

Não-linearidade entre Desenvolvimento e Urbanização: impactos sobre a política ambiental municipal

*Camila L. Gramkow**

Resumo

O trabalho busca contribuir para o debate sobre meio ambiente a partir de uma perspectiva conciliadora, que rompe com a visão do meio ambiente como limitador ao desenvolvimento. Faz-se uma breve avaliação do estado da arte da política pública de defesa do meio ambiente e, em particular, da política ambiental no Brasil, destacando a atuação local (municipal), foco deste trabalho. Apresentam-se, em seguida, os recentes dados que, surpreendentemente, à primeira vista, apontam para o melhor desempenho das regiões rurais em termos de desenvolvimento em relação às regiões urbanas do país, expondo possíveis explicações para essa não-linearidade entre desenvolvimento e urbanização. O objetivo é identificar as implicações para a política ambiental municipal dessa não-linearidade. O principal resultado é que a realização de uma política ambiental municipal forte em regiões rurais, conjuntamente com outras medidas, possui grande potencial para engendrar um processo de desenvolvimento sustentável nessas regiões, capaz de provocar, ao mesmo tempo, crescimento econômico, defesa do meio ambiente e melhorias sociais.

Abstract

This paper aims to contribute to the debate on the environment from a conciliatory perspective, which disrupts the view of the environment as limiter to development. A brief assessment of the state of art of environmental protection public policy and, particularly, of environmental policy in Brazil is made, highlighting the role of local (municipal) action, which is the focus of this paper. Next, recent data are presented, which, surprisingly, at a first glance, indicate better performance of rural areas in terms of development in relation to urban areas within the country and possible explanations for this non-linearity between development and urbanization are suggested. The objective is to identify the implications of this non-linearity on municipal environmental policy. The main outcome is that the execution of a strong municipal environmental policy in rural areas, in conjunction with other measures, has a great potential to engender a process of sustainable development within these areas, which is capable of arousing, simultaneously, economic growth, environmental protection and social improvements.

Sessões Ordinárias

Área: 6. Economia Agrária, Espaço e Meio ambiente

Subárea: 6.2. Economia Agrária e do Meio Ambiente

* Aluna de mestrado em Economia no Instituto de Economia/UFRJ.

Introdução

Meio ambiente é um tema cuja relevância tem crescido rapidamente nas últimas décadas. Não apenas os amantes da natureza, mas a sociedade em geral tem despertado para o assunto, que tem cada vez mais se mostrado transversal, impactando diversos setores da economia, e cuja negligência pode produzir efeitos indesejáveis – e até mesmo destrutivos. Para além da visão da atenção às questões ambientais como um limitador ao desenvolvimento econômico, tem-se argumentado, recentemente, que, ao contrário, existe um campo imenso de oportunidades que podem surgir a partir da perspectiva da sustentabilidade. As políticas públicas são um dos principais meios de que a sociedade dispõe para lidar com essa nova realidade que se impõe e que, ao que tudo indica, levará a uma nova fase do capitalismo. Este trabalho traz contribuições para se pensar o meio ambiente nesse sentido, destacando o papel da ação local.

O objetivo deste trabalho é buscar compreender os impactos da não-linearidade entre desenvolvimento e urbanização sobre a política ambiental municipal no Brasil.

Para tanto, é apresentado um breve panorama sobre política pública ambiental e política ambiental brasileira, com destaque para a atuação municipal, o que é feito na primeira seção. Apura-se que a busca pela inserção da defesa do meio ambiente no campo da política pública demonstrou haver muitas peculiaridades. Para alguns autores, é necessária uma revisão completa da teoria de políticas públicas. No caso do Brasil, constata-se que a política ambiental está muito avançada no plano institucional e muito precária no plano organizacional e operacional. O município é capaz de exercer sua política ambiental com grande autonomia, podendo exercer uma atuação diferenciada, tanto na importância quanto na natureza de sua participação.

Contrariamente ao senso comum, foram produzidas evidências, recentemente, de que urbanização e desenvolvimento não caminham sempre lado a lado. Essa relação, surpreendente à primeira vista, é analisada em maiores detalhes na segunda seção, dedicada a esse assunto. A partir da constatação de um desempenho nitidamente superior de regiões consideradas rurais em termos de desenvolvimento em relação às demais regiões, especialmente em relação às grandes metrópoles, busca-se apreender possíveis explicações para tal resultado. Sugere-se uma hipótese, ainda a ser testada, de que o melhor desempenho das regiões rurais está baseado na provisão de bens e serviços locais exclusivos, diferenciados e capazes de elevar a qualidade de vida, o que indicaria uma força dinâmica sustentada na economia residencial, em associação ao fornecimento de serviços públicos básicos e políticas que estimulam a inserção mercantil de atividades econômicas de pequena escala.

Caso essa hipótese se sustente, o que tem sido sugerido por alguns pesquisadores, como Laurent Davezies¹, isso provoca implicações importantes sobre a política ambiental municipal, que são sugeridas na terceira e última seção. Por fim, segue uma conclusão.

1. Política ambiental municipal

1.1 Política pública e meio ambiente

A política pública surgiu há pouco tempo como um campo de investigação em si, subárea da ciência política. Anteriormente, era vista somente como *output* do sistema político, em que os *inputs* eram as demandas e articulações de interesse, com foco em processos decisórios sobre a formação dessas políticas. “Na verdade, há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação.”² Pode-se distinguir, conforme Faria (2003) *apud* John (1999), cinco grandes vertentes analíticas dessa subárea: i) a institucional; ii) aquela referente à percepção de formas de atuação e do impacto dos grupos e das redes; iii) abordagens que destacam condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; iv) a teoria da escolha racional; e v) abordagens que dão ênfase ao papel das idéias e do conhecimento. “No Brasil, porém, apesar do *boom* das duas últimas décadas, o campo da análise de políticas públicas ainda é bastante incipiente, padecendo de grande fragmentação organizacional e temática e tendo uma institucionalização ainda precária.”³

Não existe uma definição única de política pública. Ela pode ser vista como uma ação do estado que tem um sentido, ou como um produto das interações intra e extra governamentais, ou como uma regra aplicada por uma instituição governamental, ou como toda ação estatal, entre outros. Há perspectivas mais e menos conservadoras sobre a política pública. Por um lado, por exemplo, há a visão da política pública como *muddling through* (“sair da lama”), seguindo Charles E. Lindblom, em que se supõe um ambiente caótico de organizações ineficientes em operação sem solução, i.e., em que não é possível sair da lama. Por outro lado, seguindo Aaron Wildavsky e Giandomenico Majone, a política pública pode ser entendida como complexidade da ação conjunta, uma situação em que emergem características determinadas pela argumentação, pela informação e pela persuasão.

Theodore J. Lowi desenvolveu uma tipologia muito conhecida. De acordo com ele, há quatro tipos de políticas públicas. As distributivas referem-se àquelas políticas em que se distribuem

¹ Conforme Favareto, Abramovay (2009) *apud* Davezies (2008)

² Faria (2003), p. 22

³ Faria (2003), p. 23

recursos de modo que a sociedade em geral paga, i.e., não há algum (ou alguns) grupo(s) específico(s) que arca(m) com os custos dessa política. As políticas públicas regulatórias não distribuem recursos, mas criam regras e burocracias. As políticas redistributivas são aquelas que envolvem distribuição de recursos de maneira que um grupo (ou mais) paga por isso. Por fim, as políticas constitutivas envolvem a alteração da *polity* (instituições).

