



## MEIO AMBIENTE, EMPRESÁRIO E GOVERNO: CONFLITOS OU PARCERIA?\*

▣ **José Mário B. Carneiro**

Bacharel em Direito Público e Administrativo pela USP e Mestrando em Administração Pública pela EAESP/FGV.

▣ **Ana Lúcia Magyar**

Bacharel em Administração de Empresas pela FAAP, Mestre em Administração de Empresas pela EAESP/FGV e Técnica da FUNDAP.

▣ **Sandra Inês B. Granja**

Bacharel em História e Mestranda em Ciências Sociais pela PUC, Técnica da FUNDAP.

**\* RESUMO:** O processo de concessão de licença ambiental para determinado tipo de atividade é o exemplo escolhido neste artigo para qualificar pontos de contato, mostrando que – no âmbito da gestão do meio ambiente, que se define tendencialmente conflituosa – essa interface é, em geral, problemática. Sugere-se que algumas premissas básicas devam nortear a relação público-privado, como a da co-responsabilidade, em prol de resultados menos agressivos ao ambiente. Através da apresentação de uma experiência bem-sucedida de integração das atuações dos setores em questão,

*mostra-se como se pode conduzir esforços para o alcance de uma interação mais eficaz entre o público e o privado.*

**\* PALAVRAS-CHAVE:** Gestão ambiental, relação público-privado, licenciamento, co-responsabilidade, parceria.

**\* ABSTRACT:** The article first presents a definition of the environmental management concept, underlining its public and private dimension, and also the relation between those two sectors. Taking the environmental license as an example, it raises some problems like the lack of responsibility share. A few options of a better integration between the public and the private segments are presented in the conclusion, emphasizing the partnership practices.

**\* KEY WORDS:** Environmental management, community groups, non-governmental organizations, urbanization, partnership, public-private relation, environmental license.

*\* Agradecemos à Coordenadora do projeto "Licenciamento no Estado de São Paulo", Sílvia Mac Dowell, por incentivar a produção deste artigo.*

## INTRODUÇÃO

O meio ambiente vem sendo, nos últimos anos, exaustivamente discutido em função da degradação da natureza e conseqüente decadência da qualidade de vida, tanto nas cidades como no campo. Essa situação decorre, entre outras razões, do mau gerenciamento ambiental, advindo tanto do setor público quanto do privado.

Este artigo pretende indicar formas de aprimoramento da gestão ambiental, através da análise dos pontos de contato que se definem – nesse campo – entre alguns agentes dos referidos setores. Estaremos focalizando aqui a convivência entre o empresariado e a esfera estadual de governo em torno de problemas específicos ligados ao gerenciamento do meio ambiente.

O aprimoramento da gestão ambiental deve ser, desde logo, reconhecido como um grande desafio, não apenas porque a gestão, em si, é caracterizada pela administração de demandas que inevitavelmente geram conflitos – especialmente políticos e econômicos, mas também e, principalmente, porque a disputa pela apropriação dos recursos naturais vem ocorrendo de forma acirrada em locais onde os mesmos começam a escassear ou pior, onde já ocorre uma superexploração.

Essa última colocação fica clara quando se toma o exemplo do “atribulado” processo de concessão de licenças e autorizações para o desenvolvimento de atividades econômicas (tais como empreendimentos imobiliários, produção industrial, agrícola etc.). Esse exemplo (detalhado em item posterior) explicita claramente a disputa entre duas demandas básicas: a necessidade de se produzir – e a necessidade de se preservar o meio ambiente. Esta última é, em geral, atribuída ao setor público, responsável pelas atividades de planejamento e controle ambiental; a necessidade de produção está normalmente associada à atuação do setor privado, que gera impactos sobre os recursos naturais, em maior ou menor escala.

## DEFINIÇÃO DO TERMO: GESTÃO AMBIENTAL

Antes de se abordar formas de aprimoramento da gestão ambiental, é preciso defini-la. Muitos dos conceitos atualmente utilizados para definir gestão am-

biental foram sendo identificados ao longo de um contínuo processo de sensibilização social para o tema. Hoje existe uma série de termos de uso popular como “reciclável”, “ecológico”, “biodegradável”. Há ainda termos utilizados, por assim dizer, por “ativistas” como “proteção a mananciais”, “santuário ecológico”, “espécie em extinção”, entre outros.

