

**unesp** 

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

**PROGRAMA DE  
PÓS-GRADUAÇÃO  
EM  
GEOGRAFIA**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO

**DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL E  
A GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS NO CERRADO GOIANO**

Manoel Rodrigues Chaves

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS E CIÊNCIAS EXATAS

**RIO CLARO**  
2003

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas  
Campus de Rio Claro

**DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL E A  
GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS NO CERRADO GOIANO**

Manoel Rodrigues Chaves

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Lucy Marion Calderini Philadelpho Machado

Tese de Doutorado elaborada junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista - Campus de Rio Claro - Área de Concentração em Organização do Espaço, para obtenção do Título de Doutor em Geografia.

Rio Claro (SP)  
2003

551.4+  
C512d Chaves, Manoel Rodrigues  
Descentralização da política de meio ambiente no Brasil e  
a gestão dos recursos naturais no cerrado goiano / Manoel  
Rodrigues Chaves. – Rio Claro : [s.n.], 2003  
185 f.: il., tabs., grafs.

Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista,  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas  
Orientador: Lucy Marion Calderini Philadelpho Machado

1. Geografia física – Aspectos ambientais. 2. Ambientalismo. 3.  
Políticas públicas. 4. Gestão ambiental. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela STATI – Biblioteca da UNESP  
Campus de Rio Claro/SP

FOLHA DE APROVAÇÃO

**DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL E A GESTÃO  
DOS RECURSOS NATURAIS NO CERRADO GOIANO**

**Comissão Examinadora**

---

Profª Drª Lucy Marion C. Ph. Machado  
(Orientadora)

---

Prof. Dr. Auro Aparecido Mendes  
(Membro)

---

Prof. Dr. Eguimar Felício Chaveiro  
(Membro)

---

Prof. Dr. José Carlos de Godoy Camargo  
(Membro)

---

Profª Drª Marlene T. de Muno Colesanti  
(Membro)

Rio Claro, 18 de Junho de 2003

Resultado \_\_\_\_\_

Dedico este trabalho à memória de meu pai, Manoel Ferreira Chaves, que não viveu para realizar o sonho de ver o filho tornar-se doutor, aos meus filhos Pedro e Paulo que continuarão realizando sonhos e à Tel, minha companheira de todas as horas.

## AGRADECIMENTOS

A realização do presente trabalho de pesquisa não seria possível não fosse o apoio, o incentivo e a colaboração que recebemos de várias pessoas e instituições.

Primeiramente, gostaria de fazer um agradecimento especial à professora Lucy Marion, orientadora do trabalho que, juntamente com muita compreensão, competência intelectual e carinho, trouxe uma grande contribuição, não só para o desenvolvimento da tese, como também para nossa vida pessoal e profissional. Esse agradecimento se estende a todos os professores e funcionários do curso de Pós-Graduação em Geografia do IGCE – UNESP.

Sou grato a todos os colegas do Departamento de Geografia do Campus da Universidade Federal de Goiás em Catalão por terem me propiciado momentos de intenso intercâmbio de idéias e ainda por me facultar – mesmo que às custas de sacrifícios pessoais – um período de licença para concluir este trabalho. Cabe um agradecimento especial ao professor Idelvone Mendes pelas discussões sobre o andamento do trabalho, durante as incansáveis viagens que fizemos à cidade de Rio Claro e à Prof. Dr<sup>a</sup> Helena Angélica de Mesquita pela ajuda na fase final do trabalho.

Para concluirmos algumas etapas dessa pesquisa, foi de fundamental importância a colaboração de pessoas ligadas às instituições ambientais que nos concederam entrevistas e documentos. Nesse sentido, gostaria de agradecer a Agência Goiana de Meio Ambiente na pessoa do diretor de Qualidade Ambiental e coordenador do Programa de Ações Ambientais Integradas, o Dr. Emiliano Lobo de Godoi; também o Gerente Executivo do IBAMA, no Estado de Goiás, Dr. Carlos de Freitas Borges Filho e ainda, o então coordenador do Escritório Regional do órgão sediado na cidade de Catalão-GO, o Sr. Walmes dos Santos Dias. Também, foram de fundamental importância as entrevistas das autoridades ligadas à questão ambiental nos municípios. A eles somos gratos.

Gostaria também de agradecer o apoio que recebi da Prefeitura Municipal de Catalão e da CAPES/PICDT, por terem concedido-me ajuda de custo e bolsa de pesquisa, recursos fundamentais para o desenvolvimento de todas as etapas do trabalho.

Finalmente, agradeço o apoio e incentivo que sempre recebi de minha família e de meus amigos.

**A** natureza são duas.  
Uma,  
tal qual se sabe a si mesma.  
Outra, a que vemos. Mas vemos?  
Ou é ilusão das coisas?

Quem sou eu para sentir  
o leque de uma palmeira?  
Quem sou, para ser senhor  
de uma fechada, sagrada  
arca de vidas autônomas?

A pretensão de ser homem  
e não coisa ou caracol  
esfacela-me em frente à folha  
que cai, depois de viver  
intensa, caladamente,  
e por ordem do Prefeito  
vai sumir na varredura  
mas continua em outra folha  
alheia ao meu privilégio  
de ser mais forte que as folhas.

Carlos Drumond de Andrade

## RESUMO

O presente trabalho de pesquisa fornece uma análise da descentralização da política ambiental no Brasil apresentando os fundamentos históricos que explicam como está tomando forma a organização institucional que busca moldar o estabelecimento da gestão do meio ambiente no território nacional. Demonstra as conseqüências e os prejuízos ambientais para a região dos cerrados decorrentes do atraso na formatação de políticas integradas de meio ambiente e, ainda, analisa a descentralização dessas políticas no território goiano, demonstrando a relação desse processo com novas formas de planejamento e gestão do território, que exigirão da sociedade, novos mecanismos e práticas do fazer político, principalmente aquelas que buscam a valorização do lugar como palco das ações individuais e coletivas. Conclui o trabalho que a descentralização da política de meio ambiente deve vir acompanhada da democratização dos processos políticos na gestão ambiental, e isso depende da distribuição do poder entre as autoridades centrais, regionais e locais, assim como da autonomia real destas últimas e do grau de participação da sociedade civil na tomada de decisões sobre as estratégias de uso do solo e o aproveitamento dos recursos naturais.

**Palavras – Chave:** Ambientalismo no Brasil; Política de meio ambiente; descentralização ambiental; gestão ambiental.



## ABSTRACT

The present research work supplies an analysis of the decentralization of the environmental politics in Brazil, presenting the historical foundations that explain how it is taking form the institutional organization that looks for to mold the establishment of the administration of the environment in the national territory. It demonstrates the consequences and the environmental damages for the area of the savannahs, current of the delay in the formatation of integrated politics of environment and it still analyzes the decentralization of those politics in the territory goiano, demonstrating the relationship of that process with new planning forms and administration of the territory, that will also demand, of the society, new mechanisms and practices of doing political, mainly those that look for the valorization of the place as stage of the individual and collective actions. The work that the decentralization of the environment politics should come ends accompanied of the democratization of the political processes in the environmental administration, and that depends on the distribution of the power among the authorities central, regional and local, as well as in the real autonomy of these last ones and of the degree of participation of the civil society in the outlet of decisions on the strategies of use of the soil and the use of the natural resources.

**Key - Words:** Environment politics; environmental decentralization; environmental administration.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL</b>	
1 Aspectos históricos .....	18
1.1 O ambientalismo enquanto movimento social .....	23
1.2 O Estado e as políticas ambientais .....	27
2 O Brasil e a orientação global para o desenvolvimento sustentável .....	33
2.1 A conferência do Rio e a construção da Agenda 21 brasileira .....	38
2.2 A Rio + 10 e os (des) acordos de Johannesburgo .....	45
2.3 Políticas ambientais do setor privado como resposta ao desenvolvimento sustentável .....	49
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>S DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E A DISCRIMINAÇÃO DO CERRADO BRASILEIRO</b>	
1 Aspectos conceituais .....	60
1.1 Cerrado: biodiversidade ameaçada .....	67
1.2 Políticas de desenvolvimento regional e a discriminação ambiental do Cerrado .....	81
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL E A GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS NO CERRADO GOIANO</b>	
1 Ocupação humana em Goiás .....	94
1.1 A nova dinâmica regional .....	105
2 Institucionalização da política ambiental em Goiás .....	109
2.1 Política do setor florestal e a discriminação do cerrado goiano .....	118
2.2 A fiscalização ambiental em Goiás .....	123
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL E A REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL NOS MUNICÍPIOS GOIANOS</b>	
1 Descentralização ambiental e competência dos Estados .....	128
2 Descentralização da política ambiental em Goiás .....	133
3 O lugar e a institucionalização do .....	153
município	
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICA AMBIENTAL: PERSPECTIVAS PARA A SUSTENTABILIDADE</b>	
1 Desenvolvimento e sustentabilidade social .....	163
2 Perspectivas para a sustentabilidade social no Brasil .....	171
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	176

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### Figuras

Figura 1 – Quadro esquemático da Série ISO 14 000 .....	56
Figura 2 – Vegetação de Cerrado no Brasil .....	63
Figura 3 – Ameaças à biodiversidade do Cerrado .....	74
Figura 4 – Consumo de carvão vegetal no Brasil .....	78
Figura 5 – Abrangência estimada da área de matas em Goiás .....	112
Figura 6 – Resultados alcançados pelo PAAI até janeiro de 2002 .....	141

### Tabelas

Tabela 1 – Distribuição das áreas de cerrado no Brasil .....	64
Tabela 2 – Evolução da produção de carvão vegetal no Brasil .....	78
Tabela 3 – Produção de carvão vegetal (florestas nativas X reflorestamento) .....	79
Tabela 4 – Estado de Goiás - Composição percentual da renda interna .....	109

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- Abipti - Associação Brasileira de Instituições de Pesquisa Tecnológica
- ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
- ASIFLOR - Associação das Siderúrgicas para o Fomento Florestal
- ATPF - Autorização para o Transporte de Produtos Florestais
- CDS - Centro de Desenvolvimento Sustentável
- CECA - Comissão Estadual de Controle Ambiental
- CETESB - Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle de Poluição das Águas do Estado de São Paulo
- CICPAA - Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar
- CIMA - Comissão Interministerial para a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio/92
- CMMAD - Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
- COMDEMÁS – Conselhos Municipais de Meio Ambiente
- CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente
- CONSEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente
- CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- DNPM - Departamento Nacional da Produção Mineral
- EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro.
- FEMAGO - Fundação Estadual de Meio Ambiente de Goiás
- GANÁ - Grupo de Apoio à Normalização Ambiental
- IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICLEI - Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais
- ISER - Instituto Social e Estudos da Religião
- ISO - International Organization for Standardization
- ITS - Instituto do Trópico Sub-úmido
- IUCN - União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais
- MMA – Ministério do Meio Ambiente
- ONU - Organização das Nações Unidas

PAAI - Programa de Ações Ambientais Integradas

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados

PROCAM/USP - Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental da Universidade  
de São Paulo

PRÓ-CER - Fundação Pró-Cerrado

PRODECER - Programa de Desenvolvimento dos Cerrados

PRODOESTE - Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste

REDEH - Rede de Desenvolvimento Humano.

SDUMA - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

SEMA - GO - Secretaria Especial de Meio Ambiente do Estado de Goiás

SEMARH - Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

SESMA - Secretaria de Saúde e Meio Ambiente do Estado de Goiás

SGA - Sistema de Gestão Ambiental

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SUDECO - Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

UCG - Universidade Católica de Goiás

UnB - Universidade de Brasília

UNEP - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

W.W.F. - Fundo Mundial para a Natureza.

## INTRODUÇÃO

Uma das manifestações da crise sócio-econômica verificada no final do século XX é, sem dúvida nenhuma, a questão ambiental. Apontada, após sua eclosão no início da década de 1970 como uma crise oriunda da bipolaridade do pós-guerra, o ambientalismo, enquanto movimento universal ganha contornos cada vez mais acentuados de um amplo movimento catalisador dos conflitos sociais e econômicos contemporâneos. Instituições governamentais e não-governamentais, partidos políticos, grandes empresas, movimentos sociais de diversas correntes, etc., passam a incorporar em suas pautas mecanismos que envolvem a busca de um desenvolvimento capaz de responder pela produção de bens materiais, sem comprometer a vida para as futuras gerações.

A partir da segunda metade do século XX, a questão ambiental passa a compor as várias formas de manifestações e movimentos organizados que reivindicam mudanças concretas no nível de organização social em qualquer escala de abrangência. Ao insurgir como crise social, a crise ambiental coloca também a possibilidade de novas formas de participação social. Estimula a participação política ao recender a cidadania do lugar social, além de colaborar para promover o debate de questões como a política, a cultura, a cidadania, etc.

Há uma profunda crise contemporânea que reflete objetivamente a esgotabilidade de um processo produtivo que, ao tornar-se global, escancara sua face perversa através de várias formas de degradação sócio-ambiental. Duas questões, que estão longe de serem equacionadas, são atualmente colocadas como os grandes desafios para a sociedade do século XXI: produzir de forma sustentada, ou seja, garantir o abastecimento para as futuras gerações e distribuir de forma mais eqüitativa a produção. No primeiro caso, trata-se de investimentos em pesquisas e novas tecnologias, colocando-as a serviço da conservação, recuperação e preservação dos recursos naturais e, no segundo caso, trata-se de desenvolver mecanismos eficientes para acabar com a miséria absoluta de cerca de 20% da população do mundo.

Os principais problemas ambientais apontados por ocasião do Primeiro Encontro Mundial sobre Meio Ambiente, realizado em Estocolmo em 1972, tais como o efeito estufa, o buraco na camada de ozônio, poluição generalizada, acréscimo de gás carbônico na atmosfera, ameaça de superaquecimento da terra, queimadas, erosão dos solos, etc., estão longe de serem solucionados. Deve-se levar em consideração, entretanto, que há um esforço

de governantes e da sociedade civil na busca de soluções, a partir de novas tecnologias e mecanismos de controle, gestão, planejamento e para o estabelecimento de políticas para o meio ambiente em todas as partes do mundo.

As políticas ambientais instituídas mais recentemente buscam minimizar uma série de conflitos na esfera da produção social, na medida em que toda relação de produção, mediada pelo trabalho, está vinculada a uma forma de relação do homem - enquanto ser social - e a natureza - enquanto base da produção material da sociedade. Portanto, qualquer relação de trabalho significa uma forma de apropriação da natureza pelo homem. A degradação ambiental assume proporções gigantescas em nosso tempo, uma vez que há uma exploração, uma apropriação e uma distribuição desigual do produto final dessa relação estabelecida.

O agravamento da crise social nos países de economia dependente, principalmente após a 2ª Guerra Mundial, incentiva os governos, geralmente de linha autoritária e centralizadora, a adotarem um discurso desenvolvimentista vinculado à tese do progresso econômico como plataforma para se alcançar os níveis satisfatórios da economia. Esse foi o discurso central do governo brasileiro, durante as décadas de 1960 e 1970, que não priorizou a questão ambiental por entendê-la como um entrave político e técnico no avanço do processo de integração nacional.

Nas duas últimas décadas do século XX, a partir de um amplo processo de mudanças nas relações políticas internas e externas, o Brasil tem buscado uma definição mais clara de sua política de meio ambiente. Na realidade, há um processo em curso no qual se busca, com a formação de um arcabouço de arranjos institucionais, jurídicos, técnicos e políticos, descentralizar a gestão dessa política, buscando com isso, desenvolver mecanismos mais eficientes para o planejamento e a gestão dos recursos naturais. Deve se levar em consideração, no entanto, que além de ser representativa dos anseios oficiais, uma política de meio ambiente para o Brasil deve alcançar as complexidades inerentes a um vasto território castigado pela herança colonial e neocolonial agro-exportadora, um complexo de sistemas naturais ameaçados e, ainda, de variados grupos étnicos e culturais também ameaçados, além de uma violenta concentração da riqueza nacional.

Em face dessas complexidades, é que o processo de descentralização na gestão dos recursos naturais esbarra em conflitos de toda ordem, sejam econômicos, naturais, sociais e culturais, merecendo uma análise mais acurada desses fenômenos. Levando-se em consideração que o estabelecimento das políticas de planejamento, gestão e controle ambiental interferem diretamente nos processos naturais e também nas relações das

comunidades em seu entorno, é que nos propusemos, como geógrafos, analisar o processo em curso no território nacional. Esse é o objetivo principal desse trabalho de pesquisa.

A primeira parte do trabalho é dedicada a um estudo teórico sobre a construção histórica de uma política de meio ambiente no Brasil, de forma a buscar as raízes dos problemas ambientais e o princípio de uma formação ambientalista de cunho preservacionista com nítida influência européia inicialmente, e depois, seguindo a orientação norte-americana. Mais recentemente, a política ambiental no Brasil segue, com algumas restrições assinaladas na Conferência de Estocolmo em 1972, as plataformas ambientais designadas para o panorama da economia global surgidas nas várias reuniões mundiais, definindo uma linha nítida em torno de um multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. Viola, (1992).

Outro marco divisório da política ambiental brasileira e mundial refere-se à realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como Cúpula da Terra ou Rio - 92. No caso brasileiro, os primeiros sinais de um conflito federativo na gestão ambiental já indicavam a necessidade de descentralizar os mecanismos de controle do processo produtivo fornecendo atribuições, de fato e de direito, para os estados e municípios. Esse processo descentralizador, que ainda está se delineando no território nacional de forma bastante descontínua, é fruto de um amplo debate coordenado pelo próprio governo através do Ministério do Meio Ambiente e se realiza a partir do fomento à implementação das Agendas 21 Estaduais e Locais.

Se no plano interno, durante a década de 1990, a temática ambiental desenvolveu-se satisfatoriamente preparando as bases para uma agenda nacional, em nível externo, as políticas globais não estão ratificando os compromissos protocolados na Cúpula da Terra do Rio de Janeiro. A Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em Johannesburgo – Rio + 10, pouco avançou em medidas concretas para melhorar as condições de vida no planeta, tais, como a diminuição das desigualdades sociais, a conservação da biodiversidade e o aumento do uso de energias alternativas. Em síntese, o mundo continuará a ser dividido entre os muito ricos e os miseráveis, explorando de forma insustentável os recursos naturais e utilizando as energias não renováveis (petróleo, gás natural e derivados), mantendo assim, os níveis atuais de emissão de poluentes.

Separamos ainda nessa primeira parte, um breve estudo sobre as perspectivas apontadas por uma orientação do mercado mundial em torno de políticas do setor privado – mediante a especificação de certificados e selos verdes – que também buscam orientar a economia capitalista em vista a uma economia sustentável ecologicamente.



Os marcos reguladores de uma política de meio ambiente no Brasil se firmaram posteriormente às várias políticas desenvolvimentistas implantadas durante toda a história de ocupação do território. Uma visão de progresso e desenvolvimento a qualquer custo trouxe graves problemas de degradação em ambientes naturais e socialmente constituídos. Para caracterizar esse processo e demonstrar que houve um propósito de discriminar alguns ambientes, é que desenvolvemos um capítulo sobre a ocupação do cerrado brasileiro.

A região ocupada pelos cerrados transformou-se, nas três últimas décadas, na fronteira da modernização das técnicas agrícolas e pecuárias. Esse fato influenciou na dinamização de áreas estagnadas economicamente, integrando, definitivamente, a região Centro-Oeste ao capitalismo mundial. Esse avanço determinou, entretanto, um rápido processo de destruição da vegetação natural, interferindo na dinâmica de importantes ecossistemas tropicais, desestruturando formas tradicionais de relação do sertanejo com o seu entorno e, com isso, prejudicando sensivelmente o potencial em biodiversidade deste importante bioma brasileiro.

O processo de descentralização na gestão do meio ambiente em curso no Brasil alcança o nível dos estados da federação, de forma oficial, na Constituição de 1988, embora os estados mais adiantados, como São Paulo e Rio de Janeiro, desenvolvessem mecanismos reguladores desde a década de 1970.

Para analisar o processo nesse nível de organização administrativa, desenvolvemos na 3ª parte do trabalho um estudo sobre a questão ambiental no estado de Goiás. Para tanto, realizamos um resgate histórico da ocupação humana em território goiano, bem como a institucionalização da política ambiental, principalmente em relação aos mecanismos de controle sobre o que resta do cerrado em Goiás, já que os registros demonstram a quase destruição total das áreas de matas no interior goiano.

A descentralização da política de meio ambiente no Brasil vai encontrar a maioria dos municípios brasileiros completamente despreparados para a tarefa de gestão dos recursos naturais e impotentes para administrar as conseqüentes crises sociais/ ambientais que, via de regra, vão se explicitar na esfera territorial do lugar. O que parecia uma solução federativa, pelo menos com relação à distribuição das atribuições de comando e controle, passa a se configurar em um grande desafio para governos e sociedade, na medida em que os primeiros devem passar ao exercício de uma gestão democrática - o que não é prática comum de nossos governantes - e as comunidades devem se organizar em novos parâmetros de relação, onde a solidariedade e a convivência mútua sejam os elementos preponderantes.

Realizamos entrevistas com autoridades de Goiás que estão à frente do processo institucional, nas suas respectivas esferas de atuação, para demonstrarmos que o processo de descentralização em curso ainda gera uma série de conflitos de competências na gestão ambiental territorial. Para as entrevistas, em vista do propósito de uma análise qualitativa do tema proposto, preparamos questões abertas em forma de roteiros pré-estabelecidos e flexíveis. Todos os entrevistados permitiram que fizéssemos a gravação das entrevistas, o que nos permitiu, após a transcrição das falas, ter uma visão de cada esfera sobre o processo de descentralização, os conflitos de competência na gestão ambiental e os avanços e dificuldades na implementação, sobretudo, de uma política ambiental na esfera municipal. Além das entrevistas, as análises de documentos oficiais também auxiliaram nessa investigação.

Essas informações permitiram o desenvolvimento da 4ª parte da pesquisa onde foi possível analisar os conflitos locais deflagrados por uma política orientada para o desenvolvimento sustentável que, com o reforço da formulação da Agenda 21 Local, busca, a partir do enfoque ambiental, minimizar a grave crise social, estampada nas várias formas de miséria dos municípios, particularmente dos municípios goianos.

O quinto capítulo do trabalho é dedicado às reflexões finais sobre o tema pesquisado, quando entendemos que a atualidade está a exigir novos mecanismos de regulação do território que vão além das normas em vigor. Nestes, além do respeito à biodiversidade da natureza deve haver respeito à diversidade da natureza humana alicerçada em outros critérios de sustentabilidade.

Embora não seja uma temática recorrente dentro da abordagem geográfica, haja vista os poucos trabalhos publicados referentes às políticas de meio ambiente, a transversalidade do tema e o caráter multidisciplinar da questão ambiental, abrem uma perspectiva para a busca de outras fontes de pesquisa em outras áreas do conhecimento. Daí, buscamos subsídios na área de ciências sociais, antropologia cultural, história, filosofia, direito ambiental, biologia, etc., além de fontes oficiais, através da publicação de relatórios técnicos e outros documentos em níveis Federal, Estadual e Municipal.

Essa pesquisa pretende alcançar dois objetivos principais: o primeiro é o de fornecer uma ampla visão do processo de descentralização da política de meio ambiente que está em curso no território nacional e, em segundo lugar, demonstrar que a descentralização das políticas e ações ambientais está relacionada intrinsecamente com novas formas de planejamento e gestão do território que vão exigir também, da sociedade, novos mecanismos e

práticas do fazer político, principalmente aquelas que buscam a valorização do lugar como palco das ações individuais e coletivas.

# CAPÍTULO 1

## A POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL

### 1 Aspectos históricos

O Brasil, com 8.511.965 km<sup>2</sup>, é um país de dimensões continentais. Compreendido entre as latitudes de 5°16' norte e 33°45' sul e entre os meridianos de 34°47' e 73°51' de Longitude Oeste, possui, portanto, cerca de 92% de seu território na zona intertropical do planeta.

Essa posição garante ao país temperaturas altas em função da alta luminosidade durante o ano todo. A disposição topográfica favorece a penetração de massas de ar úmidas, praticamente, em todo o território brasileiro. O clima, predominantemente quente e úmido, aliado a fatores de ordem natural como o relevo, solos, e etc., favoreceram o desenvolvimento de variados e complexos sistemas naturais. A esses sistemas se adaptaram, ao longo de milhares de anos, diversas culturas de povos primitivos, ocupando desde os campos subtropicais e tropicais a densas florestas equatoriais. Estima-se uma população de cerca de cinco milhões de Índios quando o europeu ocupou o território recém descoberto.

Ao primeiro contato, feito no litoral, os europeus puderam imaginar a riqueza e a pujança do território recém descoberto. A exploração do Pau Brasil, a princípio, foi o cartão de visitas apresentado pelo colonizador, como demonstração a que ele veio. Havia, de um lado uma natureza exuberante e praticamente virgem e, do outro, uma reflexão política sobre como usufruí-la, tendo em vista as projeções econômicas e geopolíticas do poder europeu em expansão.

Segundo Barbiero (1999), desde o século IV, começou a se formar na Europa um mito que versava sobre a existência de um paraíso terrestre. Essa miragem era projetada numa localidade geográfica real, recôndita em um mundo ainda desconhecido. Por isso, o autor assinala o caráter de ambigüidade nas origens históricas do Brasil colônia. O imaginário que lhe dá forma e matéria é produto de uma aliança secular entre bens espirituais e profanos em que a noção de um mundo sem pecado se mistura à ambição por riqueza e ouro fácil à flor da terra e minas opulentas de pedras preciosas. Visão essa que tem profunda

relação com a nossa própria forma de nos relacionarmos com a natureza. Dessa forma, afirma o autor:

A visão do Paraíso Tropical foi anteriormente forjada para justificar o processo de exploração do Brasil Colônia. Essa visão, nós os Brasileiros também a adotamos ao vivermos sobre uma ambigüidade latente entre o paraíso terrestre e uma realidade quase infernal. (BARBIERO, 1999, p.13).

O ato fundador do Brasil, portanto, foi um projeto de exploração predatória da natureza e esse estigma está entranhado em seu próprio nome. ‘Foi o olhar mercantilista vitorioso, sob as bênçãos da Santa Cruz’’. (PÁDUA, 1987, p. 19).

De acordo com Caseti (1991), o processo de apropriação e transformação da natureza no Brasil está vinculado ao argumento histórico de externalização da natureza que serviu e serve como lógica capitalista de acumulação. A idéia de natureza externalizada se caracterizou como forma de natureza hostil, justificando assim, seu ataque e domínio por parte do homem civilizado. Os problemas ambientais no Brasil aparecem, segundo o autor:

...Com o processo de ocupação do continente, uma vez que a concepção de país colônia implicava o conceito de propriedade que lhes permitia o direito de saque, predação, submissão e extinção da nação indígena. Portanto, a organização da economia brasileira se dá em função da apropriação capitalista do espaço, materializada na expansão econômica da Europa, que cria uma nova economia: a economia comercial que mais tarde se constituirá nas economias subdesenvolvidas. (CASSETI, 1991, p.10).

O princípio histórico de colônia de exploração também tem um peso substancial sobre os problemas ambientais brasileiros. Dessa forma, a destruição da natureza no Brasil parece estar ligada ao interesse do colonizador de não se fixar aqui, mas de levar tudo aquilo que puder para o Reino.

Por mais arraigados (os colonizadores) que na terra estejam e, por mais ricos que sejam, tudo pretendem levar para Portugal e isto não tem só os que de lá vieram, mas ainda os que cá nasceram, que uns e outros usam a terra não como senhores, mas como usufrutuários, só para desfrutarem e a deixarem destruída. (Frei Vicente Salvador. In: PÁDUA, 1987, p. 47, apud DIEGUES, 1998, p.112).

Durante o período colonial, prevaleceu o olhar mercantilista, interessado em expandir o espaço do comércio, explorar novas riquezas e aumentar a renda da metrópole. Portanto, o tema da natureza, quando tratado pelos cronistas da época, será central para satisfazer não só a curiosidade, como também para formar uma visão atraente do Brasil aos olhos europeus.

Embora se possa falar de movimentos ecológicos somente a partir da década de 1960, os registros históricos, entretanto, relatam a preocupação, mesmo que isolada, de alguns homens públicos altruístas sobre a exploração indiscriminada dos recursos naturais no Brasil.

Diegues (1998), registra que, no início do século XIX, José Bonifácio se apresentava, além de abolicionista, também um defensor da natureza. Ele combatia o corte das florestas, pois tinha estudado os efeitos do desmatamento sobre a fertilidade dos solos em Portugal. Já naquela época, em face da velocidade da devastação das florestas próximas do litoral, ele sugeria a criação de um setor administrativo destinado especialmente a cuidar da conservação das matas.

José Bonifácio tinha, na realidade, um projeto de ruptura com o passado colonial brasileiro. Na sua obra, além de representar um significativo avanço político e social para a época, há uma proposta de inaugurar um novo tipo de relacionamento entre o homem e a natureza no Brasil. Estudioso da natureza e com larga experiência administrativa trazida dos tempos em que permaneceu na Europa, Bonifácio teve condições de reunir a observação teórica, conhecimento científico e serviço prático de administração pública. Sua concepção de natureza, portanto, não era de algo a ser contemplado e preservado em sua pureza original (romântica), mas de um recurso básico a ser utilizado para o desenvolvimento social e material.

Segundo Pádua (1987), toda a obra de Bonifácio será permeada pela crítica ao mau uso e ao desperdício dos recursos naturais causados pela má administração da produção e pela ignorância sobre o funcionamento das leis naturais. Temas como a pesca predatória das baleias, preservação das florestas, conservação e fertilidade dos solos eram já colocados de forma dramática em seus estudos, conforme a citação abaixo:

Nossas terras estão ermas, e as poucas que temos roteado são mal cultivadas, porque são por braços indolentes e forçados; nossas numerosas minas, por falta de trabalhadores ativos e instruídos, estão desconhecidas ou mal aproveitadas; nossas preciosas matas vão desaparecendo, vítimas do fogo e do machado da ignorância e do egoísmo; nossos montes e encostas vão-se escalvando diariamente, e com o andar do tempo faltarão às chuvas fecundantes, que favorecem a vegetação e alimentam nossas fontes e rios, sem que o nosso belo Brasil, em menos de dois séculos, ficará reduzido aos páramos e desertos da Líbia. Virá então esse dia (dia terrível e fatal), em que a ultrajada natureza se ache vingada de tantos erros e crimes cometidos. (José Bonifácio, 1823<sup>1</sup> apud PÁDUA, 1987, p. 26).

---

<sup>1</sup> José Bonifácio de Andrada e Silva. **Obras Científicas, Políticas e Sociais**. Santos: Imprensa Oficial, 1963, vol. II, p. 156.

As posições extremamente avançadas não lograram apoio nas diversas tendências políticas da época, o que resultou em sua curta permanência no governo. Realmente é difícil imaginar como era possível para a recente ordem monárquica aceitar um homem que propunha providências como a reforma agrária, o voto do analfabeto, a extinção do tráfico e abolição gradual da escravidão, a incorporação do índio. Além do mais combatia os empréstimos externos, defendia a autodeterminação na política externa do Brasil como o anticolonialismo e a não intervenção, etc. Além disso, questionava sobre os direitos das mulheres, dos negros e ainda sugeria o confisco das sesmarias ilegais e improdutivas com a venda facilitada para trabalhadores livres e ex-escravos. (Pádua, op. cit.).

O objetivo de José Bonifácio era retomar o desenvolvimento endógeno e, para tanto, a natureza, que por ser a grande riqueza nacional para ele, poderia ser o grande estímulo, desde que fosse tratada racionalmente. Bonifácio não via um antagonismo básico entre crescimento econômico e preservação do meio ambiente. Para ele um novo desenvolvimento implicaria em uma nova forma de relacionamento com a terra no Brasil.

Bonifácio esperava e tinha disso convicção que o estabelecimento de uma economia de pequenos proprietários e de trabalho livre e autônomo seria o instrumento para a resolução do problema da destruição dos recursos naturais no Brasil. (PÁDUA, 1987, p. 37).

A derrota política de José Bonifácio e o seu projeto nacional significou, mais uma vez, a vitória do conservadorismo no Brasil.

Ainda no século XIX, Diegues (1998), aponta André Rebouças como outro nome representativo das primeiras lutas contra a devastação dos recursos naturais no Brasil. Este lutou pela criação dos primeiros Parques Nacionais e combatia abertamente as causas principais do desmatamento, tais como o monopólio das terras, a escravidão e o landlordismo.

Joaquim Nabuco, ao retomar as discussões sobre as reformas políticas e sociais necessárias ao país, também valoriza o tema da degradação ambiental no Brasil. Para Nabuco, a luta pela terra se confundia com a luta pela civilização material moderna. Para a utopia liberal, representada por Nabuco e Rebouças, a modernidade capitalista era sinônimo de eficiência e uso correto dos recursos naturais.

Euclides da Cunha se alinharia também a esses autores que colocaram a questão da natureza em um projeto nacional, tendo um pensamento crítico em relação à situação concreta do Brasil. Para esse autor, destruir os elementos da natureza seria comprometer o próprio processo de evolução. O sertanejo era um elemento constitutivo da paisagem brasileira e, da mesma forma como Euclides se revoltava contra o desprezo dos

governos pelas massas populares, abandonadas na miséria, na ignorância e na doença, denunciava implacavelmente a destruição da terra brasileira.

Alberto Torres é outro nome apontado por Pádua (1987), como um autor que privilegiou o pressuposto ecológico em sua obra e que, a exemplo da proposta de Bonifácio há um século antes, tecia duras críticas ao processo de desenvolvimento do Brasil. Para Torres, o modo de exploração colonial impediu a criação de vínculos mais profundos entre o homem e o meio de forma que: “Os brasileiros são todos estrangeiros em sua terra, que não aprenderam a explorar sem destruir, e que têm devastado, com um descuido de que as afirmações de meu trabalho dão apenas um pálido reflexo”. (TORRES<sup>2</sup>, apud PÁDUA, 1987, p. 55).

A degradação da natureza e a destruição do trabalhador eram os dois graves problemas que, segundo Torres, comprometiam o desenvolvimento nacional. O Brasil deveria seguir uma política própria calcada em um processo de conservação da natureza, mediante a práticas de reflorestamento e conservação dos recursos naturais, bem como de medidas de proteção aos trabalhadores. Criticava a concentração da riqueza e condenava à extinção a grande propriedade.

