifestar suas expectativas. Finalmente, o quarto elemento de ambigüidade nessa definição consiste no pressuposto de que as partes interessadas sejam conhecidas *a priori*, independentemente do problema ambiental. Os problemas relacionados aos rejeitos sólidos depositados próximos a uma área residencial restringem as partes interessadas aos moradores dessa área. Ao contrário, os problemas de degradação e desmatamento de extensas áreas de floresta tropical, por exemplo, implicam que as partes

interessadas se manifestem em escalas mais amplas que a local. Em outros termos, a questão que se coloca é a seguinte: como definir as partes interessadas e quem compõe esse grupo? A fluidez da definição sugere que as partes interessadas compreendam principalmente um grupo reconhecido pela empresa como tal; a população imediatamente submetida aos efeitos das atividades da empresa é subentendida como única parte interessada.

Assim, quando entendida como prática de administração, a gestão ambiental refere-se a um instrumento operacional de um grupo de atores institucionalmente legitimado. Se a preocupação com uma gestão ambiental pode ser apontada como um avanço às práticas anteriores, ela não pode ser, contudo, referência para um processo de tomada de decisão ou para uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Essa ressalva é importante, pois nos documentos emitidos pela ISO a gestão ambiental das empresas é apontada como instrumento do desenvolvimento sustentável (Pires do Rio, 1996).

2.2. O Programa Nacional do Meio Ambiente

Concebido como instrumento moderno que pretende responder aos desafios colocados pela crise ambiental, o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA) constitui um importante instrumento de política ambiental. As bases teórico-metodológicas desse programa fundamentam-se em três pontos principais: a) na proposta de regionalização, tendo no conceito de ecossistema a unidade espacial de referência; b) na efetivação de um sistema geográfico de informação operado pelos diferentes órgãos da administração que tratam do meio ambiente, e c) no balizamento do comportamento espacial dos macrovetores que valorizam de modo diferenciado os diversos ecossistemas. Cabem aqui algumas considerações no que diz respeito à utilização dos ecossistemas como unidade espacial para fins de planejamento e à necessidade de se estabelecer uma base de informação geográfica.

Os ecossistemas são definidos como "formações físico-bióticas dominantes das paisagens naturais brasileiras e cujos limites espaciais expressam uma proposta de regionalização do país a partir de uma abordagem predominantemente ambiental" (Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1995:5). Nessa definição, três pontos, de natureza distinta, merecem ser discutidos. Primeiro, ao se considerar os ecossistemas como expressão espacial das formações físico-bióticas, a abordagem ambiental

pretendida retorna aos condicionantes naturais como elementos fundamentais da constituição do ambiente. A ação antrópica, entendida como o conjunto de processos sociais, torna-se um fator desestabilizador do funcionamento desses (eco) sistemas. Do mesmo modo, as formações físico-bióticas dominantes na paisagem natural nos remetem à idéia de um meio ambiente exclusivamente físico regido por processos de ordem natural. A predominância de uma "ordem natural" torna-se evidente na própria nomenclatura dos nove ecossistemas identificados como predominantes na escala nacional: Amazônicos, da Região dos Cerrados, do Pantanal, da Região das Caatingas e Florestas Deciduais do Nordeste, do Meio Norte, da Região de Florestas Estacionais Semi-deciduais, da Região dos Pinheirais, do Extremo Sul, das Áreas Costeiras e da Região de Mata Atlântica. Identificados, os ecossistemas são sistematicamente descritos segundo as características do relevo, dos fatores morfoclimáticos, das estruturas litológicas, da vegetação e da extensão e do uso e ocupação dos solos.

Os ecossistemas evidenciam, assim, a diversidade de domínios que caracterizam o espaço nacional. A ação sobre o meio ambiente restringe-se, entretanto, ao monitoramento dos parâmetros ambientais que expressam, do ponto de vista da abordagem ambiental reivindicada como imperativo de gestão, a qualidade dos elementos bio-físico-químicos que compõem o meio ambiente. Este aspecto constitui o segundo ponto a ser salientado. Centrado nos elementos de qualidade, o monitoramento dos fluxos presentes em determinado ecossistema encontra seu caráter operatório na idéia de correção de uma situação indesejável e de controle de parâmetros ambientais. Esta concepção se aproxima do Sistema de Gestão Ambiental. Trata-se, por conseguinte, de uma lógica técnica na qual o meio ambiente é passível de gerenciamento. Esta lógica é portadora de uma determinada visão da questão ambiental e do meio ambiente. O gerenciamento permite, através de técnicas de controle e monitoramento, a legitimação da idéia de que a questão ambiental é unidimensional: ela é física.