**Rock procura  
comprovar a afinidade  
existente entre dois  
universos aparentemente  
incompatíveis:  
o equilíbrio ecológico e  
o desenvolvimento  
econômico.**

Por outro lado, há termos tipicamente científicos, também construídos em torno da questão ambiental. Estes têm, naturalmente, significados mais complexos, como é o caso dos termos “biodiversidade”, “desenvolvimento sustentado”, “unidade de planejamento por bacia hidrográfica”, *cleaner production* e “princípio poluidor-pagador”.

Este artigo não trabalha diretamente essa terminologia. Isto apenas serve de ilustração de como o campo ambiental – enquanto nova área de preocupação mundial – se coloca como alvo de diferentes pontos de vista mais ou menos compartimentados.

Antes de se tentar conceituar gestão ambiental, vale citar o trabalho de Martin Rock<sup>1</sup>, sobre ecologia e economia, que ilustra o desafio inerente à prática do gerenciamento dos recursos naturais.

Rock procura comprovar a afinidade existente entre dois universos aparentemente incompatíveis: o equilíbrio ecológico e o desenvolvimento econômico. Seu texto aponta como denominador comum destas duas ciências o prefixo “eco”, do grego *oikos*, significando casa.

1. ROCK, Martin. Ecologia sob o ponto de vista antropológico ético. In: *Ecologia e Economia*. São Paulo: Konrad Adenauer, Stiftung, 1992.

Assim, esclarece que a economia trata da administração da casa, da condução da atividade produtiva e transformadora decorrente da presença humana sobre a Terra. Por sua vez, a ecologia trata das regras da natureza, das leis ou ainda, da lógica (*logos*) intrínseca à casa-Terra. Se a administração respeita a lógica do "lar", economia e ecologia são compatíveis. Do contrário, desta relação podem resultar tanto os danos ecológicos localizados como as grandes catástrofes ambientais<sup>2</sup>.

Informações científicas divulgadas pela mídia podem levar à sensibilização e preocupação do cidadão com o que vai além das paredes de sua própria casa (*oikos*) no sentido cotidiano da expressão. Há sinais disto, por exemplo, no posicionamento da opinião pública nacional e internacional em torno das florestas tropicais, da extinção das baleias e elefantes, do uso de combustíveis fósseis etc.<sup>3</sup>

Esse posicionamento tem nítidas repercussões políticas que, portanto, devem ser consideradas pela gestão ambiental.

#### A variável política na gestão ambiental

O gerenciamento ambiental não se limita à ciência da administração pública ou privada. Ele reúne questões ligadas à Sociologia, Economia, Finanças, Teoria do Estado, Teoria das Organizações, Psicologia, Direito e Planejamento etc. Portanto, os problemas da gestão ambiental não são meramente administrativos. Neste artigo interessa pontuar o aspecto político da gestão.

Por exemplo, retomando a idéia sobre a formação da opinião pública a partir da mídia e *reports* científicos, ocorre que, paralelamente a este processo informativo-educativo, desenvolve-se a formação de um campo político-ambiental onde se explicitam diferentes interesses sobre os recursos naturais (finitos) e sobre os espaços geográficos (limitados).

Nesse campo podem ser encontrados diversos atores sociais, dentre os quais identificam-se, por exemplo, representantes legítimos dos mais diversos interesses, mediadores, lobistas etc. Composto o corpo de atores, os elementos que variam são os cenários e as estruturas normativo-gerenciais (que organi-

zam esse campo), os quais à primeira vista parecem atribuir – ao campo ambiental – um arranjo inadmissível, tamanha a disparidade de interesses, prioridades e regras nele contido.

As referidas estruturas normativas surgem dos costumes e tradições e se traduzem no Direito Positivo, Público e Privado. Com isto se compõem por exemplo, de um lado, o Direito Constitucional, Administrativo, Ambiental e Tributário; de outro, o Direito Civil, Penal, Comercial, Trabalhista, Agrário etc.