Após a década de 20, autores como Caio Prado Júnior, Nelson Werneck Sodré, Gilberto Freyre, entre outros, de alguma forma, tiveram uma visão crítica em relação às formas de exploração da natureza no Brasil e, assim, contribuíram para moldar uma tênue expectativa de um projeto nacional que fosse representativa de um respeito maior à sua diversidade cultural e ambiental.

A política de Integração Nacional implementada a partir do Governo de Getúlio Vargas gerou, internamente, a expectativa e a euforia do progresso, justificando uma maciça exploração predatória da natureza no Brasil que traria para os tempos atuais os resultados de um progresso econômico que levaria o país a se posicionar entre as dez principais economias do mundo, entretanto, com uma das maiores concentrações de renda do planeta e com vários ecossistemas ameaçados. O resultado é um passivo ambiental e social extremamente elevado, o que responderá pelo alto custo social do modelo secular de exploração.

---

<sup>2</sup> Torres, Alberto. **O Problema Nacional Brasileiro**. São Paulo: Ed. Nacional, 1978.



## 1.1 O Ambientalismo enquanto movimento social

No caso brasileiro, entretanto, deve ser levado em consideração que o ambientalismo enquanto movimento – como de resto outros movimentos sociais - não tem uma forte preeminência e antecedência histórica do papel da organização da sociedade civil, ao contrário do ambientalismo dos países de primeiro mundo, principalmente os de tradição anglo-saxã. (Viola, 1992).

Mesmo para os primeiros grupos de pessoas dedicadas às causas nobres da sociedade, a defesa da natureza tinha um cunho eminentemente preservacionista. Essa também era uma influência externa de culturas predatórias como a européia e norte-americana, que forneceram a visão das instituições privadas de conservação da natureza, como a “Sociedade de Amigos das Árvores” criada em 1931, a “Sociedade para a Defesa da Flora e da Fauna” criada em 1927. Etc. Diegues (1998, p. 125), tece uma crítica a essa visão, ao afirmar que:

Esses grupos são constituídos, em geral, por profissionais oriundos da área de ciências naturais para os quais qualquer interferência humana na natureza é negativa. Ideologicamente foram e são influenciados pela visão preservacionista americana... Eles consideram, portanto, que a natureza selvagem é intocada e intocável e é impensável que uma unidade de conservação (Parques Nacionais e Reservas Ecológicas) possa proteger, além da diversidade biológica, a diversidade cultural.

Para o naturalismo, subjacente a essa idéia preservacionista, a única forma de proteger a natureza era afastá-la do homem civilizado, por meio de ilhas onde este pudesse admirá-la e reverenciá-la. Esse “mito moderno da natureza intocada”, segundo Diegues (1996), foi transposto dos Estados Unidos para os países do Terceiro Mundo, como o Brasil, onde a situação é ecológica, social e culturalmente distinta. Essas culturas tradicionais (indígenas, caiçaras, extrativistas, pescadores artesanais, etc.), desenvolvem uma produção muito dependente dos ciclos naturais e não são devidamente consideradas pelas autoridades responsáveis pelo estudo das Unidades de Conservação, sendo comumente enquadradas como destruidores da vida selvagem. As áreas preservadas têm o objetivo de servir para o lazer e o descanso do homem civilizado urbano/industrial.

Viola e Leis (1992), também assinalam esse caráter predominantemente preservacionista do ambientalismo no Brasil e que, historicamente, ganhou um contorno bissetorial constituído por Associações Ambientais e Agências Estatais de Meio Ambiente. Com esse formato quase sempre oficial, a recepção da problemática ambiental no Brasil se

deu de maneira acrítica e, num primeiro momento, ficou na base da denúncia restrita às questões locais.

Diegues (1998), assinala que o surgimento do manifesto ecológico brasileiro “O Fim do Futuro”, encabeçado pelo ecologista José Lutzemberger, é um marco importante para, em face do contexto histórico, balizar as lutas ecológicas no Brasil, principalmente quanto à destruição provocada pela industrialização periférica, a devastação das florestas no avanço da fronteira agrícola e frente à instalação das usinas nucleares e o militarismo.

Para Ferreira (1996), a crise atual tem profundas raízes históricas e as possíveis soluções devem ser encontradas no próprio sistema social. Nesse sentido, a autora discute as dimensões da desordem ecológica apontando três características básicas que permeiam a realidade brasileira e que influenciam no estabelecimento de uma política de meio ambiente possível de ser representativa dos interesses coletivos. Em primeiro lugar, a autora refere-se aos elementos históricos característicos da formação social do Brasil: uma hierarquia patrimonialista, o paternalismo, a repressão e o autoritarismo. Em segundo lugar, o Estado possui uma estrutura de poder concentradora e exclusivista e, finalmente, um forte padrão tecnocrata e formalista na resolução dos conflitos. Tem-se, portanto, um aparato institucional autoritário que fortalece gradativamente o estado em detrimento da sociedade civil, limitando cada vez mais os espaços representativos de uma cidadania plena.

No Brasil, os tecnocratas avaliam o desenvolvimento econômico como superior ao desenvolvimento social e político, revelando uma coesão ideológica com os seus parceiros do setor privado. A ideologia dominante, com profunda repercussão nos níveis de degradação ambiental, é de que a necessidade de um rápido crescimento econômico tem prioridade sobre uma política de conservação, sobretudo em um país *farto* de recursos naturais.

Durante a década de 1970, segundo Carvalho (1987), toda a discussão sobre a questão ambiental no Brasil era enfocada sob a ótica do controle da poluição, tendo como parâmetros as teses desenvolvimentistas inspiradas em duas correntes teóricas: os seguidores de Pigou, economistas que não questionam o paradigma neoclássico e defendem o argumento de que a força do mercado é capaz de solucionar a questão da poluição, dentro de uma relação custo benefício; e os ecodesenvolvimentistas cuja origem está na discussão sobre o crescimento econômico dos países do terceiro mundo e nos organismos internacionais vinculados às Nações Unidas. Estes últimos têm em Ignacy Sachs o principal teórico, segundo o qual, os problemas ambientais não se resumem à poluição e nem podem ser atacados de forma isolada com uma terapêutica já pré-estabelecida.

A gestão do meio ambiente deve ir além da tarefa modesta e defensiva de eliminação de poluições locais mais incômodas, preocupando-se com os equilíbrios ecológicos globais e a longo prazo, os processos cumulativos e muitas vezes irreversíveis a nível de oceanos e clima, que um dia poderão culminar com uma deterioração drástica das condições do habitat total do homem. (SACHS<sup>3</sup>, 1975, p. 51 apud CARVALHO 1986, P.36).

É em face desse aparato institucional, agregado a uma discussão teórica e conceitual, que o Estado brasileiro se posiciona sobre as questões ambientais deflagradas em nível mundial na Conferência de Estocolmo no início da década de 70. O Brasil realizava-se no mito desenvolvimentista e a questão ambiental era tratada como antítese do crescimento econômico e social. A primazia do desenvolvimento econômico, os preceitos da soberania e da segurança nacional e a compartimentalização do gerenciamento ambiental, através da perícia burocrática, permanecem como políticas básicas de sustentação do progresso. Dessa forma, a questão ambiental também não esteve no discurso básico da Nova República, muito menos nas suas políticas efetivas. (Ferreira & Ferreira, 1996).

Sintetizando a política ambiental brasileira nas décadas de 70 e 80, assinalam as autoras: “Assim tal qual há 20 anos, as preocupações com a descapitalização inviabilizando o desenvolvimento econômico nacional continuam envoltos pela retórica da pobreza”. (FERREIRA & FERREIRA, 1996, p. 22).

Viola e Leis (1992), assinalam uma mudança substancial do enfoque dado às questões ambientais no Brasil, a partir da metade da década de 1980. Trata-se da passagem do ambientalismo bissetorial para um ambientalismo multissetorial voltado ao desenvolvimento sustentado. Os autores identificam cinco setores que passam a atuar em um nível de profissionalização ainda não verificado e com isso inovam a cultura ambiental brasileira. São eles: As associações ambientais, com forte influência do movimento ambientalista norte-americano e europeu; as Agências Estatais de meio ambiente, para orientar o sistema de licenciamento ambiental e controle da poluição; o sócioambientalismo, constituído por Organizações Não Governamentais e outros movimentos sociais que incorporam a proteção ambiental; os grupos e as instituições que realizam pesquisas sobre a problemática ambiental e, finalmente, o setor do empresariado que começa a pautar seus processos produtivos e investimentos pelo critério da sustentabilidade ambiental.

---

<sup>3</sup> SACHS, Ignacy. Meio Ambiente e Desenvolvimento: Estratégias de harmonização. In: **Meio Ambiente, desenvolvimento e subdesenvolvimento**. São Paulo: Hucitec, 1975.

A construção de políticas públicas, inclusive de meio ambiente, a partir da sociedade civil, exige o rompimento com a tradição paternalista e clientelista que levam à submissão da cidadania ao governo estabelecido. Quando esse público não reflete os interesses coletivos ele distancia-se da sociedade e as instituições, deliberadamente ou não, perdem a credibilidade.

O Brasil transformou-se de uma sociedade agrária e mercantil dos tempos coloniais em uma das mais avançadas sociedades industriais capitalistas do Terceiro Mundo. Entretanto, sua formação social dificilmente perderá sua casta patrimonial, tendo sido reforçadas suas características. (FERREIRA, 1996, p. 173).

Torna-se prematuro, portanto, falar de políticas ambientais, entendidas na esfera do público, bem como de consciência da cidadania no Brasil, por ainda estarmos fortemente vinculados a um Estado autoritário, a uma sociedade desigual e despolarizada. Vivemos em um país essencialmente antiético.

Ferreira, em estudo mais recente (1998), afirma a necessidade, até mesmo biológica, da incorporação de uma estrutura ecológica nos processos de decisões políticas e econômicas em qualquer esfera administrativa. A incorporação de uma cultura ecologicamente sustentável promove uma maior conscientização da sociedade em relação aos riscos potenciais de escassez absoluta em relação aos recursos naturais, além de fomentar a participação política do cidadão. Além disso, ressalta a autora:

Uma consciência sobre os princípios da ecologia conduz ao reconhecimento de que toda atividade humana tem um custo ecológico a ela vinculado, o que significa que qualquer intervenção nos sistemas e processos naturais deve considerar a capacidade de sustentação, a elasticidade e diversidade da base de recursos naturais. Tal consciência também enfatiza a necessidade de compreendermos a natureza holística da vida: a vida biológica, social e política. (FERREIRA, 1998, p. 78).

Nesse sentido, assinalam Toro e Werneck (1997), que o Brasil possui três grandes desafios para o próximo século: inserir de forma competitiva em uma economia globalizada, erradicar as desigualdades sociais intoleráveis e desenvolver uma ordem democrática e participativa. Fazendo uma relação entre a questão ambiental e estes desafios os autores afirmam que o patrimônio ambiental deve ser visto como uma vantagem competitiva e, além disso:

- Deve-se ter o cuidado com um novo colonialismo. Nesse sentido a preservação deve ser entendida como uma contribuição efetiva da cidadania brasileira à humanidade;

- Ser um país competitivo com equidade interna, o que supõe um conceito ampliado de produtividade e eliminação das desigualdades sociais;
- Passar de dom a recurso. Trata-se do desafio de preservar e gerar riqueza e não só o dinheiro. Dessa forma, enfatizam os autores que:

Aprender a cuidar do entorno supõe não confundir riqueza com dinheiro. Não adianta conseguir dinheiro se para isto estamos destruindo a nossa riqueza comum: a água, o oxigênio, a floresta tropical, a biodiversidade. (TORO & WERNECK, 1997, p. 88).

A realidade, entretanto, é que as políticas públicas no Brasil, inclusive de meio ambiente, estão a meio caminho entre o discurso atualizado e um comportamento ambiental bastante predatório.

Há no Brasil, segundo Ferreira (1998), uma grande diferença entre a realidade e a retórica traduzida numa legislação ambiental que acompanha a experiência internacional e possui novos instrumentos extremamente sofisticados. Entretanto, as condições de real aplicação são ainda extremamente restritas.

## **1.2 O Estado e as políticas ambientais**

Apesar do enorme potencial em biodiversidade – apontada como a riqueza estratégica para o futuro - o Brasil mantém seu secular modelo de desenvolvimento econômico, baseado na exploração indiscriminada dos recursos naturais e sem uma preocupação conservacionista. Até mesmo o recente estabelecimento de uma política de meio ambiente no Brasil se assenta ainda no mito desenvolvimentista do pós-guerra. De alguma forma, o argumento da necessidade do progresso tem sobrepujado os “limites ecossistêmicos”, dissociando as práticas produtivas do potencial ecológico e das questões sociais e culturais.

Caseti (1991), aponta o fato de que a essência da questão ambiental assenta-se na histórica sujeição do Estado brasileiro aos interesses das relações capitalistas internacionais. Tanto é, que mesmo com as graves ameaças apresentadas ao mundo durante a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, o Brasil continuou dissociando a questão ambiental da realidade econômica e social, através da ideologia do desenvolvimento a qualquer preço.

Ferreira (1992), também assinala que até a década de 70, o país realizava-se no mito desenvolvimentista e, portanto, a questão ambiental, sob as perspectivas de valores predatórios, era tratada como antítese do desenvolvimento nacional.

Em termos de análise global, no entanto, afirma Casseti (1991), que a política adotada a partir de 1964 e, sobretudo a partir de 1974, acelerou o processo de degradação dos espaços rurais e provocou alteração substancial da qualidade ambiental das áreas urbanas gerando um antagonismo entre infra-estrutura de serviços e ambiente ecológico, o que respondeu pela importância gerencial dos municípios. Tudo isso sem considerar o grau de deterioração do nível social, onde o processo de favelização assumiu proporções sem precedentes.

O Brasil, como um dos principais organizadores do bloco dos países em desenvolvimento, durante a conferência de Estocolmo, tinha uma enorme resistência ao reconhecimento da importância da problemática ambiental. A reconhecida potencialidade em recursos naturais servia de argumento à necessidade e possibilidade do incremento de espaços produtivos que garantissem a continuidade do progresso econômico.

O Estado brasileiro define a problemática ambiental como controle da poluição e preservação de algumas amostras de ecossistemas naturais. Considera-se que os recursos naturais do Brasil são quase infinitos e que, ao invés de usá-los de modo conservacionista (como propõe o programa ambientalista internacional), deve se explorá-los de modo mais rápido e intenso possível para atingir altas taxas de crescimento econômico. (VIOLA, 1992, p. 83-84).

O Brasil defendeu posições bastante claras com relação às questões ambientais por ocasião da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em 1972. Em primeiro lugar, os delegados defenderam que o crescimento econômico não deveria ser sacrificado em nome de um ambiente mais puro; defenderam ainda uma situação contrária às medidas de controle populacional e, por último, uma defesa intransigente da tese da soberania nacional. Esses foram os elementos básicos da política externa brasileira que saíram vitoriosos de Estocolmo e assim modelaram as políticas ambientais internamente. (Ferreira, 1996).

No relatório final da delegação brasileira, apresentado ao governo, foi recomendado a criação de um órgão responsável pelo controle da poluição. Em 30/10/73 era criada a SEMA (Secretaria Especial de Meio Ambiente), ligada diretamente ao Ministério do Interior e com atribuições bastante tímidas, como as de atuar nos campos da pesquisa,

planejamento e coordenação, com vistas ao combate à poluição ambiental, em especial dos recursos hídricos.

Para Carvalho (1986), a criação da SEMA não significou uma mudança substancial na política adotada, serviu apenas para neutralizar as críticas internas e principalmente externas ao modelo de desenvolvimento adotado. O objetivo foi servir de instrumento de propaganda política para legitimação do regime autoritário vigente, além da manutenção de estratégias centralizadoras por quase uma década depois.

Esse posicionamento do governo brasileiro em nível externo contribuiu substancialmente para o atraso na consecução de mecanismos de regulamentação interna para as questões ambientais. Além disso, influenciou negativamente para que os Estados da federação viessem a ter comportamentos diferenciados na elaboração de suas políticas de gestão ambiental. A partir da década de 1980, os estados com menores índices de desenvolvimento econômico e industrial, passaram a oferecer subsídios e incentivos fiscais para que indústrias potencialmente poluidoras, localizadas no Sudeste do país, pudessem se deslocar, sem riscos de serem pressionadas técnica e politicamente.

Além da guerra fiscal verificada mais recentemente, a pressão diferenciada para as regulamentações ambientais em alguns estados contribui para a “desconcentração industrial” em curso no Brasil na década de 1990.

Em resposta às pressões internas e, sobretudo externas, em face principalmente da degradação na região Amazônica, o governo brasileiro busca uma definição mais clara com relação a uma política ambiental.

A definição de uma política mais clara relacionada ao Meio Ambiente de maneira geral só viria a ser efetivada com a lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Essa lei, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, definindo seus fins e mecanismos, sofreu algumas modificações guardando, porém, na sua fundamentação, o objetivo claro de descentralização da gestão ambiental no Brasil. Essa política veio sendo desenvolvida em toda década de 1980, para se efetivar a nos anos de 1990.

Para nortear a política e congregar os interesses relacionados ao Meio Ambiente, a referida legislação cria o SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente - que seria constituído pelos órgãos e entidades ligadas ao meio ambiente de todas as esferas da administração pública. Dessa forma, cumprindo os objetivos básicos enunciados no artigo 2º da referida lei:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, a melhoria e recuperação da qualidade ambiental própria à vida, visando assegurar, no país, condições de desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e proteção da dignidade da vida humana...

Para o cumprimento dos objetivos propostos, as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, visando orientar a ação dos governos da União, dos Estados e dos Municípios para que busquem a qualidade ambiental e a manutenção do equilíbrio ecológico.

O Sistema Nacional de Meio Ambiente ficaria assim estruturado:

- a) Órgão Superior - Constituído por um conselho de governo, que teria a função de assessorar a Presidência da República na formulação da política nacional para o meio ambiente;
- b) Órgão Consultivo e Deliberativo – sua função seria a de estabelecer diretrizes para as 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. Esse órgão formaria o CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente;
- c) Órgão Central - teria a função de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Criada ao nível de Secretaria da Presidência da República, atualmente esse órgão é representado pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;
- d) Órgão Executor – ficaria com a função de executar e fazer executar, como órgão federal, as políticas e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. O IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - tem esse papel na Política Nacional de Meio Ambiente;
- e) Órgãos Seccionais – Seriam os órgãos e/ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle de fiscalização das atividades capazes de provocar a degradação ambiental;
- f) Órgãos Locais - Órgãos e/ou entidades municipais responsáveis pelo controle de fiscalização e atividade nas suas respectivas jurisdições.

O pleno funcionamento da Política Nacional de Meio Ambiente exige uma articulação entre os organismos públicos que a compõem. No plano concreto das ações,



verifica-se que são fornecidas ao órgão executor e aos órgãos seccionais muitas atribuições sem o correspondente apoio técnico e logístico.

Segundo Milaré (1995), há dificuldade de se formular uma política ambiental de caráter nacional. Não existe um efetivo plano de ação governamental integrando a União, os Estados e os Municípios, com vistas à preservação do meio ambiente.

Há um processo de descentralização federativa em curso no Brasil e a problemática ambiental, ao lado de outras graves questões sociais, acaba por suscitar problemas inerentes a um generalizado conflito de competência de gestão. Conflitos de ordem técnica, conflitos políticos, jurídicos/institucionais e administrativos, sempre aparecem quando qualquer tipo de estudo, laudo técnico ou análise de impacto ambiental é solicitado.

A esse conflito de competência, soma-se o despreparo técnico e até mesmo teórico e metodológico das instituições destinadas a administrar as questões ambientais. O resultado desse processo, segundo Silva (1995), é que as comunidades são atropeladas por enxurradas de proposições de planejamento ambientais e econômicos conflitantes, por verdadeiros derrames de Portarias e Resoluções de instituições as mais variadas e, quase sempre, sem um embasamento científico. Além disso, assinala o autor:

Uma plethora de órgãos federais, estaduais e municipais coloca na arena política uma confusão formidável. Disputas entre órgãos como o IBAMA, IBGE, DNPM, e, até mesmo entre os próprios ministérios, trazem certa perplexidade para todos os interessados em problemas ambientais no Brasil. (SILVA, 1995, p. 353).

A falta de recursos e o despreparo técnico são também elencados pelo autor como principais fatores de redução da capacidade de operação efetiva das instituições brasileiras ligadas ao meio ambiente. Há também uma confusão conceitual generalizada fazendo com que termos como ambiente, inventário ambiental, monitoramento ambiental, gerenciamento ambiental etc., apareçam sem uma significação precisa e adequada.

Torna-se necessário levar em consideração que qualquer política ambiental estabelecida para uma determinada área ou região, lidará essencialmente com conflitos de interesses. Por isso mesmo, ela deve ser suficientemente clara, precisa e isenta, para surtir os efeitos práticos desejados.

Proteger uma área significa ter condições de, sobre ela atuar (manejo) à luz do conhecimento de suas características de funcionamento (monitoria) e de suas propriedades naturais e sócio-econômicas já identificadas (inventário)... Registram-se assim possíveis interesses conflitantes, os quais somente podem ser corretamente dirimidos à luz de uma ética que seja aceitável pelas populações envolvidas. (SILVA, 1995, p. 365).

O processo de descentralização da gestão ambiental vem ocorrendo paulatinamente nos últimos 15 anos. As adaptações e parcerias entre os Órgãos Executores em nível federal e Órgãos Setoriais, estaduais e municipais, ainda não têm uma definição muito clara. A tendência é que os Órgãos municipais e estaduais busquem maior eficiência de fiscalização e gerenciamento da questão ambiental em suas jurisdições. Caberá ao IBAMA, além de coordenar a política em escala nacional, desenvolver o fomento, a pesquisa e a educação ambiental em todos os níveis.

No Brasil, as medidas na área ambiental, quando tomadas, são no sentido da correção do dano causado. Sem uma avaliação correta das potencialidades ambientais regionais e, portanto, sem as bases para planejar uma política de meio ambiente conservacionista, os custos sociais de produção tendem, via reflexo no atraso de definição de uma política clara do setor, a aumentarem consideravelmente.

Outro fator relevante refere-se ao fato de as políticas, quando implementadas, não terem uma correspondência ao nível da esfera produtiva. Normalmente discutidas e aprovadas por setores tecnocratas da sociedade civil, as medidas legais e institucionais estabelecem conflitos entre as formas de trabalho tradicionais e tais imposições legais. O que as políticas estabelecidas deveriam levar em consideração é que, na maioria das vezes, as práticas tradicionais são sustentáveis ecologicamente, posto que também são assimiladas e adaptadas pelas culturas locais.

As políticas ambientais estabelecidas no Brasil espelham as contradições de um Estado ainda autoritário, embora sejam estabelecidas sob a retórica de preservação do patrimônio natural (riqueza comum) ou a biodiversidade. As Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, etc., assumem um caráter normativo e deliberativo em relação ao processo de exploração dos recursos naturais, além de permanecerem como entraves burocráticos a serem resolvidos através do pagamento de taxas, multas e guias fiscais, etc. Por outro lado, mantém o aspecto discriminatório e repressivo em relação ao pequeno produtor rural, por exemplo.

De qualquer forma, enquanto não se caracteriza essa articulação necessária, os organismos consultores e executores de política ambiental em escala nacional, o CONAMA e o IBAMA respectivamente, têm dado o suporte para a implementação das normas ambientais vigentes.

As Portarias Normativas do IBAMA e as Resoluções do CONAMA têm sido instrumentos importantes para o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental nas diversas atividades antrópicas, definindo normas e critérios necessários ao desenvolvimento

econômico com menor risco ao meio ambiente, tais como, padrões de emissão de efluentes, reposição florestal, Estudos de Impacto ambiental, etc.

## **2 O Brasil e a orientação global rumo ao desafio do Desenvolvimento Sustentável**

Em 1980, a IUCN (União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais), atendendo a uma solicitação da ONU, através do Programa para o Meio Ambiente (UNEP), juntamente com o então Fundo Mundial para a Vida Selvagem (W.W.F.), elabora um documento intitulado “Estratégia Mundial de Conservação” que, além de um diagnóstico geral sobre as condições ambientais do planeta, propôs a se constituir em um guia prático de orientação às ações de organismos oficiais nacionais e internacionais durante a década de 1980.

Como análise global, o documento apresenta um considerável avanço no enfoque conservacionista do meio ambiente, estabelecendo uma estreita relação entre desenvolvimento sustentado e conservação dos recursos vivos da Terra. Para alcançar os objetivos da Estratégia Mundial de Conservação, o estudo indica como requisitos prioritários à preservação dos processos ecológicos essenciais (solos, matas, zonas costeiras, recursos hídricos, etc.), a manutenção da diversidade genética e o aproveitamento sustentado dos recursos naturais. As ações, todas tratadas também com enfoque prioritário, propõem dois níveis de intervenções: um nível nacional e regional de conservação com nítido direcionamento para a necessidade de melhoria da capacidade de gestão ambiental do território e um nível internacional, em que é desenvolvida a noção de patrimônio comum universal dos recursos genéticos propondo estratégias de ações cooperadas e multilaterais nas regiões ameaçadas de degradação.

Ao todo, o documento estabelece 20 seções que identificam os problemas prioritários de conservação no planeta e indica os principais requisitos e meios eficazes para enfrentá-los.

Embora admita que a consecução de um desenvolvimento mais equitativo e sustentado ecologicamente seja tarefa complexa e grandiosa e depende de uma mudança substancial nas relações entre os países ricos e pobres, o documento não enfatiza com clareza que mecanismos possíveis de serem desenvolvidos para que haja um maior equilíbrio nessas

relações, mantendo a crença nos ajustes bilaterais setoriais e na boa vontade dos governantes em distribuir melhor a riqueza produzida. De certa forma, transparece um enfoque corporativista das Nações Unidas diante da delicada relação Norte-Sul. É como se os países pobres estivessem sempre a depender do esforço caritativo dos seus parceiros ricos para resolver os problemas da conservação ambiental. Essa ideologia é repassada também para os objetivos estratégicos em escala nacional, onde a retórica da pobreza continua em evidência.

...É essencial que os abastados limitem sua demanda de recursos vivos, ou inclusive a reduzam, transferindo um pouco de sua riqueza aos necessitados. Em termos gerais, a sobrevivência e o futuro dos pobres dependerão da conservação realizada pelos ricos e de seu desejo de compartilhar o que possuem. (IUCN, 1984, p. 40).

Ao prefaciар o relatório produzido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – intitulado “Nosso Futuro Comum” – Gro Bruntland (1987), ressaltava, como presidente da comissão, a inseparabilidade entre os termos meio ambiente e desenvolvimento e que a deterioração ambiental deve ser entendida como um desperdício de oportunidades e de recursos. Os vínculos entre pobreza, desigualdade social e deterioração ambiental apontavam para a necessidade de grandes mudanças na forma de organização da sociedade e tomada de atitudes políticas rumo à garantia de uma cidadania plena para todos os indivíduos da Terra. O mundo deve ser orientado rumo ao “desenvolvimento sustentável”, para estabelecer os alicerces de um crescimento convincente e ao mesmo tempo duradouro do ponto de vista social e ambiental.

Ao diagnosticar as condições atuais e apontar as expectativas em relação ao futuro, assim se posiciona a Comissão em relação ao desenvolvimento :

De que valia será tal desenvolvimento para o mundo do próximo século, quando haverá o dobro de pessoas a depender do mesmo meio ambiente? Essa constatação ampliou nossa visão do desenvolvimento. Passamos a encará-lo não apenas em seu contexto restrito de crescimento econômico nos países em desenvolvimento. Percebemos que era necessário um outro tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas em todo o planeta e até um futuro longínquo. Assim o “desenvolvimento sustentável” é um objetivo a ser alcançado não só pelas nações “em desenvolvimento”, mas também pelas industrializadas. (CMMAD, 1987, p. 04).

Para a Comissão, o desenvolvimento sustentável exige um aprimoramento da tecnologia e da forma de organização social, para proporcionar uma nova era de crescimento econômico. A premissa básica para esse crescimento é o atendimento às condições mínimas de sobrevivência para todos os homens, o que equivaleria à erradicação

da fome e da miséria absoluta no mundo. Portanto, as falhas a serem corrigidas derivam da pobreza e do modo equivocado com que a sociedade tem buscado a prosperidade: isto é, os povos pobres são obrigados a usar excessivamente seu recurso ambiental a fim de sobreviverem e a prosperidade, em algumas partes do mundo, é precária, pois foi conseguida mediante a práticas predatórias - agrícolas e industriais - que só trazem lucro e progresso a curto prazo.

O desenvolvimento sustentável, como conceito amplo, procura atender às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro. Todos os países, ricos e pobres, precisam da integração do meio ambiente e desenvolvimento em uma nova era de crescimento, na qual os problemas do meio ambiente, ao serem tratados localmente, passam a refletir-se em mudanças globais e na melhoria da qualidade de vida das populações. Enfim, a busca do desenvolvimento sustentável exige mudanças nas políticas internas e internacionais de todas as nações.

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação de desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas. (CMMAD, 1987, p. 49).

Esse redirecionamento para o enfoque político da questão ambiental global passou a orientar as discussões preparatórias que antecederam à realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992.

Em resposta a uma solicitação da própria Comissão Brundtland, foi criada, em outubro de 1989, a Comissão Latino-Americana de Desenvolvimento e Meio Ambiente. Essa comissão preparou, sob a coordenação da CEPAL, um documento base intitulado “Nossa Própria Agenda” que estabelece vínculos estreitos entre riqueza, pobreza, população e meio ambiente e enfatiza a necessidade de harmonizar os desafios de tornar as economias latino-americanas mais competitivas, promover mais equidade social, a preservação do meio ambiente e a conservação dos recursos naturais.

Para a CIMA (Comissão Interministerial para a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio/92), torna-se necessário superar a visão tecnocrática no que se refere à definição dos problemas. Não se pode mais reduzir a crise ambiental a uma questão de manter limpo o ar que respiramos, a água que bebemos ou o solo produtor de alimentos.

Os problemas de preservação do meio ambiente são os de desenvolvimento, os de um desenvolvimento desigual para as sociedades humanas e, nocivo para os sistemas naturais. Isso não constitui um problema técnico, mas sim social e político". (CIMA, 1990, p. 03).

A conferência do Rio abriria a possibilidade de reforço das iniciativas federais e do esforço de cooperação Norte-Sul, inclusive criando condições para novas oportunidades de desenvolvimento para os países periféricos, principalmente aqueles que detêm um estoque representativo da biodiversidade planetária, como o caso do Brasil.

De acordo com a CIMA, no entanto, a posição dos países em desenvolvimento, especialmente o Brasil, revela a permanência de dois postulados fundamentais: em primeiro lugar continua vigente o argumento de que o crescimento econômico do país não pode subordinar-se, acriticamente, à manutenção de um meio ambiente mais saudável no planeta; em segundo lugar, há um consenso de que a globalização dos problemas ambientais interfere nas concepções tradicionais de soberania Nacional e de segurança estratégica.

O grande desafio, de acordo com o documento preparado pela Comissão, é o de buscar novas formas de cooperação que, sem desconhecer a realidade atual nas relações Norte-Sul, permitam o surgimento de uma nova ordem internacional. Uma ordem na qual os interesses nacionais se confundam com os interesses mundiais, uma ordem na qual a defesa da soberania nacional não constitua obstáculo para a superação da crise.

Para Martine (1996), as discussões durante a Conferência do Rio – a ECO/92, colocaram muita fé na capacidade do desenvolvimento tecnológico de resolver os impasses ambientais, predominando objetivos políticos de curto prazo. Não há disposição para reexaminar os alicerces do padrão industrial e tecnológico a curto e médio prazos, tampouco a ordem internacional que sustenta um agravamento progressivo do fosso entre os povos pobres e ricos.

Torna-se um engodo, portanto, criar a impressão de que todos os anseios de consumo nos modelos ocidentais possam ser atendidos pela simples adesão aos princípios de mercado. Isso seria ambientalmente insustentável. Para esse autor, essa é uma questão complexa, pois:

Durante algum tempo, alguém ganha e alguém perde; mas em longo prazo, todos perdem. Esse dilema pede uma reflexão aprofundada sobre as prioridades da agenda ambiental e, mais amplamente, sobre a viabilidade do próprio modelo de desenvolvimento que está sendo propalado como a trilha a ser seguida pelo resto do mundo. (MARTINE, 1996, P. 39).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento fracassou em seus objetivos de alcançar acordos efetivos sobre duas agendas internacionais: a conservação da biodiversidade mundial e as mudanças climáticas. Este fracasso, segundo Martinez-Alier (1998), deveu-se a conflitos distributivos convertidos em obstáculos intransponíveis contra o estabelecimento de políticas ambientais internacionais encaminhadas para atingir uma economia ecológica. De alguma forma, as principais teses debatidas nessa ocasião – a posição social democrata e o neoliberalismo – que sustentam o crescimento econômico como garantia da solução dos problemas ecológicos, acabaram distanciando o debate ambiental mundial sobre a preservação da biodiversidade, principalmente pelo fato de que, em ambos os casos, haver a crença nas leis de mercado como redentora da crise social e ambiental contemporânea.

Leff (2000), ao desenvolver uma análise crítica da utilização capitalista do conceito de sustentabilidade ambiental, assinala a crescente perda do potencial ambiental para o desenvolvimento sustentável reafirmando que as diferenças de nível entre as nações são o resultado da transferência de riqueza gerada mediante exploração dos recursos naturais e da força de trabalho dos países dominados para os países dominantes. Este processo de espoliação e exploração implica na destruição da base de recursos dos países pobres, que poderiam usá-la em benefício de um desenvolvimento endógeno. Nesse sentido, o subdesenvolvimento não é caracterizado apenas por uma dependência no processo de acumulação de capital em escala mundial e nem um estado relativo capaz de reverter-se com mecanismos de equilíbrio nos fatores produtivos ou de reordenamento do comércio internacional para eliminar a distância entre países desenvolvidos e povos atrasados. Para o autor, o subdesenvolvimento é, em última instância:

O efeito da perda do potencial produtivo de uma nação, devido a um processo de exploração e espoliação que rompe os mecanismos ecológicos e culturais, dos quais depende a produtividade sustentável das suas forças produtivas e a regeneração de seus recursos naturais. (LEFF, 2000, p. 21).