Assim como as políticas públicas, o meio ambiente também se tornou tema de relevância apenas recentemente. Os primeiros desastres ambientais e preocupações com relação à exaustão de recursos naturais provocaram o despertar para o problema. Quando se fala em problemas ambientais, as questões ligadas a políticas públicas tornam-se ainda mais complexas, pois se trata de problemas multidimensionais, interconectados, interativos e dinâmicos. Para os administradores públicos, os problemas ambientais são considerados enormemente complexos e sérios, levantando questionamentos morais que pareciam resolvidos e desafios tecnológicos que poucos poderiam haver antecipado. *“Against the expectations of the administrative mind, this view focuses on problems that may be entirely unmanageable and, at the very least, call for a thorough revision of administrative inquiry and practice. (...) Environmental politics, moreover, stands apart from conventional interest-group politics and thus bears a distinctive relationship to the state and the administrative world generally.”*⁴ Há um paradoxo nessa percepção, pois ao mesmo tempo em que os problemas ambientais parecem ser pouco conhecidos, já se sabe o suficiente para se apreender a urgência da ação pública.

Um dos conceitos mais relevantes para o estudo do meio ambiente é o direito transindividual, que é o direito que transcende o indivíduo, ultrapassando os limites de direito e dever individuais. Existem três tipos de direitos transindividuais, quais sejam: i) o direito individual homogêneo, em que o titular do direito é uma pessoa determinada e o bem em questão é divisível; ii) o direito coletivo, no qual os titulares do direito são, em princípio, indeterminados, mas podem ser determinados com algum esforço e os bens são indivisíveis; e iii) direitos difusos, nos quais os titulares são indetermináveis e os bens são indivisíveis. É especialmente sobre os direitos difusos, que envolvem os interesses das futuras gerações, que são construídas as políticas públicas ambientais.

Outro tema relevante para se entender a relação entre política pública e meio ambiente é a administração ambiental (*environmental administration*). A administração ambiental possui as seguintes características, de acordo com Paehlke, Torgerson (2005): a) é não-compartmentada, i.e., não pode ser confinada a subdivisões do governo, pois seus limites são indefinidos; b) é aberta no sentido da transparência; c) é descentralizada, sem prescindir de centralização; d) é anti-

⁴ Paehlke, Torgerson (2005), p. 315-16

tecnocrática, pois considera igualmente importantes outros fatores além da *expertise*, como a experiência, os interesses de classes e outras influências, favorecendo a democracia; e e) é flexível.

É importante ter em mente que há especificidades inerentes à política pública ambiental. Nesse sentido, ela trata de bens de natureza pública, cuja alocação destina-se a beneficiar uma coletividade não-identificável e desprovida de representação política, especialmente no tocante aos interesses difusos. Além disso, a política ambiental envolve questões em torno das noções de desenvolvimento e de sustentabilidade. Ela também tem abrigado uma agenda cada vez mais ampla, pois seu objeto está em constante expansão. Ela lida com ações coletivas que envolvem muitos atores e uma pluralidade de organizações. É um tipo de política cujas escalas espaciais e temporais são múltiplas. Em uma apologia a *small is beautiful*, muitos ambientalistas defendem a ação local, mas é necessário haver também centralização, pois emergem questões que demandam estratégias nacionais e globais. A política ambiental também envolve uma dimensão ética, sendo que muitos associam a crise ambiental a uma crise moral. Ela trata de problemas altamente complexos envolvendo alto grau de incerteza, de modo que o processo de produção dessa política passa por um processo de aprendizado e de experimentação. Em função disso, o conhecimento científico adquire grande importância e poder de influenciar as decisões. Todavia, é preciso atentar para que a população desprovida de tais conhecimentos não fique excluída da política ambiental, de maneira que haja participação cidadã. Por fim, por todos esses motivos, a política ambiental demanda inovações organizacionais e institucionais. Ela é, assim, um novo tipo de política que não se enquadra nos modelos tradicionais da *policy analysis*.

Com relação às políticas públicas municipais em defesa do meio ambiente, que são o foco deste trabalho, “Não há um corpo teórico consolidado que trate do papel das instâncias governamentais locais na defesa do meio ambiente, nem modelos teóricos a serem aplicados para explicar situações concretas.”⁵ Mas isso não torna o tema intratável, conforme veremos.

1.2 O caso do Brasil

No Brasil, é preciso destacar, não existe, juridicamente, uma definição exata de meio ambiente. Ele é considerado uma noção ampla demais e ao mesmo tempo insuficiente, pois é excessivamente vaga e inespecífica. A seguir, será dado um panorama geral da política ambiental no Brasil, destacando a atuação municipal.

O modelo de política ambiental brasileiro repousa sobre a atuação comum das três instâncias de administração e governo. Assim, o município está tão empoderado quanto os demais entes governamentais para defender o meio ambiente. Pode-se considerar que a política ambiental

⁵ Neves (2006), p. 4.

brasileira está muito avançada no plano institucional e muito precária no plano organizacional e operacional. O arcabouço institucional da gestão e da política ambiental é dado pelo SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente), que foi instituído em 1981. Sua estrutura é composta por um órgão superior, um órgão consultivo e deliberativo, um órgão central, um órgão executor, órgãos seccionais e órgãos locais.

O órgão superior é composto pelo Conselho de Governo, que tem a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, mas nunca exerceu efetivamente sua função.

O órgão consultivo e deliberativo é o CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente), que acabou assumindo a função do Conselho de Governo e é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente. A finalidade do CONAMA é assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. O CONAMA reúne diversos setores da sociedade, representando todas as entidades político-administrativas, Ministérios e órgãos setoriais e a sociedade civil organizada, e tem o caráter normativo dos instrumentos da política ambiental.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é o órgão central, cujas funções são formular, planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes para o meio ambiente.

O IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) é o órgão executor e está subordinado ao MMA. Sua finalidade é executar e fazer executar as políticas e diretrizes governamentais definidas para o meio ambiente.

Os órgãos seccionais são os da administração pública federal e estadual relacionados à proteção ambiental. Por fim, os órgãos locais são os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Como se vê, o SISNAMA é caracterizado por uma estrutura matricial e descentralizada e também pelo fato de prescindir de personalidade jurídica. Ele provê a articulação dos órgãos ambientais existentes em todas as esferas da complexa administração pública brasileira de modo sistêmico.

Considera-se que a moldura institucional da proteção do meio ambiente no Brasil trouxe algumas inovações institucionais, tais como os órgãos colegiados de gestão, a responsabilidade objetiva sobre o dano ambiental, o princípio do poluidor-pagador, a concepção do meio ambiente como um bem de natureza pública, coletivo e de interesse difuso, a presença do Ministério Público, o princípio da precaução, convênios e consórcios, entre outros.

O federalismo ambiental brasileiro é caracterizado pela atribuição de competências, materiais e legislativas, aos três entes federados e à sociedade. Assim, as competências materiais (ou de implementação) são comuns a esses atores. União, estados e distrito federal são concorrentes em termos de competências legislativas, cabendo aos municípios um papel suplementar e ligado ao interesse local. Contudo, o federalismo ambiental brasileiro possui uma estruturação incompleta, na medida em que é formalmente cooperativo, mas prescinde de lei complementar que vise ao estabelecimento das normas que rejam o compartilhamento das competências comuns. Em outras palavras, são indefinidos princípios e condições de cooperação. Tais indefinições implicam na incompletude da arquitetura da política ambiental e do próprio SISNAMA.