Convivendo com o Direito Positivo, ou orientadas por ele, há também as regras do mercado que se moldam e se alteram em função das situações de escassez material, das variações do consumo, da saúde dos sistemas financeiros, do acesso ao trabalho remunerado etc.

Dessa forma, cada setor da sociedade define suas prioridades políticas, ainda que informalmente, segundo alguns princípios ordenadores, sejam regras do Direito do Mercado ou outras. Quando essas prioridades envolvem o uso e ocupação da natureza, faz-se necessária a gestão ambiental.

Portanto, existe gestão ambiental (e gestão num sentido geral) à medida que existe um grau mínimo de planejamento e organização orientados de acordo com prioridades objetivas predefinidas.

Com isto chegamos à definição deste conceito, que poderia também ser chamado de "administração ambiental", expressão pouco usual. Nesse sentido, o conceito de administração ambiental é um sinônimo do termo ecologia, citado anteriormente.

#### A atuação do setor público na gestão ambiental

A gestão ambiental está no âmbito privativo do lar, no particular da empresa, nos limites de uma cidade, até chegar à dimensão continental do ambiente.

Cada nível de abrangência geográfica corresponde a um rol de síndromes ambientais que vão desde a poluição causada pelo indivíduo que dirige seu automóvel ou adquire produtos (e suas respectivas embalagens) até os impactos massivos gerados por obras de infraestrutura aparentemente isoladas e inofensivas, mas impactantes do ponto de vis-

2. Os primeiros manifestos do Clube de Roma nos anos 60, que orientaram os estudos sobre a destruição da camada de ozônio e efeito estufa, inspiraram a prática dos relatórios de impacto ambiental-RIAS. Ver BRANCO, Samuel Murgel. *Sistema EIA/RIMA*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Geologia, 1992.

3. A FUNDAP – Fundação do Desenvolvimento Administrativo (São Paulo) compilou vários artigos sobre meio ambiente no período de julho de 1991 a outubro de 1992 como base para discussão técnica interna, gerando alguns relatórios importantes sobre estas questões. Os principais estão citados como bibliografia complementar no final deste artigo.

ta ambiental. Esses problemas precisam ser compatibilizados, e devido às dimensões adquiridas, passaram a integrar as agendas governamentais. Isso não significa que essas agendas esgotem a gestão ambiental.

Cabe ao setor privado, por exemplo, o seguinte rol – não exaustivo – de atividades. Na Engenharia de Produção, a escolha de matéria-prima, de fontes energéticas renováveis e de tecnologia “limpa”; no *Marketing*, a comercialização de produtos biodegradáveis; no setor de distribuição e armazenagem, a economia de transporte e energia; na disposição de resíduos, a reciclagem e compostagem.

Essa agenda governamental resulta da somatória de agendas de várias instituições. Em se tratando do campo ambiental, pode-se citar algumas das instituições públicas atuantes, por exemplo, na cidade de São Paulo, provenientes de três esferas governamentais: CETESB, IBAMA, Secretaria do Meio Ambiente (estadual e municipal), Secretaria da Saúde (estadual e municipal), SABESP, DAEE, DEPRN, ELETROBRÁS, EMPLASA, Instituto Florestal, Instituto Geológico etc<sup>4</sup>.

Embora o número de órgãos envolvidos com o tema seja, na verdade, muito maior – principalmente quando se considera todo o impacto das políticas de infra-estrutura, as de agricultura e indústria, as de educação e cultura, entre outras – este artigo irá destacar apenas alguns desses órgãos, ligados ao “licenciamento ambiental”<sup>5</sup>.

### **O licenciamento enquanto instrumento de gestão ambiental**

Para introduzir o instrumento – licenciamento – basta levantar a seguinte questão: qual a atividade do setor privado ou público que não demanda algum tipo de aprovação oficial ou instrumento normativo autorizando sua execução? Construir, irrigar, explorar minério, lotear, vender, desmembrar terreno, fabricar, transportar, enfim, praticamente tudo passa pela chamada **burocracia**.