Para Ferreira (1998), no entanto, a ECO/92 trouxe vantagens significativas para o aprimoramento das discussões e um relativo avanço no diálogo Norte-Sul e, principalmente, demonstrou a capacidade de organização da sociedade civil. Foi a maior assembleia internacional já realizada, onde compareceram 105 chefes de Estado e cerca de 14 mil ONGs.

A Conferência do Rio Janeiro passou a ser um novo marco de referência, principalmente para as organizações não-governamentais, as quais estabeleceram agendas para um horizonte bem mais amplo e distante. O Fórum Global - referência às discussões das ONGs na Conferência - demonstrou um poder de força, não só pelo elevado número de participantes, mas também pela possibilidade de uma articulação política, capaz de defender a tese do desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente correto.

Para a autora, depois da ECO/92, a questão ambiental cada vez mais será um parâmetro de planejamento das linhas econômicas gerais e, nesse sentido, deverá haver também um crescimento dos órgãos governamentais voltados para a área ambiental.

## **2.1 A Conferência Rio - 92 e a construção da agenda 21 brasileira**

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, discutiu e aprovou um documento global denominado Agenda 21. Este documento, em linhas gerais, estabelece mecanismos descentralizadores na gestão de recursos, e de certa forma, convoca a sociedade para um pacto de mudança do padrão de desenvolvimento para o século XXI.

Abarcando o conceito de “desenvolvimento sustentável”, a Agenda 21 consolidou a idéia de que o desenvolvimento e a conservação do meio ambiente deva constituir um binômio indissolúvel promovedor da ruptura do antigo padrão de crescimento econômico, tornando compatíveis duas grandes aspirações desse final de século: o direito ao desenvolvimento - sobretudo para os países que permanecem em patamares insatisfatórios de renda e de riqueza, e o direito ao usufruto da vida em ambiente saudável pelas futuras gerações.

Para os signatários da Agenda 21 brasileira, essa ruptura deverá ser capaz de permitir a recondução da sociedade industrial retardatária rumo ao novo paradigma do desenvolvimento sustentável que exige a reinterpretação do conceito de progresso, cuja avaliação deve ser principalmente efetuada por indicadores de desenvolvimento humano e não apenas pelos índices que constituem os atuais Sistemas de Contas Nacionais, como, por exemplo, o Produto Interno Bruto – PIB, ainda, que expresse o desejo de mudanças das nações do atual modelo de civilização para outro em que predomine o equilíbrio ambiental e a



justiça social. As nações devem assumir o desafio de incorporar, em suas políticas, metas capazes de coloca-los a caminho do desenvolvimento sustentável. (BRASIL - MMA , 1999).

Assim, mais do que um documento, a Agenda 21 brasileira é um processo de planejamento participativo, o qual diagnostica e analisa a situação do país, das regiões, dos estados e dos municípios, para, em seguida, planejar seu futuro de forma sustentável. Nesse sentido, a implementação de uma política sustentável ambientalmente, viável economicamente e com justiça social, passa a ser o grande desafio para a sociedade brasileira.

A abordagem sistêmica e o caráter participativo, gerencial e mobilizador de recursos da Agenda 21 emergem como instrumentos valiosos para o enfrentamento da complexa teia de desigualdades no Brasil, transformando práticas difusas no tecido da sociedade cada vez mais em processos de cooperação e parceria no âmbito das políticas públicas, conferindo-lhes consistência, legitimidade, escala, continuidade, possibilidade de avaliação e replicação. Em outras palavras, a Agenda 21 estimula novas formas de planejamento e gestão, permitindo que tanto o governo quanto a sociedade façam um melhor uso do capital social emergente do terceiro setor existente no país, concebido em suas diversas modalidades de associativismo, produzindo novos atores e novas institucionalidades capazes de atuar positivamente em projetos e ações para reduzir as desigualdades sociais. (MMA&Consórcio TC/BR Funatura, 2000).

Outro elemento importante para fundamentar a experiência brasileira no desenvolvimento da Agenda 21 é o seu caráter descentralizador. O melhor aproveitamento dos capitais sociais e humanos exige que a descentralização dos serviços para as regiões e os municípios seja feita de modo adequado e competente. Quando isso ocorre, os programas atendem melhor às necessidades reais da população, têm maior dinamismo, flexibilidade e agilidade, além de serem mais econômicos por permitirem a fiscalização de perto pelos verdadeiros interessados. Em muitos casos, descentralizar significa abrir canais de participação para os setores mais amplos da sociedade. A ênfase da Agenda 21 no planejamento integrado e na dimensão local e regional como espaço privilegiado de convergência de programas e políticas possibilita a mobilização e a participação da população no suprimento das necessidades mais básicas e na descoberta de vocações indicadoras de novas alternativas.

De fato, a esfera local facilita uma maior participação dos setores em situação de vulnerabilidade social, prioridade enfatizada em todo o texto da Agenda 21. Ao reconhecer o lugar de importância de mulheres, crianças e jovens, populações negras e

indígenas, pequenos agricultores, pessoas portadoras de deficiência e homossexuais, ela concede ao aporte cultural desses grupos um lugar de destaque na construção do desenvolvimento sustentável, indo muito além do conceito de discriminação positiva cunhado no marco das políticas de direitos humanos. Ao investi-los de responsabilidade e estimular sua participação ativa no processo de negociação, gestão e avaliação dos programas sociais, previne antigos vícios que determinaram uma certa confusão entre participação democrática e formação de coalizões setoriais em defesa de interesses particulares, representativos, em muitos casos, de um obstáculo para que se promovam políticas de desenvolvimento universais e equilibradas.

Sem dúvida nenhuma, a implantação da Agenda 21 refere-se a um arrojado projeto político, haja vista as condições historicamente dadas da sociedade brasileira. Isto porque a viabilização desse amplo projeto de desenvolvimento exige a mudança de conceitos e paradigmas que respondem na prática por mudanças de comportamento pessoal e social, além de transformações nos processos de produção e de consumo. Para tanto, faz-se necessário o desencadeamento de um processo de discussão e comprometimento de toda a sociedade. Em face dessas características, o próprio governo admite o desenvolvimento sustentável ser um processo ainda a ser implementado no Brasil.

Justamente visando a implementação desse amplo debate nacional, acerca da implementação da Agenda 21, o governo propõe no final da década de 1990, através de parcerias entre o Ministério do Meio Ambiente e vários consórcios de consultorias e instituições públicas e privadas, sob o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – o desenvolvimento de estudos setoriais, adotando como metodologia a seleção de seis áreas temáticas que buscam refletir a complexidade da problemática sócio-ambiental do Brasil.

Os seis temas centrais foram debatidos em seminários e *workshops* em várias regiões brasileiras e disponibilizados em forma de textos, como propostas de discussões e implementação das Agendas 21 Nacional, Regionais/Estaduais e Locais. As seis áreas temáticas foram assim definidas:

a) **Cidades sustentáveis** - documento elaborado em parceria entre o MMA e o Consórcio 21 formado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM; o Instituto Social e Estudos da Religião – ISER e a Rede de Desenvolvimento Humano – REDEH.

O objetivo geral do trabalho, conforme estabelecido no edital de licitação, é elaborar um documento de referência sobre o tema “Cidades Sustentáveis” que ajude a formular e a implementar políticas urbanas fundadas nos princípios do desenvolvimento sustentável definidos pela Agenda 21. Para tanto, em suas proposições, busca sempre ressaltar a dimensão ambiental nas políticas urbanas vigentes ou que venham a ser adotadas em todos os níveis de governo.

O documento, após um diagnóstico e aprofundamento teórico sobre as questões inerentes à urbanização brasileira, consolida e sistematiza as propostas selecionadas por meio da aplicação de matrizes analíticas desenvolvidas pelos consultores de integração temática. Dessa forma, foram consolidadas e ordenadas em quatro estratégias de sustentabilidade urbana identificadas como prioritárias para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.

1. Aperfeiçoar a regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano e promover o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, considerando a promoção da equidade, a eficiência e a qualidade ambiental;

2. Promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental urbana e assegurando a efetiva participação da sociedade;

3. Promover mudanças nos padrões de produção e de consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis;

4. Desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando a sustentabilidade urbana.

b) **Agricultura sustentável** - Esse documento foi elaborado em parceria entre o Governo Federal, através do Ministério do Meio Ambiente e um consórcio coordenado pelo Museu Emílio Goeldi juntamente com o Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo – PROCAM/USP.

A versão final do documento “Agricultura Sustentável tem o objetivo, conforme a apresentação dos autores, *de* apontar os caminhos possíveis frente aos desafios da agricultura para o século XXI.

Para o grupo que fundamentou a proposta, a idéia de uma ‘agricultura sustentável’ revela, antes de tudo, a crescente insatisfação com o *status quo* da agricultura

moderna. Indica o desejo social de práticas que, simultaneamente, conservem os recursos naturais e forneçam produtos mais saudáveis, sem comprometer os níveis tecnológicos já alcançados de segurança alimentar. Resulta, ainda, de emergentes pressões sociais por uma agricultura que não prejudique o meio ambiente e a saúde. Nesse sentido, a resposta que orientou este trabalho para a Agenda 21 Brasileira baseia-se no fato de que não deveria ser tão esquecido como vem ocorrendo. Apesar de seus 10 mil anos, a agricultura permanece sendo a atividade humana que mais intimamente conecta a sociedade com a natureza. Por mais que se esteja vivendo na “aurora de uma nova era” – rotulada de pós-industrial, pós-moderna, ou pós-escassez – a humanidade continua muito longe de encontrar uma fonte da energia necessária à vida, que dispense o consumo das plantas e dos animais, como ocorre há 2 milhões de anos. Ou seja, apesar da esfera da produção alimentar estar sendo modificada, essa importância singular da agricultura manter-se-á até que surja uma alternativa à transformação biológica de energia solar em nutriente.

c) **Gestão dos Recursos Naturais** - trabalho desenvolvido através de contrato entre o Governo Federal e o consórcio formado pela Tecnologia e Consultoria Brasileira S.A - TC/BR e a Fundação Pró-Natureza – Funatura, com o objetivo geral de levar à Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional propostas de gestão dos recursos naturais para os próximos dez anos, de modo a contribuir na formulação de políticas, diretrizes, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento sustentável.

O trabalho busca apresentar referências de propostas de políticas para a sustentabilidade dos recursos naturais, partindo do pressuposto segundo o qual a participação dos diferentes atores sociais, públicos e privados, promoverá o uso e a conservação dos recursos naturais para esta e para as futuras gerações. A gestão sustentável dos recursos naturais requer posturas mais abrangentes de governo e sociedade como condição indispensável à sua implementação.

É essencial que se estabeleçam mecanismos que permitam essa participação, desde a definição do objeto da gestão até a execução das atividades de monitoramento e fiscalização, passando pelos processos de licenciamento e pelos critérios e limites a serem adotados. Somente se tornam co-responsáveis no processo de gestão dos recursos naturais aqueles cujas experiências, seus interesses e opiniões sejam reconhecidas e respeitadas.

A descentralização das decisões e ações passa a ser um importante recurso de gestão eficiente dos recursos naturais. Descentralizar decisões e ações no âmbito da gestão de recursos naturais significa, acima de tudo, criar espaços de oportunidade para solução de

problemas em nível local e regional.. Trata-se de permitir que agentes governamentais locais, com poder de decisão, assumam, em conjunto com os agentes sociais, a construção de uma pauta de atividades que leve à gestão sustentável dos recursos naturais.

d) **Infra-estrutura e integração regional** – Esse relatório foi desenvolvido em parceria entre o Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA e o Consórcio Sodontécnica/Crescente Fértil. Para os autores, o desenvolvimento sustentável deve ser aquele que concilia métodos de proteção ambiental, equidade social e eficiência econômica, promovendo a inclusão econômica e social dos indivíduos nos circuitos de produção, cidadania e consumo. Esse estilo de desenvolvimento deve oferecer um amplo conjunto de políticas públicas capaz de universalizar o acesso da população aos serviços de infra-estrutura econômica e social, mobilizando os recursos para satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

O papel da infra-estrutura na promoção do desenvolvimento sustentável é o de prover bens e serviços essenciais à melhoria da qualidade de vida da população, viabilizando maior inclusão dos indivíduos nos circuitos de produção, cidadania e consumo, para lhes proporcionar acesso equânime às oportunidades no espaço nacional e internacional. A partir dessas premissas teóricas e conceituais, foram estabelecidas cinco agendas nacionais, sendo quatro de caráter geral multissetorial e uma setorial. Essas agendas envolvem macro-objetivos e diretrizes que devem corresponder a ações integradas e multissetoriais, procurando abarcar todos os setores envolvidos com a criação de infra-estrutura.

A criação, desenvolvimento e gestão de um aporte de infra-estrutura no Brasil, nos moldes propostos, exigem um sistema de planejamento que aprofunde, de forma recorrente, o conhecimento sobre as múltiplas facetas da realidade nacional e internacional e que trace cenários alternativos para a tomada de decisões como um processo dinâmico e ajustável. Ainda, deve articular os impactos locais gerados por decisões relacionadas à integração nacional, de responsabilidade do Estado com iniciativas e representações locais resultantes da descentralização de poderes e de responsabilidades. Isso constitui um dos desafios colocados para a Agenda 21.

e) **Redução das desigualdades sociais** – a elaboração desse documento também esteve a cargo do Ministério do Meio Ambiente e do Consórcio Parceria 21. O relatório analisa com profundidade a questão social no Brasil e busca nas raízes históricas a prevalência de um modelo de desenvolvimento econômico, social, político e cultural concentrador de riqueza e poder. Além disso, ao caráter estruturalmente concentrador do

modelo, ao longo da história, adicionaram-se diversos outros fatores produtores e reprodutores de desigualdades sociais, determinando nexos entre passado e presente, explicativos da e da recorrência de algumas manifestações de desigualdade que precisam ser enfrentadas. Nesse sentido, justifica os autores que, no corpo do trabalho, há uma articulação que conjuga herança histórica e padrões recentes de desenvolvimento. É no âmbito dessa articulação que fatores econômicos, políticos e culturais se transformam em mecanismos produtores e reprodutores de desigualdades sociais. Os mecanismos são vários e tornam-se mais graves quando incidem sobre os mesmos segmentos populacionais, isto é, os efeitos das desigualdades sociais incidem sobre espaços, regiões, etnias diferentes, gênero e cortes geracionais, mas, sobretudo, sobre os mais pobres de cada um desses grupos.

Há o reconhecimento da extensão do acervo de déficits sociais e ambientais historicamente construídos que precisam ser enfrentados. Entretanto, alguns pontos relacionados ao referido cenário herdado explicam as dificuldades atuais em se estabelecer uma política capaz de unir justiça social, equidade econômica e conservação do meio ambiente. Entre as principais dificuldades estão: a falta de integração e corporativismo na implementação de políticas sociais, a pouca funcionalidade das políticas sociais, sobretudo no tocante toca à implementação e ao despreparo institucional do governo e da sociedade para realizar efetivamente a descentralização.

A superação dos problemas e desafios para maior atuação das políticas públicas que possam ser eficientes na proposição da melhoria das condições sociais da população parece residir, portanto, na mudança de paradigmas e princípios associados à sua formulação e à sua implementação e no reequacionamento dos meios disponíveis para implementá-las.

f) **Ciência & tecnologia para o desenvolvimento sustentável** – as discussões e propostas para a geração de uma política de ciência e tecnologia voltada para as necessidades do incremento de um desenvolvimento sustentável no Brasil ficaram a cargo de uma parceria entre o Governo Federal, através do Ministério do Meio Ambiente e o Consórcio formado pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS, a Universidade de Brasília – UnB e a Associação Brasileira de Instituições de Pesquisa Tecnológica - Abipti. Para este grupo de cientistas, a articulação entre os conhecimentos corresponde ao fundamento primeiro de um desenvolvimento científico capaz de responder aos problemas multidimensionais da sustentabilidade do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, o que está em questão é o desafio da inovação dos paradigmas científicos que obstaculizam as

possibilidades de reorientação das práticas produtivas para o desenvolvimento sustentável. Portanto, a ciência e a tecnologia para o desenvolvimento sustentável devem incorporar o saber ecológico e antropológico ao saber técnico.

A aplicação progressiva e interdependente da base científica e tecnológica no sistema produtivo em favor do desenvolvimento sustentável, lança as bases da confluência de projetos multidisciplinares para objetivos comuns. Novas problemáticas interdisciplinares infundem novas exigências de produção do conhecimento e sua aplicação no planejamento do desenvolvimento. “A Ciência Cidadã” , como vem sendo chamada, é vetor de contribuição para a diminuição do abismo entre o mundo científico e as necessidades do desenvolvimento.

Esse conjunto de argumentos explicita a orientação para a tomada de decisões sobre os rumos das políticas públicas de meio ambiente no Brasil para as próximas décadas, o que dependerá da capacidade de organização da sociedade e de mudanças substanciais nas relações políticas contemporâneas, ainda fortemente vinculadas a uma relação paternalista e clientelista do estado em qualquer instância federativa considerada.

## **2.2 A Rio + 10 e os (des) acordos de Johannesburgo**

Na introdução de um texto de manchete jornalística, escrito por uma enviada brasileira para cobrir a Conferência de Johannesburgo, podia-se ler a síntese do que foi considerado quase um fracasso dessa reunião da cúpula mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento.<sup>4</sup> “A sensação que se tem ao comparar a Eco-92, do Rio de Janeiro, e a Rio + 10, em Johannesburgo, é que a cruzada ambientalista andou para frente e mundo andou para trás”. Em outras palavras, ao invés de comemorar possíveis avanços, em face, sobretudo dos debates da última década, o que se verificou foi um esforço diplomático para se impedir os retrocessos.

A presença de praticamente todos os líderes mundiais e a congregação de inúmeros grupos representados pelas ONGs, por ocasião da Conferência do Rio de Janeiro, gerou expectativas positivas para a sociedade em nível planetário e constituiu um marco decisivo na longa batalha para a tomada de consciência internacional quanto à verdadeira natureza e gravidade da crise ambiental.

---

<sup>4</sup> CANTANHÊDE, Eliane. O novo mundo. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 01 set. 2002. Folha Opinião, p. A2.

Para Oliveira e Machado (2003), o resultado mais importante da Rio-92 foi o fato de as nações começarem a partilhar a compreensão e o reconhecimento de que somos parte de algo muito maior que nós mesmos, uma família que, mesmo sem laços de sangue, está intimamente ligada pelo compromisso com um futuro comum e com o meio ambiente global de que todos fazem parte. Há, entretanto, para as autoras, uma imensa dificuldade em levar os compromissos protocolares a uma solução prática, nem no plano mundial, nem no local, uma vez que os conflitos perceptivos da questão ambiental são ainda muito profundos e resolvê-los implica, além de contrariar os interesses diversos, atribuir novos significados e valores à nossa vida no planeta.

O vínculo estreito entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento econômico, através dos princípios conceituais do desenvolvimento sustentável e da formulação de uma agenda para o século XXI, firmado na Cúpula da Terra em 1992, já exigia compromissos de ações multilaterais entre as nações no sentido de diminuir os abismos sociais e a degradação ambiental provocados por um modelo econômico excludente e concentrador de renda.

Um certo descrédito em relação aos possíveis resultados da Conferência de Johannesburgo deve-se ao fato de durante esta última década, pouco ou quase nada se realizou em termos de resultados palpáveis. Segundo dados das Nações Unidas, durante a última década, a cada ano, cerca de dez milhões de pessoas entraram no rol daquelas que estão abaixo da linha de pobreza; mais de um bilhão de indivíduos na terra vivem subnutridos e aproximadamente um bilhão e meio vivem em regiões onde a água é escassa. Ou seja, em um período em que o mundo está desfrutando de um nível inusitado de produtividade global e acúmulo de capitais, continua aumentando o abismo entre ricos e pobres.

Os protocolos e convenções que se seguiram e que deram a tônica dos debates durante a década de 1990, principalmente sobre a biodiversidade e as mudanças climáticas, não ofereceram nenhum resultado concreto, permanecendo ainda como pontos de impasses entre as nações ricas, que não querem diminuir o ritmo de crescimento e desenvolver mecanismos compensatórios, e os países pobres em busca de oportunidades de inserção nos mercados globais.

Os documentos oficiais que circularam durante a realização da Conferência em Johannesburgo, demonstraram que esse impasse se constitui ainda na principal barreira das negociações multilaterais.



Estamos convencidos de que, longe de constituírem em um ônus, os investimentos e as políticas que promovam o desenvolvimento sustentável oferecem uma oportunidade excepcional. Em termos econômicos, eles ajudam a construir novos mercados e a gerar empregos; em termos sociais, tiram as pessoas da marginalização e, politicamente, reduz-se às tensões em torno da utilização dos recursos naturais que podem levar a violência. ...Os anos que se seguiram à Cúpula da Terra trouxeram acordos ambientais multilaterais de largo alcance. A consciência e a preocupação públicas cresceram ainda mais. É preciso continuar a levar essas conquistas adiante. Já respondemos à pergunta sobre o que fazer; agora devemos focalizar nossos esforços sobre como fazer, para podermos passar das palavras à ação. O desafio fundamental que temos pela frente é desenvolver um paradigma que incremente a utilização sustentável dos recursos naturais e, ao mesmo tempo, inverta os padrões insustentáveis de produção e consumo. Essas mudanças exigirão que formemos uma parceria, reconhecendo que nossa responsabilidade comum diante da sustentabilidade global terá de abranger os desequilíbrios notáveis existentes entre os diferentes países. Hoje não é mais possível que cada país focalize exclusivamente suas próprias preocupações. Na medida em que o mundo se desenvolve em ritmo acelerado, o patrimônio global público não pode ser monopolizado por alguns poucos. Por maior que seja um país, ainda é pequeno em vista dos desafios que temos pela frente<sup>5</sup>...

Os objetivos da conferência foram, portanto, implementar as recomendações para o desenvolvimento sustentável, avaliar o que foi feito depois das agendas acordadas no Rio de Janeiro e traçar metas em médio prazo para a erradicação da pobreza no mundo. A pauta estabeleceu cinco tópicos sobre os quais deveriam ser estabelecidos os acordos e com isso traçar as diretrizes consensuais para o cumprimento das respectivas metas: água, energia, saúde, e biodiversidade. Em nenhum dos tópicos discutidos houve clareza em relação ao cumprimento das metas estabelecidas, nem com relação aos prazos e muito menos com relação ao financiamento dos programas.

Com relação ao tema da água e saneamento, a principal proposta foi a de reduzir à metade até 2015 a proporção de pessoas sem acesso ao saneamento básico e água potável por meio de um programa de ação que incluía, principalmente, a assistência técnica e financeira aos países pobres, onde evidentemente se concentram os principais problemas. A questão é que não ficou claro como se daria esse financiamento. Ainda, uma crítica ao tratamento da questão da água não como bem público, mas como uma mercadoria.

O debate em torno do aumento do uso de fontes alternativas de energia foi particularmente importante pelo fato de que o Brasil defender a proposta de que até 2010, 10% da matriz energética mundial fosse obtida a partir de fontes alternativas, de fontes renováveis, tais como, energia eólica, fotovoltaica, biomassa, etc. Esse incremento representaria o dobro da participação atual de fontes alternativas de energia utilizadas

---

<sup>5</sup> Trechos de documento publicado durante a Conferência de Johannesburgo e assinado por Fernando Henrique Cardoso, Thabo Mbeki e Goran Persson. Presidentes da República Federativa do Brasil, da República da África do Sul e Primeiro Ministro do Reino da Suécia, respectivamente.

atualmente no mundo. Para Goldemberg (2002), se aprovada, a proposta brasileira resolveria o impasse criado na ratificação do Protocolo de Kioto e permitiria reduzir os níveis de poluição advindos da queima de combustíveis fósseis. Porém, os interesses econômicos foram até capazes de unir os Estados Unidos e os Países Árabes em torno da manutenção da supremacia dos combustíveis fósseis na matriz energética mundial.

O tema sobre saúde buscou um acordo global que viesse garantir o acesso equitativo aos serviços de saúde e a medicamentos essenciais e seguros para a população. Propunha a redução em dois terços, até 2015, dos índices de mortalidade infantil e em três quartos a mortalidade materna e, ainda, desenvolver mecanismos internacionais para diminuir em até 25% o número de pessoas infectadas com o vírus HIV. Mais uma vez, a principal crítica refere-se à falta de objetividade no cumprimento das metas, até porque não define quem será responsável pelo financiamento, quem vai pagar a conta.

O tema sobre a preservação da biodiversidade planetária que permaneceu muito em foco, durante a década de 1990, também não mereceu nenhum avanço significativo. Foi apenas tratado de forma genérica sobre a possibilidade de transferência de recursos financeiros e técnicos aos países em desenvolvimento, através de medidas compensatórias pelos lucros obtidos com a exploração dos recursos nas regiões exploradas. A redução nos níveis de empobrecimento da biodiversidade ficaria na dependência, mais uma vez, de possíveis acordos multilaterais.

Uma questão central é que a ratificação de todos os acordos depende, em última instância, de uma melhor distribuição da renda planetária e os mecanismos internacionais ainda não criaram as condições para o comércio e o financiamento de um imenso passivo sócio-ambiental. A transferência de 0,7% do PIB (Produto Interno Bruto) dos países desenvolvidos a um processo de assistência aos países do mundo em desenvolvimento, que já havia sido definida em 1992, nunca foi cumprida. Pelo contrário, essa transferência, cujo alcance já atingiu cerca de 0,38% do PIB, caiu para 0,22% atualmente.

Certo desapontamento de membros oficiais do governo brasileiro e de representantes das ONGs com os resultados da Conferência em Johannesburg se justifica. Para Capobianco (2002), se o país não avançou significativamente na última década, também em medidas concretas, lançou as bases para uma sólida política ambiental. Houve um aprimoramento da legislação ambiental e um aumento da consciência da sociedade sobre a importância do ambiente e dos direitos das populações tradicionais; foram aprovados códigos importantes como a Lei das Águas, a Lei de Crimes Ambientais, a Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o Estatuto da Cidade e criou instituições importantes

como a Agência Nacional de Águas. No âmbito do processo participativo, o governo ainda conseguiu avanços significativos como na elaboração da Agenda 21 nacional, através de um amplo processo de discussão sobre as formas de implantação das Agendas estaduais e locais. Os documentos levados à discussão elaboraram diagnósticos, avaliações sobre as condições atuais e estabeleceram metas e áreas prioritárias de ação<sup>6</sup>. O país se preparou bem para os possíveis avanços da política global.

A falta de perspectivas em médio prazo para a obtenção de um consenso global sobre os temas propostos fez com que outras agendas setoriais e de cunho regionais fossem discutidas. Nesse sentido, voltam-se as negociações para a base diluindo a questão ambiental nos interesses comerciais e setoriais entre as nações, regulados pelas normas de mercado. Esse retrocesso, uma espécie de retorno à Rio-92, já que como documento final, permaneceu como uma carta de boas intenções, serviu para demonstrar que as nações hegemônicas, assim como os ricos do planeta não estão dispostos a dividir o seu lucro. Os pobres continuarão mais pobres, a terra mais degradada e o crescimento cada vez mais insustentável.

### **2.3 Políticas ambientais do setor privado como resposta ao desenvolvimento sustentável**

Longe de uma convergência em nível teórico, esse intenso debate que vem ocorrendo nas últimas décadas, tem alimentado várias proposições que buscam uma saída para a crise colocada. No conjunto dessas proposições, é possível vislumbrar o estabelecimento de políticas ambientais com o argumento de regulamentar e padronizar as formas de apropriação e relação da sociedade com a natureza. Atualmente pode-se distinguir dois conjuntos de normas ambientais em vigor: um conjunto de políticas estatais de regulação e controle mediando os conflitos estabelecidos à esfera do processo produtivo e um outro conjunto de políticas deliberadas pelo sistema capitalista mundial que também, com o apoio do estado, tem o objetivo de normatizar as formas “sustentáveis” de exploração econômica dos recursos naturais.

Os instrumentos reguladores, segundo Capanhola (1995), se agrupam em medidas de comando e de controle e baseiam-se em leis, regulamentos, resoluções, etc. Esses

---

<sup>6</sup> Esses documentos publicados como subsídios à discussão e implementação da Agenda 21 no Brasil estão sintetizados no tópico: A Conferência Rio – 92 e construção da Agenda 21 brasileira, nesse capítulo do trabalho.

instrumentos instituídos pelo setor público ou estatal possuem uma abrangência maior abarcando todo o conjunto e buscando uma certa “neutralidade” social. Tais instrumentos, no entanto, refletem também o aspecto classista da sociedade e com isso acabam por penalizar os segmentos mais descapitalizados contribuindo para o enfraquecimento da competitividade. Além disso, os órgãos executores - caso do IBAMA e ou Agências Estaduais - em face ainda de estarem vinculados a estruturas administrativas bastante inflexíveis, dão um caráter mais coercitivo e punitivo do que essencialmente educativo para as políticas públicas de meio ambiente no Brasil.

As políticas ambientais oficiais estabelecidas no sentido de preservar o patrimônio natural (riqueza comum) ou a biodiversidade espelham, na realidade, as contradições de um Estado ainda autoritário. Com isso, as normas assumem um caráter deliberativo transformando-se em regras burocráticas exigidas para a exploração dos recursos naturais em território nacional.

Os denominados instrumentos econômicos, ainda pouco difundidos no Brasil, por outro lado, exigem menos burocracia e, além de incentivarem a melhoria e o aprimoramento tecnológico, estão baseados no parâmetro da eficiência produtiva das empresas e nos agentes do mercado como elementos para uma produção auto-sustentada.

Segundo Veloso (1996), há uma tendência mundial de relacionar economia e meio ambiente e isso afeta o comportamento de diversas atividades econômicas que cada vez mais reconhecem a necessidade de aderir ao controle ambiental, pois, se até agora atitudes irresponsáveis contra os recursos ambientais por parte das empresas eram premiadas com ganhos de competitividade, a nova realidade mundial de mercado pune mais severamente aqueles que não tiveram a consciência de que a preservação do meio ambiente é uma questão fundamental na sociedade moderna. A adesão a essa nova filosofia pressupõe alterar a gestão tradicional das empresas incorporando, no processo, a variável ambiental, resultando, dessa forma, o surgimento de um novo modelo de administração nas organizações, principalmente nas grandes indústrias de transformação.

No Brasil, o esforço em importação de tecnologias nem sempre *limpas*, a partir de uma industrialização a qualquer custo, tem acarretado graves prejuízos ambientais. O país, sem mecanismos internos de gerenciamento de seus recursos e sem respaldo externo de suas políticas de gestão, sujeitou-se a um crescimento industrial excludente e ambientalmente perverso.

Essa forma de crescimento econômico é contrária aos princípios contemporâneos de um desenvolvimento sustentável. A sustentabilidade social e ambiental

emerge da crise de esgotamento das concepções de desenvolvimento, enquadradas nas lógicas da racionalidade econômica liberal. Uma racionalidade eufórica associada ao movimento incessante para frente da razão, da ciência, da técnica, da indústria e do consumo, na qual o desenvolvimento – uma aspiração imanente da humanidade – expurgou de si tudo o que o contraria, excluindo de si a existência das regressões que negam as conseqüências positivas do desenvolvimento.

Para lograr o seu intento, a racionalidade econômica subjogou o social, o cultural, o político e a natureza às conseqüências lógicas e indubitáveis do desenvolvimento econômico, quando, na verdade, a esfera das atividades econômicas é parte das atividades humanas e, estas, estão incluídas nas dinâmicas da biosfera. Dessa forma, a sustentabilidade obriga a racionalidade econômica a introjetar dimensões lógicas que a contêm e nas quais está contida, quais sejam, as forças cultural, ética, simbólica e mítica, encravadas nas valorações econômicas fundamentais do o cálculo utilitarista do desenvolvimento. A atividade econômica não poderá desenvolver-se sustentavelmente se a natureza, a qual lhe fornece os recursos materiais e energéticos, estiver gravemente comprometida.

É uma questão de bom-senso saber que os cuidados com o meio ambiente não podem emergir da ferocidade do mercado, agressivo para com a biosfera. Os cuidados devem estar fundamentados sobre a ética da reprodução do meio social, cultural e natural. Nesse sentido, a sustentabilidade significa uma reforma radical das noções clássicas de ciência, intimamente ligada à eficácia e à racionalidade econômica. (MMA & Consórcio CDS/UnB – Abipti, 2000, p.44).

Considerando o modo determinante como se dá o uso dos recursos naturais no processo de construção de um desenvolvimento sustentável, em quaisquer de suas dimensões, faz-se necessário que a sociedade, de modo geral, internalize a idéia segundo a qual os recursos naturais apenas estarão disponíveis para esta geração ou para as vindouras, se utilizados de modo racional e em consonância com os respectivos tempos de regeneração e reposição. Esses “tempos”, muitas vezes, não se adequam às necessidades de reprodução do capital para o atendimento às necessidades associadas ao crescimento populacional, gerando situações ameaçadoras às espécies e condições naturais em todo o planeta. A adequação das atividades humanas a esses tempos é um dos grandes desafios do processo de desenvolvimento sustentável.

Os critérios de eficácia econômica de um sistema não podem mais estar repousados nos critérios de ganhos de produtividade, mas na sua capacidade em satisfazer as necessidades do homem ao menor custo ecológico e humano. Uma racionalidade econômica

sustentável deve saber integrar o saber ecológico e a preocupação ética, muitas vezes antagônicos, e esse pressuposto incide diretamente na convocação de uma reforma profunda dos princípios do saber e da ciência.

Evidentemente, não se pode esperar e nem delegar à iniciativa privada os preceitos de um desenvolvimento econômico ambientalmente correto. A política tecnológica do país, por exemplo, deve estar orientada para promover a geração e o uso de tecnologias limpas que possam fazer parte integrante da modernização dos processos produtivos; atendendo, dessa forma, às necessidades de proteção e uso racional dos recursos naturais. Algumas dessas políticas incluem o fomento à transferência de tecnologias limpas, desenvolvimento de tecnologias de despoluição, a formulação de uma política de geração, adaptação e transferência de tecnologias de reciclagem e um eficiente desenvolvimento institucional.