Segundo Neves (2006), a política ambiental pode ser dividida, no Brasil, em quatro fases para fins descritivos, sendo seus limites temporais imprecisos. A primeira fase é a da pré-história da política ambiental, que compreende o período entre o final do século XIX e o final da década de sessenta do século XX. É caracterizada por iniciativas mais ou menos fragmentadas, sem preocupações explícitas com problemas ambientais. A segunda fase é a abordagem setorial da defesa do meio ambiente, que se estende desde o final da década de sessenta até o início da década de oitenta. Nessa fase, questões que se tornam parte dos debates internacionais, especialmente a partir do Clube de Roma, passam a integrar a pauta nacional. As políticas públicas são caracterizadas pela concepção desenvolvimentista, pela centralização das decisões e de fontes de financiamento, por fragmentação institucional, pela setorialização das políticas e por exclusão sócio-política. A terceira fase é a estruturação da matriz institucional de defesa do meio ambiente, que se desenrola ao longo da década de oitenta. Essa fase é considerada unanimemente como o período de mudanças decisivas para a institucionalização da política ambiental no Brasil, inaugurando a abordagem sistêmica da ação estatal no campo ambiental. Também nesse período se consagra a noção de desenvolvimento sustentável no plano internacional e, no plano nacional, realizam-se diversas medidas inovadoras em termos de política ambiental, com destaque para a criação de lei federal que estabelece princípios, objetos, instrumentos e o sistema de política em gestão ambiental nacional. Por fim, a quarta fase se inicia no início dos anos noventa e perpassa os dias de hoje. Trata-se de uma fase de consolidação e aperfeiçoamento. Discute-se o papel do estado na resolução de conflitos e ocorre um processo de descentralização da gestão ambiental, com a criação de órgãos locais (municipais) para meio ambiente.

No caso do Brasil, boa parte das questões ligadas a meio ambiente estão sob tutela dos municípios, que possuem uma atuação diferenciada, tanto na importância quanto na natureza de sua participação. O exercício da responsabilidade ambiental do município se dá de maneira diferenciada por conta da natureza das estratégias disponíveis e da escala de atuação.

É importante destacar que os municípios brasileiros formam um universo caracterizado por grande pluralidade, heterogeneidade, desigualdade e, conseqüentemente, complexidade. Existem no país 5.560 municípios que diferem entre si extraordinariamente em termos econômicos, sociais, demográficos, fiscais, ambientais, de estruturas administrativas e de governança. Vê-se, na figura a seguir, a malha municipal do Brasil no ano de 2001. A diversidade de configurações municipais indicará particularidades que podem influir na escolha dos arranjos organizacionais para a defesa ambiental.

Figura 1. Malha municipal brasileira



Fonte: IBGE, Malha Municipal Digital do Brasil, 2001.

Os municípios brasileiros são autônomos, condição conquistada a partir da Constituição de 1988, quando se tornaram entes federados capazes de gerir seus próprios assuntos dentro de um campo pré-fixado por instância superior (Constituição Federal) nos planos organizativo, político, administrativo e financeiro. Tal autonomia é fundamentada na (i) capacidade de auto-organização, através de elaboração própria de Lei orgânica e de legislação própria sobre áreas de sua competência; ii) capacidade de autogoverno, através da eleição de prefeito e vereadores; e iii) capacidade de auto-administração, através do poder de prestar serviços de interesse local, da decretação de tributos, da aplicação de rendas e do poder de polícia administrativa inerente às suas competências. Entretanto, essa autonomia é acompanhada por interdependência, uma vez que o município atua em um ambiente federado. Entre os maiores desafios dos municípios brasileiros está

a superação de práticas clientelistas e patrimonialistas, que durante muito tempo caracterizaram amplos setores da administração pública.

“O *status* dos municípios é de inédita autonomia na Federação brasileira: nunca desfrutaram de tanta independência nem estiveram mais aptos do que agora para ocupar o espaço institucional enunciado na Constituição, que lhes reservou uma agenda de importância inédita. A autonomia municipal depende de condições para ser plenamente exercida: a construção do município como ente político capaz de fazer valer a ordem do estado de direito no plano municipal sobre seu território; a prevalência de práticas e relações políticas republicanas (...); e a disponibilidade de capacidade administrativa, gerencial e financeira para cumprir com suas atribuições.”⁶

A Constituição de 1988 trouxe maiores recursos e maiores responsabilidades aos municípios, mas também foi acompanhada de práticas isolacionistas e competitivas de natureza predatória entre os entes federados. São atribuições municipais aquelas ligadas à idéia de interesse local, que consiste nos temas em que há predominância do interesse municipal em detrimento do interesse estadual e federal. Não se pretende fazer um levantamento exaustivo das atribuições do município, pois isso fugiria ao escopo do trabalho⁷. Não obstante, é válido levantar alguns pontos que indiquem a devida dimensão das possibilidades de atuação municipal.

Já se viu anteriormente que a competência legislativa do município possui um caráter suplementar e ligado ao interesse local. Quanto às competências materiais, as atribuições do município na Constituição são explícitas, indicativas e implícitas – neste caso, ligadas à tradição da administração municipal. Assim, o município possui competências explícitas na área de educação (pré-escolar e ensino fundamental), serviços de atendimento à saúde – podendo obter cooperação em parceria com outros entes nessas duas áreas, transporte coletivo, proteção do patrimônio histórico-cultural local, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e ordenação urbanística do território. A execução da política urbana é atribuição exclusiva do município, sendo a elaboração da política de desenvolvimento urbano atribuição da união. Entre as atribuições tradicionais estão coleta e tratamento de lixo, saneamento básico, serviços e obras públicas como arruamento, drenagem de águas pluviais, pavimentação, iluminação pública, trânsito, estradas vicinais, mercados, feiras, entre outros. Comuns aos três entes federados estão incluídas a defesa das instituições democráticas, boa parte dos serviços básicos prestados à comunidade (como saúde e assistência pública), a provisão de meios de acesso à cultural, educação e ciência, a proteção de bens de valor histórico, cultural e paisagens naturais, a defesa ambiental, a habitação, o saneamento, entre outros.

⁶ Neves (2006), p. 107-8

⁷ Para acessar um levantamento mais completo, ver Neves (2006).

Para que os municípios sejam capazes de cumprir com suas atribuições é necessário que alcancem de fato sua autonomia de acordo com as condições detalhadas acima e que reconheçam sua interdependência em relação aos demais governos e traduzam essa interdependência em ação conjunta, além de haver coordenação por parte do governo federal, garantia de fluxo de recursos financeiros, sistemas de incentivos e regras claras a cumprir.

Com relação à política municipal ambiental, é possível afirmar que as seguintes tarefas, diretamente ligadas ao campo ambiental, estão sob os auspícios dos municípios brasileiros: (a) a prestação de serviços básicos da habitabilidade e qualidade de vida, e.g., limpeza pública, resíduos domésticos e atividades de saneamento básico; (b) a gestão das áreas públicas, parques e jardins; (c) atividades de controle de vetores e vigilância sanitária; e (d) controle da ocupação territorial. Além dessas tarefas, há outras atividades de responsabilidade exclusiva do município que possuem influência direta sobre o meio ambiente, sendo elas: a ordenação da ocupação urbana, os serviços de transportes e tráfego e o estabelecimento e o planejamento do desenvolvimento local.

É claro que somente o âmbito local é incapaz de lidar adequadamente com todas as questões ligadas a meio ambiente. Tampouco se trata de uma oposição entre centralização e descentralização. Porém, é preciso reconhecer que o tratamento daquelas questões passa em grande medida pelo âmbito local e que, no caso do Brasil, os municípios estão equipados institucionalmente para fazê-lo.

São objetos da política ambiental brasileira: meio ambiente; flora e florestas; fauna, caça e pesca; águas e controle da poluição hídrica; atmosfera e controle da poluição atmosférica; solo e controle de poluição; biodiversidade e patrimônio genético; território e desenvolvimento urbano; desenvolvimento rural; bens de interesse arqueológico, histórico e artístico; poluição industrial; qualidade e poluição sonora; destinação de resíduos domésticos e rejeitos perigosos; geração e transmissão de energia e atividade nuclear, controle de agrotóxicos; e recursos minerais, mineração e garimpo. Pode-se afirmar que, desses objetos de política ambiental, com exceção da geração e transmissão de energia, que é atribuição exclusiva da união, o município tem condições de atuar de alguma forma em todos. O município brasileiro exerce um papel protagonista na defesa ambiental em alguns campos, destacando-se a paisagem, o ordenamento territorial, a execução da política de desenvolvimento urbano, a qualidade ambiental local e os resíduos, todos sob tutela exclusiva do município. Também se sobressaem a provisão de serviços e infra-estrutura básicos, serviços prestados exclusivamente pelo município, tais como coleta, tratamento e disposição final de lixo doméstico, público e hospitalar, abastecimento de água potável e industrial, esgotamento sanitário, microdrenagem urbana, combate a vetores e acessibilidade, transporte e trânsito.