O licenciamento é um exemplo interessante de referência para a análise deste artigo pelo fato de ser uma ação indelegável ao setor privado, e por envolver

mais de um órgão público. Portanto, se existirem problemas ou deficiências nos procedimentos adotados, será preciso repará-los junto a todos os órgãos responsáveis, o que requer colaboração e empenho não apenas desses mesmos órgãos, como também do interessado final, no caso, o empreendedor (note-se aí a estreita relação público-privado).

## ***A fragmentação de ações acaba por gerar ineficiências na atuação do setor público, uma vez que provoca uma falta de coordenação entre os órgãos.***

Um projeto desenvolvido em São Paulo pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, em 1992, relacionou os diversos tipos de licenciamento que o setor público emite, quais sejam:

- autorização de supressão vegetal (desmatamento);
- atestado de regularidade florestal;
- autorização de pesca;
- alvará de licença metropolitana;
- parecer de EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto sobre o Meio ambiente);
- licença de implantação;
- licença para alteração de processo produtivo;
- licença para ampliação de área construída;
- licença de instalação;
- licença de funcionamento;
- estudo de viabilidade e de localização;
- outorga do uso da água;
- licença de exploração de recursos minerais diversos.

Fez-se, ainda, um diagnóstico geral sobre a atuação do Estado de São Paulo em meio ambiente, que revelou a presença

4. CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental); IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo); DAEE (Departamento de Águas e Energia Elétrica); DEPRN (Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais); ELETROBRÁS (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.); EMPLASA (Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A.).

5. Sobre licenciamento e outros instrumentos de gestão, ver o texto “Aplicabilidade dos Instrumentos de Gestão enquanto Recorte Analítico para a Compreensão da Gestão Ambiental.” São Paulo: FUNDAP, 1992.

de competências concorrentiais, duplicadas ou sobrepostas, a inexistência de competências em alguns campos de atuação, e, ainda, uma fragmentação de ações governamentais decorrente de uma lógica setorial cristalizada. A fragmentação de ações acaba por gerar ineficiências na atuação do setor público, uma vez que provoca uma falta de coordenação entre os órgãos, impedindo o desenvolvimento de qualquer ação comum. Assim, considerando somente o lado do Estado, nota-se que a gestão ambiental é bastante problemática.

A análise que se segue explora as interfaces entre os dois lados, isto é, órgãos públicos e empreendedores, nos processos de licenciamento das atividades poluidoras do Estado de São Paulo, que está desde sua instituição (em 1976, Lei nº 977) sob responsabilidade da Cia. de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB de São Paulo. Incluem-se aí todas as atividades poluidoras advindas da extração mineral, produção industrial de médio e grande porte, disposição pública de resíduos e outros processos potencialmente poluidores, como os que ocorrem em tinturarias, fundições, incineradores etc.

No que se refere aos procedimentos adotados, a legislação paulista, até o momento, não se adaptou ao modelo de Licença Tríplice, que os demais Estados e a União passaram a adotar desde 1980. Essa licença é composta da Licença Prévia, condicionada pela execução e aprovação dos Estudos de Impacto Ambiental (quando couber), Licença de Instalação, referente à fase inicial do projeto a ser implantado, que é concedida mediante a explicitação de condições técnicas a serem atendidas por parte do usuário/empreendedor (relativas a padrões e parâmetros de poluição), e da Licença de Funcionamento, que permite o início de operação da atividade, se cumpridas as condições previamente exigidas.

São Paulo tem operado com licenciamento duplo (Instalação e Operação), argumentando-se que a Licença Prévia estaria substituída no chamado "Estudo de Viabilidade e de Localização", adotado pela CETESB.

Note-se que apenas nesse único exemplo - de licenciamento das atividades poluidoras - já se identificam três momentos

de direta relação entre esfera pública e privada, ou seja, o primeiro que resulta, inicialmente, na elaboração do Estudo de Viabilidade e de Localização do projeto apresentado; o segundo, quando da solicitação da licença de instalação da atividade; e, o terceiro, quando da licença de seu funcionamento. Isso sem mencionar outros momentos onde essa relação posteriormente continua a acontecer, tais como nas ações de fiscalização, nos novos pedidos de licença em função da ampliação do empreendimento e assim por diante. Fica explícita a interdependência que existe entre as ações do setor privado e a atuação do setor público, onde o primeiro, para garantir a viabilização legal de seus projetos, deve dirigir-se ao respectivo órgão público competente, no sentido de cumprir as exigências necessárias. Essa relação poderá ou não se concluir de forma satisfatória, sob o ponto de vista das partes envolvidas, e será explicada no próximo item.