Além do fortalecimento institucional, outra estratégia interessante seria o fortalecimento do comércio e da indústria a serviço da sustentabilidade. As operações dos agentes do comércio e da indústria (inclusive das empresas transnacionais) podem desempenhar um papel crucial na redução dos efeitos sócio-ambientais nocivos das atividades econômicas. Isso requer a implementação de processos de produção mais eficientes, estratégias preventivas, tecnologias e procedimentos mais ‘limpos’ de produção ao longo do ciclo de vida do produto de modo a minimizar ou evitar os resíduos. O comércio e a indústria são os grandes vetores das inovações tecnológicas e organizacionais que devem ser referidas aos critérios da sustentabilidade com a implementação de programas de manejo responsável em abertura dialogal e participativa com os empregados e o público. Devem ser motivados para a cooperação tecnológica empreendendo-se programas para elevar a consciência da responsabilidade sócio-ambiental em todos os níveis, com base em práticas de manejo internacionalmente aceitas. O comércio e a indústria devem aumentar a autoregulação, orientadas por códigos, regulamentos e iniciativas apropriadas.

A competitividade inicial dos produtos industriais das economias retardatárias está baseada nos baixos preços locais de mão-de-obra e de matérias-primas, na exploração (mais ou menos predatória) dos recursos naturais e, ainda, na proteção ou subsídio estatal. Ou seja, uma industrialização afeita a uma perversa divisão internacional do trabalho que determina vantagens comparativas insuficientes para sustentar o avanço do processo de industrialização e, tampouco, asseguram uma competitividade efetivamente sustentada.

Para a competitividade atual, a vantagem representada pela abundância relativa de matérias-primas é ilusória. Só será efetiva se as matérias-primas forem vendidas para a indústria local a preços mais baixos do que os predominantes no mercado internacional. Isso somente ocorre quando seus produtores são induzidos pelo Estado a fazê-lo. A efetividade do desenvolvimento a médios e longos prazos requer uma competitividade autêntica que lhe seja compatível. Somente a elevação da produtividade ou da qualidade da produção nacional, baseadas no crescimento econômico sustentável da atividade industrial ou comercial, pode levar aos ganhos de competitividade autêntica.

É sabido que a atividade industrial produz impactos significativos no meio ambiente. A indústria promove uma alteração profunda na estética da paisagem, além de que, todo o processo industrial, produz resíduos e descargas de efluentes que contaminam de alguma forma o meio ambiente. A poluição do ar e a contaminação da água estão, geralmente, associadas a uma determinada atividade industrial.

As normas ambientais já estão bastante difundidas no mundo, notadamente nos países capitalistas desenvolvidos, e, através dos grandes grupos transnacionais passam a desenvolver, juntamente com outros sistemas de qualidade, mecanismos internos e externos de controle ambiental. Com isso, o mercado tem buscado as regulamentações e normas ambientais para o setor industrial.

A principal agenciadora da Qualidade Ambiental no mercado mundial é a ISO (International Organization for Standardization). Fundada em 1947, a ISO é uma federação mundial que congrega os organismos nacionais de normalização e conta atualmente com mais de cem países membros.

Com a função de elaborar, publicar e difundir normas internacionais de qualidade, a ISO busca conciliar os interesses dos produtores, dos consumidores, dos governos e da comunidade científica. A ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), por ser a entidade mais representativa em normatização, é a representante “member body” do Brasil na ISO.

A normalização ambiental da ISO é relativamente recente e coincide com a eclosão dos problemas ambientais a partir do final da década de 60 e início dos anos 70. Os comitês técnicos (TC) começaram a ser formados a partir da década de 70, na seguinte ordem: ISO/TC/46 - qualidade do ar (1971); ISO/TC/47 - qualidade da água (1977); ISO/TC/90 - qualidade do solo (1985) e ISO/TC/207 - Gestão ambiental (1993).

No âmbito da gestão ambiental, a ISO saiu da normalização específica para buscar a promoção de elementos chave contidos no conceito de Desenvolvimento Industrial Auto-Sustentado, iniciado com a certificação da série ISO 9000 e ampliada para a série 14000.

Como instrumento que possibilita a padronização de critérios, requisitos e qualificações para produtos, harmonizados em linguagem internacional, são utilizadas normas discutidas e aplicadas em nível mundial. As normas referentes à Gestão Ambiental são as ISO – 14000. As normas ISO – 14000 se baseiam na norma britânica BS 7.750 relativa à gestão ambiental, a qual encontra-se em vigor no Reino Unido desde 1994. Por outro lado, constituem uma evolução das normas ISO 9000 referentes a padrões de qualidade das empresas. A adoção dos dois conjuntos de normas pela empresa visa certificá-la quanto à qualidade da organização e de seu produto ou serviço (ISO 9000) e também comprovar que ela produz ou comercializa produtos que não destroem o planeta (ISO 14000). A ISO estuda a integração entre as duas séries possibilitando futuras auditorias ambientais que tratem conjuntamente os aspectos do meio ambiente na gestão da qualidade. Veloso, (1996).

O objetivo geral da ISO 14000 é fornecer assistência para as organizações na implantação ou no aprimoramento de um Sistema de Gestão Ambiental. Ela é consistente com a meta de *Desenvolvimento Sustentável* e é compatível com diferentes estruturas culturais, sociais e organizacionais.

A série de normas ISO 14000 está sendo elaborada pela International Organization for Standardization, uma organização não-governamental criada no ano de 1947 e que congrega atualmente cerca de 100 países, dentre esses, o Brasil e está sediada em Genebra, na Suíça.

Para formular as normas, a ISO organiza um Comitê Técnico – TC, ao qual se vinculam Sub-comitês Temáticos- SC, sendo estes compostos por Grupos de Trabalho – WG, que formulam e expressam as normas em forma de minuta. Essa estrutura conta também com os grupos de ligação que promovem a harmonização e a inter-relação entre as novas normas e as já existentes ou em desenvolvimento por outros TC's.

O Comitê Técnico criado pela ISO, para elaborar o projeto das normas ISO 14000 é o TC- 207, composto por representantes de 40 países, dentre eles o Brasil.

O Brasil está participando do TC – 207 através do GANA (Grupo de Apoio à Normalização Ambiental ), criado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

Em seu conjunto, as normas estabelecidas objetivam:



- ? Sedimentar uma abordagem internacional comum ao gerenciamento ambiental;
- ? Capacitar a empresa a obter e medir o aperfeiçoamento no desenvolvimento ambiental;
- ? Remover barreiras para o comércio internacional;
- ? Aumentar a credibilidade do comprometimento de uma organização com a responsabilidade ambiental;
- ? Promover o comprometimento de uma empresa com o seu regulamento ambiental;
- ? Estipular um único sistema para as organizações implantarem em todos os lugares em que operam;
- ? Estabelecer um enfoque mundial para as relações das atividades produtivas com o ambiente, objetivando como produto final um mundo mais limpo, seguro e saudável para todos.

A implantação do SGA (Sistema de Gestão Ambiental) por uma empresa pressupõe, antes de tudo, um processo de mudança de sua filosofia gerencial. Isso requer redefinições de sua política, seus objetivos e seus procedimentos operacionais e administrativos em todos os níveis, visando agregar a dimensão ambiental à organização.

De acordo com Veloso (1995), a implantação de um Sistema de Gestão Ambiental, habilita as organizações a antecipar e atender às expectativas crescentes, quanto ao seu desempenho ambiental, além de garantir o contínuo atendimento aos crescentes requisitos nacionais e internacionais de qualidade do produto colocado no mercado. Se em algumas atividades produtivas, o SGA não passa de uma atividade mercadológica visando a ampliação de mercados, em outras áreas, como por exemplo a de mineração, este tipo de gestão é absolutamente indispensável para a sobrevivência futura da empresa, pois finalmente, chegou-se a conclusão de que os recursos ambientais mundiais são realmente escassos e da sua utilização eficiente dependerá o nível de qualidade de vida das próximas gerações.

Um SGA (Sistema de Gerenciamento Ambiental), oferece ordem e consistência para os esforços organizacionais no atendimento às preocupações ambientais, através da alocação de recursos, definição de responsabilidades, avaliações correntes das práticas, procedimentos e processos. Portanto, além de ser um instrumento de auxílio no processo de implantação de um SGA, as normas contidas na ISO 14000 podem ser encaradas como importantes agentes de facilitação do processo decisório que leva uma organização a

dar passos efetivos, com vistas à identificação dos procedimentos mais apropriados às suas características particulares, permitindo que sejam adequadamente consideradas quando da implementação da ISO 14001 - Sistema de Gerenciamento Ambiental. (cf. figura 1).

As normas e padrões de qualidade estabelecidos pela ISO, passaram a nortear as metas e os objetivos das indústrias em todo o mundo. O gerenciamento ambiental na indústria marca uma profunda e radical mudança de postura a partir do início da década de 90.

A transparência de ações, o bom relacionamento com a comunidade, uma postura ambientalmente saudável, uma permanente preocupação com a qualidade de seus processos, produtos e serviços passaram a ser os componentes estratégicos de gestão empresarial.

<b>Número reservado</b>	<b>Descrição e aplicação</b>
14000	Sistema de Gerenciamento Ambiental
14001	Sistema de Gerenciamento Ambiental – Guia para uso
14010 a 14012	Diretrizes para a Auditoria Ambiental
14014	Diretrizes para Revisões Ambientais
14015	Diretrizes para Avaliações de Instalações
14020 a 14024	Princípios Básicos para a Rotulagem Ambiental
14031	Avaliação de Desempenho Ambiental do SGA
14032	Avaliação do Desempenho Ambiental dos Sistemas Operacionais
14040 a 14043	Avaliação do Ciclo de Vida
14050	Gerenciamento Ambiental – Vocabulário
14051 a 14053	Guia de Normas Ambientais para Produtos

**Figura 1- Quadro esquemático da série ISO 14000**

Fonte: Veloso, 1996.

A implantação do SGA por uma empresa pressupõe, antes de tudo, um processo de mudança de sua filosofia gerencial. Isso requer redefinições de sua política, seus objetivos e seus procedimentos operacionais e administrativos em todos os níveis, visando agregar a dimensão ambiental à organização.

O Sistema de Gerenciamento Ambiental, já em fase de implantação em unidades e empresas de produção vinculadas a grandes grupos econômicos, leva em consideração todo o impacto causado pelo processo da produção na indústria. Nesse sentido, clientes, fornecedores e, principalmente, os funcionários da empresa devem estar inseridos no conceito e na responsabilidade de produzir com a melhoria no desempenho ambiental, incluindo a conservação e a preservação dos recursos naturais, minimização de resíduos, controle de poluição e melhoria contínua, educação e treinamento ambiental.

A gestão ambiental corretiva e pontual não tem como fornecer as respostas esperadas pelas crescentes demandas ambientais fomentadas pelo paradigma do desenvolvimento sustentável. As novas demandas obrigam a uma ampliação na abrangência das ações de proteção ambiental, envolvendo o controle das emissões, a economia dos recursos naturais – de acordo com suas potencialidades e limitações – e, ainda, a compatibilidade com o ordenamento territorial. Portanto, é preciso identificar e fomentar as ações globais que possam ampliar o conceito de produção sustentável e inserir novas rotinas de gerenciamento e controle.

Uma política ambiental eficaz deve privilegiar o aproveitamento econômico ético dos recursos naturais pela ótica do equilíbrio dos ecossistemas – que pode abarcar várias esferas produtivas, e do atendimento às demandas sociais. A proteção do meio ambiente é um problema político e científico que depende da mudança de hábitos da sociedade. Uma mudança crescentemente depende de uma participação social cientificamente informada. Dito de outra maneira torna-se necessário um eficiente sistema de gestão ambiental.

A gestão ambiental, por sua vez, repousa em políticas públicas (não exclusivamente estatais) de parceria com os atores sociais responsáveis pela preservação e conservação dos recursos naturais – notadamente o Estado, os agentes empresariais e o conjunto da sociedade. A inovação das práticas decisórias e de alocação de recursos é um desafio para que o meio natural deixe de ser tratado de forma utilitária e deslocado dos princípios da sustentabilidade. A correção dessa distorção corresponde a uma evolução cujos resultados incidirão em uma gestão ambiental dinâmica, flexível e capaz de responder com base nas informações científicas disponíveis, aos desafios impostos pelos conflitos socioambientais. (MMA & CONSÓRCIO CDS/UNB – ABIPTI, 2000).

Segundo Almeida (1995), as restrições são normalmente apresentadas de forma ambígua. O principal argumento é a causa ambiental, mas a preocupação maior parece ser com o aspecto econômico. Mesmo que os custos de controle ambientais sejam muitos

elevados e, de fato, acarretam um diferencial de preço desfavorável ao *produto limpo*, isto pode ser compensado pelo apelo ao *marketing ecológico*. Dessa forma, segundo a autora, o selo ecológico nos *produtos limpos* é mais uma estratégia comercial bastante difundida nos países avançados e ganha destaque no cenário industrial brasileiro.

De qualquer maneira, assinala Tauk-Tornisielo (1995), estes processos renderão dividendos para o meio ambiente na forma de uma sensível diminuição na busca de recursos não renováveis e dos fatores ligados a poluição. Além disso, o avanço no processo de gestão ambiental acarreta a produção de novos conhecimentos e tecnologia, relacionando a economia à ecologia sob um ponto de vista contábil energético.

A qualidade total do produto deve incorporar o conceito de redução de impactos ambientais que, atualmente, faz parte de um amplo processo incorporado na modernização sócio-econômica. A indústria (re) descobre que os materiais denominados genericamente como resíduos podem e devem ser focalizados sob uma ótica moderna, acarretando um inevitável esforço de tecnologia para a reabsorção até mesmo na própria indústria.

Segundo ainda Tauk-Tornisielo et al (1995), a sanidade ambiental será alcançada através da modernização dos meios de produção, através da relação custo/benefício. A necessidade de racionalizar os custos reflete, necessariamente, nos cuidados com o meio ambiente. Esses dois elementos novos no processo produtivo correspondem ao aumento da competitividade, sem a qual, as empresas estarão à margem no mercado.

Os empresários perceberam os benefícios de uma política ambientalmente correta, tanto os de ordem econômica, quanto na melhoria da imagem da empresa. No primeiro caso, há uma redução do consumo de água, energia e outros insumos, reciclagem e aproveitamento dos resíduos, diminuição de multas e penalidades aos poluidores e ganhos de preço do produto com o *selo verde*. No segundo caso tem há um alto comprometimento do pessoal, ambiente de trabalho limpo, ordenado e organizado, melhoria do relacionamento com a comunidade, órgãos governamentais e ambientalistas, além de acesso assegurado do produto no mercado externo.

O desenvolvimento sustentável requer o estímulo ao uso de tecnologias limpas, tanto na indústria como nos projetos de infra-estrutura, que se demonstrem ecocompatíveis e que respeitem a capacidade de regeneração e absorção do meio natural às agressões provocadas pelo uso de recursos naturais, assim como reduzam, ao mínimo, a produção de resíduos, particularmente aqueles de difícil absorção pela natureza e que, ao

contrário, estimulem a reutilização dos rejeitos e promovam a reciclagem dos produtos, das matérias-primas e dos rejeitos de toda natureza e em todas as suas formas. A escolha dessas tecnologias não pode depender, exclusivamente, como no passado, de critérios de decisão relacionados apenas à rentabilidade privada e de curto prazo dos agentes econômicos e dos atores sociais envolvidos nessas decisões.

O fato concreto é que o mercado assimilou bem a normalização ambiental. A certificação de qualidade ambiental é um diferencial importante nas relações comerciais e uma resposta competente ao desafio capitalista do desenvolvimento sustentável.

## CAPÍTULO 2

### **POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E A DISCRIMINAÇÃO DO CERRADO BRASILEIRO.**

#### **1 Aspectos conceituais**

O termo cerrado lembra, mesmo empiricamente, um tipo particular de vegetação geralmente rarefeita, de extratos baixos, cascas grossas, assentadas sobre solos pobres e improdutivos, aparentando uma certa homogeneidade. O cerrado, entretanto, apresenta uma variação extremamente marcante de fisionomias; indo desde uma vegetação arbustiva e herbácea, passando pelo tipo arbóreo até assemelhar-se quase a uma floresta. (Goodland & Ferri, 1979).

De acordo com a fisionomia da vegetação, Eiten (1983), elaborou a classificação do cerrado mais largamente utilizada. Assim, de acordo com a progressão do porte arbóreo da vegetação, tem-se o campo limpo de cerrado, campo sujo de cerrado, o campo cerrado, cerrado (sentido restrito) e o cerradão.

O campo limpo de cerrado corresponde ao tipo fisionômico da vegetação em que há predominância de gramíneas, sendo que a camada rasteira não ultrapassa a 1 metro de altura e não se encontram árvores e arbustos de caules mais grossos. O campo sujo de cerrado já apresenta, embora de forma bastante esparsa, árvores e arbustos de caules grossos, destacando da camada graminosa, sendo que os arbustos e semi-arbustos de caules finos, morrem nos períodos de estiagem, mesmo sem a ocorrência de fogo.

O campo cerrado, por sua vez, comporta as variações da “Savana Tropical” e, geralmente, as árvores e arbustos cobrem menos de 10% do terreno, com a camada rasteira predominante não ultrapassando a 1 metro de altura em consequência de queimadas durante a estação seca. O cerrado (sentido restrito) possui árvores de até 7 metros de altura. Quando ocorrem árvores mais altas, elas não cobrem mais de 30% do terreno; possui ainda, uma grande variedade de fisionomias, sendo que as camadas de árvores e de escrupe dominam a paisagem visual e juntas têm uma cobertura de até 60% do terreno. O cerradão tem um dossel arbóreo com nível geral acima de 7 metros de altura que cobre mais de 30% do terreno, sendo

que pode variar de aberto até sub-bosque, quando o nível inferior for mais fechado, podendo em alguns casos ser comparado a uma floresta.

O cerrado (sentido lato) comporta ainda outras formações vegetais associadas às condições edáficas como a fertilidade, a profundidade e as condições de umidade do solo. Assim, o cerrado comporta ainda a floresta mesófito de interflúvio, os campos rupestres, os campos litossólicos, as florestas de galerias e de encosta, as veredas e buritizais, campos úmidos, brejos permanentes, pantanal, etc. (Eiten, 1990).

Em sua variada composição florística e fisionômica e, levando-se em consideração o seu aspecto natural, o cerrado ocupa uma área aproximada de dois milhões de Km<sup>2</sup>, o que representa cerca de 22% da área total do território brasileiro. Nas áreas “core”, como nos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Distrito Federal e, ainda, no Sul de Mato Grosso, Oeste da Bahia e Oeste de Minas Gerais, a vegetação de cerrado cobre 85% do terreno. O restante da paisagem se completa com florestas de vales (mata galeria), florestas de interflúvio, etc.

Um dos mais antigos biomas a se estruturar no continente americano, o cerrado nasceu em algum momento do período Cretáceo Superior, mas foi no Terciário médio, há mais ou menos 60 milhões de anos, que ele começou a desenvolver o estoque genético que lhe deu a conformação atual. A sua área nuclear está localizada no Sudoeste do Estado de Goiás, região onde se encontra o Parque Nacional das Emas. Próximo a esta área do parque, no município de Serranópolis, foram encontrados sítios arqueológicos que sugerem a presença de populações humanas há pelo menos 11 mil anos, indicando a capacidade de estoque de alimentos (caça, pesca, coleta de alimentos, etc), desse imenso bioma do Brasil Central. (ITS/UCG, 1991).

O cerrado é o segundo maior bioma brasileiro (depois da Amazônia) e concentra nada menos que 1/3 da biodiversidade nacional e 5% da flora e da fauna mundiais. A flora do cerrado é considerada a mais rica savana do mundo, e estima-se que de 4 a 7.000 espécies habitam essa região. Embora a pesquisa científica localize apenas seis espécies vegetais ameaçadas de extinção, a maior parte dos indivíduos conhecidos aparece em apenas um lugar, cuja destruição provocaria a eliminação da própria espécie. Apesar de sua incontestável importância, é nítido o contraste entre o papel decisivo dos cerrados na manutenção dos grandes equilíbrios biogeoquímicos planetários e o valor secundário que lhe é atribuído pela opinião pública no Brasil e no exterior.

A região do cerrado, considerando o seu aspecto natural, tem uma importância significativa para o equilíbrio natural de toda a plataforma sul-americana. A água acumulada nos lençóis freáticos do cerrado do Centro-Oeste abastece nascentes que dão origem a seis, das oito maiores bacias hidrográficas brasileiras, exceção apenas para as bacias do rio Uruguai e do Atlântico Sudeste. Essa abundância hídrica, além de ser importante para a vegetação, permite o intercâmbio de sementes, pólen e mesmo a dispersão da fauna através das matas de galeria que acompanham córregos e rios, possibilitando que indivíduos do cerrado se acasalem com representantes da Amazônia, da Mata Atlântica, e da Caatinga, o que contribui para aumentar a variabilidade genética das espécies. (MMA & Consórcio TC/BR - Funatura, 2000).

O cerrado, além de ser a vegetação típica da região Centro Oeste, se estende através de áreas disjuntas, por vários estados do Brasil. (cf. figura. 2).

Passos (1980), citando relatório apresentado por Sanches, Lopes & Buol, indica uma distribuição quantitativa da vegetação do cerrado no território brasileiro. (cf. Tabela 1).

Essas ocorrências de cerrado em áreas, de certa forma, fora do domínio predominantemente tropical úmido e semi-úmido do Brasil, bem como a presença de florestas tropicais na área de cerrado, confirmam que as características morfoedológicas são mais determinantes que o clima para influenciar origem e permanência da vegetação do cerrado em território brasileiro. Dessa forma, afirma Eiten (1990), que o mesmo clima no Brasil Central sustenta a floresta mesofítica de interflúvio em solos profundos e relativamente mais ricos em íons, e sustenta várias densidades de cerrado onde o solo é mais pobre.

As primeiras teorias sobre a origem desse tipo de vegetação sustentaram, até quase a metade desse século, que as características principais como as folhas pilosas, cascas grossas, aspecto retorcido do caule, por exemplo, eram devidos a estacionalidade do clima. A estiagem prolongada garantia às plantas as características xerófitas segundo a “teoria climática”. (Passos, 1980).



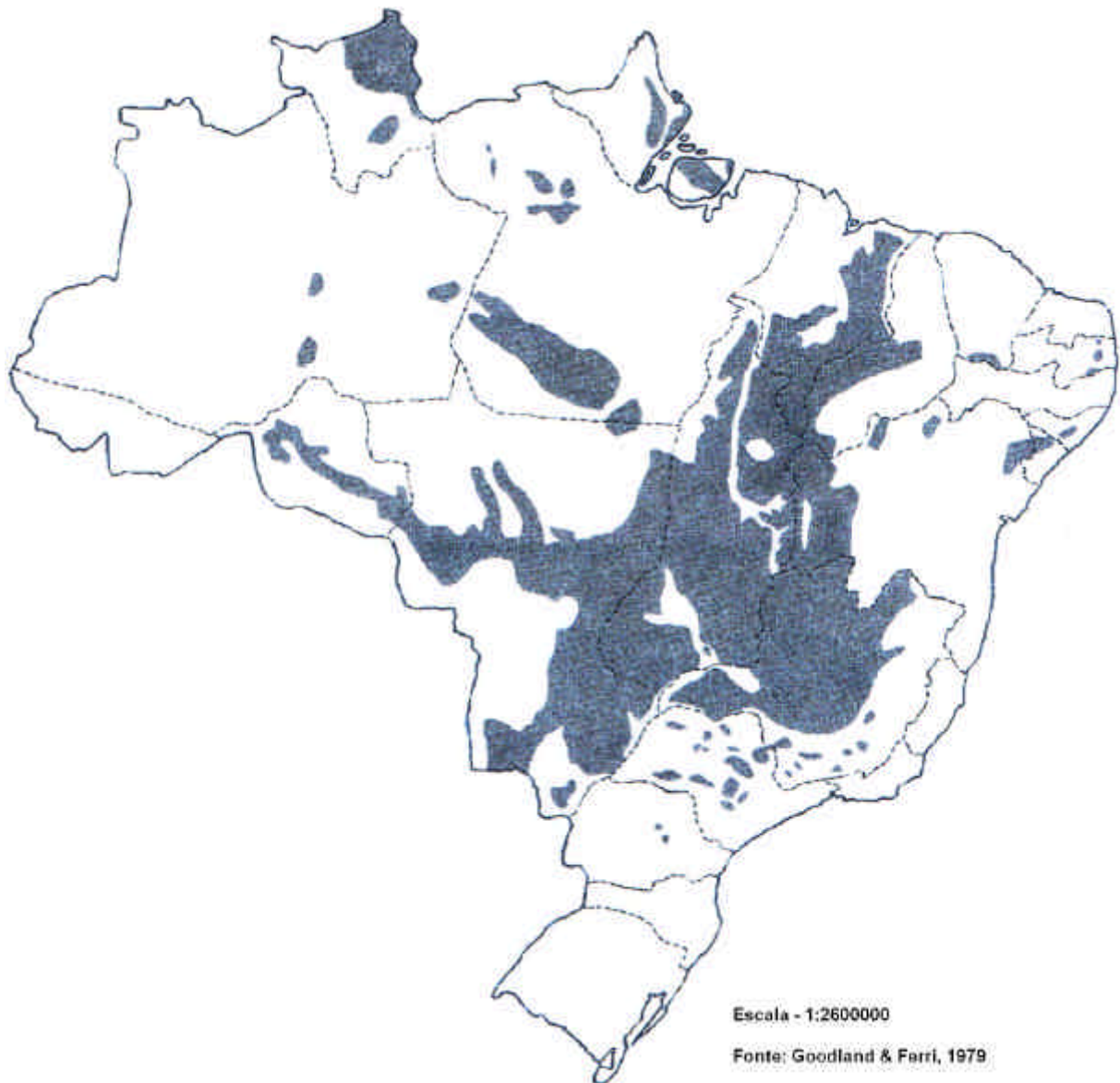


Figura 2 – Distribuição da vegetação de Cerrado no Brasil

Tabela 1- Distribuição das áreas de Cerrado no território brasileiro

Estados ou Territórios	Área de cerrado (milhões de Ha)	Distribuição Parcial do Cerrado	
		No Estado (%)	No País (%)
<b>Goiás*</b>	<b>55,5</b>	<b>88</b>	<b>30</b>
<b>Mato Grosso**</b>	<b>47,9</b>	<b>39</b>	<b>26</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>30,8</b>	<b>53</b>	<b>17</b>
<b>Piauí</b>	<b>11,5</b>	<b>46</b>	<b>6</b>
<b>Bahia</b>	<b>10,5</b>	<b>19</b>	<b>6</b>
<b>Maranhão</b>	<b>9,8</b>	<b>30</b>	<b>5</b>
<b>Rondônia</b>	<b>4,4</b>	<b>19</b>	<b>2</b>
<b>São Paulo</b>	<b>4,1</b>	<b>17</b>	<b>2</b>
<b>Pará</b>	<b>3,9</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
<b>Amazonas</b>	<b>2,0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Amapá</b>	<b>1,9</b>	<b>14</b>	<b>1</b>
<b>Distrito Federal</b>	<b>8,6</b>	<b>100</b>	<b>1</b>
<b>Outros</b>	<b>---</b>	<b>----</b>	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>182,9</b>	<b>----</b>	<b>100</b>

Fonte: Passos (1980), apud Chaves (1998).

\* Inclui o estado de Tocantins

\*\* Inclui o estado de Mato Grosso do Sul

Essa vinculação entre as características climáticas regionais e a formação da vegetação começa a ser questionada a partir do final da década de 40 com o início dos estudos experimentais em áreas representativas de cerrado. De acordo com Ferri (1963), o primeiro estudo de cunho experimental sobre o cerrado foi desenvolvido em Emas, no estado de São Paulo e procurava resolver um problema básico: se as plantas não apresentavam sinais de murchamento, se apresentavam floração e brotação abundantes antes das chuvas, então contradiziam a idéia geral de que o cerrado fosse originado pela escassez de água. As conclusões deste estudo foram fundamentais para o encaminhamento futuro das pesquisas no cerrado e, resumidamente, são as seguintes:

- 1 - O solo é muito profundo e contém, durante todo o ano, água disponível às plantas;
- 2 - A água gravitacional move-se para baixo durante todo o ano;

3 - As raízes se aprofundam muito, chegando às vezes ao lençol subterrâneo (aproximadamente 18 metros em Emas);

4 - A maioria das plantas mantém os estômatos abertos durante todo o dia e mesmo no período de seca transpiram livremente;

5 - Concluem então os autores que a água não deve, pois, ser o fator limitante para a presença da vegetação do cerrado.

Outra grande questão se abria, a partir de então, para os estudos subsequentes sobre o cerrado: se o cerrado não tem restrição de água para o seu desenvolvimento, então porque a maioria das espécies possui características de ambientes áridos e semi-áridos?

A busca de uma explicação científica para se entender a origem e permanência do cerrado em várias regiões do Brasil fomentou mais de duas décadas de pesquisas, cujos resultados contribuíram para formar um arcabouço de estudos teóricos e de viabilidade técnica para essa vasta região coberta pelo cerrado.

Os solos antigos, muito profundos e intensamente lixiviados determinam uma condição de baixa fertilidade, com escassez de cálcio, fósforo, nitrogênio, etc. A presença acentuada de alumínio, além de aumentar a acidez do solo, contribui para a deficiência nutricional das plantas causando o *Oligotrofismo Distrófico* nas plantas do cerrado. Portanto, a origem da vegetação peculiar do cerrado está relacionada com a deficiência de minerais, tendo se adaptado às mesmas durante milhares de anos. (Arens, 1958 Apud<sup>7</sup> Passos, 1980).

Os solos do cerrado do Centro-Oeste foram considerados, até o final da década de 1960 impróprios à agricultura. De fato, é mínima a proporção de latossolo roxo e de terra roxa estruturada: pouco mais de 5% do total. A pesquisa científica, entretanto, tornou os latossolos – que no Centro-Oeste ocupam 90 milhões de hectares – em área mais propícia para as culturas de grãos: os solos são profundos, bem drenados, com inclinações normalmente menores que 3%. Os terrenos representados por latossolos se constituem em reputadas áreas de expansão da agricultura especializada em grãos, pela facilidade que oferecem à mecanização. Mas, é importante não perder de vista que o crescimento dessas culturas supõe a adaptação do solo e do regime hídrico a plantas cujas exigências não podem ser satisfeitas pelos recursos disponíveis: mais que isso, tanto a mecanização como o uso em larga escala de fertilizantes químicos, de agrotóxicos e da irrigação contribuem, de modo

---

<sup>7</sup> ARENS, K. *O Cerrado como Vegetação Oligotrófica*. São Paulo: FFCHL/USP, 1958. ( Botânica n. 15).

decisivo, para empobrecer a diversidade genética desses ambientes. Apesar disso, nas áreas de latossolo, os especialistas consideram possível a sustentabilidade da agricultura e da pecuária, desde que sejam adotadas técnicas elementares de manejo e de rotação de culturas visando o combate à erosão. (MMA & Consórcio TC/BR Funatura, 2000).

Os estudos apontam ainda para o fato de que o cerrado seja adaptado às queimadas periódicas. A maioria das espécies das plantas do cerrado possui órgãos subterrâneos, os xilopódios, que servem de proteção contra o fogo. Dessa forma, a “teoria antrópica” defende a idéia de que o cerrado seria um produto das queimadas sucessivas feitas pelos criadores de gado. (Passos, 1980).

Além da questão antrópica, deve-se ressaltar que o fogo pode ser um elemento a mais na complexa ecologia do cerrado.

As queimadas naturais podem ter origem diversa, quais sejam: vulcanismos, descargas elétricas, combustão espontânea, atrito de rochas, por movimento da crosta ou por queda de grandes matacões em zonas escarpadas, atrito de madeira contra madeira. (COUTINHO, 1976, Apud<sup>8</sup> GOODLAND & FERRI, 1979, p. 53).

O cerrado pode ter se adaptado às condições de queimadas periódicas em algumas regiões. Porém, o fogo não podia fazer surgir à vegetação do cerrado, mas podia fazer aparecer em sucessões, essa vegetação, onde ela não existia antes. (Goodland & Ferri, 1979).

A hipótese mais aceita atualmente considera a estacionalidade climática, o baixo nível nutricional dos solos e a ocorrência de fogo como sendo os fatores determinantes para explicar a origem e permanência do cerrado no Brasil. Ainda, a variação desses fatores no espaço e no tempo foram os responsáveis pela diferenciação de tipos e distribuição da cobertura vegetal no território brasileiro.

As pesquisas de cunho mais aplicadas, derivadas desse debate acadêmico, procuraram também um sentido mais pragmático para os estudos. Se a explicação para a presença da vegetação do cerrado no Brasil está mais ligada às condições edafopedológicas, então a utilização do potencial econômico de sua imensa área poderia ser viabilizada.

Freitas et al (1963), ao discutir a questão da agricultura no cerrado, através de três áreas representativas do estado de São Paulo, demonstraram que a umidade não se constitui em fator limitante para o desenvolvimento da agricultura. A viabilidade da produção

---

<sup>8</sup> COUTINHO, L. M. **Contribuição ao conhecimento do papel ecológico das queimadas na floração de espécies de cerrado**. São Paulo: USP, 1976. Tese (Livre Docência).

agrícola em áreas de cerrado passaria a ser garantida a partir da correção do solo, via calagem e da adubação química.

Segundo os autores, com uso adequado de calcário e adubo seria possível tornar os solos do cerrado tão ou mais produtivos que as velhas terras de cultura, haja vista que a capacidade destas se encontravam severamente restringidas.

Desta forma, concluem os autores, abrir-se-ia uma grande oportunidade para se estabelecer uma agricultura de forma intensiva e permanente em áreas de cerrado no Brasil, se observarmos a sua cobertura em território brasileiro.

Com relação às pesquisas sobre o cerrado no Brasil, pode-se distinguir dois momentos distintos. Em primeiro lugar, há um esforço concentrado dos pesquisadores ao longo de três décadas, no sentido de comprovar que a permanência da vegetação do cerrado, em vasta área do território brasileiro estava relacionada à deficiência de nutrientes minerais do solo e não à escassez de água. Em um segundo momento, representado a partir da realização dos primeiros “Simpósios sobre o Cerrado”, no início da década de 60, observa-se já uma disposição para a mudança significativa no enfoque das pesquisas apresentadas que passam a ser orientadas para a viabilidade técnica e o interesse econômico de seus resultados, subsidiando, assim, o grande potencial agropecuário do cerrado brasileiro. Esse resultado iria se consubstanciar, a partir da década de 1970, na canalização de recursos nacionais e estrangeiros para o cerrado.