Além de objetos exclusivos de política ambiental municipal, o município brasileiro também possui instrumentos exclusivos, como, por exemplo, a expedição de alvarás, nos quais podem ser

incluídas condicionalidades ligadas à defesa do meio ambiente; o licenciamento ambiental, que tem sido delegado em algumas localidades aos municípios; a confecção do Plano Diretor, que orienta a execução da política urbana; entre outros.

Enfim, a atuação ambiental dos municípios brasileiros é de natureza federativa e não-centralizada. Trata-se de uma atuação de grande amplitude e variabilidade, que envolve cooperação sob a forma de ação conjunta tanto entre entes federativos quanto entre agentes extra-estatais. “As atribuições ambientais municipais não são idênticas nem simétricas às da União e às dos Estados, vão muito além da simples implementação no âmbito local e são exercidas de maneira necessariamente diferenciada das do Estado e da União. Ou seja, a conjugação destas distintas fontes constrói um campo singular de ação estatal, dotado de atribuições e instrumentos próprios.”⁸ Ainda de acordo com Neves (2006), a ação ambiental municipal difere da atuação dos estados e da união em função dos seguintes aspectos: (i) a exclusividade da competência constitucional municipal para realizar certas tarefas, havendo objetos e instrumentos sobre os quais apenas os municípios podem interferir; (ii) as oportunidades surgidas a partir da emergência de sinergias entre instrumentos de uso exclusivo do município; (iii) a existência de uma agenda constitucional negativa para os municípios definida pela matriz ambiental nacional, isto é, as atribuições e instrumentos que os municípios estão proibidos de exercer; (iv) a escala diferenciada da abordagem dos objetos de política, na qual estão envolvidas questões somente passíveis de ação local; e (v) os arranjos institucionais de políticas setoriais relacionadas ao meio ambiente que podem determinar mais atribuições ambientais aos municípios. Além disso, cada município constrói suas políticas ambientais municipais atendendo às suas singularidades e, assim, respondendo às suas demandas locais específicas e aos confrontos e uniões das forças locais. Por fim, há a influência das relações intergovernamentais, que afetam a política ambiental municipal.

Equipados com informações mínimas a respeito de política ambiental municipal no Brasil, a seguir veremos como se dá a relação entre urbanização e desenvolvimento para em seguida prosseguirmos à análise do tema específico deste trabalho, que são os impactos da não-linearidade entre urbanização e desenvolvimento sobre a política ambiental municipal.

2. Não-linearidade entre urbanização e desenvolvimento

Em Favareto, Abramovay (2009), um resultado estranho, à primeira vista, é apresentado. Trata-se da constatação de uma relação não-linear entre urbanização e desenvolvimento. Mais especificamente, os autores demonstram que as áreas rurais exibem resultados socioeconômicos “bem mais edificantes”, para usar suas palavras, que aqueles obtidos nas regiões urbanas, em

⁸ Neves (2006), p. 147

especial as metropolitanas. Isso causa certo estranhamento num primeiro momento, pois no imaginário de muitas pessoas há a idéia de que a urbanização caminha necessariamente acompanhada pelo desenvolvimento e também de que, simetricamente, a economia rural está ligada ao subdesenvolvimento. “Há uma forte crença no Brasil de que sua intensa urbanização transformará a população rural em mera relíquia de um ultrapassado subdesenvolvimento.”⁹ Talvez esse pensamento esteja ligado à razoável associação entre urbanização e crescimento econômico conjuntamente com a falsa associação entre crescimento econômico e desenvolvimento, concluindo, erroneamente, que urbanização e desenvolvimento andam lado a lado. Isso será mais bem visto adiante.

Favareto e Abramovay buscaram fazer uma análise comparativa de indicadores de desenvolvimento (renda domiciliar¹⁰, desigualdade¹¹ e pobreza¹²) em regiões consideradas essencialmente rurais, significativamente urbanas e marcadas por aglomerações urbanas durante a década de noventa. A divisão das áreas minimamente comparáveis (AMCs)¹³ brasileiras, feita pelos próprios autores, nessas três categorias baseou-se, particularmente, nas colocações de José Eli da Veiga a respeito da fragilidade dos critérios do IBGE com respeito a áreas urbanas e rurais e na tipologia por este autor desenvolvida, por sua vez com base na classificação utilizada pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Trataremos brevemente da discussão de Veiga a seguir.

De acordo com Veiga (2001), a vigente definição de cidade é a mesma criada pelo Estado Novo, que a partir de 1938, considerou como cidades todas as sedes de municípios. Quaisquer que sejam as suas características, toda sede municipal (e distrital) é considerada, portanto, um espaço urbano. No caso do Brasil, essa classificação é um problema, pois não são poucos os casos de sedes municipais que exercem irrisória pressão antrópica sobre ecossistemas pouco artificializados, uma vez que 70% dos municípios brasileiros possuem densidade demográfica inferior a 40 habitantes por quilômetro quadrado. Essa classificação gera situações distorcidas ao extremo, como, por exemplo, tomar como urbanas populações indígenas e guardas florestais, caso suas habitações estejam dentro do perímetro da sede do município. Além disso, está inteiramente a critério do município definir seus perímetros urbano e rural, de modo que cada município estabelece esses perímetros arbitrariamente, o que torna a comparação temerária. “Enfim, o mínimo que se pode dizer a respeito da metodologia oficial de cálculo da ‘taxa de urbanização’ do Brasil é que ela é anacrônica e obsoleta. E a evolução das abordagens de delimitação urbana no resto do mundo só

⁹ Veiga (2001), p. 8

¹⁰ Renda *per capita* média, obtida a partir da renda nominal média mensal domiciliar.

¹¹ Índice de Gini de renda *per capita* média.

¹² Percentual de pessoas abaixo da linha de pobreza, considerada R\$75,50 - meio salário mínimo de 2000.

¹³ Trata-se de um conceito do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), que permite comparação, mesmo tendo havido mudanças, como, por exemplo, desmembramento de municípios.

confirma que o uso desse indicador deveria exigir extrema cautela.”¹⁴ Uma nova tipologia, capaz de captar a diversidade entre os municípios, portanto, é essencial. Veiga (2001) sugere uma tipologia¹⁵ baseada em estudos feitos pela OCDE. De acordo com essa tipologia, ao invés de 80%, a taxa de urbanização¹⁶ brasileira estaria em torno de 60%. Esse resultado mostra que a importância da porção rural do país pode ser muito maior do que dados oficiais demonstram.

Outro problema que o autor discute é a relação que usualmente se faz entre regiões rurais e atividades primárias. De acordo com Veiga, “em nenhum dos países desenvolvidos houve estreita correspondência entre as evoluções das populações agrícola e rural”.¹⁷ Nos Estados Unidos, por exemplo, apenas 7% dos municípios rurais são agrícolas. A partir dessas informações, o autor conclui que o desenvolvimento rural há muito tempo deixou de depender do desempenho de sua agricultura. Ao contrário, inclusive, do senso comum, regiões que permaneceram exclusivamente agrícolas tiveram seu dinamismo reduzido, pois, apesar da elevada renda *per capita*, “são paisagens tão monótonas, com solos e águas tão contaminados por agroquímicos, que já não podem aproveitar uma das principais vantagens comparativas das zonas rurais no século 21: a atração de residentes temporários, aposentados, famílias em férias, turistas, esportistas, congressistas, sem falar nas empresas que a revolução telemática está libertando dos grilhões urbanos.”¹⁸ Como se verá adiante, Favareto, Abramovay (2009) estão de acordo com a perspectiva de que o dinamismo das regiões rurais não é sinônimo de intensa atividade agropecuária, tendo surgido uma nova fonte de dinamização, que é a economia residencial. Pode-se concluir, também, que os altos níveis de renda *per capita* das localidades exclusivamente agrícolas não implicam em desenvolvimento.