Os processos de licenciamento apresentam algumas dificuldades. De modo geral, são lentos se comparados às necessidades temporais dos projetos demandantes. Isso se deve, especialmente, à desarticulação entre os vários órgãos públicos envolvidos (além da CETESB, dependendo da especificidade da atividade, são necessárias consultas, pareceres ou autorizações de outros órgãos estaduais paulistas ou federais brasileiros, tais como DEPRN, DAEE, DNAEE e DAIA etc.<sup>6</sup>, que apresentam dinâmicas de ação e lógicas próprias, e não estão sob a coordenação efetiva de nenhum outro órgão (o que poderia agilizar a ação desenvolvida). Este, entre outros problemas, caracterizam a atuação interna da administração governamental na ação de licenciamento. A falta de sintonia com os prazos de implantação dos empreendimentos deve ser caracterizada como um reflexo indesejável dessa situação. Outra consequência a ser contornada é a dificuldade experimentada pelo usuário/empreendedor na aquisição dos diversos pareceres e autorizações que compõem um pedido de licença, justamente pela diversidade de órgãos (envolvidos no licenciamento) que precisam ser por ele consultados.

Embora o panorama citado seja bastante complexo e de difícil solução, envolvendo muitos órgãos e mais de um setor, exis-

6. DAEE (Departamento de Águas e Energia Elétrica da Secretaria de Obras e Meio Ambiente de São Paulo), DNAEE (Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica), DAIA (Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental).

tem propostas que podem ser exploradas, no sentido de se aprimorar as diversas atuações e a relação público-privado.

### **PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO: O CASO DO GRAPROHAB E O LICENCIAMENTO**

Pretende-se apresentar a seguir algumas propostas que buscam melhorar o atendimento – por parte do setor público – às demandas da sociedade, em tempo e qualidade adequados. Os processos de licenciamento, aos quais este artigo faz referência, têm como característica forte os contatos diretos que o próprio empreendedor precisa realizar junto aos órgãos públicos, para adquirir licenças ou autorizações. Tal característica permite que a referida ação possa ser explorada como um canal de “pressão” e “expressão” do interesse privado, com vistas ao aprimoramento das relações com o setor público. Essa possibilidade deve ficar aqui registrada na forma de proposta de caráter unilateral, em que a iniciativa parte do setor privado. Mas, na verdade, o que se quer analisar são as possibilidades de estabelecimento de parcerias (inspiradas em contrato bilateral), por parte de representantes do setor público e privado. Nessa linha, descreve-se, abaixo, um interessante exemplo a respeito de recente integração de interesses, semelhante ao que se pode propor ao licenciamento, ou a outros tipos de situações onde a interface público-privado se verifica.

Está-se falando da experiência do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais – GRAPROHAB. Este é um grupo de análise e deliberação de questões relativas a empreendimentos imobiliários e projetos habitacionais, que envolve vários órgãos estaduais. A iniciativa de sua formação partiu da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, a partir da sugestão de uma entidade de classe de imobiliários – SECOV<sup>7</sup> e de uma entidade de loteadores – AELO<sup>8</sup> com o intuito de reunir cinco áreas que originalmente compunham a Diretoria Técnica da então extinta Secretaria dos Negócios Metropolitanos de São Paulo, quais sejam: Transporte, Habitação, Licenciamento, Fiscalização e Planejamento (atualmente dispersas em diferentes ór-

gãos do Estado de São Paulo). Na verdade, este grupo é resultado de uma reivindicação muito antiga das associações dos loteadores por um “guichê único” – poder-se-ia assim chamar – de aprovação de projetos, que neste caso específico, são residenciais.