### **1.1 Cerrado: biodiversidade ameaçada**

O professor Mário Guimarães Ferri, certamente o maior estudioso do cerrado no século passado, ao prefaciá-lo os Anais do “I Simpósio sobre o Cerrado”, no início da década de 60, demonstrou que se tornava necessário voltar às vistas para a utilização das terras do cerrado de qualidade inferior, mas abundantes e de baixo preço.

A partir de então, os estudos científicos voltaram-se basicamente para a viabilização econômica dos solos do cerrado. Os atuais índices de produção e de produtividade das áreas de cerrado atestam o salto quantitativo dado nas últimas décadas, pela ciência e pela tecnologia.

O grande equívoco apontado nos primeiros estudos multidisciplinares sobre o cerrado foi o fato de separar pesquisa pura de pesquisa aplicada. Não há pesquisa científica que paire acima das coisas, neutra política e economicamente. Assim, as pesquisas aplicadas no cerrado já tinham o caráter de viabilização das políticas externas e internas, gestadas em escala mundial no pós-guerra e ligadas às investidas para o Centro-Oeste brasileiro. A viabilidade técnica e econômica do cerrado antecederam aos estudos que pudessem garantir uma exploração mais ordenada que respeitasse o enorme potencial da sua biodiversidade.

Poucos estudos nesse período, no entanto, se preocuparam em traçar um perfil das conseqüências ambientais do processo de avanço indiscriminado sobre a região do cerrado. Houve uma preocupação generalizada e até plausível com relação às florestas tropicais e equatoriais, legando o cerrado em segundo plano. Esses autores, que preconizaram um futuro promissor para a região, deixaram claro que a ocupação produtiva dos cerrados era importante, pois o seu aspecto natural não demonstra tanta importância ecológica e, com isso, deve ser substituído. Desenvolvendo um trabalho sobre a silvicultura no Brasil, assim preconiza Gurgel Filho, (1963, p. 389):

A silvicultura só se torna efetiva, só pode mesmo adquirir tal denominação quando aquela primitiva vegetação arbustiva e sub arbustiva - ou como diria o prático, aquela vegetação do “pau torto” - cede lugar a formas definitivas de vegetações arbóreas, através de criação de povoamentos artificiais.

A idéia defendida pelo autor de que uma vegetação natural deva ser substituída por outra artificial, de forma definitiva, comporta a idéia de desvalorização e do paradoxo da questão da ocupação do cerrado. Por outro lado, a idéia secular da desvalorização econômica do cerrado, em seu aspecto natural, foi mantida e até reforçada. Com isso, as suas terras mantiveram-se a preços baixos possibilitando a incorporação privada de vastos latifúndios monocultores.

A oposição do cerrado *versus* mata, muitas vezes colocada nas mesmas regiões ou em grandes fazendas, coloca a primeira paisagem em desvantagem e conseqüentemente discriminada em nível geral. Nesse sentido, o cerrado em oposição às áreas de florestas tropicais do Brasil, fica muito vulnerável.

Temos afirmado que um dos méritos do programa POLOCENTRO, foi desviar da Amazônia para o cerrado, ao menos em parte, a exploração agropecuária. Os ecossistemas do cerrado são, sem dúvida, menos frágeis que os da Amazônia. Melhor, pois, começar a exploração agropecuária no cerrado. Enquanto isso podem se desenvolver pesquisas que nos ensinem como utilizar de modo racional a Amazônia, sem que ela venha sofrer os mesmos riscos que hoje. Assim poderemos

usufruir suas riquezas e ao mesmo tempo preservar, para as gerações futuras, esse inestimável patrimônio que nos legou a natureza. (GOODLAND&FERRI, 1979, p. 55).

Coroando o grande esforço da ciência, o governo passa a desenvolver mecanismos de garantia da viabilização técnica e financeira para a exploração das vastas terras *improdutivas* do cerrado. O POLOCENTRO e o PRODECER se constituem nos principais instrumentos de créditos supervisionados e subsidiados, de assentamentos dirigidos, etc., cuja tarefa básica era desenvolver e levar o progresso nas regiões *atrasadas* do Brasil.

A partir do final da década de 80, os Organismos Governamentais, as Instituições e Organizações não Governamentais, passaram a se preocupar com os níveis alarmantes de degradação ambiental a partir do avanço indiscriminado da fronteira agropecuária. Com isso, os estudos mais recentes, mesmo os de cunho oficial, têm dado atenção especial para os níveis de devastação a que o Bioma Cerrado tem sido objeto.

Verdésio (1990), aponta os principais impactos negativos ocasionados pelo desmatamento indiscriminado, provocado pelo avanço da fronteira agrícola nos cerrados:

- o empobrecimento genético - a destruição da vegetação e a instalação de grandes extensões de pastagens e monoculturas podem causar danos irreparáveis, aparecendo pragas devastadoras e ervas daninhas;

- a compactação e erosão dos solos - a perda da camada protetora e o uso intensivo de máquinas agrícolas colocam em risco a continuidade da produção dos solos do cerrado;

- a contaminação química das águas - ainda não se conhece bem os efeitos, mas os controles são bastante precários, sobretudo em relação ao uso de agrotóxicos, calcário e fertilizantes químicos.

A retirada da cobertura vegetal tem um efeito imediato e direto sobre a fauna. A simplificação do ecossistema e a fragmentação dos habitats do cerrado, têm levado ao desaparecimento ou a raridade de várias espécies animais.

De acordo com Alho (1990), o cerrado possui uma diversificação de habitats naturais, comportando desde os campos limpos até os cerradões e, ainda, as matas ciliares, os campos úmidos e as veredas. Todo esse recurso ecológico abriga comunidades variadas de animais. Dessa forma, o desmatamento feito preferencialmente nas áreas de cerrado e cerradão, promovem o desaparecimento de espécies predadoras do topo da cadeia trófica.

Os desmatamentos clandestinos ou irregulares, que ainda ocorrem em áreas de cerrado, são os que mais afetam pontualmente os recursos naturais. Esses desmatamentos, que são feitos sem o conhecimento dos órgãos fiscalizadores, geralmente atingem diretamente as áreas de reserva legal e as áreas de preservação permanente. Nesses casos, a perda de material genético do cerrado é muito grande, desencadeando outros problemas tais como: o desperdício da matéria prima florestal, dificuldade em restabelecer a capacidade interacional dos ecossistemas, perda excessiva e rápida dos valores nutricionais do solo, elevação dos níveis de turbidez das águas dos rios, assoreamento dos cursos d'água e ainda outros efeitos menores, porém, com danos cumulativos. (Conflora - ITTO, 1993).

Em avaliação das condições de conservação dos grandes biomas nacionais a CIMA (1991), indica duas fases evolutivas para a região dos cerrados: um período que vai do descobrimento até a metade do século XX, responsável por impactos ambientais associados a uma ocupação desordenada e uma produção extensiva mais adaptada às condições naturais e um período mais recente, após 1950, caracterizado por um aumento da densidade demográfica e por um uso intensivo dos recursos naturais.

No primeiro caso, os principais impactos ambientais levantados no trabalho referem-se à:

- a) eliminação das populações ameríndias e de seu respectivo papel de controladoras da densidade da vegetação, heterogeneidade de habitats, produtividade primária e secundária, e diversidade animal e vegetal;
- b) “capoeirização” das matas de galeria e de interflúvio pela prática de rotação de terras sem adubação, e pela garimpagem de ouro e diamante nas margens dos cursos d'água;
- c) “savanização” do cerrado pela queima mais freqüente e tardia, pastejo de gado e exploração de lenha;
- d) introdução de gado bovino e equino com conseqüentes alterações nos padrões de herbivoria e ciclagem de nutrientes, invasão de ervas daninhas e demais plantas e animais exóticos;
- e) Assoreamento e contaminação dos cursos d'água pelos garimpos.

A ocupação humana, nos últimos 50 anos, segundo o relatório da CIMA, deu continuidade aos mesmos processos impactantes porém, com uma intensidade infinitamente maior em razão das altas taxas de densidade demográfica apresentada pela região. Essa pressão exercida pelo aumento da população (que cresceu seis vezes entre 1950 e 1990) é responsável, entre outros fatores, pelo:



- a) aumento do consumo de água;
- b) contaminação dos mananciais pela emissão de esgotos industriais e domésticos “*in natura*”, nos corpos d’água;
- c) aumento e expansão de áreas degradadas, tanto no perímetro urbano quanto nas áreas próximas aos grandes centros urbanos;
- d) aumento de erosão no entorno das grandes cidades, etc.

Além da pressão verificada pelo crescimento da população e o incremento da urbanização na região dos cerrados, é possível ainda, individualizar os impactos ambientais de larga escala observados em face do rápido processo de incorporação de novas áreas para a expansão agropecuária:

- a) desmatamento de extensas áreas de cerrados e matas, aproveitando-se potencial lenheiro para abastecimento de carvão vegetal para as siderúrgicas do Sudeste brasileiro;
- b) elevação anual das taxas de perdas do solo e de fertilizantes, em função do incremento da lavoura mecanizada;
- c) eutrofização e contaminação dos mananciais em face do transporte e deposição de fertilizantes e agrotóxicos;
- d) o uso abusivo e incorreto de sistemas de irrigação nas chapadas e drenagem nas várzeas, compromete o balanço hídrico da região e a perenidade dos rios;
- e) a intensificação e frequência das queimadas estão provocando a redução drástica do potencial lenheiro e frutífero dos cerrados.

Todos esses processos são agravados pela falta de conhecimento e apreço dos potenciais e limitações ecológicas regionais por parte de uma população oriunda de outras regiões, pela pouca expressividade de áreas conservadas sob o controle do governo, pela falta de um sistema eficiente de fiscalização/extensão florestal, pela falta de uma ordenação territorial baseada nas potencialidades e limitações ecológicas, e finalmente, a existência de políticas e incentivos conflitantes com a preservação da sustentabilidade do aproveitamento econômico dos recursos da região.

Torna-se necessário, portanto, um aproveitamento sustentado dos cerrados, que respeite as suas limitações ecológicas e aproveite suas potencialidades de uma forma mais global. É preciso, ainda, mudar o enfoque conservacionista dos modelos de ocupação da região, inclusive a partir de uma maior cooperação internacional. Além disso, os cerrados precisam receber o mesmo “*status*” de patrimônio nacional que a Constituição conferiu à Amazônia, Mata Atlântica, Pantanal e sistemas costeiros. Cientificamente, essa discriminação

é injustificável e poderá não só beneficiar os ecossistemas privilegiados, mas certamente prejudicará os esforços de conservação na região dos cerrados. (CIMA, 1991).

Em diagnóstico mais recente, MMA & Consórcio TC/BR Funatura (2000), fica caracterizado os poucos avanços dados, na última década pelas políticas institucionais para o setor ambiental na região dos cerrados. Nesse estudo, observa-se que a continuidade da agropecuária no cerrado encontra-se seriamente ameaçada pelo esgotamento dos recursos naturais em que se apóiam as práticas mais difundidas até aqui (com pouca ou nenhuma preocupação conservacionista). Se for verdade que nem sempre isso se traduz em queda no rendimento das culturas, o fato é que a dependência crescente de insumos químicos e de irrigação constitui ameaça não só ao ecossistema como um todo, mas também ao prosseguimento das explorações agropecuárias. Voltar-se para a ocupação de novas áreas sem antes ter racionalizado o uso das atuais, significa estimular uma prática que já tem demonstrado um grande poder de destruição dos ambientes naturais.

É verdade que, sobretudo no interior dos 10 milhões de hectares de áreas de lavoura, algumas mudanças recentes têm contribuído para aumentar o nível de conservação ambiental resultando em um aumento de produtividade e garantindo, minimamente, uma reciclagem no ambiente. A área de plantio direto alcança 3 milhões de hectares, minimizando a exposição da terra nua, além de contribuir para a redução da erosão. Além disso, as práticas de rotação de culturas também têm contribuído para a minimização dos impactos ambientais. O fato, entretanto, é que estas ações sozinhas pouco ajudarão na resolução dos grandes problemas ambientais provocados pela agropecuária no cerrado.

Nada menos que 80% das pastagens plantadas em áreas de cerrado apresentam algum tipo de degradação. Para se ter idéia do prejuízo econômico aí embutido (além da depredação dos recursos naturais), convém lembrar que, considerando apenas a fase de engorda de bovinos, a produtividade de carne em uma pastagem degradada gira em torno de 2 arrobas/ha/ano, enquanto que numa pastagem em bom estado pode-se atingir 16 arrobas/ha/ano.

Em situações de degradação de pastagens, os solos apresentam sinais de desertificação, sobretudo em solos areno-quartzosos. Ravinas e voçorocas começam a fazer parte de uma paisagem outrora homogênea das gramíneas dominantes. Com a escassez de forragens, as áreas de pasto começam a se estender para dentro das matas de galeria, das veredas e dos covoais, afetando assim, o sistema hídrico dos cerrados. Em algumas regiões, pode-se observar o secamento de riachos e ribeirões no período das secas, o que tem levado

muitos pecuaristas ao recurso da construção de açudes de reserva de água geralmente construídos próximos às nascentes dos cursos de primeira ordem, agravando o sistema hídrico como um todo.

O aumento considerável do consumo dos recursos hídricos para irrigação é outro fator agravante na região dos cerrados. Apenas no Estado de Goiás, já são mais de 80 mil hectares irrigados (há quem fale em mais de 100 mil), o que representa um consumo diário de cerca de 3,45 bilhões de litros de água – mais ou menos vinte vezes o consumo doméstico diário do milhão de pessoas que vivem em uma cidade como Goiânia. Trata-se de um grande risco, porque não se tem conhecimento confiável dos aquíferos da região. O conflito pelo uso da água já se estabelece, uma vez que o uso indiscriminado passa a comprometer o abastecimento humano nas cidades. Segundo estudos do WWF (1995), 10 milhões de metros cúbicos de água das chuvas deixam de alimentar as nascentes porque escoam nas superfícies cultivadas.

Outro problema sério manifestado nas áreas de cerrado mais propícias à prática da agricultura é a intensidade de uso de fertilizantes químicos, sobretudo, agrotóxicos. A simplificação do ambiente natural, necessária à produção de grãos em larga escala, tem levado ao aumento da resistência das pragas e doenças e, portanto, ao uso de doses crescentes de agrotóxicos. Se na região Sul já são precárias as informações a respeito da contaminação de recursos naturais por agrotóxicos, no cerrado, pode-se dizer da inexistência de qualquer dado consistente sobre o tema. Mesmo no plantio direto, embora haja uma redução no emprego de agrotóxicos relativo aos métodos convencionais, é grande o uso de herbicidas.

Nas áreas pouco adequadas ao desenvolvimento de lavouras, os problemas da especialização na cultura de grãos têm aparecido de maneira rápida e catastrófica. As superfícies ocupadas pela soja em áreas quartzosas da chapada baiana viram os rendimentos do produto cair de 2.000kg por hectare na abertura dessa nova fronteira agrícola, para algo como 600ha nos dias de hoje. (MMA & Consórcio TC/BR Funatura, 2000).

O cerrado destaca-se por sua biodiversidade. A flora é considerada a mais rica dentre as savanas do mundo. Das 774 espécies de árvores e arbustos que ocorrem na região, 429 são restritas ao bioma cerrado. Além da importância apresentada pela a flora no contexto biológico, deve-se ressaltar a utilidade de algumas espécies para as populações locais. Segundo estudos do Fundo Mundial para a Natureza, W.W.F. (1994), cerca de 80 espécies nativas da Região do cerrado são usadas na alimentação, na forma de frutos, sementes e palmitos. Ainda, um grande número de espécies serve como condimentos e

corantes, para produção de fibras têxteis, como corticeiras, serve também como produção de óleos e gorduras, como propriedades medicinais, como planta ornamental e de artesanato. Além disso, outras espécies silvestres podem ser aproveitadas para cultivo econômico, como o caju do campo (*Anarcadium*), o jatobá (*Hymanaea courbaril*), o murici (*Byrsonima*), o pequi (*Caryocar brasiliensis*), etc.

O mesmo estudo elencou as principais ameaças à biodiversidade do cerrado. O desmatamento indiscriminado, como principal impacto do processo de ocupação/incorporação, é considerado a causa primária da degradação ambiental. Ainda, o fogo, a introdução de espécies exóticas e a redução da fauna são considerados fatores de risco para a Região do Cerrado.

Com relação ao desmatamento, o quadro esquemático a seguir indica as causas, os efeitos ao meio ambiente e as possíveis medidas para minimizar os impactos.

<b>Causas</b>	<b>Efeitos</b>	<b>Medidas</b>
1- Abertura de áreas para agricultura intensiva e pastagens plantadas;	Erosão e compactação dos solos;	Utilizar conceitos de sustentabilidade na elaboração de política agrícolas;
2- Demanda de carvão vegetal pela siderurgia ;	Redução da fertilidade capacidade produtiva dos solos;	Reorganiza a administração das instituições públicas;
3- Construção de infra-estrutura (rodovias, ferrovias, hidrovias etc);	Assoreamento e destruição de cursos d'água;	Utilizar técnicas menos impactantes nos ecossistemas frágeis;
4- Especulação imobiliária;	Poluição da água por pesticidas, herbicidas, fertilizantes; salinização;	Melhorar do sistema de extensão rural; difundir o conhecimento sobre a biodiversidade do cerrado;
5-Política governamental de crédito subsidiado; isenção de impostos para a agropecuária;	Aumento da área aberta, mas não utilizada;	Melhoria das condições de conservação; aumentar número e área das U.C.;
6-Política de ocupação do cerrado (POLOCENTRO, PRODECER, preços mínimos, subsídio ao combustível)	Concentração da terra em grandes propriedades;	Proteger os mananciais e cabeceiras dos rios;
7- Interesses agrícolas internacionais;	Expansão de culturas comerciais e retração de culturas de subsistência;	Melhorar o controle governamental sobre o uso de fertilizantes, pesticidas, herbicidas; efetivação do sistema legal do controle destes insumos;
8- Tecnologia agrícola inadequada;	Introdução de espécies exóticas e agentes fitopatogênicos; crescimento de ervas daninhas;	Melhorar o controle de introdução de espécies exóticas;

9-Sub-estimação da importância da biodiversidade do cerrado.	Destruição de paisagens, cavernas e sítios arqueológicos Habitats naturais.	Estudar e estabelecer os padrões de produção sustentável no cerrado.
--	--	--

**Figura 3 – Principais ameaças á biodiversidade do cerrado: suas causas e efeitos e possíveis medidas para minimizá-las.**

fonte: Fundo Mundial para a Natureza. W.W.F. PRÓ-CER, (1994, p. 62).

O desmatamento resulta de fatores econômicos e sociais e da fragilidade institucional de fazer cumprir a norma legal. Entre estes fatores, devem ser considerados: a distribuição fundiária e os baixos níveis de produtividade agrícola nas áreas de fronteira; a distribuição da renda nacional, também altamente concentrada, ocasionando uma imensa oferta de mão-de-obra de baixa renda disposta a encontrar trabalho em áreas de fronteira de ocupação; um sistema fiscal e creditício para as atividades agrícolas que desconsideram as características agroecológicas do solo e o emprego de práticas de manejo sustentável; a titularidade da terra pautada no uso, isto é, baseada na área convertida para agropecuária, e, portanto, permitindo a legalização do desmatamento; o alto valor da madeira nas áreas de fronteira que faz com que as atividades madeireiras desempenhem um papel importante no financiamento do desmatamento e os programas setoriais de desenvolvimento que, muitas vezes, estimulam a ação antrópica não-sustentável sobre os recursos florestais.

Torna-se necessário discutir, ainda, os resultados concretos que são atribuídos aos efeitos disciplinadores das leis ambientais. Na realidade, a legislação ambiental permite o desmatamento de até 80% da área das propriedades localizadas na região de cerrados. Os 20% restantes, delimitados como Áreas de Reserva Legal, quando são averbadas e mais ainda, as Áreas de Preservação Permanentes, quando são respeitadas, não são suficientes para garantir o nível satisfatório de conservação dos ecossistemas, em face de que todo o entorno desses é severamente destruído.

O resultado para as regiões de fronteira agrícola, como é o caso do cerrado, é que imensas áreas de vegetação nativas são transformadas rapidamente em áreas de produção agropecuária, repetindo-se a história do desmatamento da colonização brasileira. Estimadamente, cerca de 50% da cobertura original de cerrado hoje está convertida em pastos, plantações de soja ou formas degradadas de solos abandonados. Praticamente, os estados e os municípios não têm atuação alguma na gestão dos recursos florestais.

A cobertura vegetal assume importante papel na estabilização das vertentes. A vegetação, além da função de agregação mecânica dos solos, contribui para a intensificação da componente perpendicular, isto é, a infiltração, em detrimento à

componente paralela, ou seja, o escoamento. A vegetação favorece ao balanço morfogenético positivo com o conseqüente processo de pedogênese. (Casseti, 1991).

A rápida e crescente incorporação de novas áreas a cada safra é feita, obviamente, a partir da retirada da cobertura vegetal primitiva, por processos de desmatamento, cujo produto final – lenha ou carvão vegetal – tem mercado garantido. O valor da lenha ou de seu subproduto básico, o carvão vegetal, tem mercado a preços compensadores. A lenha, além de fazer parte do consumo doméstico de energia, é utilizada em pequenos fornos de panificadoras, laticínios e pequenas indústrias. O carvão vegetal, por sua vez, possui postos de compras nas principais cidades dos estados de Goiás, Mato Grosso, Tocantins e Bahia, de onde é transportado para as siderúrgicas do Sudeste brasileiro.

As florestas plantadas, por sua vez, são insuficientes para cobrir a demanda do mercado consumidor dos subprodutos da madeira, com exceção da indústria de madeira e de papel e celulose. No caso da utilização da madeira como recurso energético, principalmente na forma de lenha, cavaco e carvão vegetal, o mercado consumidor tem buscado um complemento substancial nas florestas nativas, nos limites ainda estabelecidos pela legislação ambiental no Brasil.

A vegetação do tipo cerrado, ao ser destituída de valores naturais, Gurgel Filho (1963), passa a ser o complemento energético estratégico para o parque siderúrgico brasileiro. Mesmo em termos de projetos de reflorestamento, as áreas de cerrado já eram sugeridas desde a década de 50 em função basicamente das características topográficas. Porém, a distância de transporte até os centros consumidores aumentaria em muito os custos do produto.

Na década de 60, as áreas de cerrado do Centro-Oeste de Minas Gerais já produziam o carvão vegetal para complementar a necessidade de matéria-prima na recém inaugurada Usiminas.

A partir da década de 70, o cerrado passa, definitivamente, a ser incorporado à moderna agricultura no Brasil. Os planos oficiais de viabilização econômica do cerrado coincidem com a implementação do parque siderúrgico e a constituição da  *Holding SIDERBRÁS* (Siderúrgica Brasileira S.A.). Esta, criada para dirigir a política siderúrgica no triângulo São Paulo - Minas Gerais e Rio de Janeiro.

No Brasil, a evolução da produção e do consumo de carvão vegetal, segue, proporcionalmente, o desenvolvimento do parque siderúrgico e o carvoejamento intenso, quase sempre, era sinônimo de avanço da fronteira agrícola. (Chaves, 1998).

O incremento da produção da siderurgia no Brasil com base na utilização do carvão vegetal chegou a ser sugerida e até desejável por reduzir sensivelmente a emissão de poluentes, sobretudo com relação ao CO<sub>2</sub> e também por oferecer um custo menor do que as importações de carvão mineral. Na prática, entretanto, o desmatamento indiscriminado e a possível substituição de vegetação nativa por espécies exóticas pode comprometer os ecossistemas terrestres e trazer conseqüências desfavoráveis aos demais componentes do ambiente.

O carvão vegetal representa cerca de 60% do custo de produção do ferro gusa. As empresas que consomem o produto, basicamente de mata nativa, praticam uma concorrência desleal e predatória, já que podem oferecer seu produto a um custo menor. É preciso observar, ainda, que a diminuição da produção de carvão vegetal de matas nativas deve-se ao fato de escasseamento das áreas de cerrado em Minas Gerais e no Centro-Oeste e, com isso um aumento considerável dos custos de transporte do produto.

No Estado de Minas Gerais, que é ao mesmo tempo o maior produtor e consumidor de carvão vegetal, o IEF - Instituto Estadual de Florestas, vem rejeitando o PAS - Plano de Auto Suprimento, de algumas empresas, em virtude de não se enquadrarem no limite legal de 40% de utilização de carvão de matas nativas. Como não há um plano de manejo do cerrado em escala nacional, o fato do Estado de Minas Gerais exercer um controle mais rigoroso sobre a produção e o consumo final do carvão vegetal, tem provocado uma exploração indiscriminada em relação ao cerrado nos Estados de Goiás, Bahia, Mato Grosso do Sul, chegando já ao Estado de Tocantins.

Estima-se que a participação do carvão a partir do extrativismo vegetal seja, proporcionalmente, maior que os dados indicados pelas estatísticas oficiais. Isso porque não há uma fiscalização mais rigorosa sobre a origem do produto, bem como uma taxaçaõ diferenciada para efeito fiscal. Por outro lado, a lei prevê para as empresas consumidoras o teto máximo de 40% de carvão obtido de florestas nativas, com redução gradativa até atingir o índice de 100% de utilização de florestas plantadas. Assim, o carvão vegetal de floresta nativa pode sair do estado de origem como produto oriundo da silvicultura, mascarando assim, as estatísticas oficiais.

Durante muitos anos, esse tipo de siderurgia usou como matéria-prima madeira de florestas nativas. Havia um certo equilíbrio entre a demanda e a oferta da madeira como resultado da limpeza de terras incorporadas à produção agrícola. No entanto, o crescimento observado na década de 1980 exacerbou o aspecto predatório da produção no

meio ambiente, o que, por sua vez, levou a instituir no país leis inibindo essa atividade. A distância média das fontes de carvão vegetal para a indústria no Sudeste vem aumentando, inclusive elevando o custo. Como conseqüências, tem-se observado migração para o uso de florestas plantadas, o fechamento de usinas e troca para o coque de origem mineral.

Tabela 2 – **Evolução da produção de carvão vegetal no Brasil**

ANO	PRODUÇÃO (milhões ton.)
1962	1,07
1973	1,82
1982	3,18
1986	5,37
1992	4,57

Fonte: IBGE - Anuário Estatístico, 1994.

Observa-se um aumento de aproximadamente 500% na produção de carvão vegetal nos últimos 30 anos. Nota-se ainda, que a década de 1980 foi o período que apresentou um maior índice de aumento na produção de carvão vegetal. (cf. tabela 2).

Esse aumento tem uma relação direta com o incremento do uso da terra na Região do Cerrado. Somente no período de 1970 a 1985, foram incorporados cerca de 27,4 milhões de hectares nas áreas de cerrado. Ainda, a área alterada nas fazendas da região teve um crescimento de 151,5% ou 30,6 milhões de hectares no mesmo período. (W.W.F., 1994).

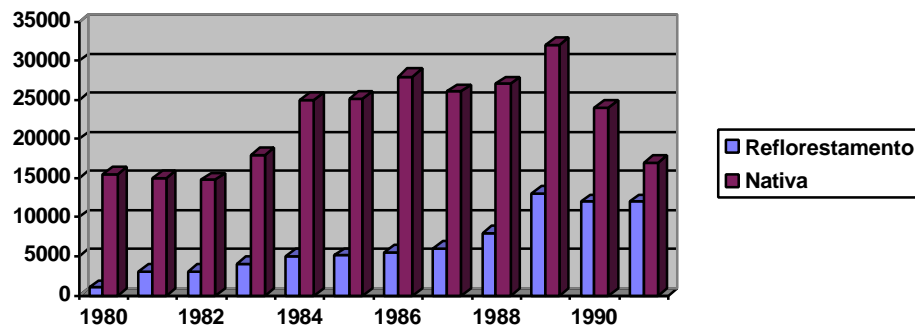


Figura 4 – **Consumo de carvão vegetal no Brasil (1000m³)**

Fonte: Fundo Mundial para a Natureza. W.W.F. - (1994).



A produção e o consumo de carvão vegetal, a partir da vegetação nativa, teve uma significativa participação na década de 80, indicando uma ligeira queda no início dos anos 90. O que confirma a participação do cerrado, através de seu potencial lenheiro, como fonte de energia para as indústrias siderúrgicas (cf. tabela 2 e figura 4).

Proporcionalmente, a produção de carvão vegetal a partir de florestas plantadas, tem aumentado consideravelmente nas duas últimas décadas, passando de 10% da produção total na década de 70 para, aproximadamente, 40% no início dos anos 90. O que se confirma, no entanto, é o aumento da demanda pelo produto, pois não se verifica, no período considerado, um decréscimo proporcional da produção do carvão vegetal a partir de florestas nativas. (cf. Tabela 3).

**Tabela 3 – Produção de carvão vegetal no Brasil**  
(Florestas nativas X reflorestamento X 1.000 ton.)

	1977	1982	1986	1992
FLORESTA PLANTADA	335	670	2.010	2.088
FLORESTA NATIVA	2.190	2.519	3.364	2.489
TOTAL	2.425	3.189	5.374	4.577

fonte: IBGE – Anuário Estatístico, 1994.

Dessa forma, não se verifica um processo gradativo de substituição do carvão a partir das florestas nativas. Há uma política de complementaridade do produto, pelo menos em médio prazo. Como não há um controle efetivo do volume oriundo de áreas desmatadas, tal política reflete uma eventual diminuição da produção, levando o setor siderúrgico a se adaptar e a precaver-se com relação à escassez das áreas de florestas nativas.

Do ponto de vista das florestas nativas, em especial das áreas de cerrado, o carvão vegetal tem desempenhado uma dupla função para o sistema econômico. Além de complementar a demanda energética do parque siderúrgico brasileiro, diminui sensivelmente o custo de incorporação de novas áreas para a modernização da agricultura e da pecuária na Região do Cerrado.

O avanço da fronteira agrícola nas áreas de cerrado também contribui para suprir a demanda de energia para o parque siderúrgico brasileiro. Isto porque o carvão oriundo de matas tropicais e cerrados contribui com cerca de um terço da energia térmica consumida nos altos fornos. (Chaves, 1998).

A continuidade da utilização da madeira como matéria-prima energética para o setor de siderurgia está severamente comprometido. A retomada da produção da siderurgia com base em reflorestamento dependerá de avanços tecnológicos que aumentem a eficiência energética ao longo do processo, inclusive com reaproveitamento da energia hoje dissipada. Para tanto, são necessários investimentos em pesquisa, sendo que os programas com esse objetivo foram descontinuados.

Os Estados têm desenvolvido políticas próprias para o setor florestal. Na área nuclear do cerrado, porém, as políticas terão muito mais a incumbência de recomposição das áreas degradadas do que desenvolver mecanismos de preservação. As Unidades de Conservação, por sua vez, não atingem a 2% da área total do cerrado em território brasileiro, o que é insuficiente para sustentar qualquer possibilidade de reprodução natural no cerrado.

A relativa demora em se definir uma política florestal, que viesse a contemplar as especificidades regionais, causou graves prejuízos ao patrimônio natural florestal e, conseqüentemente, afetando as populações faunísticas e os recursos hídricos. Somente em março de 1995, por exemplo, é que foi instituída a Política Florestal do Estado de Goiás. O Código Florestal Goiano, ao longo de seus 39 artigos, procura dar ênfase à proteção da flora regional e, em seu primeiro artigo, preceitua que:

Fica reconhecido como patrimônio Natural do Estado de Goiás o Bioma Cerrado, cujos integrantes são bens de interesse de todos os habitantes do Estado.

Embora tardiamente, o Bioma Cerrado é aqui reconhecido como Patrimônio Natural, resguardando em escala regional, o que não foi privilégio da legislação federal. Na realidade, a legislação vai alcançar, na metade da década de 90, o cerrado com menos de 25% de sua cobertura vegetal primitiva em todo estado de Goiás. Das áreas de florestas, que já cobriram cerca de 26% do território goiano, restam cerca de 8%. (CONFLORE et al, (1993).

A falta da legislação florestal no Estado, no entanto, ocasionou problemas e conflitos de competência entre os órgãos públicos ligados ao setor, contribuindo para a exploração indiscriminada dos recursos florestais por parte, principalmente, das empresas consumidoras de matéria-prima florestal.

Um recente estudo, publicado pouco antes da edição do Código Florestal Goiano, elencou algumas conseqüências negativas para o Estado de Goiás, em função do atraso no estabelecimento de uma política para o setor florestal. Dentre os problemas levantados, destacamos o seguinte:

? Ausência de reposição florestal no território goiano, correspondente ao grande volume de matéria-prima exportada para outras regiões do país;

? Falhas e inadaptação da legislação federal, impossibilitando o IBAMA e órgãos estaduais a organizarem o setor;

? Redução do potencial florestal do Estado, principalmente de florestas nativas;

? Ausência de pesquisa, extensão e fomento florestal;

? Dificuldade de recuperação de áreas degradadas, áreas de preservação permanente e reserva florestais.

Deve ser considerado, ainda, o efeito da ausência de controle sobre as áreas de preservação permanente no Estado. As matas ciliares, as veredas, remanescentes de florestas tropicais, nascentes, etc, ficam extremamente vulneráveis quando o entorno (cerrado e cerrado) são totalmente dizimados. Da mesma forma, o controle sobre as áreas de reserva legal é feito de forma precária. As poucas ilhas de vegetação nativa em meio ao “mar” de soja ou milho, não sustentam o “desenvolvimento sustentável” no cerrado.

Torna-se necessário e urgente um plano de manejo para o cerrado. Um projeto único que dê uma visão de conjunto, que englobe as questões econômicas, culturais, sociais e naturais. Do contrário, o que sobrar do cerrado será tão pouco e fragmentado, que comprometerá a sobrevivência de sua grande biodiversidade.

Houve, na realidade, um projeto deliberado em nível do planejamento do estado, cujo objetivo principal era colocar a região do Cerrado como fronteira agrícola a ser explorada de forma sistemática. Nesse sentido, o cerrado se dispôs e se predispõem a comportar como um “escudo”, atrás do qual, se protegem os outros biomas brasileiros recebendo o ônus direto do impacto da tecnologia moderna no campo.

## **1.2 Políticas de desenvolvimento regional e a discriminação ambiental do cerrado**

A secular dependência econômica externa do Brasil colonial e neocolonial, associada à vocação histórica de país extrativista e agro-exportador, fornece os elementos característicos de uma economia baseada em ciclos produtivos.

Os ciclos econômicos se alteraram em investidas, incorporando novas áreas sem nenhuma preocupação conservacionista.