Apesar de, no Brasil, o setor agropecuário ainda possuir grande relevância, tanto em termos de produzir superávits na balança comercial quanto em termos gerar de ocupação e riqueza internamente, existe uma tendência de esse setor perder sua importância relativa. Contudo, o declínio desse setor não implica em maior urbanização, pois as regiões rurais cada vez menos têm seu dinamismo centrado nessas atividades. Vão ao encontro dessas conclusões as evidências sugeridas por Favareto e Abramovay, as quais veremos a seguir.

Voltando ao artigo Favareto, Abramovay (2009), todos os dados, obtidos a partir dos Censos Demográficos de 1991 e 2000, foram calculados em reais do ano de 2000. Foram consideradas essencialmente rurais as AMCs que não envolvem aglomerações, nem centros urbanos e que possuem densidade populacional abaixo de 80 habitantes por quilômetro quadrado. A região significativamente urbana é composta por AMCs com centro urbano e por AMCs com densidade

¹⁴ Veiga (2001), p. 10

¹⁵ Para maiores detalhes sobre tal tipologia, ver Veiga (2004).

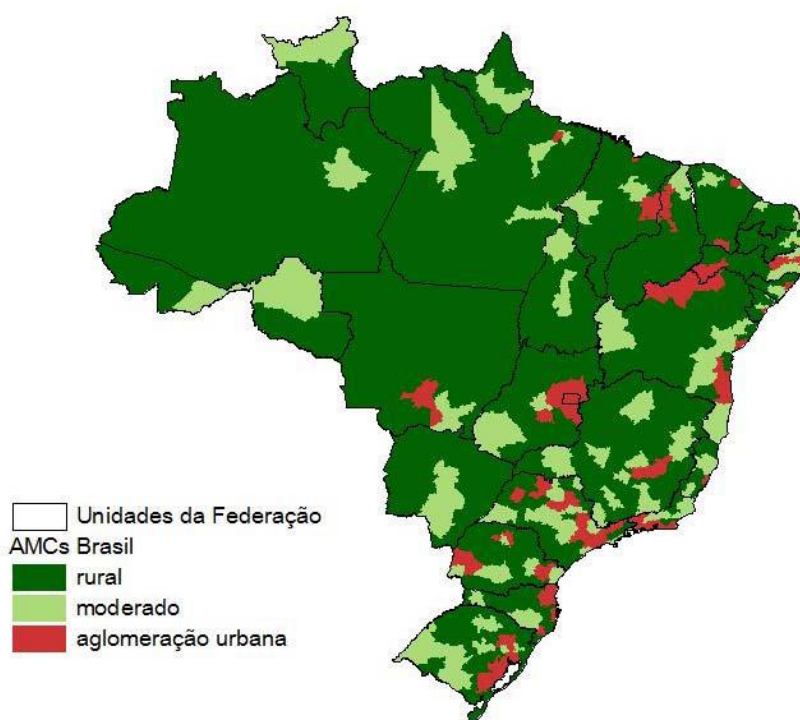
¹⁶ Essa taxa é calculada como a razão entre a população residente em área urbana sobre a população total.

¹⁷ Veiga (2001), p. 11

¹⁸ Veiga (2001), p. 12

populacional acima de 80 hab/km², mesmo que não possua centro urbano. Por fim, se enquadram na região marcada por aglomerações urbanas as AMCs que constituem aglomerações (metropolitanas ou não). De acordo com essa classificação, em 2000, 30% da população se encontrava em domínio essencialmente rural, 20% em regiões significativamente urbanas e 50% em áreas marcadas por aglomerações. Foram criadas oito categorias de desempenho para as três regiões, que correspondem às combinações possíveis entre melhora (aumento) ou piora (redução) na renda, melhora (redução) ou piora (aumento) da desigualdade e melhora (redução) ou piora (aumento) da pobreza. Segue abaixo um mapa com a tipologia adotada.

Figura 2. Mapa das categorias de regiões



Fonte: Favareto, Abramovay (2009).

Os autores reconhecem que a década de 1990 envolveu fortes instabilidades, como o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, a hiperinflação que perdurou até 1994 e a crise asiática de 1997, que acabaram provocando um crescimento econômico medíocre no período. Apesar de ter havido uma piora, i.e., um aumento na desigualdade de renda, seguindo a tendência histórica do país, houve redução significativa da pobreza, que passou de 40,8% no início da década para 33,6% no início da década seguinte. Isso é atribuído à regulamentação, em 1993, de um artigo da Constituição de 1988 que garantia a aposentadoria aos trabalhadores rurais, cujo valor foi elevado a um salário mínimo, e também à ampla mobilização social para a conquista da aposentadoria. Enfim,

no geral, o Brasil passou nesse período por um crescimento econômico medíocre, redução da pobreza e aumento da desigualdade. Nas tabelas a seguir, podem-se visualizar os resultados para o país em termos de AMCs e, logo em seguida, em termos de população.

Tabela 1. Desempenho das regiões por AMCs

Categoria	Regiões marcadas por aglomerações urbanas		Regiões significativamente urbanas		Regiões essencialmente rurais		Total	
	AMCs	%	AMCs	%	AMCs	%	AMCs	%
Melhora significativa em renda, pobreza e desigualdade	75	13,5	180	18,8	637	23,1	892	20,9
Melhora significativa em renda e pobreza	71	12,8	161	16,8	663	24,1	895	21
Melhora significativa em renda e desigualdade	5	0,9	2	0,2	4	0,1	11	0,3
Melhora significativa somente em renda	55	9,9	60	6,3	154	5,6	269	6,3
Melhora significativa em pobreza e desigualdade	86	15,5	177	18,5	487	17,7	750	17,6
Melhora significativa somente em pobreza	4	0,7	22	2,3	62	2,3	88	2,1
Melhora significativa somente em desigualdade	116	20,9	180	18,8	373	13,5	669	15,7
Nada melhora significativamente	144	25,9	175	18,3	374	13,6	693	16,2
Total	556	100	957	100	2754	100	4267	100

Fonte: Favareto, Abramovay, 2009.

Tabela 2. Desempenho das regiões por população

Categoria	Regiões marcadas por aglomerações urbanas		Regiões significativamente urbanas		Regiões essencialmente rurais		Total	
	População	%	População	%	População	%	População	%
Melhora significativa em renda, pobreza e desigualdade	2.924.564	3,5	4.607.165	13,1	10.417.063	20,4	17.948.792	10,6
Melhora significativa em renda e pobreza	2.194.456	2,6	3.755.314	10,7	11.532.673	22,6	17.482.443	10,3
Melhora significativa em renda e desigualdade	577.768	0,7	106.304	0,3	64.081	0,1	748.153	0,4
Melhora significativa somente em renda	4.219.330	5	1.757.608	5	3.131.284	6,1	9.108.222	5,4
Melhora significativa em pobreza e desigualdade	3.904.600	4,7	6.542.151	18,6	8.902.999	17,4	19.349.750	11,4
Melhora significativa somente em pobreza	168.715	0,2	468.588	1,3	1.103.360	2,2	1.740.663	1
Melhora significativa somente em desigualdade	28.187.271	33,7	8.065.531	23	7.052.440	13,8	43.305.242	25,5
Nada melhora significativamente	41.493.864	49,6	9.829.108	28	8.859.778	17,4	60.182.750	35,4
Total	83.670.568	100	35.131.769	100	51.063.678	100	169.866.015	100

Fonte: Favareto, Abramovay, 2009.