Desde sua formação (há um ano), o GRAPROHAB funciona da seguinte forma: o loteador dá entrada de seu projeto

***As vantagens de maior destaque do GRAPROHAB são a otimização de recursos humanos e materiais, bem como a racionalização do tempo de conclusão dos processos.***

na Secretaria de Planejamento; a secretaria do GRAPROHAB se encarrega, então, de providenciar os pareceres necessários – com prazos estabelecidos – junto a doze órgãos envolvidos (CETESB, SABESP, Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo, Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo, Procuradoria Geral, Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, ELETROPAULO, CPFL, CESP, COMGÁS, EMPLASA e Corpo de Bombeiros). De posse dos pareceres e na presença de representantes do SECOV e do AELO, o Grupo reúne-se com esses doze órgãos para deliberação do projeto em questão<sup>9</sup>. Com esse procedimento, o prazo do parecer final não tem ultrapassado 60 dias, a partir do protocolo.

As vantagens de maior destaque do GRAPROHAB são a otimização de recursos humanos e materiais, bem como a racionalização do tempo de conclusão dos processos. Por outro lado, um problema que pode ser citado, como inibidor da formação desse tipo de grupo é a relativa perda de poder dos órgãos envolvidos (em relação ao objeto tratado).

7. SECOV (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo).

8. AELO (Associação de Empresas de Loteamento do Estado de São Paulo).

9. CETESB, SABESP, ELETROPAULO (Eletricidade de São Paulo S.A.), CPFL (Companhia Paulista de Força e Luz S.A.), CESP (Centrais Elétricas de São Paulo S.A.), COMGÁS (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental), EMPLASA (Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A.).

A idéia da fiscalização ambiental unificada, que atualmente já está presente em algumas discussões, vem sendo pensada nos moldes estabelecidos para o GRAPROHAB, incluindo a participação de prefeituras. Isso mostra que o procedimento adotado para a formação do Grupo pode ser adaptado a situações diversas, sendo que o ponto central a ser perseguido é a garantia de participação de representantes dos setores público e privado, na forma de parceria, que tem como princípio a responsabilidade mútua das partes sobre os resultados.

A proposta de parceria, na forma de um grupo representativo dos segmentos

dos representantes de ambos os setores envolvidos terem interesses efetivos sobre aquelas ações e atividades sujeitas à concessão de licenças.

A formação de um "guichê único" para o licenciamento, certamente traria benefícios a todos os agentes envolvidos, pois tornaria a ação mais racional, ágil, eficiente e mais próxima dos interesses comuns em termos de tempo e de recursos utilizados. A "peregrinação" do empreendedor pelos órgãos responsáveis seria eliminada e o parecer final, quando definido (pelos referidos órgãos e demais representantes), seria expedido diretamente ao interessado, pelo órgão designado ou, como no caso do GRAPROHAB, pelo Grupo formado para esse fim.

***Os setores público e privado não conseguirão aprimorar suas ações se continuarem a trabalhar em direções opostas, se não unirem esforços em prol de uma administração mais adequada dos temas de interesse comum.***

envolvidos nos processos de licenciamento, na linha da própria experiência do GRAPROHAB, poderia ser planejada e impulsionada especialmente pelo setor privado, que mais se ressentia da atual deficiência dos referidos processos e respectivos resultados, não só em termos ambientais gerais – no sentido de não se conseguir controlar prejuízos causados por atividades e empreendimentos aprovados fora do tempo adequado (que significa dizer que muitas atividades são iniciadas sem a devida aprovação), como também em termos específicos, no que tange ao empreendedor, relativos aos atrasos a que estão sujeitas as implantações dos projetos, em função da espera de liberação dos pedidos de licença.

O estabelecimento de parceria, no caso do licenciamento, justifica-se pelo fa-

#### **CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os problemas levantados e as características das situações abordadas, envolvendo, além do setor privado, a participação de múltiplos órgãos públicos, mostram que a única garantia de se estabelecer uma relação mais racional e adequada aos interesses de ambos os lados recai no reconhecimento, pelos mesmos, dos compromissos e responsabilidades inerentes aos seus respectivos papéis. Não parece haver outra forma de se atingir boa qualidade nos procedimentos e resultados, uma vez que o descomprometimento de qualquer agente envolvido provoca desequilíbrios e, pior, aumenta o risco de resultados insatisfatórios.