Ao longo de toda a nossa história, tem havido uma sucessão de 'ciclos' fazendo ênfase numa especializada forma de exploração de um recurso, desde o Pau Brasil até as atuais e polêmicas 'florestas de rendimento'.(MONTEIRO, 1981, p. 28).

O impacto que têm sofrido os biomas brasileiros decorre do processo de ocupação antrópica dos espaços nacionais onde práticas de estruturas econômicas e sociais arcaicas se prolongam por séculos. Muitas dessas práticas incluem a premissa de os recursos naturais serem praticamente inesgotáveis e que, portanto, não se justificam iniciativas de preservação ou conservação, cujo efeito imediato resulta em aumento dos custos de exploração.

Foi assim com a Zona da Mata Nordestina, onde a floresta deu lugar aos extensos canaviais. No Sudeste as florestas de encostas da Mata Atlântica e as florestas tropicais de São Paulo cederam espaço aos cafezais. No Sul do Brasil as florestas naturais de Araucária estão restritas às áreas de preservação ambiental tombadas por lei. No conjunto, essas áreas não possuem 10% de cobertura de seus remanescentes naturais.

No Oeste do Estado do Paraná, região intensamente ocupada a partir da década de 30, se desenvolve, atualmente, projetos de recomposição a custos elevados, para garantir a continuidade da produção agrícola. Já na segunda metade do século XX, a Amazônia e o Cerrado são os alvos preferidos do capitalismo mundial.

No caso da Região Amazônica, a restrição da baixa qualidade dos solos ao lado da pressão em escala internacional para a não continuidade de sua exploração, verificada nas duas últimas décadas, contribuiu para a diminuição da intensidade da degradação ambiental.

A Região do Cerrado, portanto, passa a se constituir no novo ciclo econômico capitalista. É a legítima representante do processo de modernização da agricultura no campo. Uma nova forma de exploração, porém, com o mesmo conteúdo histórico.

A mesma Ideologia Depredadora prolonga-se de século em século. Alcança nossos dias, deixando em cada ciclo econômico por onde passa os cruéis e melancólicos vestígios de sua violência. (SILVA, 1992, p. 19).

O sentido de violação ao meio ambiente como um todo, a partir do processo de desmatamento indiscriminado, é patente, desrespeitando não só os ciclos naturais, bem como todo um patrimônio cultural, impondo novos padrões de vivência para a sociedade.

Na região Centro-Oeste, o ritmo de incorporação de novas áreas para a produção agropecuária tem aumentado muito nas últimas décadas. Os programas oficiais de

incentivos à ocupação das áreas de cerrado têm atraído o grande capital externo e dinamizado as economias locais. Somente da metade da década de 70 ao início da década de 80, foram incorporados para pastagens, uma área de 12 milhões de hectares no Centro-Oeste, registrando ainda mais de 50% de aumento nas áreas plantadas com lavouras temporárias representando, aproximadamente, 40 milhões de hectares incorporados. (Mesquita & Silva, 1988).

Em 1985, havia 50,7 milhões de hectares abertos na região do Cerrado. As evoluções das principais culturas como soja, milho, arroz e feijão, das pastagens plantadas e áreas produtivas, mas não utilizadas, indicaram para 1994 aproximadamente 69,5 milhões de hectares incorporados. No mesmo ritmo, a Região do Cerrado terá no ano 2000 cerca de 87,9 milhões de hectares de terras abertas. Isso representaria 48,8% da superfície do cerrado. (W.W.F. PRÓ-CER, 1994).

De acordo com os padrões de uso do solo, Dias (1990), estima que 37% do cerrado já perdeu sua cobertura natural, estando ocupado por diferentes paisagens antrópicas. Os 63% restantes, segundo o autor, são constituídos por áreas privadas submetidas a diferentes intensidades de uso.

De acordo com Capanhola (1995), a abertura de grandes áreas para a produção, principalmente agropecuária, tem buscado basicamente o critério de produtividade e ganhos econômicos, sem uma avaliação considerável dos impactos ambientais e de análise de risco. Quando isso é feito se dá de forma isolada e fragmentada acompanhando ainda os modelos da “Revolução Verde”, ou seja, a partir de pacotes tecnológicos.

A denominada “Revolução verde”, gestada internacionalmente sob o patrocínio de fundações privadas e governos dos países ricos, foi uma estratégia veiculada ideologicamente como contribuição sistemática de combate à fome no terceiro mundo. De cunho neomalthusiano, o projeto tinha como objetivo incorporar áreas da América do Sul, África e Ásia, visando a produção de grãos.

Foi uma experiência colocada em prática pela nova divisão internacional do trabalho imposta pelo capitalismo, a fim de implantar a industrialização de base química nos países subdesenvolvidos e dependentes, nos anos subsequentes à II grande guerra. (GOMES, 1989/90, P.128).

A Revolução Verde, a partir dos anos de 1970, foi orientada pela lógica e princípios da FAO, segundo qual a fome no mundo estava associada à falta de alimentos. Em um momento em que os estoques cerealistas da Europa e dos Estados Unidos apresentavam os

níveis mais baixos em vinte anos, a industrialização da agricultura dos países desenvolvidos incrementou sobremaneira os rendimentos do setor, ainda que com graves conseqüências: desastres ecológicos nas áreas rurais, desaparecimento das pequenas explorações e utilização maciça de produtos químicos ameaçadores à saúde. Nos anos 1980, os esforços em favor das culturas intensivas foram coroados de êxito econômico; os Estados-Unidos e a Comunidade Européia encontraram dificuldades em administrar o problema dos seus excedentes agrícolas.

Os mesmos anos 1980 denunciaram a gravidade dos erros apregoados pelos princípios da Revolução Verde na África, na Ásia e na América Latina, lugares onde a modernização da agricultura jamais chegou aos pequenos produtores. Ao contrário, provocou o êxodo rural e consolidou o modelo da monocultura mecanizada de exportação. As culturas integrantes das grandes pautas de exportação dos países do Terceiro Mundo desenvolveram-se, mas a produção para a subsistência e/ou para os mercados regionais foi fortemente reprimida, acarretando um movimento radical de agravamento da pobreza e da fome. (MMA e Consórcio CDS/UnB – Abipti, 2000).

Longe de resolver o problema da fome no mundo, a invasão de gêneros agrícolas a baixos preços nos mercados do Terceiro Mundo e a modernização da monocultura de exportação prejudicaram os sistemas agrícolas locais, destruíram empregos rurais e criaram uma dependência social dos países aos produtos importados.

Os pacotes tecnológicos, gestados pela Revolução Verde consistia em incorporar os imensos vazios do globo, representados pelas regiões tropicais, ao capitalismo mundializado. Para tanto, os pacotes contavam com insumos químicos, implementos agro-industriais, sementes selecionadas e acompanhamento de seus gestores técnicos, representados pelas multinacionais.

No plano interno, sob o lema do progresso e do desenvolvimento, as políticas neocoloniais tinham o apoio do Estado. Políticas como a “Marcha para o Oeste” do governo Vargas e a “Integração Nacional” dos governos militares tinham o propósito de criar infra-estruturas capazes de dinamizar as regiões estagnadas.

Com relação às políticas oficiais o cerrado passa a ocupar papel de destaque como grande fronteira a ser ocupada, visando a promoção de um novo ciclo expansivo na economia brasileira. O I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) – 1972/1974 – já direcionava a questão de forma regional. Cria-se, entre outros programas, o PRODOESTE (Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste), cujo objetivo, segundo Pessoa (1988), era

de criar uma infra-estrutura que possibilitasse ao empresário investir na região a partir de áreas pólos no Sul do Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal.

De qualquer forma, foi uma série de programas que tinham o objetivo de ocupar novas áreas consideradas “vazias” do ponto de vista demográfico ou zonas subaproveitadas do ponto de vista agropecuário. Além disso, a região oferecia todas as possibilidades de modernização das técnicas produtivas sem exigir alterações na ordem estrutural vigente, sendo que no plano ideológico a expansão serviu para a continuidade da dinamização do processo de crescimento econômico do Centro-Sul do País. Em síntese, os principais determinantes econômicos da ocupação do Centro-Oeste foram os seguintes:

- necessidade do aumento da produção de grãos com o fim de viabilizar o aumento das exportações do país;
- necessidade do aumento da oferta de matérias-primas para suprir a demanda industrial do Sul-Sudeste do país;
- necessidade de redução das tensões sociais e fundiárias em outras regiões, particularmente no sul do país;
- necessidade de conquista de novos mercados para expansão e reprodução do capital já instalado no Sul-Sudeste.

A consolidação desse modelo se daria a partir da segunda metade da década de 1970 quando foi instituído o II PND, através da criação do POLOCENTRO e depois do PRODECER (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados) que viabilizariam a captação de recursos externos e o direcionamento dos investimentos na região, principalmente na gestão do acordo Brasil - Japão.

A ocupação dos cerrados, da qual o POLOCENTRO foi um dos elementos de impulso, demonstrou efeitos produtivos mais nítidos do que a ocupação das áreas amazônicas - indicadas pelo Polamazônia – em termos de incorporação de terras de lavouras e de produção de grãos e de melhoria das pastagens; seus efeitos sociais, contudo são muito discutidos.

Uma avaliação oficial do alcance do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER – indica sua incapacidade para promover o desenvolvimento integrado da região, muito embora cumprisse com sua missão de viabilização econômica do cerrado. Entretanto, promoveu o crescimento com os impeditivos à distribuição de seus benefícios localizados na atribuição de prioridade exclusivamente aos grandes empreendimentos, dados como capazes de absorver e implementar a tecnologia necessária à mobilização produtiva dos solos do cerrado, desconsiderando tanto as pequenas unidades de

produção como os fluxos migratórios para ali atraídos pela possibilidade de ampliação da demanda por mão-de-obra e que terminaram por determinar nucleações urbanas de pequeno porte ao longo da esteira da expansão da fronteira agrícola, hoje demandando apoio governamental compatível com a condição e porte das cidades. (SUDECO, 1986).

O incremento, durante toda a década de 1980, das versões do PRODECER I e II, permitiu o investimento de cerca de U\$ 500 milhões nos cerrados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do sul e Bahia. A tese de manutenção do cerrado como fronteira agrícola do Brasil e celeiro mundial de alimentos encoraja o governo a formar um consorcio regional, já na década de 1990, para desenvolver o PRODECER III, cujo objetivo era incorporar os cerrados dos estados de Tocantins e Maranhão.

A região desempenha o papel econômico que lhe foi atribuído na divisão inter-regional do trabalho, ou seja, a de exportadora de matérias-primas em bruto ou semi-elaboradas e importadora de produtos manufaturados. Este processo de crescimento econômico na região levou a uma pequena diversificação da agropecuária local, porém, com grande dependência da demanda extra-regional. O cultivo dos produtos agrícola de exportação, com predominância do capital intensivo e de suas formas de organização produtiva, provocou um grande êxodo rural, levando a uma concentração urbana da população, especialmente nas capitais e no Distrito Federal.

Em avaliação da política de ocupação da região Centro-Oeste, os próprios organismos oficiais, (SUDECO 1986), apontam para a insuficiência e inadequação das formas de planejamento adotadas para a região, sobretudo nas áreas sociais e de conservação dos recursos naturais e passam a desenvolver o que chamam de novos rumos que permitam a região equilibrar o seu próprio desenvolvimento e contribuir de fato para o desenvolvimento nacional. As grandes linhas que passarão a nortear o desenvolvimento regional seriam as seguintes:

a) Autodeterminação do desenvolvimento regional - eixo de cunho mais político, que exprime a necessidade de se passar de um desenvolvimento largamente determinado por fatores e impulsos externos a um desenvolvimento determinado dentro da região e orientado em função dos interesses regionais, considerando não só os efeitos no campo político-administrativo, mas também sócio-econômico em todos os níveis de atuação;

b) Consolidação da economia regional – desdobra-se nas principais estratégias de desenvolvimento econômico para a região, visando passar de uma economia “pioneira”, primária, para estágios onde as estruturas econômicas sejam mais integrada, mais estável e menos dependentes;



c) Melhoria das condições de vida – orientação das atividades produtivas, visando maximizar os seus efeitos intra-regionais, criar condições da maior geração e melhor distribuição do emprego e da renda e assegurar níveis satisfatórios de infra-estrutura e serviços públicos, compatíveis com as necessidades vitais da população, particularmente no meio rural;

d) Racionalização da ocupação do espaço – deve incluir todas as estratégias e ações, visando à ocupação ordenada e não-predatória do espaço, tanto no meio rural como no meio urbano, à preservação do meio ambiente regional e a procura de melhoria na distribuição das atividades. Deve-se buscar uma harmonização a curto e em longo prazo, evitando o desvirtuamento das potencialidades do Centro-Oeste.

De acordo com Monteiro (1981), o vazio demográfico deveria ser visto como uma imensa reserva de recursos os mais variados. Nesse sentido, todo o dinamismo e harmonia do nosso desenvolvimento deveriam ser de modo a evitar o desperdício de recursos e preservar a qualidade ambiental. Por outro lado, a eficiência de uma política ambiental deve repousar em uma visão conceitual bem precisa do que sejam “recursos naturais” em face de que, de sua exploração, advém, conseqüentemente a qualidade ambiental.

Mesmo considerando as questões históricas apresentadas, o Brasil só iria definir, em nível nacional, uma política de meio ambiente no início da década de 80, sendo que as regiões de expansão econômica, as áreas de fronteira agrícola - Minas Gerais, Goiás, Bahia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul – teriam suas políticas ambientais, principalmente com relação ao setor florestal, aprovadas a partir da década de 90, praticamente três décadas de sistemático e intensivo processo de exploração. Com relação às políticas ambientais estabelecidas pelos Estados da federação, estas terão muito mais a incumbência de promover mecanismos de recuperação de áreas já degradadas e, juntamente com os municípios, arcarão com o enorme passivo ambiental, já observado nas áreas de cerrado.

É nesse sentido, que se pode afirmar que houve um propósito oficial de discriminar o cerrado brasileiro, (Chaves 1998). Esse propósito não só está claro com relação às políticas públicas de incentivo à ocupação sistemática do cerrado, como também está explícito nas normas legais vigentes. A própria Constituição Federal, desconsiderou-o enquanto patrimônio natural, apesar de este cobrir  $\frac{1}{4}$  da superfície do território brasileiro.

Temos, desde a promulgação do Código Florestal Brasileiro (lei nº 4.771, de 1965) até o presente momento, mais de três décadas de profundas alterações nas relações da sociedade com a natureza, resultado do desenvolvimento técnico e científico. Nesse intervalo de tempo, houve uma incorporação de cerca de 70 milhões de hectares na Região do

Cerrado e, apesar disso, nenhuma Lei ou Decreto Federal demonstrou preocupação com os níveis de exploração, ao contrário de outros Biomas brasileiros que tiveram legislações específicas. Deliberadamente, portanto, ao nível do planejamento do Estado, a Região do Cerrado está posta como área a ser explorada de forma sistemática.

O destino do cerrado – a integridade de seus ecossistemas naturais e a continuidade da exploração das superfícies já incorporadas pela agropecuária – depende de decisões a serem tomadas proximamente: a aceleração do ritmo da ocupação humana está relacionada, de forma direta, com políticas públicas que encaram o cerrado, antes de tudo, como uma fronteira agrícola. Ao mesmo tempo, emerge – na população e nos representantes políticos locais em geral, assim como nas instituições de pesquisa e em organizações da sociedade civil – a consciência de que a produção indiferenciada de *commodities* tem papel relevante, que não esgota as possibilidades de desenvolvimento oferecidas pelo cerrado.

A questão central da conservação da biodiversidade e seu uso sustentável estão no desafio de implementar meios de gestão ou manejo que garantam a continuidade de espécies, formas genéticas e ecossistemas. A realidade tem mostrado que, quando os meios de ação são bem manejados, podem, de fato, servir como ferramentas para a conservação da natureza.

O impacto que têm sofrido os biomas brasileiros decorre do processo de ocupação antrópica dos espaços nacionais, onde práticas econômicas e sociais arcaicas se têm perpetuado. Muitas dessas práticas incluem a premissa de que os recursos naturais são inesgotáveis e que, portanto, não se justificam iniciativas de preservação ou conservação cujo efeito imediato resulta em aumento dos custos de exploração.

Ainda, em tempos atuais, é possível observar posições que se colocam em defesa de uma visão imediatista e perdulária dos recursos naturais, vendo os cerrados, antes de tudo, como uma fronteira agrícola, uma imensa área a ser incorporada à agricultura moderna. Estes trabalhos, resumidamente se enquadram:

a) entre aqueles que proclamam a existência de 127 milhões de hectares de terras aráveis nos cerrados. Subtraindo-se esse total das terras hoje ocupadas, chega-se ao número de ampla divulgação, segundo o qual o Brasil tem a vantagem de possuir a última grande fronteira agrícola do mundo, com mais de 80 milhões de hectares à disposição da oferta de grãos e de carnes;

b) entre os defensores da criação de uma infra-estrutura a partir de políticas governamentais que corrobore a visão dos cerrados, como fronteira agrícola a ser desbravada

para a cultura de grãos e a produção de carnes, sinalizando aos agentes econômicos para um ambiente onde se acredita na valorização dos sistemas naturais simplificados (e destruídos) voltados à produção de *commodities*.

c) O terceiro elemento que contribui para que a eliminação das características naturais dos cerrados seja vista como uma premissa ao desenvolvimento é o peso das empresas ligadas à produção de grãos no Centro-Oeste do país. 15% do parque brasileiro de esmagamento de soja estão na aquela região. Empresas, como a Monsanto, também lá se instalaram na região. E mais recentemente, o uso dos grãos dos cerrados poderá ser feito no local, por meio das integradoras de produção de suínos, que encontram nessas regiões normas ambientais mais tolerantes a unidades produtivas cujo tamanho não é admitido pelas legislações do Sul do país.

Levando-se em consideração a amplitude conceitual oferecida pelo desenvolvimento sustentável da economia e a partir de um amplo estudo das condições ambientais dos principais biomas brasileiros, o Consórcio TC/BR – Funatura, com o apoio do Ministério do Meio Ambiente e do Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente, apresentaram recentemente alguns caminhos necessários à implementação de programas ambientais na região do cerrado. Este documento compõe subsídios importantes para a implementação da Agenda 21 brasileira.

Para os autores do documento, o desenvolvimento das regiões brasileiras de cerrados tem na preservação ambiental o seu maior trunfo. Evidentemente, a partir de uma mudança significativa do enfoque dado ao crescimento econômico. Isto porque até aqui, os recursos naturais apareceram, aos olhos das políticas públicas e de grande parte dos agentes privados responsáveis por iniciativas empresariais nessas áreas, como limites a serem superados pela adaptação do meio natural às exigências da produção agropecuária. Dessa forma, a principal premissa para a implantação de uma estratégia que transforme a preservação ambiental em vantagem (e não em ônus) para o desenvolvimento é que os cerrados deixem de ser vistos basicamente como fronteira, cuja vocação central é a produção de *commodities* (grãos, cana-de-açúcar, carnes, algodão, entre outros) e passem a ser valorizados pela riqueza que já possuem e pela diversidade dos ecossistemas ali existentes. O efeito multiplicador sobre a geração de riquezas – hoje e no futuro – vindo do aproveitamento dos recursos naturais, pode ser muito maior que a especialização em produtos, cuja exploração supõe a drástica redução da biodiversidade.

Uma estratégia de agricultura sustentável nos cerrados não pode, entretanto, basear-se na continuidade do processo de degradação da grande riqueza que é a sua biodiversidade. Isso não significa que se menospreze a importância das superfícies já incorporadas à produção agropecuária. Ao contrário, a recuperação dessas áreas deve ser a base de uma agropecuária sustentável. Os investimentos que se fizerem nessa direção devem ser acompanhados de um gigantesco esforço do governo e da sociedade – sobretudo das populações e dos poderes existentes nas áreas de cerrado – para que se instale uma trégua, uma moratória no processo de ampliação das superfícies voltadas a áreas de espacialização monótona em certos cultivos.

O documento sobre agricultura sustentável mostra que o cerrado apresenta graves problemas relacionados à forma indiscriminada de uso e ocupação do solo, como a degradação de pastagens, erosão dos solos, aumento da resistência a pragas e doenças nas lavouras, o agravamento dos conflitos pelo uso da água, etc. A proposta, basicamente sugere que o aumento da produção, em toda região, deve vir do aumento da produtividade, e não a partir da expansão da área ocupada pela agropecuária. Além disso, o documento propõe que se aprofundem os estudos para se buscar um aproveitamento econômico dos recursos naturais dos cerrados – frutas, fibras, remédios, etc. E, ainda, criar condições para o desenvolvimento do turismo ecológico. (Novaes, 1999).

A base da estratégia de desenvolvimento agrícola sustentável dos cerrados está, por um lado, no melhor uso dos recursos produtivos em áreas já exploradas (cuja produção pode aumentar de maneira sensível, sobretudo por meio da consorciação entre lavoura e pecuária, como método de recuperação das pastagens degradadas) e, por outro lado, no aproveitamento das riquezas naturais oferecidas por essa, que é a segunda maior formação vegetal brasileira (depois da Amazônia), e que sozinha concentra 1/3 da biodiversidade nacional.

Para isso, entretanto, é fundamental a mobilização local. Por um lado, daqueles agricultores e pecuaristas que – produzindo em sistemas agrários altamente especializados – já vivem o drama da deterioração das pastagens, da erosão acelerada e das perdas na produção. A adoção do plantio direto, e sobretudo a integração lavoura-pecuária, podem representar a reversão de um ambiente em que as terras degradadas pressionam os produtores a promover novas derrubadas. Por outro, é essencial que as populações que vivem e praticam sistemas produtivos compatíveis com a preservação dos recursos naturais sejam valorizadas em suas experiências. A manutenção da biodiversidade vai depender, em grande parte, de que as populações habitantes de áreas sensíveis sejam encaradas pela sociedade

como depositárias da preservação da biodiversidade e não como condenadas à extinção social por uma concepção de progresso que subestima a riqueza – inclusive econômica – existente nos recursos locais.

Uma estratégia de desenvolvimento sustentável para os cerrados, portanto, deve possuir três componentes básicos: em primeiro lugar deve-se levar em consideração que o fortalecimento da agricultura do cerrado tem que passar pela recuperação das áreas de pastagem degradadas. O principal pressuposto à implantação de tal estratégia é que o desenvolvimento passe a ser encarado não sob o ângulo setorial, mas territorial. Não se trata tanto de calcular os efeitos multiplicadores que uma lavoura de soja pode trazer pelas suas conexões com o fornecimento de insumos, com a criação de suínos e com às exportações, mas de criar um ambiente local e regional de cooperação entre os agentes econômicos para a valorização dos conhecimentos e dos recursos existentes.

Do ponto de vista ambiental, esta prática levaria a maior eficiência na ciclagem de nutrientes no solo, aumento no sequestro de carbono, redução substancial dos processos erosivos, associada à melhoria na qualidade da carne produzida na região. O que importa é a possibilidade de um aumento na produção, baseado não na ocupação e devastação de novas áreas e sim na recuperação de um patrimônio produtivo já instalado. Esse caminho representaria, na prática, a condição objetiva para que a ocupação de novas áreas deixasse de ser uma necessidade econômica para o país.

O segundo componente dessa estratégia consiste no aproveitamento econômico dos recursos locais. O segundo pressuposto de uma agricultura sustentável, portanto, é que não seja baseada exclusivamente na produção em larga escala de grãos e carnes, mas que conte também com a exploração racional de recursos existentes, geradores de renda em mercados tanto mais promissores quanto maior for a organização local para associar a comercialização desses produtos à manutenção da integridade ambiental em que se apóia sua exploração econômica. Ainda, é necessário o convencimento das autoridades, principalmente locais, de que o impacto ambiental produzido pelo desmatamento de grandes áreas para a introdução de monoculturas de grãos, por exemplo, tem uma relação de custo-benefício negativa, quando se pensa em desenvolvimento sustentável que leve em conta a manutenção da biodiversidade.

Mas isso supõe que se desenvolva a terceira vertente da estratégia, que é a aquisição, por parte das populações locais, das prerrogativas necessárias para transformar o

uso sustentável do meio ambiente em seu principal trunfo, e então participar do processo de desenvolvimento.

Em terceiro lugar deve-se mudar a visão do cerrado como fronteira agrícola, o que está fundamentado na depreciação cultural, política e econômica não só dos recursos, mas também das capacidades locais que poderiam voltar-se à sua valorização. A riqueza gerada pelo cerrado será tanto maior quanto mais se capacitem e estimule as populações locais a tomar iniciativas econômicas que associem geração de renda, valorização de produtos regionais e preservação do meio ambiente. O Brasil possui hoje quase mil municípios em regiões de cerrado. Na sua esmagadora maioria, os poderes públicos municipais tendem a ignorar ou a encarar com ceticismo, esse aproveitamento econômico de recursos e conhecimentos locais, e a oferecer todos os estímulos a ações que representem a perspectiva mais visível de geração de renda representada pela eliminação da vegetação nativa e o estabelecimento de unidades especializadas agropecuárias.

O principal pressuposto à implantação de tal estratégia é que o desenvolvimento passe a ser encarado não sob o ângulo setorial, mas territorial. Não se trata tanto de calcular os efeitos multiplicadores que uma lavoura de soja pode trazer pelas suas conexões com o fornecimento de insumos, com a criação de suínos e com as exportações, mas de criar um ambiente local e regional de cooperação entre os agentes econômicos para a valorização dos conhecimentos e dos recursos existentes.

Sob o ângulo nacional, novas atividades como o turismo ecológico, podem estar associadas à exploração sustentável dos recursos locais. Não se sabe ao certo qual é o potencial gerador de ocupação e renda do turismo. O importante é que estimula a produção de bens, que corresponde à valorização da riqueza regional.

A estratégia apresentada supõe que se consiga melhorar o desempenho das áreas atualmente incorporadas ao processo produtivo, com métodos que não exijam a ampliação dos insumos químicos aplicados nas lavouras, e que podem mesmo permitir uma certa redução em seu uso. Essa conquista é decisiva para que nas áreas ainda não ocupadas pelos sistemas predominantes de agricultura e pecuárias, outras formas de uso da terra possam ser socialmente valorizadas.

Nenhum segmento da sociedade pode levar adiante, sozinho, tal estratégia. Mas ela supõe – sobretudo por parte dos poderes públicos e das elites empresariais locais – que se passe a encarar as populações habitantes do meio rural nas regiões de cerrado como as principais portadoras das iniciativas de valorização da sua biodiversidade. De qualquer

maneira, em vez de encarar o êxodo dessas populações como inerente ao processo de crescimento, uma estratégia consistente de agricultura sustentável vai, ao contrário, procurar dotá-las dos meios para que participem de experiências capazes de associar geração de renda à valorização dos produtos locais e, por aí, à preservação da biodiversidade. (MMA&Consórcio TC/BR – Funatura, 2000).

Os cerrados brasileiros, inclusive os do Centro-Oeste, precisam deixar de ser vistos apenas como uma nova fronteira agrícola a explorar. Precisam ser olhados como extraordinária fonte de biodiversidade, essencial para o equilíbrio climático e para a manutenção do regime hídrico de todo território nacional. Portanto, essencial para o desenvolvimento sustentável da economia. (Novaes, 1999).

É importante ressaltar, finalmente, que a característica básica de funcionamento dos sistemas naturais é a interdependência das partes. Portanto, o cerrado, a despeito de sua aparência, tem o seu lugar no concerto da natureza e da sociedade em escala planetária e, ainda, significativa importância para as populações locais.

## CAPÍTULO 3

### **DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL E A GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS NO CERRADO GOIANO**

#### **1 Ocupação humana em Goiás**

Os estudos desenvolvidos no Estado de Goiás, na área da paleogeografia, indicam que antigos grupos de caçadores e coletores se adaptaram no cerrado há pelo menos 11.000 anos.

As pesquisas desenvolvidas sobre a pré-história do Brasil, na área nuclear do cerrado fornecem dados que indicam um desenvolvimento local com amplo aproveitamento das condições fornecidas pelos ambientes tropicais e com uma importante produção cultural associada. Dessa forma, as hipóteses de imigração populacional, sobretudo norte-sul do continente americano, não podem mais servir de parâmetro único para explicar a relativa densidade dos grupos primitivos do interior do país.

Barbosa, Ribeiro e Schimitz (1990), desenvolveram estudos em Serranópolis, no Sudoeste de Goiás, aonde chegaram a uma seqüência cultural até o início do século XX. Distingüiram em seus estudos quatro seqüências culturais. A Fase Lítica Paranaíba (Tradição Itaparica de 10.750 - 9000 anos A.P.), seriam caçadores de um período supostamente mais frio que o atual; a Fase Lítica Serranópolis (Tradição Serranópolis de 9000 - 1000 anos A.P.), caçadores e coletores de um período quente, com umidade oscilante; a Fase Litocerâmica Jataí (Tradição UNA de 1000 a 200 anos A.P.), caçadores, coletores e plantadores de um período de clima atual; Fase Cerâmica Iporá (Tradição Iporá), posterior ou simultânea à fase Jataí.

Barbosa e Nascimento (1990), ao fazerem um a relação entre os processos culturais e os recursos naturais da vegetação do cerrado, elaboram a hipótese de que a Tradição Itaparica atinge o clímax adaptativo na área nuclear do cerrado por volta de 10.000 anos A. P. Para esses autores, o clima, as disposições das formas do relevo e a abundância de recursos vegetais propiciaram o desenvolvimento de uma fauna peculiar que elege a região como ambiente prioritário e que esse fato deve ter exercido papel importante na fixação de



populações durante determinados períodos, bem como no desenvolvimento de complexas culturas.

Para Gomes e Teixeira Neto (1993), essas Tradições talvez tenham vivido na área de Goiás e Tocantins durante séculos sem movimentar-se muito, em uma terra que supunham, fosse deles, constituindo-se em comunidades de horticultores, coletores e caçadores que permaneceram entre 70 e 100 gerações em um ambiente rico e variado. Isso durou até que o ambiente fosse invadido por grandes destacamentos de homens brancos armados, desinteressados em plantar, colher e caçar. As roças foram pilhadas, as aldeias demolidas, as mulheres violentadas, as terras de cultivo invadidas e os indígenas foram morrendo de doenças que desconheciam.

O índio, da maneira que nós o conhecemos, é o representante legítimo e o último remanescente desse longo processo cultural/evolutivo. Já desenvolvia satisfatoriamente uma agricultura diversificada, a horticultura, a caça e a pesca quando o homem branco “civilizado” chegou em busca do ouro, de pedras preciosas e também de índios.

No primeiro século de colonização não há registros oficiais de expedições para o interior do território recém descoberto.

Palacin e Moraes (1986), ao caracterizarem a história do povoamento de Goiás, observaram que as primeiras expedições eram de caráter exploratório. As expedições particulares a procura de índios foram as primeiras a adentrarem ao território, posteriormente vieram as de caráter oficial em busca de riquezas minerais. Algumas expedições jesuítas, originárias do norte do Brasil, fizeram incursões fluviais na bacia do Araguaia/Tocantins em busca de índios para serem aculturados e escravizados.

Há em comum entre os historiadores a idéia de que as primeiras bandeiras que adentraram o território goiano, a partir do final do século XVI, não deixaram nenhum registro, tanto como marcas no território ou como documentos históricos.

Os primeiros registros históricos dão conta de uma bandeira que parte de São Paulo em 1596, chefiada pelo capitão João Pereira Botafogo, cuja tarefa principal era capturar e prender os bugres (índios “selvagens”), que só poderiam ser apanhados em guerras legítimas, isto é, a partir da força armada. Embora o Capitão retorne preso para São Paulo - não se sabendo o motivo - a bandeira adentra o território goiano comandada por Domingos Rodrigues, que retorna em 1600 com grande número de presos de guerra.

Para Costa (1943), essa aventura bem sucedida abriu o ciclo do bandeirismo caçador de índio em Goiás. Nos anos de 1600, pelo menos quatro grandes expedições se propuseram a visitar as terras goianas.

Martin Tenório de Souza organizou uma bandeira, que partiu de Piratininga em 1608 com o objetivo de caçar índios e organizar um combate contra os Bilreiros, que nas suas malocas possuíam material humano de primeira e já reunido, facilitando o comércio deste importante produto na colônia. Esta expedição foi esmagada em algum ponto além *Paranahyba*, não sobrando sobreviventes para relatar a tragédia.

Em 1670, a expedição chefiada por Luiz Castanho também foi provavelmente destroçada pelos bugres, já que não retornou nenhum membro para relatar o ocorrido. Mesmo destino teve a expedição de caça de Sebastião Pais de Barros, um ano depois.

Desse período, a mais importante expedição foi, sem dúvida, a comandada por Bartolomeu Bueno da Silva, o Anhanguera. Essa bandeira partiu de São Paulo em 1673 e recortou o sertão de norte a sul até se encontrar com a expedição de Manoel Bento Bicudo que de Mato Grosso avançava pelos lados do leste. Anhanguera deixou plantada no sertão uma semente de civilização, que deveria germinar no século vindouro.

Essas formas de incursões para o interior não tinham o caráter de povoamento mais efetivo, obviamente. O marco decisivo para o início de um povoamento mais definitivo da região foi à descoberta de ouro em Minas Gerais, no ano de 1690. Duas décadas depois foram descobertas as minas de ouro de Cuiabá e em 1725, são encontradas as minas de ouro das cabeceiras do Rio Vermelho, no Estado de Goiás. Costa (1943, p. 5), assim descreve sobre esse importante momento histórico:

Quarenta anos depois da aventura do Anhanguera, Bartolomeu Bueno da Silva Filho, que tomara parte da expedição bem sucedida de seu pai, quando contava com apenas 14 anos de idade, vivia no sertão de Minas Gerais, trabalhando como garimpeiro de sorte madrastra. Estava muito pobre. Em 1920 escreve uma carta, que também vai assinada por dois de seus genros, Domingos Rodrigues do Prado e João Leite da Silva Ortiz. Nesta carta o aventureiro solicitava a licença régia e as devidas patentes que lhe garantiam poderes sobre as jazidas, além de colocar suas qualidades e conhecimentos de tudo quanto havia visto no sertão em companhia de seu pai. Comprovada a idoneidade dos requerentes, através de inquérito da Coroa, tratou João Leite da Silva Ortiz de vender tudo que possuía em Cural d'El Rei, principalmente uma grande propriedade que possuía nas cercanias onde se localiza hoje a cidade de Belo Horizonte. No dia 03 de junho de 1722 a bandeira partiu pela estrada de Mogi. O seu efetivo era de 152 homens entre os brancos, negros e bugres. A bandeira de Bartolomeu Bueno esteve três anos e três meses no sertão goiano e, quando retornou a São Paulo, a 25 de outubro de 1725, levava as mãos cheias de ouro. Quase trinta quilos do metal sedutor. As notícias do descobrimento das minas goianas desvairaram a colônia inteira. Para as terras recém descobertas partiram logo

imensas levas de entrantes vindos de todas as partes. As minas goianas, ao contrário das Gerais, estavam situadas em lugares perigosos e insalubres. Por isso a sua invasão se processou no meio de sofrimentos espantosos, de forma desordenada e com muitas formas de tumultos, conflitos e motins. Os garimpos promissores nas barrancas dos rios eram disputados a tiros, entre correrias sangrentas.