O que se constata é que 20,9% dos municípios (ou AMCs), que representavam 10,6% da população brasileira (18 milhões de pessoas), obtiveram uma melhora em todos os indicadores de desenvolvimento. Entre essas regiões que apresentaram melhora em todos os três indicadores, quase 60% da população desse grupo (70% das AMCs nessa condição) encontrava-se em regiões essencialmente rurais, 25% dessa população (20% das AMCs desse grupo) vivia em áreas significativamente urbanas e 16% da população (8% das AMCs) vivia em regiões marcadas por aglomerações urbanas. No extremo oposto, 16,2% das AMCs, representando 35,4% da população brasileira (60 milhões de pessoas), sofreram uma piora em todos esses indicadores. Dessas 60 milhões de pessoas, 40 milhões viviam em regiões marcadas por aglomerações urbanas e outras 10 milhões em regiões significativamente urbanas. Em outras palavras, mais de 85% da população que sofreu queda de renda, maior pobreza e maior desigualdade encontrava-se nessas duas regiões.

Observando esses dados sob outro prisma, vê-se que uma maior proporção (23,1%) das AMCs consideradas essencialmente rurais obteve melhora significativa nos três indicadores (sendo 13,5% das AMCs em regiões marcadas por aglomerações urbanas e 18,8% das AMCs em regiões significativamente urbanas). No outro extremo, uma proporção (13,6%) menor das AMCs caracterizadas como essencialmente rurais sofreu piora nos três indicadores (enquanto essa proporção era de 25,9% das AMCs em regiões marcadas por aglomerações urbanas e de 18,3% das AMCs em regiões significativamente urbanas). As mesmas conclusões são válidas em termos de população.

Com relação ao desempenho em termos das grandes regiões do país, pode-se dizer que houve grandes diferenças de desempenho. “(...) Pode-se observar que a região Sul apresenta, no seu conjunto, a melhor ocorrência de bons indicadores. E que a região Norte situa-se no extremo oposto. Na região Centro-Oeste sobressai um desempenho fortemente marcado pela desigualdade. Na região Sudeste encontram-se os maiores contrastes entre os desempenhos das regiões rurais e daquelas marcadas por aglomerações metropolitanas. E no Nordeste encontra-se o perfil mais multifacetado, num reflexo do crescente processo de heterogeneização daquela região.”¹⁹ Todavia, em termos de população, em cada uma das grandes regiões, manteve-se o padrão inequívoco de ter havido piora maior nos indicadores de desenvolvimento em regiões marcadas por aglomerações urbanas e melhora maior nos indicadores em regiões essencialmente rurais. Já em termos de AMCs, com exceção do Norte e do Nordeste, o mesmo padrão foi observado.

Portanto, o desempenho das regiões rurais é claramente superior ao das regiões urbanas. Observa-se, além disso, uma dissociação entre os chamados pólos dinâmicos e a concentração dos bons indicadores. Isso pode estar ligado, sugerem os autores, à queda do emprego nos centros urbanos na década de 1990 e à introdução dos programas de transferência de renda - em especial a

¹⁹ Favareto, Abramovay (2009), p. 20

aposentadoria - que beneficiaram significativamente as regiões rurais. “Há uma tendência em atribuir as causas desses bons indicadores [nas regiões rurais] às transferências de rendas via previdência social e programas sociais que, no Brasil, se acentuaram significativamente nos últimos vinte anos. Esta resposta, contudo, é incompleta, pois ela não permite entender as razões do enorme contraste que continua a existir mesmo entre regiões rurais onde o peso desta modalidade de programas sociais é idêntico”.²⁰

Favareto e Abramovay sugerem pistas que podem auxiliar a entender esse fenômeno: (i) transferências privadas decorrentes do trabalho tanto na venda de mercadorias (como roupas e redes), como no assalariamento agrícola sazonal; (ii) programas de aumento da produção vinculado à distribuição pública de leite, que a partir do final dos anos noventa passaram a privilegiar o fornecimento de leite por parte dos agricultores familiares fixando um teto por produtor acima do qual o produto não é comprado pelo governo; (iii) maior diversificação das economias rurais e intensificação do trabalho industrial a domicílio em pequenos municípios; (iv) ampliação do público destinatário do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; e (v) melhoras em educação e saúde.

Além de aspectos como a previdência social, programas sociais e provisão de serviços públicos, mais específicos à participação do estado no Brasil nesse período, existem aspectos mais gerais, operantes em diversos países - como França e Estados Unidos - que sugerem haver um movimento de separação geográfica entre economia residencial e economia produtiva, capaz de explicar os resultados obtidos pelos autores. Segue uma breve discussão sobre esse movimento.

Não é nova a idéia de que crescimento econômico não implica necessariamente em desenvolvimento econômico, como apontaram autores como Amartya Sen e José Eli da Veiga. Se crescimento implicasse em melhoria nos indicadores de desenvolvimento, o mundo em geral deveria estar muito melhor desde o surgimento do capitalismo. Contudo, como se sabe, isso não é uma verdade para todo o planeta.

Algumas correntes intelectuais, como a Nova Economia Geográfica, encabeçada por Paul Krugman, defendem que os fatores produtivos não se dispersam em busca de mão-de-obra e matérias-primas baratas, mas, opostamente, tendem a concentrar-se. Metrôpoles globais, onde são possíveis retornos crescentes de escala, economias de aglomeração, menores custos de transação, maior facilidade de transmissão de conhecimento tácito e maior cooperação entre empresas, atrairiam a atividade econômica, eliminando os locais incapazes de oferecer às empresas as externalidades com base nas quais podem crescer. Essas correntes fortalecem o estranhamento em relação aos resultados alcançados por Favareto e Abramovay.

²⁰ Favareto, Abramovay (2009), p. 3

As principais críticas a essas correntes intelectuais orbitam em torno da idéia de que o desenvolvimento pode ser explicado por economias voltadas para o atendimento do consumo, onde o consumo local é base de renda e de crescimento econômico. Verifica-se que, de fato, a produção (isto é, o PIB) é concentrada geograficamente, mas o consumo não o é necessariamente. Trata-se de uma antiga questão em economia, que é simples, mas insiste em ser confundida recorrentemente: a separação da produção do consumo, ou, posto de outro modo, a separação da produção do uso da riqueza, que para muitos economistas são sinônimos. John M. Keynes já apontava para esse problema quando tratou da demanda efetiva. É na distância entre produção e renda que reside a explicação para a vitalidade de territórios rurais em países desenvolvidos. “Os pólos dinâmicos da inovação tecnológica e do crescimento econômico são, cada vez menos, os locais de ampliação do bem-estar, de redução da pobreza e de aumento do emprego. Há um divórcio geográfico entre as forças produtivas e as dinâmicas de desenvolvimento, entre economia residencial e economia produtiva.”²¹

Segundo Favareto, Abramovay (2009) *apud* Davezies (2008), há duas razões para tal dissociação entre produção e renda. Em primeiro lugar, os indivíduos têm ocupado cada vez menor parte de suas vidas com a produção, pois tem crescido o tempo do estudo, do lazer e da formação contínua e reduz-se a idade da aposentadoria, de maneira tal que essa separação temporal acaba resultando em uma separação espacial. Existe uma tendência de os aposentados, que se aposentam cada vez mais cedo e têm uma expectativa de vida cada vez maior, buscarem regiões que ofereçam maior qualidade de vida, baseada na oferta de bens e serviços locais exclusivos. No caso do Brasil, ainda se poderia acrescentar os trabalhos sazonais, nos quais o trabalhador se desloca para realizar alguma atividade remunerada ou mesmo venda de mercadorias, mas retorna com sua renda, que é gasta no seu local de origem. Em segundo lugar, tem crescido a importância dos recursos públicos e das transferências privadas. Em outras palavras, a importância de fontes de renda que não provenham de salários privados, mas de diferentes modalidades, públicas e privadas, tem crescido. “Competitividade produtiva e atratividade residencial coincidem cada vez menos nos países desenvolvidos, o que amplia as chances dos territórios até então considerados perdedores e muda o horizonte a respeito das políticas públicas de descentralização.”²²

Assim, um alto grau de urbanização deve estar, em geral, associado a uma maior participação na produção de riquezas do país (PIB) e a taxas de crescimento econômico mais vigorosas. Contudo, isso não implica em maior desenvolvimento, especialmente quando se considera a questão da equidade. Colocando de outro modo, é razoável fazer uma associação entre

²¹ Favareto, Abramovay (2009), p. 8

²² Favareto, Abramovay (2009), p. 8-9

urbanização e crescimento econômico. Contudo, não se deve depreender daí um melhor desempenho em termos de desenvolvimento.