As tentativas de se trabalhar um conceito operacional, como o de ecossistema, esbarram num problema de fundo que até o momento permanece esquecido. Trata-se da superposição de diferentes recortes espaciais. Este aspecto é relevante quando se trata de uma proposta de intervenção e constitui o terceiro ponto a ser salientado. As divisões político-administrativas constituem, até o presente, a base espacial da ação institucional, do levantamento estatístico, da tomada de decisão e de reconhecimento dos agentes sociais, institucionalizados ou não. Por ser multidimensional, a questão ambiental expressa dinâmicas

de natureza distinta cuja expressão espacial dificilmente pode ser apreendida pelos recortes espaciais fundamentados em critério único e limites rígidos.

No que diz respeito às bases teórico metodológicas, a formação de um sistema de informações geográficas *latu sensu* não fornece indicações suficientes sobre o tratamento dos dados. A formação de um sistema de informações pauta-se, ainda, na caracterização de uma situação atual, sem, contudo, fornecer indicações sobre os processos e ações de agentes que condicionam o quadro atual. Nesse sentido a própria especificação de paisagem implica, do ponto de vista conceitual, a idéia de acumulação de processos pretéritos na caracterização de uma paisagem atual. Ao considerar como unidade espacial os ecossistemas dominantes nas paisagens naturais, o PNMA coloca um problema de escala. As informações geográficas necessitam traduzir os processos que atuam no meio ambiente. O desafio parece situar-se, portanto, na delimitação de um sistema de informação que caracterize os diferentes processos que configuram a questão ambiental.

Considerações Finais

As questões levantadas ao longo desse texto apontam para a necessidade de melhor balizar o tema gestão ambiental. Do ponto de vista das empresas, a série ISO 14.000 constitui um instrumento importante que, no entanto, deve ser entendido como uma das formas de manifestação de interesses de um único grupo social. A projeção desse instrumento fora do âmbito da empresa é inoperante. A proposta de um planejamento da gestão tal como sugere o PNMA parece reintroduzir o planejamento como nova modalidade da intervenção pública reivindicando a gestão como prática da administração pulverizada nas diferentes esferas de governo. Para que consista em uma ação eficiente, torna-se imprescindível o conhecimento dos mecanismos de conformação da realidade, tendo no enfoque multidisciplinar sua consolidação. A efetivação da gestão ambiental, entendida, em última instância, como prática calcada na realidade, exige a compreensão da dinâmica dos processos que configuram estruturalmente esta realidade. A gestão ambiental pressupõe a diferenciação de estratégias e interesses dos agentes modeladores do espaço geográfico. A gestão ambiental é, portanto, um processo de natureza política.

Bibliografia

- GALVÃO, M. C. C. (1992), "Focos sobre a questão ambiental no Rio de Janeiro". In: ABREU, M. A. (org.) *Natureza e Sociedade no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca.
- GANA/ ABNT (1995), *O Brasil e a futura série ISO 14.000* Rio de Janeiro: ABNT, mimeo.
- ISO/TC207/ SC/ WG2 (1995) *Environmental System- General Guidelines on Principles, System and Supporting Techniques*, Committee Draft, mimeo.
- JOLY, H. (1995) "La construction sociale d'un "problème écologique" et sa gestion politique" *Annales des Mines*, setembro, pp. 68-79.
- MERMET, L. (1992), *Stratégies pour la gestion de l'environnement* Paris: L'Harmatan.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL (1995), *Os ecossistemas brasileiros e os principais macrovetores de desenvolvimento: subsídios para o planejamento da gestão*, Brasília: MMARH.
- MORAES, A. C. R. (1994) *Meio ambiente e ciências humanas*, São Paulo: HUCITEC.
- O'RIORDAN, T (1995). "Frameworks for choice: core beliefs and the environment" *Environment* 37 (8) outubro, pp. 4-29.
- PIRES DO RIO, G. A. (1996), *Gestão ambiental: uma avaliação das negociações para a implantação da ISO 14.000*. Estudos e Documentos 33. Rio de Janeiro: CETEM/CNPq.
- REIS, M. (1995), *ISO 14.000: gerenciamento ambiental: um novo desafio para a sua competitividade*, Rio de Janeiro: Qualitymark Ed..
- SANCHEZ, J-E. (1981) *La geografia y el espacio social del poder*, Barcelona: Realidad Geografica/ Los libros de la Frontera.
- TIGRE, P. (coord.) (1994), *Tecnologia e meio ambiente: oportunidades para a indústria*, Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- VEIGA, J. E. (1993), "A insustentável utopia do desenvolvimento" in: LAVINAS, L. et alii (org) *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*, São Paulo: HUCITEC.
- YASSUDA, E. R. (1989), "O gerenciamento de bacias hidrográficas", *Cadernos Fundap* ano 9 (16), pp. 46-53.