A descoberta das minas determina, rapidamente, um intenso processo migratório para as áreas produtoras. A intensificação das pesquisas em busca de novos focos auríferos, traçando novas rotas, influencia o conhecimento detalhado do território e a fixação de povoados em diversas partes do interior da colônia.

Essa fase dos primeiros descobrimentos é, de certa forma, anárquica em termos de fixação da população e de instalação do sistema produtivo na província. Levas de garimpeiros provenientes de todo o Brasil e de Portugal embrenhavam-se nos cerrados sem condições de subsistência alimentar ou de sobrevivência ante as doenças e aos ataques indígenas, que desde o começo quase impediram os caminhos entre São Paulo e as minas do Centro-Oeste, tanto os fluviais quanto os terrestres.

O estado da mineração de ouro é dificilmente compreensível nesses primórdios do processo exploratório. Praticamente desconhece-se o volume da população mineradora, o volume da produção total e, evidentemente, as cifras do contrabando, operação comum do período. A produção do ouro consistiria na montagem de uma equação que relacionava o número de escravos ou trabalhadores na mineração, a riqueza do veio aurífero, sendo que o resultado era dado geralmente em gramas/ano/escravo.

Para Bertrand (1988), esse período de corrida desenfreada pelo sertão, caracterizada pelas notícias de riqueza fácil, perdurou nos 20 primeiros anos de exploração. Por volta de 1740 já se assentava a organização econômica da produção de ouro e os vasos comunicantes entre as lavras de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso já haviam sido equilibrados. Estima-se em média uma produção de 150 gramas/ano/escravo e, nesse período, surgem os primeiro núcleos mais efetivos de população no Centro-Oeste.

Ao tecer um quadro geral da província de Goiás, Auguste de Saint-Hilaire afirma que a fama das riquezas de Goiás atraiu para a região um prodigioso número de aventureiros, que aí fundaram os arraiais de Barra, Santa Cruz, Meia-Ponte, Crixá, Natividade, etc., de onde extraíam vastas quantidades de ouro dos córregos e rios, mas ninguém pensava em cultivar a terra. Juntamente com a numerosa população que se estabelecera, como por artes mágicas, na região de Goiás, vieram também os vícios mais terríveis. Bandos de criminosos tinham encontrado naquelas regiões não só riquezas como

também a impunidade e no meio de uma sociedade em formação, onde ainda não existia polícia, eles podiam dedicar-se sem receio a todos os desregramentos.

A autoridade só veio a se fixar de forma mais definitiva com a passagem de Goiás à Capitania, no ano de 1749, quando foi instalado o primeiro governador, D. Fernando de Noronha, o Conde dos Arcos. Até então, Goiás pertencia à Província de São Paulo. Na metade do século XVIII grande parte da população colonial despendia inacreditável esforço na extração do ouro. A organização da atividade fomentou a urbanização no interior e as instituições de controle administrativo, bem como as funções de abastecimento, animaram a vida social. Se for verdade que a mineração aurífera teve fases determinadas, a colônia, na época, experimentava um período de apogeu.

Durante praticamente todo o século XVIII, o ouro tornou-se a base econômica da colônia e ocupou o centro das atenções da metrópole. Segundo Pessoa (1988), o ouro serviu para financiar a riqueza da corte lusa, permitindo a Portugal suportar as conseqüências desfavoráveis do tratado de Methuen e ajudou a Inglaterra a realizar a sua revolução industrial. Em nível interno, o ouro serviu para consolidar a hegemonia do Centro-Sul e o progresso da cidade do Rio de Janeiro.

Na realidade, esse período histórico do Brasil foi marcado por um verdadeiro processo de pilhagem e saque das riquezas da colônia. Além das riquezas naturais, o processo foi acompanhado da marginalização e escravização dos nativos ameríndios. De acordo com Gomes (1994), houve um processo de descaracterização cultural em vez de um progressivo processo civilizatório. Isto porque muito pouco do ouro ficou na colônia e, praticamente, nada permaneceu - com exceção do acervo cultural - nas capitanias e províncias auríferas. No sentido geral, o ouro serviu para dinamizar o interior, traçar estradas e alargar as fronteiras de acumulação capitalista.

Com relação à produção de ouro, comparando-se com o rendimento físico de Minas Gerais, a capitania goiana não foi expressiva. O ano de 1753 marcou o auge das extrações consubstanciando-se, daí por diante, gradual queda no rendimento, passando de uma produção estimada de 6.000 Kg de ouro entre 1750 e 1754 para aproximadamente 750 Kg no final da década d 1770. Nos dados da produção de ouro na colônia, Goiás contribuiu com menos de um quarto do volume encontrado em Minas Gerais que, mesmo em plena decadência sustentava níveis relativamente altos de extração. Interessante observar que houve sincronia no auge da exploração e no movimento descendente de produção das três capitanias do ouro. Certamente em função do esgotamento dos aluviões e do caráter da organização

produtiva escravista utilizada na exploração geral de todas as jazidas. Com relação a Goiás, os indícios apontam que o minerador esteve fortemente voltado também para o cultivo agropecuário, tratando-se de importante especificidade regional no bojo da economia mineratória. (Estevam, 1998).

De fato, no final da década de 1770, que marcaria o início da decadência das minas de ouro, a renda goiana dividia-se em aproximadamente 50% pela mineração, 30% da agricultura e 20% do comércio de importação de produtos diversos. A organização de uma rede de estrutura urbana já se fazia sentir, crescendo a demanda por produtos de consumo direto da população. Isto fez aumentar as fazendas de pecuária, engenhos de cana, pequenas propriedades agrícolas de mantimentos nos limites próximos dos mercados urbanos. Caracterizando a crise minerária, no início do século XIX, assim se posiciona Bertrand, (1998, p. 35):

Á medida em que a economia mineratória desestruturava-se, gerando novos fluxos e refluxos de correntes migratórias e de capital em escravos, os campos eram apropriados e as vilas e povoadas mantinham-se como sentinelas avançadas da herança do sistema mercantil colonial, que se responsabilizará pelos nexos de continuidade entre a economia mineral em decadência e a nova economia agropecuária.

Depois de esgotada a febre da extração aurífera em Goiás, o alvorecer do século XIX evidenciou o resultado de um longo período colonial para a região. Estevam (1998), evidencia duas heranças desse período, que vão marcar significativamente o desenvolvimento regional posteriormente: a primeira foi à delimitação do território aglomerando politicamente uma superfície imensa, alongada de sul a norte, sem dificuldades de penetração. A capitania assemelhou-se a um mosaico desarticulado, voltado para fora de si mesmo, em decorrência de sua peculiar posição geográfica e da diversidade de “ilhas” de populações em seu território. Os caminhos abertos na era colonial - mesmo que desativados ou raramente utilizados - constituíram um rascunho para vias potenciais. Na parte sul, o julgado de Meia Ponte encontrou-se privilegiado neste sentido pois nascera no entroncamento das estradas que davam ao norte da capitania e na rota que ligava a São Paulo e ao Rio de Janeiro. Ao norte, restou a possibilidade de navegação pela bacia do Tocantins e Araguaia e a nordeste alguns caminhos entrosavam populações da Bahia, Piauí e Maranhão com a de Goiás. De qualquer maneira um território bastante desarticulado. Um segundo legado colonial foi a estrutura fundiária que se conformou em Goiás através da posse. Se mesmo nas áreas da

colônia ligadas à grande lavoura a posse era comum, nas demais regiões havia a possibilidade de ocupação independentemente de qualquer formalidade.

Diante da imensidão do território de Goiás não tinha a Coroa quaisquer condições de exercer um controle efetivo sobre a apropriação do solo. Em Goiás, as fazendas de criação estiveram assentadas em sesmarias de uma légua por três em quadra. A ocupação das terras de lavoura e criação se fazia por concessão de sesmarias mas, o lavrador independente, sem preocupação com títulos de propriedade, apoderava-se delas a margem da lei.

No plano da economia global, o final do século XVIII é marcado pela decadência da tradicional relação entre o capitalismo mercantil e a economia colonial. Esta, que representava um estímulo à acumulação comercial, perde a função e o sentido. No bojo da Revolução Industrial, o nascimento de um modo de produção especificamente capitalista dispensou apoios externos e, mais ainda, exigiu a liquidação das economias coloniais. Nestas, o extrativismo foi sendo vagarosamente substituído pela lavoura e pecuária de subsistências, tendência que vinha se anunciando mesmo antes do esgotamento das minas. Mineração-lavoura-pecuária constituiu, desde o início, um “complexo” interdependente. Tais atividades foram complementares e a produção de gêneros alimentícios indispensável para continuidade da extração e abastecimento dos arraiais. Com o gradativo esgotamento das jazidas houve significativo aumento de explorações rurais evidenciando mudança no caráter de exploração destas atividades e produzindo-se, desta feita, quase que unicamente para a própria subsistência. Estevam (1998).

Por outro lado, a colonização imposta pela Europa, via Portugal, ditava as regras internas da Colônia. A economia, assim, era dirigida de acordo com a sua conveniência. Findo o ciclo do ouro, no início do século XIX, as atenções da metrópole se voltam para o Centro-Sul e a região conhece um longo período de estagnação econômica.

Efetivamente, a arrancada bandeirante, em busca de índios ou de ouro e pedras preciosas seria fragmentária e essencialmente descontínua. Decadência inevitável da mineração marcaria uma pausa no desenvolvimento humano do oeste. Esse hiato só poderia ser quebrado pela continuidade lentíssima da nova arrancada, a Pastoril, que cobria intervalos e enchia os divórcios imensos. (SODRÉ, 1941, p.87).

A rápida decadência das minas de ouro fez com que os moradores de toda a região passassem a se dedicar à criação de gado. A criação extensiva e a agricultura de

subsistência foram as “atividades básicas que caracterizaram grande parte das áreas de cerrado”. (PESSOA, 1988, p.55).

Nas primeiras décadas do século XIX era desoladora a situação da Capitania de Goiás. Segundo Palacin (1986), a dinâmica economia do ouro, sinônimo de lucro fácil, não encontrou de imediato um produto que a substituísse em nível de vantagem econômica. Surgia, assim, uma economia agrária, fechada, de subsistência, produzindo apenas alguns excedentes para aquisição de gêneros essenciais como sal e ferramentas. Em Goiás, por exemplo, o quadro de pobreza era generalizado, tanto o que não se alterou com a transformação da capitania em província, com a passagem do Brasil colônia para Império.

Saint-Hilaire, em viagem a Goiás no ano de 1819, caracteriza o estado de decadência econômica da província:

Por ocasião de minha viagem as jazidas ou já se achavam esgotadas ou exigiam numerosa mão-de-obra na sua exploração. Além do mais, à distância que separa do litoral a Província de Goiás, encarecendo e tornando quase impossível a exportação, não permitia a seus habitantes encontrarem facilmente, como no caso dos mineiros, uma nova fonte de riqueza na cultura de suas terras. Impossibilitados de fazerem face aos impostos, eles abandonavam suas propriedades e embrenhavam-se no sertão, onde ficavam privados das mais elementares vantagens da civilização: as noções de religião, o hábito de formar ligações legítimas, o trato com o dinheiro e o uso do sal. E assim uma região maior do que a França se exauria em benefício de uns poucos empregados indolentes, e os próprios arredores de Vila Boa, uma capital outrora tão prospera e florescente, nada mais tinham a oferecer senão ruínas sem lembranças. (SAINT- HILAIRE, 1975, p.162).

Estevam (1998), caracteriza o mundo goiano do século XIX, a partir de sua unidade básica de produção: a fazenda. Segundo o autor, a fazenda de gado foi à organização produtiva básica que surgiu no bojo do processo de ocupação. Não teve limites definidos e em geral o fazendeiro não possuía título legal de propriedade. No interior do estabelecimento ocorreu um processo de agregação de sujeitos produtivos onde o trabalhador imigrante converteu-se em pequeno fornecedor de alimentos para consumo na própria fazenda, engendrando um peculiar complexo produtivo. Nessa unidade básica - fazenda de gado - o fazendeiro juntamente com aqueles que cultivavam a terra teceram formas recíprocas de intercâmbio e convivência. Os agregados produtores de alimentos alojaram-se em grandes fazendas por ser a melhor - quem sabe a única - opção. Vinculou-se a um fazendeiro, mesmo porque seus produtos não conseguiam atingir mercados distantes, impossibilitando a exploração da atividade enquanto geradora de renda. Por seu lado, diante da necessidade de suprir a fazenda de meios de subsistência e de trabalho, o fazendeiro irmanou-se em acordo de ajuda mútua e convivência com seus agregados. Tratava-se de uma economia de

excedentes e, embora os agentes cuidassem primeiramente da própria subsistência, alguns produtos, mesmo que esporadicamente, eram enviados ao mercado. Por outro lado, a fazenda goiana apresentava ainda outras características peculiares; não se utilizava predominantemente do trabalho servil e a escravatura, conforme mencionado, esteve precocemente fadada ao desaparecimento em Goiás. A organização não apresentava características básicas de formação de classes e não promovera, até então, divórcio entre os meios de produção e a força de trabalho.

Nessa forma de organização produtiva, no interior da fazenda goiana, aparentemente não havia qualquer distinção entre fazendeiro e agregados. A comida e a rotina do trabalho homogeneizava a todos, encurtando o distanciamento social e a hierarquia. No contexto da fazenda, não somente a casa e o curral eram misturados, mas também a família e os negócios: fazenda sertaneja em Goiás era o lugar de morar, criar gado, plantar roça e sociabilizar-se, ou seja, viver e produzir. Em resumo, no século XIX amadureceu uma civilização sertaneja em Goiás apartada das rápidas transformações capitalistas em curso no sudeste do país.

De maneira geral, todo o Centro-Oeste brasileiro passou por um período de estagnação econômica, que perdurou em praticamente todo o século XIX.

A primeira providência mais efetiva de integração nacional do Centro-Oeste brasileiro foi à implementação da ferrovia, no final do século passado. O surto da ferrovia iria, desde o início do século XX gerar expectativas de dinamização por mais de duas décadas, levando-se em consideração os períodos de ampliação e paralisação da rede de transporte ferroviário.

Para Estevam, o ingresso dos trilhos da Mogiana no Triângulo Mineiro, impulsionados pelo dinamismo paulista, irradiou germes de transformação pela área do extremo sul goiano, tanto em aspectos sócio-produtivos como de estruturação agrária. O Triângulo Mineiro, por sua vez, consolidou-se como centro de intermediação comercial-financeira entre o sul de Goiás e São Paulo, angariando um montante de arrecadação relativamente invejável para a época. O prolongamento dos trilhos até Goiás revigorou o processo de transmissão mercantil de propriedades na área meridional, atraiu imigrantes de Minas Gerais e São Paulo, instigou o surgimento de pequenos centros urbanos ao redor das estações ferroviárias e possibilitou o incremento da produção de alimentos, principalmente do arroz - que se tornou depois do gado - importante produto na pauta de exportação do estado. O território de Goiás situou-se em terceiro plano com relação ao dinamismo irradiado pela cafeicultura paulista. Esteve atrás do Triângulo Mineiro - grande produtor agropecuário - e da



própria região paulista, diversificada na sua produção com notável exploração agropecuária. Neste quadro, obrigatoriamente restava a Goiás o “compasso de espera” para que também pudesse usufruir o dinamismo em curso.

Em 1909, segundo Palacin (1988), os trilhos da Companhia Paulista chegaram a Barretos, que já consolidara como um importante centro de comércio para o gado goiano e produtos agrícolas mineiros. Em 1917 a ferrovia alcança às margens do rio Grande. Ainda em 1910 tem - se o início da construção da Estrada de Ferro Goiás, a partir de Araguari e, em 1920, toda a rede já havia se integrado até o Centro-Sul do estado de Goiás. Novamente outro estágio de paralisação das obras atrasa a integração definitiva da região, o que acontece em 1935 com a chegada dos trilhos em Anápolis, na região central do Estado.

No início do século XX, as regiões do Oeste do Brasil já estavam interligadas com o Centro-Sul, como bem sintetiza Sodré, (1941, p. 157):

A via férrea estabeleceria o elo imprescindível, articulando a região do Oeste ao corpo nacional. Quebraria o perigoso divórcio que vinha na tradição histórica, imposta pelas eventualidades imperativas da configuração geral da geografia americana. Aproximando a região pastoril ao mercado consumidor constituído em São Paulo, pelo adensamento que a lavoura cafeeira aí proporcionaria. A via férrea estabeleceria o mais forte laço de união...

Todo esse surto desenvolvimentista das primeiras décadas mudou significativamente o quadro regional. O sistema produtivo passa por um processo de diversificação de mercadorias em face da ampliação do mercado externo e da possibilidade de escoamento da produção. Com isso, a economia goiana dava sinais de franco desenvolvimento. As receitas do Estado ampliam consideravelmente, passando da ordem de 175 contos em 1889 para uma receita de 2.969 contos em 1919. Em duas décadas a população teve um aumento significativo, passando de aproximadamente 270.000 habitantes em 1900, para de cerca 510.000 pessoas, segundo o censo de 1920. O mercado brasileiro descobrira Goiás, que passara de uma economia marginalizada no século XIX, para tornar-se um cinturão produtivo para a dinâmica economia do sudeste brasileiro. (Bertrand, 1988).

Os ciclos econômicos que marcaram o desenvolvimento da região - o ciclo do ouro e posteriormente a pecuária associada a uma agricultura de subsistência - não provocaram grandes impactos ambientais.

O ouro, em sua maioria de aluvião, era produzido manualmente. O chamado “ouro de veio d’água”, que era explorado através da lavagem do cascalho diretamente do leito do rio. Esse sistema de exploração, que perdurou nas primeiras décadas da febre do ouro, se

caracterizava pelo uso abundante de trabalhadores escravos e estava relacionado a um período marcado pela ausência de qualquer controle institucional sobre o território. Com poucos recursos técnicos, as minas se esgotavam rapidamente e iam sendo abandonadas, o que provavelmente promovia um rápido processo de recuperação dessas áreas.

Em 1748, segundo Bertrand (1988), finalmente são instaladas as capitânicas de Goiás e Mato Grosso, com administrações independentes de São Paulo. Com o relativo assentamento e organização da produção, o sistema de exploração passa a ocupar os tabuleiros e as margens dos córregos, uma fase que ficou conhecida como a “mineração das Grupiaras”. Esse sistema já exigia a montagem de uma infra-estrutura estável em termos de escravos ocupados, além de novos ofícios técnicos. Sobre esta produção, mais estável, o governo pode estabelecer um sistema fixo de capitação – imposto pago por cabeça de escravo empregada na produção - e instalação de polícias para evitar o contrabando.

Esse sistema de produção exigia a abertura de grandes cavas nas margens dos rios, em um sistema de desmonte que obrigava mais perícia técnica e mais investimento do produtor e, conseqüentemente, já representando sinais de degradação do ambiente natural, como a retirada das matas ciliares e processos de assoreamento dos cursos d’água. Esse período, no entanto, deve ser entendido como um ciclo econômico que, como outros, deixam suas marcas nos registros históricos do tempo colonial, no qual importava à Metrópole simplesmente a quantidade de riqueza extraída, não se ocupando do desenvolvimento social da região.

A pecuária extensiva por sua vez, utilizava-se dos campos naturais, geralmente para gado de cria com baixíssimos níveis de produtividade. A agricultura de subsistência era preferencialmente cultivada nas várzeas e fundos de vales, locais de maior fertilidade natural do solo.

As áreas de matas, que poderiam ocorrer regionalmente ou nas propriedades, em face do predomínio histórico dos latifúndios, eram reconhecidas como regiões de maior fertilidade natural do solo e, por isso, iam sendo incorporadas nas áreas produtivas das fazendas para a formação das “roças”, a partir de um rudimentar sistema de desmatamento e queima da vegetação. Nessa limpeza, era comum deixar preservadas as áreas representativas das matas nas propriedades, porque além de testemunho de fertilidade do solo “terra de cultura”, portanto, elemento importante de valorização das terras, fornecia madeira para toda forma de edificação das propriedades. Essa relação entre terra de cultura para as “roças” e as áreas de campos (cerrados) para a criação extensiva da pecuária manteve um sistema produtivo de relativo equilíbrio, garantindo, pelo menos o sustento das propriedades.

Ainda de acordo com Estevam (1998), neste primeiro momento a vida sócio-econômica regional esteve voltada para a pecuária extensiva-agricultura de subsistência no seio dos “velhos currais”. Agricultura e pecuária no interior da fazenda goiana não constituíram segmentos produtivos passíveis de ser analisados ou vistos separadamente. A organização rural, que surgiu e se consolidou em Goiás no século XIX, baseou-se em um único processo de trabalho: pecuária extensiva-agricultura de subsistência. A preocupação dominante era a criação de gado - regularmente vendido a invernistas de outros estados - e a agricultura, de forma subsidiária, esteve voltada principalmente para o auto-consumo embora com parcelas de excedente colocados em mercados próximos ou locais. As fazendas eram habitadas pelos proprietários e por grande número de famílias agregadas que constituíam parte essencial do estabelecimento. No mundo rural de Goiás as pessoas “moravam onde queriam” e, às vezes, nem se sabia quem era o dono da terra. Nesta unidade básica - fazenda de gado - o fazendeiro, juntamente com aqueles que cultivavam a terra, criou formas recíprocas de intercâmbio e convivência.

Nesse processo, o cerrado em seu aspecto natural – que ganharia mais tarde o *status* de ser o representante paisagístico de toda a região Centro-Oeste, ficou relativamente preservado durante praticamente três séculos de ocupação da região. Até porque, ainda, não possuía seu valor econômico. O seu ciclo, no entanto, viria um pouco mais tarde.

### **1.1 A nova dinâmica regional**

Com a chegada da ferrovia e o definitivo intercâmbio entre Goiás e a região Centro-Sul do país, houve um considerável incremento e diversificação da produção. A mudança da capital do Estado da antiga Vila Boa para Goiânia, no início da década de 1930 e a implementação da imigração propiciou significativas modificações na ordem sócio-econômica regional. A implementação de uma rede comercial rural/urbana foi favorecida pela abertura de estradas, além de outros requerimentos de serviços faziam-se necessários à nova dinâmica, como a construção civil, indústrias de móveis de madeiras, confecções de vestuário. Enfim, nessa nova estruturação urbana de economia, o governo deveria atender com infra-estrutura social, aumentando os contingentes de emprego público em funções educacionais, fiscais, de saúde e serviços públicos em geral. “Breve, todos os elementos de conversão de uma economia rural agrária em economia urbana de base agrária estavam

prontos para redirecionar os fluxos e excedente e de acumulação na região.” (BERTRAND, 1988, p. 91).

A construção de Goiânia e a transferência da capital foram arrojadas apostas no “desenvolvimento” do estado. Contudo, o processo demonstrou ser mais complexo e de mais lenta solução. Em 1942, com efeito, Goiânia era uma cidade perfeitamente estabelecida, porém, o desenvolvimento do estado estava longe de ser satisfatório. Acreditou-se ainda, conforme mencionado, que a nova capital seria um pólo de desenvolvimento industrial, papel que não se consumou, apesar de ter sido demarcada extensa área para instalação de indústrias no município.

Em síntese, de acordo com Estevam (1998), a passagem dos anos trinta afetou o andamento sócio-econômico regional e promoveu algumas modificações na realidade goiana, principalmente no caminho de sua integração com a dinâmica da economia nacional. A Revolução de 30, ao ensejar alterações na ordem política, apontou novos rumos para a sociedade e os novos dirigentes promoveram uma aposta no "desenvolvimento" do estado com a concretização do antigo sonho da nova capital. A construção de Goiânia incentivou vigoroso parcelamento de terras nas adjacências, exploração de matas férteis na zona "Mato Grosso de Goiás" e acomodou levas de imigrantes que ganharam o planalto central.

Havia um sentimento geral de ufanismo pelo progresso econômico que a mudança da capital geraria para o estado, além de ter uma representação marcante nos ideais do Estado Novo:

A marcha para o oeste, hoje tão admiravelmente preconizada pelo maior apaixonado do Brasil, o Presidente Vargas, encontrará sempre em Goiânia uma de suas maiores conquistas, eis que essa cidade encerra uma série de circunstancia excepcionais aferidoras do sentido ideológico desse esplêndido movimento... A edificação de Goiânia, cidade que só a vontade de um Pedro Ludovico poderia erguer, representa um fato sociológico inédito no País, em virtude de traduzir um movimento centrífugo, isto é, que parte do centro para se irradiar para a periferia. (COSTA, 1942, p. 03).

Os discursos de Vargas passaram a se consolidar em projetos de dinamização do interior do país. Entre esses projetos, a construção de Goiânia foi o fato mais expressivo em termos de dinamismo da economia regional. A transferência da capital atendia aos interesses das novas forças econômicas e políticas emergentes e reforçava o mito da conquista do Oeste e da criação de um “Novo Brasil”. “O Oeste representava, na visão oficial, um mundo em perspectiva. Era uma realidade geográfica a incorporar-se no quadro da civilização moderna”. (BORGES, 2000, p. 73).

Uma série de iniciativas tomadas pelo governo federal - principalmente nas décadas de 1940 e 1950 - modificou a realidade de grande parcela do estado ajudando a redefinir o seu papel na divisão inter-regional do trabalho. O pacote rodoviário acelerou a integração de Goiás no comércio nacional e modificou as comunicações intra e inter-regional do estado. No bojo do processo foi intensa a exploração, ocupação e povoamento da zona Mato Grosso de Goiás que se tornou, economicamente, a zona mais promissora do estado. O adensamento demográfico, o acelerado desdobramento de municípios e a significativa produção agropecuária na sua abrangência possibilitaram a emergência e a consolidação de Anápolis e Goiânia enquanto vigorosos centros urbano-comerciais regionais.

Nas décadas de 1940 e 1950 fatores de âmbito nacional e regional colaboraram para que elementos de transformação germinassem nas estruturas do estado. Entre os mais importantes, a integração do mercado nacional, a urbanização e a decorrente formação de centros comerciais na região. Embora o Plano de Metas não tenha contemplado a agricultura de forma efetiva na sua programação, a expansão rodoviária permitiu e acelerou a efetiva integração de Goiás à dinâmica do mercado interno brasileiro.

De acordo com Estevam (1998), na segunda metade dos anos 1950, em vista das ações e políticas engendradas pelo governo federal, teve continuidade o processo de redefinição estrutural em Goiás. Juscelino Kubitschek articulou alianças políticas e aparato administrativo que respaldaram mecanismos de financiamento a grandes projetos de infraestrutura e, no final da década, a implantação de Brasília constituiu o ápice desta diretriz interiorizante do seu governo. Juntamente com a intenção de delimitar um novo Distrito Federal para o país - em território quase deserto e não integrado ao centro dinâmico nacional - havia um programa de construção de rodovias capaz de assegurar intercâmbio nacional com Brasília. Assim, a implantação da nova capital veio reorganizar o espaço sócio-econômico do planalto central brasileiro.

A transferência da capital para o planalto central modificou a geografia econômica do país e teve o sentido de completar o projeto de modernização conservadora em curso desde a década de 1930. Para Borges (2000, p. 85):

Ao decidir pela construção da nova capital no interior do Brasil, Kubitschek seguiu uma tendência político-ideológica iniciada no Estado Novo, que visava promover a conquista da fronteira oeste e norte do país. A política de industrialização intensiva dos anos 50, baseada num novo padrão de acumulação capitalista, exigia ações efetivas do Estado no sentido de acelerar o avanço da fronteira agrícola e a criação do mercado nacional.

Enfim, o período de 1930 a 1960 esteve caracterizado por modificações relevantes na ordem estrutural de Goiás. A construção de Goiânia e a localização estratégica de Anápolis incentivaram a exploração e a ocupação do centro-sul; a imigração cerrada no pós-guerra avançou sobre parte do médio norte e a abertura da Belém-Brasília rearticulou o quadro dos centros urbanos do norte facilitando sua integração aos centros comerciais goianos; a construção de Brasília acarretou abertura de estradas e novas frentes de imigração para o planalto central facilitando a efetiva integração de Goiás ao comércio nacional. Estevam (1998).

A industrialização da agricultura, com o apoio do Estado, decorreu de um processo de acumulação capitalista – em nível mundial – propulsionado a partir da 2ª guerra mundial, com a implantação de parques industriais especializados na produção de equipamentos e insumos agrícolas e a participação efetiva das empresas multinacionais no processo, tanto no controle da tecnologia quanto no engendramento de um “modelo” de crescimento para os países subdesenvolvidos.

Para Estevam (1998), a modernização em Goiás pode ser caracterizada a partir de dois conjuntos industriais: um à montante e outro a jusante do processo de produção agrícola. No primeiro caso têm-se as modificações técnicas na exploração do meio rural, propiciadas pelos incentivos creditícios que favoreceram a modernização dos latifúndios; em um segundo momento, consolidada a fronteira agrícola e a tecnificação da produção industrial, o Estado passa a incentivar a fixação de grandes grupos agroindustriais, principalmente no ramo de produtos alimentícios.

Em decorrência deste “modelo” de desenvolvimento brasileiro e dos programas mencionados, o estado de Goiás sofreu consideráveis transformações na sua estrutura sócio-produtiva: a técnica de produção foi alterada pelos segmentos industriais a montante (indústrias vendedoras de máquinas e insumos) e a jusante (indústrias transformadoras da matéria prima agropecuária) e a redução do tempo de trabalho necessário/período de produção modificou as relações sócio-econômicas regionais eminentemente no centro-sul do estado.

É ainda Estevam (1998, p.160), que caracteriza o ponto de ruptura, as transformações na estrutura sócio-reprodutiva do estado de Goiás:

A partir da década de 1970 o mundo do trabalho no campo entrou em processo de rearticulação. O aprofundamento da diferenciação de classes, os novos moldes de acesso a terra, a deterioração de laços tradicionais de convivência e a proeminência de relações monetárias imprimiram nova face na organização sócio-econômica

regional. O processo se deu de forma heterogênea em função dos diversos agentes produtores: as empresas agrícolas e agroindustriais constituíram relações de produção avançadas e puramente capitalistas enquanto os produtores menores tiveram que se moldar à nova ordem dentro de limitadas possibilidades. As décadas de 1970 e 1980 constituíram o ápice desta transformação em Goiás e, ao mesmo tempo, período de transição para a nova ordem.

A agricultura perdeu peso a partir de 1960 e o setor industrial e o de serviços aumentaram sua participação relativa, conforme elucida a tabela abaixo:

**Tabela 4 - Estado de Goiás: Composição percentual da renda interna**

Ano	Agricultura	Indústria	Serviços
1959	49,5	7,3	43,2
1970	28,0	9,0	63,0
1980	27,9	21,7	50,3
1985	20,2	26,0	53,8
1990	16,0	29,2	54,8
1995	16,2	25,4	58,4

Fonte: Estevam, (1998, p. 163).  
Exclusive Tocantins a partir de 1985.

Goiás esteve integrado ao espaço mais amplo de transformações ocorridas na “fronteira” do Centro-Oeste brasileiro. O estado ganhou dianteira no processo e ocupou posição de destaque com relação ao PIB da Região. A partir de 1970 foi *locus* de intensa urbanização influenciada principalmente pelo Distrito Federal e pela consolidação econômica do eixo Goiânia-Anápolis. Na composição de sua renda interna o setor agroindustrial reteve parcela considerável voltando-se primordialmente para a transformação de alimentos e o setor agropecuário perdeu participação relativa em decorrência da multiplicação das atividades terciárias. Com estes caracteres, Goiás consolidou seu perfil na divisão inter-regional do trabalho.

## **2 Institucionalização da Política Ambiental em Goiás**

A degradação ambiental em Goiás, assim como em outras partes do Brasil, seguiu a marcha dos ciclos econômicos que, ao se instalarem, modificaram todo o sistema

produtivo regional, tanto de ambientes naturais, quanto de possíveis organizações sócio/culturais.

Os poucos registros históricos indicam desde o início do século XVIII, preocupações isoladas com a destruição sistemática das matas, principalmente em relação às queimadas, com o isolamento e desestruturação de comunidades indígenas e com a situação dos rios.

De acordo com Silva (1917), Desde os tempos coloniais que os governadores das diversas capitanias, com uma insistência digna dos maiores aplausos, vinham protestando contra a devastação das florestas e insistindo com os lavradores para que mudassem o sistema de agricultura que trazia o sacrifício das matas. Esse sistema consistia em devastar e queimar todos os anos uma porção de mata, no qual, como ainda em nossos dias, se planta sem mais benefício às sementes.

Para o referido autor é digno de registro histórico o pronunciamento do então governador da Capitania de Goyaz, que, em 1807, demonstrava sua preocupação com o destino das matas em Goiás :

É pois necessário obrygar os goyanos a se deixarem de andar atrás das mattas; é preciso fazer-lhes ver que um homem com dous bois e um arado revolve num dia mais terreno do que seis ou oito, deve-se lhe lembrar, que os campos juntos de casas e cercados lhes pouparão os referidos prejuízos, além da vantagem de poderem regar suas plantações em caso de necessidade. Sejam pois obrigados a limpar somente as terras necessárias para terem campos que devem cultivar e deixar todos os outros Mattos para lenha, madeiras precisas para casa, móveis e embarcações. (SILVA, 1917, p. 97).

Assinala ainda o autor, que vem dos primeiros dias do descobrimento do país a devastação consciente ou inconsciente das nossas chamadas florestas seculares, que outrora cobriram mais de 2/3 da então terra de Santa Cruz.. .”A devastação das nossas matas, riquíssimas de madeiras de lei, de plantas econômicas, industriais, oficinais, forrageiras, ornamentais, através de quatro séculos, escapa a toda a avaliação, excede toda a expectativa”. (Id., 1917, p.19).