Desse modo, a principal hipótese que Favareto e Abramovay colocam, a ser testada numa próxima etapa, para explicar o desempenho superior das regiões rurais é uma conjugação entre a força da economia residencial (com transferência de recursos públicos e privados) com o fornecimento de serviços públicos básicos e políticas que estimulam a inserção mercantil de atividades econômicas de pequena escala. Para finalizar essa seção, segue mais uma citação de Favareto, Abramovay (2009), que resume bem o espírito desse trabalho: “É importante sublinhar que o fundamento desta hipótese não está numa suposta transferência do eixo dinâmico do crescimento econômico para as regiões rurais: é óbvio (...) que as grandes metrópoles estão na dianteira da inovação tecnológica, do dinamismo econômico e aí se concentram os esforços para reunir atributos competitivos capazes de atrair capitais internacionais. Mas as regiões rurais (...) têm a grande virtude e o imenso potencial de atrair os ganhos decorrentes da aposentadoria, de parte das rendas públicas, da volta de processos migratórios e, com base nesta força da economia residencial, de promover dinâmicas que valorizem atributos locais não expostos – contrariamente ao que ocorre nas grandes metrópoles – à concorrência globalizada.”²³

3. Os impactos da não-linearidade entre desenvolvimento e urbanização sobre a política ambiental municipal

No plano normativo, é razoável supor que as políticas públicas em geral devem ter como sentido a busca pelo desenvolvimento. Por sua vez, a relação entre desenvolvimento e meio ambiente está se tornando cada vez mais nítida. Faz parte da Constituição (artigo 225, *caput*) que “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”. Seja pela argumentação, crescentemente robusta, de que a negligência de aspectos ambientais pode levar a restrições ao crescimento econômico e até mesmo a reduções absolutas de muitas economias²⁴ (sem mencionar os danos extra-econômicos, incomensuráveis *a priori*), seja sob a perspectiva de que qualidade de vida está diretamente ligada à qualidade ambiental, o meio ambiente está se tornando um tema transversal, com potencial para perpassar os diferentes campos da política pública de modo sistêmico e, dessa forma, auxiliar na condução a um processo intensificado de desenvolvimento. De acordo com Neves (2006) *apud* Martinez-Alier (2001), o vínculo entre política ambiental e sustentabilidade do desenvolvimento é imediato, uma vez que as políticas ambientais traçam

²³ Favareto, Abramovay (2009), p. 33

²⁴ Conforme o conhecido Relatório Stern de 2006.

estratégias para os recursos naturais e, assim, envolvem discussões a respeito de modelos de desenvolvimento.

Vimos nos parágrafos anteriores que existem evidências de que há melhor desempenho nos indicadores de desenvolvimento em localidades associadas, entre outros aspectos, à melhor qualidade de vida. Em outras palavras, os autores supracitados associam o melhor desempenho dos municípios rurais, essencialmente, a condições diferenciadas em termos de oferta de serviços e bens que promovem maior qualidade de vida. “Não se trata de um dinamismo que se origina em competitividade internacionalmente consagrada e sim da oferta de bens e serviços locais exclusivos, capazes de garantir a qualidade de vida.”²⁵ Mais especificamente, os dados sugerem um grande potencial da chamada economia residencial para desenvolver essas localidades.

Pode parecer redundante argumentar que localidades que podem oferecer maior qualidade de vida também obtêm melhores indicadores de desenvolvimento. Todavia, as dimensões de desenvolvimento aqui analisadas, que foram renda *per capita*, desigualdade e pobreza, não são as mesmas dimensões ligadas à qualidade de vida, em geral associada ao acesso à educação, à saúde, à habitação, ao meio ambiente saudável, à cultura etc., além daquelas dimensões associadas à renda e sua distribuição, que são, de acordo com os parâmetros analisados neste trabalho, a interseção entre desenvolvimento e qualidade de vida. Enfim, qualidade de vida e desenvolvimento não são sinônimos, mas sugere-se que há uma relação de causalidade entre eles, de modo que regiões que apresentam melhor qualidade de vida, conseqüentemente, apresentarão melhor desempenho em termos de desenvolvimento. Essa seria a dinâmica da economia residencial. Posto de outro modo, provendo melhor qualidade de vida aos seus residentes, uma dada localidade se tornará atrativa, o que pode trazer rendas de aposentados, imigrantes, turistas, entre outros, gerando um dinamismo tal que provoca um processo de intenso desenvolvimento.

Dissocia-se, portanto, produção e renda, ou melhor, produção e consumo. Nesse ponto é válido argumentar que o lado da produção não é irrelevante. Ao contrário, é a geração contínua de maior competitividade, através de inovações em sentido amplo, motivada pela busca por maiores lucros por parte dos agentes privados, que promove o crescimento econômico e, portanto, a elevação da renda. De acordo com o grande autor que defendeu essa linha de pensamento, Joseph A. Schumpeter, “O impulso fundamental que inicia e mantém o movimento da máquina capitalista decorre dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados, das novas formas de organização industrial que a empresa capitalista cria.”²⁶ Conforme afirmamos anteriormente, o eixo dinâmico do crescimento econômico continua sendo as grandes metrópoles, que estão na dianteira da inovação e do dinamismo econômico. O ambiente mais

²⁵ Favareto, Abramovay (2009), p. 8

²⁶ Schumpeter (1984[1942]), p. 112

propício para a geração contínua de maior competitividade continua sendo as aglomerações urbanas, como se viu. É fundamental que a produção se eleve para que a renda também possa crescer. Todavia, o que se tentou mostrar neste trabalho, é que existe uma tendência de haver crescente separação geográfica entre produção e renda. E a causa disso está na atratividade da economia residencial. Não obstante, é de extrema importância que a produção amplie-se, de maneira a aumentar a renda, que, ao contrário da produção, não precisa ser concentrada geograficamente. Desse modo, uma riqueza maior pode ser disputada entre as diferentes localidades, que deverão desenvolver atributos exclusivos e diferenciados para atrair essas rendas.

Nossa argumentação até aqui já deve estar deixando claro que o que defendemos é que a política pública municipal nas localidades consideradas rurais deve buscar reforçar os atributos locais exclusivos que possam atrair rendas, além de buscar criar novos atributos. Vimos que a entrada de rendas nesses municípios pode dinamizar suas economias, promovendo um processo de intenso desenvolvimento. Mas o que tem a ver meio ambiente com tudo isso? A resposta é simples: um dos principais atributos que os municípios rurais podem oferecer a potenciais residentes (e visitantes temporários, como turistas) é o seu meio ambiente saudável. Nas palavras de José E. Veiga, quando trata dos aposentados, alguns dos atributos que esse grupo valoriza são “diversidade paisagística, água limpa, ar puro e silêncio.”²⁷ Em outras palavras, os municípios rurais possuem poderosos motivos para formularem e executarem uma política ambiental municipal forte, rígida, consistente e robusta, capaz de garantir a defesa do meio ambiente local como meio de promover o desenvolvimento da localidade. Conforme constatado anteriormente, os municípios estão plenamente capacitados para realizar tal tarefa, dispondo de condições legais, institucionais, instrumentais e estratégicas para realizá-lo.