O termo e a prática de parceria mostram-se bastante adequados às referidas situações, especialmente pelo fato de implicarem definição de responsabilidades para as várias partes envolvidas. A proposta de parceria constitui-se, ao que parece, numa das únicas formas de se desenvolver e aprimorar as relações entre diferentes setores, instâncias ou segmentos, uma vez que envolve o estabelecimento de um compromisso de caráter bilateral. Este tipo de compromisso tem a capacidade de poupar o setor privado de eventuais posturas indesejadas por parte do setor público.

Para melhor compreender o conceito de parceria, vale dizer que, na adminis-

tração, o termo parceria significa, basicamente, o estabelecimento de um contrato entre instituições para alcançar, mais rápida e facilmente, objetivos comuns. Nessa linha, a experiência do GRAPROHAB poderia ser qualificada como um exemplo de parceria.

A proposta de contratos de parceria entre órgãos públicos e empreendedores leva em consideração os tipos de dificuldades enfrentadas por ambos os setores, especialmente o público, que carece cada vez mais de recursos humanos e financeiros para o encaminhamento de suas ações, de forma eficiente e eficaz. Assim, a identificação de parceiros para o Estado é crucial, de modo a reverter a tendência acima colocada.

Nesse contexto, talvez a principal questão seja a de como conseguir parceiros da iniciativa privada para esse Estado, dado que o mesmo está bastante desacreditado no que se refere à sua capacidade de gestão, apresentando uma burocracia que mantém altos custos de operacionalização de ações etc.

Entretanto, seguindo a mesma linha de raciocínio desenvolvida até aqui, cabe acrescentar que, se por um lado, o Estado precisa comprovar sua capacidade de atuação ao setor privado, este último, por sua vez, não deve somente culpar o Estado pela sua falência e/ou ineficiência, mas compreender que existe uma co-res-

ponsabilidade de gestão, que deve ser assumida por ambos.

Nesse sentido, pode-se dizer que de nada adianta, por exemplo, diminuir a máquina administrativa do Estado, elaborar desenhos organizacionais "enxutos" e coerentes ou, ainda, acabar com a setorialização, com os cartórios fisiológicos, com os guichês e com a lentidão da burocracia, se continuar prevalecendo a lógica da não co-responsabilidade. Os setores público e privado não conseguirão aprimorar suas ações se continuarem a trabalhar em direções opostas, se não unirem esforços em prol de uma administração mais adequada dos temas de interesse comum.

Especificamente em relação às questões ambientais, atuais e futuras, destaque-se que o adequado gerenciamento das mesmas e o alcance de resultados realmente eficazes requerem – com a maior brevidade possível – a institucionalização da prática da co-responsabilidade e de parcerias entre os setores público e privado. Esses novos conceitos seguramente representam a resposta estratégica aos muitos dos problemas e impasses que vêm, desde sempre, acompanhando de forma sistemática a execução das ações voltadas à gestão do meio ambiente. O atendimento à atual demanda "verde" aponta, definitivamente, para este desfecho. □

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LOUREIRO, Maria Rita. Desafios à gestão ambiental no Brasil: atores em conflito e novos limites entre esfera pública e privada. In: *Ecologia e Desenvolvimento*, Coordenação: Dália Maimon, Rio de Janeiro: APED, 1992.

FUNDAP. Compilação de artigos de jornais, São Paulo, jul./91 a out./92.

FUNDAP. Licenciamento no Estado de São Paulo – Relatório Preliminar, mimeo, São Paulo, outubro/92.

FUNDAP/GTS. Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos – Relatório Base – 5 volumes, versão preliminar, mimeo, São Paulo, agosto/1989.

GUIMARÃES, P.; CARNEIRO, J. M.; MAC DOWELL, S. Gasto na Gestão Ambiental no Estado de São Paulo: um estudo preliminar. *Revista de Administração Pública*, v. 26, n. 3, abr./jun. 1992.

HASAN, Arif. Community groups and non-government organizations in the urban field in Pakistan. In: *Environment and Urbanization*, v. 2, n. 1, April 1990.

HAJEK, Ernst. Medio Ambiente en Chile. In: *La situación ambiental en América Latina*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano – CIEDLA, Buenos Aires, 1990.