Frisamos que a provisão, por parte do município rural, de uma política ambiental que garanta o direito – constitucional, diga-se de passagem – a um meio ambiente saudável é apenas um dos fatores que podem desencadear um processo de desenvolvimento baseado nas dinâmicas da economia residencial.

Como bem coloca Veiga (2001), a economia rural está erroneamente associada a atividades primárias e, cada vez mais, vem se diversificando entre atividades secundárias e, em especial, terciárias: “... o processo de desenvolvimento tem mostrado exatamente o inverso. As economias rurais dinâmicas são as que mais se diversificam, tornando o setor terciário muito mais decisivo que o primário. Espaços dominados por atividades primárias muito especializadas, que travam a diferenciação da economia, são justamente os que permanecem subdesenvolvidos, mesmo quando fazem parte de nações das mais avançadas do planeta.”²⁸ Assim, podemos incluir serviços

²⁷ Veiga (2001), p. 13

²⁸ Veiga (2001), p. 17

diferenciados como um atrativo essencial da economia residencial, particularmente saúde, mas também cultura e educação. Mostramos anteriormente que, também nesses quesitos, o município pode atuar, sendo a atuação em termos de cultura local (patrimônio histórico-cultural local) atribuição exclusiva do município e a atuação na saúde e na educação (em especial a pré-escolar e fundamental) predominantemente local.

Portanto, a política ambiental municipal tem um papel chave não somente em termos do seu papel, que é fundamental, na matriz institucional brasileira de política ambiental, mas também – e não menos importante – em termos de poder contribuir para o desenvolvimento das localidades rurais do país. Opostamente à concepção de meio ambiente como empecilho ao desenvolvimento, i.e., como à concepção de finitude dos recursos naturais como limite ao desenvolvimento, o meio ambiente se torna um aliado do desenvolvimento, promovendo-o - juntamente com os demais aspectos aqui discutidos. E aqui reside a importância crucial da política ambiental municipal.

Com relação aos municípios significativamente urbanos e marcados por aglomerações urbanas, a política ambiental municipal igualmente possui grande relevância, pois, como se viu, o direito ao meio ambiente saudável faz parte da qualidade de vida. Todavia, o desafio de buscar cidades sustentáveis, especialmente quando se trata de grandes metrópoles, é muito maior nesse caso, em função das maiores dimensões que os problemas ambientais urbanos tomam. As cidades têm que lidar com mais, maiores, mais variados e mais complexos problemas ambientais, como, por exemplo, o problema da ocupação desordenada. Muitas vezes, as políticas ambientais municipais podem não ser bem recebidas pelos eleitores, uma vez que envolvem medidas impopulares, como, por exemplo, a desapropriação de residências. Portanto, o desafio certamente é maior, mas, se superado, pode, finalmente, conseguir reconciliar crescimento econômico com desenvolvimento.

Conclusão

Buscou-se, neste trabalho, identificar o papel do município na política ambiental brasileira e analisar a não-linearidade entre desenvolvimento e urbanização, deduzindo a partir daí as relações entre esses temas.

Apesar de a inserção da defesa ambiental no campo da política pública, subárea da ciência política, ser um tema de elevados interesse e relevância, ainda é uma área de investigação que precisa amadurecer bastante. Isso se dá em decorrência das peculiaridades, anteriormente descritas, que a política ambiental envolve. Pôde-se concluir que, no Brasil, o município dispõe de autonomia para realizar sua política ambiental, estando tão empoderado quanto os demais entes federados para isso. O município possui atribuições suficientes, exclusivas ou não, para atuar na defesa do meio ambiente e está provido de condições legais, institucionais, instrumentais e estratégicas para possibilitar tal atuação. Apesar de não haver um corpo teórico que trate da atuação local em termos

de políticas públicas na área ambiental, pôde-se perceber o município desempenha um papel importante na defesa do meio ambiente.

A relação que comumente se faz entre urbanização e desenvolvimento foi colocada em xeque neste trabalho. Foram apresentadas evidências robustas de que as regiões essencialmente rurais obtiveram um desempenho significativamente superior em relação às regiões urbanas, em especial às metrópoles, na década de 1990. Pôde-se concluir que, ao contrário do senso comum, a relação entre urbanização e desenvolvimento é, no mínimo, não-linear. O melhor desempenho das regiões rurais foi atribuído à força da economia residencial em associação ao fornecimento de serviços públicos básicos e políticas que estimulam a inserção mercantil de atividades econômicas de pequena escala, o que implica em uma separação geográfica entre produção e renda. A força da economia residencial, por sua vez, estaria ligada a bens e serviços locais exclusivos, diferenciados e ligados à qualidade de vida, que seriam capazes de atrair as rendas de outras regiões, dinamizando a economia local. É necessário advertir que falta um trabalho sistemático que teste essas hipóteses, o que Favareto e Abramovay pretendem fazer numa próxima etapa. Contudo, existem evidências de que essa seja de fato a explicação do maior dinamismo das economias rurais, não só no Brasil, como em diversos países.

A atratividade da economia residencial com base na qualidade de vida é um “prato cheio” para a política ambiental municipal em localidades consideradas rurais. Não apenas se estará cumprindo com o dever de prover o meio ambiente saudável, como também se estará criando uma sólida base para o desencadeamento de um processo sustentável de desenvolvimento. Vale reafirmar que o meio ambiente “ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, para usar as palavras da Constituição, é apenas um dos aspectos que, apesar de basilar, compõe o portfólio de atrativos de dado município, capaz de acionar tal processo de desenvolvimento. A política ambiental municipal em regiões consideradas urbanas é um grande desafio, em especial nas grandes metrópoles. Todavia, se superado, pode finalmente estabelecer o vínculo entre crescimento econômico e desenvolvimento.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. (1996). A redefinição do papel do Estado no âmbito local. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-143, jul./set.

AFFONSO, R de B. A. (2006). Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil. Santiago de Chile: CEPAL, 2000. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/5/LCR1975/lcr1975e.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2006

BRASIL. Constituição (1988[1999]). “Constituição da República Federativa do Brasil”, promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva.

DURANT, R. et al. (Eds) (2004). Environmental governance reconsidered. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (2003) “Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes”, Revista Brasileira de Ciências Sociais 18 (51): 21-30.

FREY, K. (2000). “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. In: Planejamento e Políticas Públicas no. 21 Rio de Janeiro, IPEA, junho, pp. 213-259.

FAVARETO, Arilson. ABRAMOVAY, Ricardo. (2009). “O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos 1990”. Documento de Trabajo N° 32. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2001) “Malha municipal digital”. Rio de Janeiro: IBGE.

LINDBLOM, Charles E. (1959). “The Science of Muddling Through”, Public Administration Review 19: 78-88.

LINDBLOM, Charles E. (1979). "Still Muddling, Not Yet Through", Public Administration Review 39: 517-526.

LOWI, Theodor. (1972) "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". Public Administration Review, 32: 298-310.

NEVES, Estela M. S. C. (2006). "A Política Ambiental e os municípios brasileiros". Tese (Doutorado), ICHS/UFRRJ.

PAEHLKE, R; TORGERSON, D. (eds). (2005) "Managing Leviathan: environmental politics and the Administrative State". London, Broadview Press, 2nd. ed.

SCHUMPETER, Joseph A. (1942[1984]). "Capitalismo, Socialismo e Democracia", Rio de Janeiro: Zahar Editores.

STERN, N. (2006) Relatório Stern: Aspectos Econômicos das Alterações Climáticas. (The Stern Report), Governo do Reino Unido.

VEIGA, José Eli da (2001). "O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento", Nead – Série Textos para Discussão, número 1, Agosto 2001, www.nead.gov.br

VEIGA, José Eli da (2004). "A dimensão rural do Brasil". In. Estudos Sociedade e Agricultura, n. 22. Abril.