Conclui o autor que não é lícito que alguém ignore que as matas ainda exercem grande influência sobre a composição do ar, sobre a temperatura, abaixando até certo ponto a média anual, ao mesmo tempo que regularizam o clima – diminuindo a intensidade do calor e dos frios extremos, e ainda favorece o regime dos rios. Por isso conclama a urgente necessidade de promulgação de um código florestal que, o quanto antes, impeça a destruição de grande parte do território nacional e acautele interesses múltiplos.



Ainda sobre a destruição das matas goianas, outro intelectual do início do século assim se posicionou:

...Abandonando os campos e chapadões que, corrigidos e transformados com o auxílio do arado, se tornam em fecundos solos agrícolas, os sertanejos devastam as florestas, põe abaixo uma riqueza nativa para, sobre as suas ruínas plantar e colher algumas milhares de espigas de milho, que não compensam o prejuízo causado à flora. (RAMOS, 1917, p. 55).

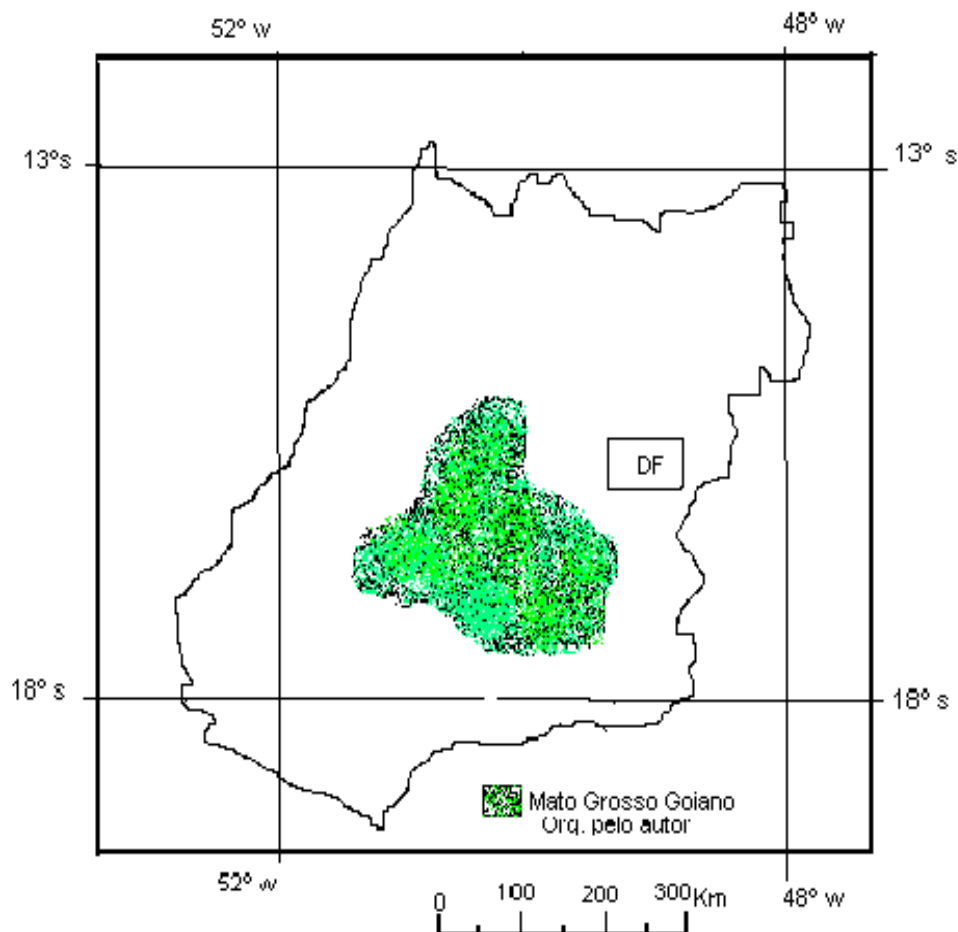
As queimadas anuais, determinando um ciclo prejudicial ao meio, completado pelas sucessivas derrubadas de grandes extensões de matas nativas, deveriam ser abolidas do costume do sertanejo brasileiro. Chegou mesmo a formar de norte a sul a opinião de que só em terras de mato é possível plantar com proveito. Dessa forma, sugere o autor que o governo estabeleça medidas de proibição à devastação das florestas e as queimadas constantes, justificando que a agricultura pode ser praticada nos campos e com isso preservando as florestas, sem prejuízo de continuar o estado de Goiás com a missão de ser o celeiro do Brasil.

Estimativas davam conta de que aproximadamente 1/3 da superfície do estado de Goiás era coberto originalmente por matas no final do século XVII. Obviamente que naquele tempo se computava a região Norte do estado, marcadamente uma região de transição entre o cerrado e a floresta amazônica, hoje pertencente ao atual estado do Tocantins. Mesmo assim, dos mais de 74 milhões de hectares do estado, estimava-se que havia 25 milhões de hectares de matas. (Informação goiana, 1930). (cf. Figura 5).

Auguste de Saint-Hilaire, ao relatar a sua viagem à província de Goiás, no início do século XIX, mais precisamente no inverno do ano de 1819, deixa o registro de sua passagem pela extensa região de matas que cobria uma porção considerável do Centro-Oeste goiano:

Depois de deixar Jaraguá atravessei um pequeno trecho salpicado de árvores raquíticas e em seguida penetrei numa mata fechada. Trata-se do célebre Mato Grosso de Goiás, que é cortado de leste a oeste pela estrada, num trecho de 9 léguas. Ao percorrer as seis primeiras léguas, a mata me pareceu bastante semelhante à que eu havia visto antes de chegar a Jaraguá. Os grandes troncos são aí mais numerosos e mais compactos do que nas florestas virgens propriamente ditas. A parte final da mata apresenta uma vegetação muito mais bela que o resto. Ali as árvores, quase todas vigorosas e muito mais próximas umas das outras, se entrelaçam com arbustos e lianas formando um denso emaranhado de ramos, e em certos trechos os bambus, muito diferentes dos que vi antes de Jaraguá, de hastes mais altas e mais grossas, formam no alto uma espessa cobertura. (SAINT-HILAIRE, 1975, p. 44-45)..

Apesar da seca, já que em seu registro o naturalista francês passa pela região no final do mês de junho, relata que, em contraste com outras paisagens, a vegetação ainda se mostrava verde e viçosa em mato Grosso de Goiás e uma densa folhagem cobria a maioria das árvores.



**Figura 5 – Abrangência estimada da área de matas que cobria o Estado de Goiás**

Fonte: Goiás – Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento. SIG - Goiás, 2001.

Em sua viagem de retorno, Saint-Hilaire, preferiu passar por outro roteiro, trajeto quase centenário entre a província de Goiás e a cidade de São Paulo. Nesse sentido, a comitiva atravessa a região no sentido norte-sul e, novamente registra a travessia do Mato Grosso de Goiás:

Atravessei o Mato Grosso durante cinco dias, percorrendo 18 léguas e meia. A estrada, tão boa até então, torna-se extremamente difícil dentro da mata, não passando praticamente de uma trilha estreita e semi-obstruída por galhos e troncos caídos... São terras fofas e muito favoráveis á lavoura. O milho ali rende na base de 200 por1 , e o feijão de 40 a 50. Parece que se fizeram também plantações no meio da mata, pois em vários trechos vêm-se grandes clareiras tomada pelo capim-gordura, planta que, como sabemos, é indicio infalível de antigos desmatamento. (SAINT-HILAIRE, 1975, p. 95).

Outra região de matas, relatada por Saint-Hilaire, localizava próxima ao rio Paranaíba, que nesse trecho, aliás, o autor registra a sua destruição pelos agricultores:

No meio da mata que margeia o Paranaíba, e que já mencionei acima, tinham sido cortadas as árvores numa extensão de alguns hectares, para aí ser feita uma roça. Conforme o costume, havia sido ateado fogo aos troncos abatidos, e o fogo se propagou pela mata. Vi árvores gigantescas, queimadas pela base, tombarem com estrondo, arrastando em sua queda as que ainda não tinham sido atingidas pelas chamas. Dessa maneira, em troca de alguns alqueires de milho, os agricultores arriscam por sua imprevidência destruir uma floresta inteira. E não está longe o tempo em que os brasileiros irão lamentar a extinção total de suas matas. (Id., 1975, p.124).

A transferência da capital do estado para a região denominada de “Mato Grosso de Goiás” na década de 1930 e o conseqüente processo de dinamização regional, a partir de um incremento produtivo e intensificação da dinâmica populacional, transformou rapidamente a paisagem regional, principalmente em função da destruição das áreas de matas.

O crescimento rápido da nova capital exigiu a devastação de boa parte da célebre mata de Goiás, o que foi pelos intelectuais contemporâneos, que registraram as suas impressões:

Abrem-se avenidas, chaminés apontam para os céus. Onde, ontem, lobos trotavam, ergue-se um teatro cintilante de luz. Nos buritizais, em vez do matraquear dos papagaios, ouvem-se risadas de colegiais em recreio. E a cidade-milagre vai brotando da planície como um conto de fadas...Uma impressão dolorosa dominou-me ao percorrer as margens do Meia-Ponte, que corria agora entre barrancos desnudos. Lenha e cinzas era o que restava dos meus amigos centenários. Prossegui. Adiante pilhas e pilhas de lenha e a terra cinzenta varrida pelos ventos rodopiantes escaldava ao sol. Há dois anos ainda existiam aqui uns 600 alqueires de floresta virgem – A “Mata do Algodão”. De todo aquele santuário de vidas nem uma árvore restava em pé. Enormes troncos jaziam sapecados pelo fogo e a terra nua, esterilizada pelas chamas, se estendia, desolada, a perder de vista. Uma lagartixa, num montão de lenha, sacudia tristemente a cabeça...Em todos os quadrantes o espetáculo é o mesmo: destruição sistemática, inclemente, criminoso. Estamos incinerando o Brasil. (LIMA, 1943, p. 12).

Ao concluir seu apelo, o interlocutor solicita do então interventor federal no estado para, “sem desânimo e nem fadigas”, estender suas mãos protetoras sobre o que resta do nosso patrimônio florestal, antes que seja tarde demais. Esta era, claramente, uma manifestação sobre a necessidade de um mecanismo de controle oficial sobre as formas tomadas pelo desenvolvimento à época.

Para os primeiros interlocutores do ambientalismo em Goiás, as providências deveriam ir além da instauração de medidas legais, necessitando alcançar propostas de conscientização dos agricultores e da população, sobretudo em relação às queimadas sucessivas e, até planos de reflorestamento de áreas desmatadas.

Sobre as queimadas e suas conseqüências em prejuízos para a natureza já denunciava Artiaga, (1944, p. 29).

A séria advertência que acaba de ser feita com a estiagem prolongada que ameaçou a economia do Brasil Central, deve ser recebida como um aviso amistoso das forças ocultas da natureza, porque vivemos destruindo estupidamente as matas geradoras de chuvas e devastando impunemente o revestimento florestal. Não há nada inútil na natureza e a ciência provou que as matas têm função importantíssima na realização dos fenômenos climatéricos. Terminada a queima da roça, o fogo, que não respeita aceiro, continua queimando matos e invernadas alheias, dias e dias, até que encontrem um obstáculo sério. Os prejuízos são incalculáveis: queimam-se canaviais, pastos, ranchos pobres, cabanas onde já estavam a miséria e a dor morando com o homem rural... Queimam-se todas as espécies raras do reino vegetal; estorricam-se os ninhos, e vai-se toda a esperança de reprodução de novas vidas, extingue-se também o húmus acumulado para a agricultura; morrem animais cercados pelas chamas, devastam-se depósitos de madeiras e de lenhas. E fica tudo isto em plena impunidade, porque os aceiros são feitos “para constar”, e os vagabundos incendiários, que lançam fogo aos campos, nunca o fazem perante testemunhas.

As conseqüências do desmatamento que tomava ritmo intenso nesse período da história de Goiás, também passam a ser tema recorrente para estudiosos e jornalistas:

A devastação de matas vai impedindo que as chuvas apareçam como antigamente, e os rios secam. Antigos leitos, que não permitiam a vadeação, hoje secam ao ponto de se transformar em estradas de gado. O volume das águas diminui de ano para ano, as várzeas estorricam-se e acabaram-se os olhos d'água que brotavam dos caminhos e com impetuosidade que formavam esguichos. Alguns davam para tocar monjolos logo abaixo da sua nascente... Pois, tudo isto está sendo prejudicado pela devastação das matas e dos revestimentos de proteção o que ocasiona distúrbios nos fenômenos meteorológicos... É que as árvores têm uma função inteligente de captar a umidade do solo, para soltá-la no ar, formando chuvas, amenizando o clima absorvendo o carbono do ar, diminuindo os rigores dos raios solares que se esquentam demais nesta região tropical ao tocarem a crosta terrestre. (Ibidem., p.29-30).

Acrescenta, ainda, o autor:

Os nossos fazedores de desertos ignoram o mal que fazem aos homens do futuro. Nem pensaram nisto. São egoístas que não plantam árvores para outra geração... Muitos pensam que as reservas atuais dispensam-nos do dever de reflorestamento. É um engano. As matas atuais estão fora do alcance da atual geração, já se foram, ficando capoeiras e pastos de capim duro, o restante é de árvore sem valor econômico e de arbustos raquíticos... Devemos reflorestar com tipos próprios do clima e de valor intrínseco: o cedro, o jacarandá, a peroba, o bálsamo a imbuia, o tamboril e outros. (Ibidem, p. 29-30).

A proposta transcende, com é próprio dos intelectuais, e alcança a necessidade de educar a população em novos parâmetros de relação com o meio.

A destruição da natureza é problema de nossa civilização. É problema de estudiosos, dos intelectuais que amam o Brasil. Ele tem que ser resolvido deverá ser lançado nas escolas, precedido de um movimento geral educativo, muito intenso, tanto junto ao homem rural como do homem de gabinete; tanto no lar como nas granjas; tanto nas ruas como nos púlpitos, tanto na estrada como nos recintos de plena cultura científica. (Ibidem, p. 29-30).

Apesar da veemência dos interlocutores, a força propulsora do progresso, sobretudo a partir da proposta política do Estado Novo, retardou um pouco a institucionalização e o início de uma política ambiental para o estado de Goiás.

Foi somente a partir do final década de 1940 que os organismos oficiais começaram a dar a devida atenção à questão, principalmente porque já se constituía em problema sério para população em geral. Era alarmante o nível de destruição das matas, o uso indiscriminado de queimadas desnudava campos e esterilizava a camada arável do solo. Além disso, a caça e a pesca predatórias colocavam em risco a fauna aquática e terrestre.

No ano de 1948, no governo de Jerônimo Coimbra Bueno, foi implantado um incipiente Serviço de Caça e Pesca. Na ocasião, a chefia do Serviço ficou por conta do conhecido sertanista goiano Leolídio Caiado. Muito embora o serviço tivesse um cunho específico, por força da necessidade, acabou ficando responsável por todos os assuntos relacionados à preservação do meio ambiente. O trabalho pioneiro no âmbito de preservação ambiental ganhou um certo *status* administrativo e a aprovação do trabalho sério desempenhado pelo sertanista, rendeu-lhe o trabalho por mais dois mandatos.

Em meados da década de 1970, as discussões sobre os problemas ambientais começaram ganhar espaço nos meios de comunicação e, sobretudo, passaram a fazer parte do discurso político, principalmente na esfera federal, com os ecos da Conferência de Estocolmo.

No plano interno, o estado de Goiás experimentava um surto desenvolvimentista ampliando substancialmente o já complexo campo de atuação da área ambiental. O surpreendente crescimento das cidades, principalmente de Goiânia, Anápolis e o entorno do Distrito Federal motivava o aparecimento de graves problemas ambientais, tais como abastecimento de água, tratamento e destino final de esgotos sanitários, destinação de lixo, poluição dos recursos hídricos, etc., além do crescimento desordenado das indústrias existentes e a instalação sem as devidas orientações técnicas.

Diante de tais questões, não mais seria possível manter o limitado alcance de um Serviço de Caça e Pesca. Em 1971, um grupo de especialistas elaborou um documento intitulado "Diretrizes Gerais e Setoriais da Ação", relatando as agressões ambientais em Goiás. Além de relatar a destruição da natureza, o documento propõe várias ações para preservar o meio ambiente. Entre essas propostas estava a criação de uma superintendência que pudesse executar uma política de proteção ao meio ambiente de Goiás alcançando os diagnósticos e propondo o desenvolvimento econômico do Estado de forma equilibrada, levando-se em condição a melhoria da qualidade de vida da população.

A Superintendência Estadual do Meio Ambiente de Goiás – SEMAGO foi criada através da Lei nº 7.928, de 21 de maio de 1.975 e regulamentada pelo Decreto nº 779, de 24 de dezembro de 1.975. Para gerir uma política de proteção ao meio ambiente, a SEMAGO contava com a legislação ambiental, principalmente Leis e Decretos federais, além de ter uma certa autonomia para propor e executar convênios com órgãos executivos federais, estaduais e municipais. O órgão também atuava através de contratos com empresas privadas na realização de serviços, planejamento, controle e fiscalização, relacionados com a conservação do meio ambiente, em particular no combate à poluição da água, e ao uso e exploração racional dos bens e recursos naturais.

No âmbito de suas atribuições, o órgão deu prioridade aos estudos, proposições e ações relacionadas com o combate à poluição hídrica, com a ordenação territorial e urbana e com a defesa da fauna e flora em todo o território goiano. Na metade da década de 1980, já possuía uma legislação ambiental bem elaborada e um quadro técnico administrativo próprio.

A criação da SEMAGO contribuiu de forma significativa para a estruturação de uma política ambiental no estado de Goiás. Subordinada à Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, elaborou vários programas que continuaram em vigor durante muito tempo. Entre eles se destacaram:

- Educação Ambiental - tinha por objetivo elaborar, executar, acompanhar e avaliar planos, programas e projetos nessa área, como o "Vigilante Voluntário" e o "Sistema de Atendimento às Denúncias através do "Telefone Verde". O Programa também realizava palestras, conferências, e cursos. Também coordenava o sistema de estágio de alunos de universidades e outras instituições e elaborava material educativo para diversas atividades.

- Proteção aos Recursos Naturais - esse programa viabilizou estudos de ecossistemas para a criação e implantação de unidades de conservação. O programa, que existe até hoje, também administra e fiscaliza as áreas de proteção ambiental e a pesca

predatória, além de executar, anualmente, o projeto "Estudo, Manejo, e Controle da Reprodução dos Quelônios".

- Controle da Poluição: esse programa se encarregou de cadastrar e licenciar as fontes potencialmente poluidoras e de prestar informações à população sobre a situação ambiental, a partir o levantamento das modificações eventualmente provocadas na qualidade dos componentes do meio ambiente: água, solo, vegetação e fauna aquática.

- Laboratório de Análises Ambientais: criado para controlar a qualidade do meio ambiente, o laboratório de análises ambientais da SEMAGO foi equipado com aparelhos modernos para a realização de análises de parâmetros físico-químicos, microbiológicos e outros.

Em 1989, considerando o crescimento técnico-operacional e a necessidade de adaptação política de gestão do estado frente às novas atribuições constitucionais, a SEMAGO foi transformada em Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEMAGO, cuja estrutura organizacional e administrativa veio permitir um melhor desenvolvimento das ações e atividades em defesa do meio ambiente.

Mesmo ganhando destaques nas políticas setoriais, a questão ambiental, durante este período, não ganhou o *status* de secretaria de governo. Em 1987 foi criada a SDUMA- Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e a partir de 1991 a área de meio ambiente ganhou outra fusão e passou para pasta da saúde, compondo a SESMA - Secretaria de Saúde e Meio Ambiente do Estado de Goiás.

Em 1999, com as reformas administrativas implementadas pelo governo estadual foram extintas a FEMAGO e a Metais de Goiás S/A – METAGO – órgão destinado a execução das pesquisas minerais no estado. Em um processo de fusão foi criada a Agência Goiana de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - Agência Ambiental de Goiás, através da Lei nº 13.550, de 11 de novembro daquele ano, órgão vinculado a SEMARH – Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

A Agência Ambiental de Goiás tem a missão de garantir a qualidade ambiental, através do monitoramento, fiscalização e do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras. A Agência também é o órgão responsável pela execução da política de proteção, conservação, e produção de pesquisas para a utilização racional dos recursos naturais.

## 2.1 Política do setor florestal e a discriminação do cerrado goiano

No estado de Goiás o setor florestal teve que aguardar até metade da década de 1990 para ser instituída uma política que viesse a contemplar as especificidades regionais. Em um flagrante contra-senso, levando-se em consideração que as políticas de desenvolvimento regionais estavam sendo implementadas desde 1970. Essa relativa demora em se definir uma política florestal, que viesse a contemplar as questões regionais e, sobretudo, os ecossistemas do cerrado, trouxe graves prejuízos ao patrimônio natural florestal e, conseqüentemente, afetando as populações faunísticas e a base de conservação dos recursos hídricos.

Após a promulgação da Constituição Federal, os estados da federação elaboraram suas respectivas constituições e passaram a discutir as suas próprias regulamentações relativas ao setor florestal.

Em relatório publicado pouco antes da edição do Código Florestal Goiano, os organismos oficiais demonstraram algumas conseqüências negativas para o Estado de Goiás em função do atraso no estabelecimento de uma política para o setor florestal. Dentre os problemas levantados, foram destacados os seguintes:

- Ausência de reposição florestal no território goiano, em correspondência com o grande volume de matéria-prima exportada para outras regiões do país;
- Falhas e inadaptação da legislação federal, impossibilitando o IBAMA e órgãos estaduais de organizarem o setor, além dos conflitos de competência instalados em território goiano;
- Redução do potencial florestal do Estado, principalmente de florestas nativas;
- Ausência de pesquisa, extensão e fomento florestal;
- Dificuldade de recuperação de áreas degradadas, áreas de preservação permanente e reservas florestais.

Deve ser considerado, ainda, o efeito da ausência de controle sobre as áreas de preservação permanente no Estado. As matas ciliares, as veredas, remanescentes de florestas tropicais, nascentes, etc, ficam extremamente vulneráveis quando o entorno (cerrado e cerradão) são totalmente dizimados. Da mesma forma, o controle sobre as áreas de reserva legal é feito de forma precária.



A ausência de uma política florestal deixou o IBAMA com uma infraestrutura deficiente no estado para cumprir todas as funções, como a fiscalização da flora e da fauna, pelo fomento florestal e ainda propor políticas de educação ambiental.

Desde o final da década de 1980 o governo estadual vem tentando desenvolver mecanismos de controle dos recursos florestais. Em estudo realizado no Estado de Goiás pela então Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente indicava, no final da década de 1980, mais de 80% de áreas ocupadas sendo que o ritmo desenfreado da devastação poderia levar a degradação dos 20% restantes de matas nativas do estado. Este documento apontava as diretrizes para o estabelecimento de uma política florestal para o Estado de Goiás.

Entre as principais sugestões apontadas no documento estava a exigência de um plano de manejo florestal ou exploração florestal como condicionante para a autorização de desmatamentos em áreas cobertas por florestas ou savanas arbóreas densas. Este plano deveria seguir as orientações contidas no zoneamento agroecológico do Estado e seriam analisadas por um órgão competente ainda a ser criado pelo governo.

Outro importante avanço proposto pelo documento vincula a autorização do desmatamento a partir da comprovação de averbação, em cartório, da reserva legal e do compromisso do proprietário em manter as áreas de preservação permanente.

Em 1989, foi instituído um grupo de trabalho com a responsabilidade de formular uma política florestal para o Estado de Goiás. O documento final chegou a ser aprovado como uma resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente. Porém, não teve a homologação do governador.

No final do ano de 1993, foi apresentado à Assembléia Legislativa do Estado de Goiás um projeto de lei delineando uma política florestal. Como a proposta se apresentava como cópia fiel da lei florestal do Estado de Minas Gerais e, ainda, possuía várias falhas conceituais, o órgão setorial do governo vetou integralmente o projeto.

A partir de então, o governo teve que buscar respostas rápidas às exigências das entidades governamentais e não governamentais, que estavam descontentes com a falta de uma política mais austera para o setor florestal.

Em 1994 foi nomeada, pelo executivo, uma comissão suprapartidária encarregada de formular e apresentar uma proposta que viesse a contemplar e abranger as necessidades do Estado em matéria de política florestal. Em 14 de março de 1995, o governador sancionou a lei nº 12.596, que instituiu a Política Florestal do Estado de Goiás, que foi regulamentada pelo Decreto nº 4.593 de 13 de setembro de 1995.

O Código Florestal Goiano, ao longo de seus 39 artigos, procura dar ênfase à proteção da flora regional e, em seu primeiro artigo, preceitua que:

Fica reconhecido como patrimônio Natural do Estado de Goiás o Bioma Cerrado, cujos integrantes são bens de interesse de todos os habitantes do Estado.

Embora tardiamente, o Bioma Cerrado é aqui reconhecido como Patrimônio Natural, resguardado em escala regional o que não foi privilégio da legislação federal. Na realidade, a legislação vai alcançar na metade da década de 1990 o cerrado com menos de 25% de sua cobertura vegetal primitiva em todo estado de Goiás. Das áreas de florestas que já cobriram cerca de 26% do território goiano, restam cerca de 8%. (CONFLORA et all, 1993).

O nível de exploração a que foi submetido o cerrado deixa, com relação à proteção dos ecossistemas, pouca margem de atuação da legislação ambiental. Deve ser levado em consideração, entretanto, a ampla margem de atuação da lei no que concerne à conservação das formações vegetais nativas ainda existentes, no desenvolvimento de programas e projetos de pesquisas florestais e na promoção de recuperação de áreas degradadas.

Com relação à preservação das florestas e demais formas de vegetação natural, a legislação goiana segue as orientações anotadas nos dispositivos federais, relacionadas com as áreas de preservação permanente.

O Código Florestal Goiano dedica atenção especial aos consumidores de matéria-prima florestal. Em alguns aspectos, como na reposição florestal obrigatória, chega mesmo a antecipar o que está disposto na legislação federal, ao exigir que a reposição deverá ser feita em território goiano, preferencialmente na mesoregião do produtor.

Com relação aos grandes consumidores de produtos e subprodutos florestais, isto é, as pessoas físicas e jurídicas que comercializem, utilizem ou tenham consumo igual ou superior a 12.000 st/ano de lenha ou 4.000 mdc/ano de carvão vegetal, deverão provar seu suprimento integral, através da formação e manutenção de florestas próprias ou de terceiros.

Esses definidos grandes consumidores, que estão instalados praticamente todos fora do Estado de Goiás, terão o prazo estipulado entre 5 e 7 anos para o cumprimento integral do programa de auto-suprimento, optando por um dos dois incisos do artigo 16, que fornecem as seguintes alternativas:

**I** - Utilização crescente de matéria-prima proveniente de floresta de produção, estabelecido o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) no primeiro ano;

**II** - Utilização decrescente de matéria-prima de origem nativa, estabelecido o percentual máximo de 70% (setenta por cento) para o primeiro ano e decréscimo mínimo de 10% (dez por cento) por ano subsequente.

Os grandes consumidores, que por ventura vierem a iniciar suas atividade após a vigência da lei, deverão comprovar a existência de matéria-prima que garanta o seu pleno abastecimento até o ano de 2001, independente do ano do requerimento do registro da atividade.

Os prazos fixados por lei, limitando o consumo de matéria-prima a partir da vegetação nativa em áreas de cerrado, são discordantes no tempo e no espaço. No Estado de Minas Gerais a lei exigiu que até o ano de 1999 todo o carvão vegetal consumido pelas usinas siderúrgicas seja proveniente de florestas plantadas, próprias ou de terceiros. Se formos observar o limite de 7 anos colocado pela legislação goiana, considerando a data de promulgação da referida lei florestal, a empresa pode continuar a adquirir a matéria-prima nos cerrados de Goiás até o ano de 2002. Por outro lado, a normatização federal em vigor amplia, a partir de 1996, para até 10 anos o pleno abastecimento das empresas consumidoras. Portanto as empresas teriam até 2006 para se adaptarem aos dispositivos legais.

As empresas consumidoras de matéria-prima têm se aproveitado desses desencontros das legislações federais e estaduais e ainda sobre o confuso processo de descentralização da política ambiental, principalmente com relação ao setor florestal no Brasil. Com isso, a pressão exercida sobre os recursos naturais, notadamente sobre o cerrado, faz-se de forma setORIZADA e desigual. Diferentemente do tratamento dado para os outros biomas brasileiros, que são vistos em sua integridade, o cerrado necessita de uma lei federal que lhe dê um tratamento único.

A partir da metade da década de 1990, os próprios artifícios legais começam ser questionados, principalmente aqueles relacionados à obrigação de reposição florestal no estado, conforme estipulado pela legislação florestal. A imprensa começa a pressionar o governo sobre as graves denúncias de descumprimento do programa de fomento florestal coordenado pela Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEMAGO.

Essas denúncias indicavam que a ASIFLOR (Associação das Siderúrgicas para o Fomento Florestal), entidade técnica que representa mais de 20 empresas de siderurgia sediadas no Estado de Minas Gerais, principal estado consumidor de carvão vegetal, não estava realizando replantio referente ao quantitativo que estava sendo desmatado no estado de Goiás. Em um período de dois anos – entre 1995 e 1997 – as siderúrgicas consumiram aproximadamente um milhão e 775 mil metros cúbicos de carvão vegetal, em contrapartida

deveriam ter reflorestado o equivalente a 20 milhões de árvores. Na maioria das vezes os proprietários, com ou sem o conhecimento, assinavam documentos que estavam atendendo ao disposto no acordo, mas não recebia, sequer, uma muda de árvore. (Assunção, 1998).

O reflorestamento feito pelas siderúrgicas é obrigado por lei como medida compensatória. Ele pode ser feito com plantas da região ou com árvores que sirvam de matéria-prima para uso futuro. No caso do termo de cooperação técnica celebrado entre a FEMAGO e a ASIFLOR em 1997, além do reflorestamento para compensação, existe a intenção de garantir a sustentabilidade com plantações de eucalipto, matéria-prima dos carvoeiros e siderúrgicos. Em outras palavras, isso significa que Goiás assiste à queima do cerrado pelos produtores e à retirada do carvão vegetal pelas siderúrgicas mineiras.

Um dos fatores responsáveis pelo aumento progressivo da dívida ambiental das siderúrgicas com os órgãos ambientais, refere-se à transferência de atribuições do IBAMA para os órgãos estaduais. Como o órgão não tinha estruturas para manter em bom nível o processo de fiscalização, em todas as etapas da produção de carvão vegetal, a descentralização das atribuições também encontrou o estado despreparado para cumprir as tarefas designadas. O resultado é um total descontrole sobre o que tem sido plantado, para onde tem ido as mudas, adubo e venenos e como tem sido a assistência técnica.

Durante as décadas de 1970 e 80 não houve preocupação oficial em regulamentar e normatizar a forma de exploração florestal no cerrado. A grande região coberta pelo cerrado estava preparada para receber uma grande quantidade de investimentos privados e oficiais. Dessa forma, o desmatamento para interesse socioeconômico e agropastoril, desde que resguardasse as áreas de reserva legal e preservação permanente, estava automaticamente autorizado pelos organismos de fiscalização e controle. Assim, estava garantido também o abastecimento de carvão vegetal e lenha para os consumidores de matéria-prima florestal.

Com os índices alarmantes de desmatamento nesse período e sem um posicionamento em escala nacional, os estados passaram a desenvolver uma política própria para suas florestas. Se tomarmos como parâmetro temporal o Código Florestal Brasileiro, promulgado em setembro de 1965 e, levarmos em consideração o disposto na portaria nº 29/96, teremos, aproximadamente, 40 anos sem um efetivo controle da exploração florestal em área de cerrado.

Cerca de quatro décadas, em face das condições históricas colocadas no capítulo anterior, é tempo suficiente para que as leis, no que se refere à preservação ambiental, se tornem inócuas. Deve-se levar em consideração que a legislação ambiental

teria, se fosse cumprido, um importante papel no sentido de promover a recuperação das áreas degradadas, possibilitando a recomposição da natureza no cerrado, hoje, severamente ameaçado.

Oficialmente, as formas de legitimação do conseqüente processo de degradação ambiental, que acompanha a incorporação de novas técnicas de produção em áreas de cerrado, comportam o conjunto da legislação competente e a respectiva fiscalização do cumprimento dos dispositivos legais.

## **2.2 A fiscalização ambiental em Goiás**

As atividades de fiscalização são mecanismos importantes no processo de proteção à biodiversidade e, particularmente, para evitar a superexploração da fauna e da flora. A deficiência no cumprimento dessa etapa da política ambiental é uma das principais causas dos problemas relacionados com a proteção da vida silvestre no Brasil. O próprio Ministério do Meio Ambiente admite essa deficiência em todas as instâncias administrativas no Brasil, que é determinada por vários fatores, entre eles:

- Ausência de política abrangente para a conservação: a falta de conhecimento, por parte dos governantes, sobre a importância econômica da biodiversidade dificulta o estabelecimento de uma política governamental de desenvolvimento baseada em sua conservação;

- Apesar da iniciativa do MMA, com a criação de programas para a conservação da biodiversidade, os esforços ainda são bastante incipientes, em face da acelerada devastação dos ecossistemas naturais;

- Falta de treinamento de pessoal especializado: a área ambiental requer conhecimento especializado por parte dos agentes fiscalizadores;

- Falta de infra-estrutura: dificulta a disponibilidade de informações sobre a biodiversidade e o estabelecimento de estratégias mais eficientes de controle;

- Falta de punição dos infratores. Apesar da Lei de Crimes Ambientais (Lei Nº 9.605, de 13 de fevereiro de 1998), que considera crime os atentados contra os recursos naturais, a apenação dos infratores continua acontecendo raramente ou não acontecendo.

O desmatamento é, por assim dizer, a forma mais evidente de degradação ambiental, desencadeando, com o seu processo, outras formas de intervenção no funcionamento dos ecossistemas. Nesse sentido, há a busca de um controle mais rigoroso com relação às atividades de desmatamento e demais formas de utilização de matéria-prima vegetal.

Com relação à atuação dos órgãos ambientais no estado de Goiás, observa-se que esse controle é feito baseado em de três aspectos básicos da legislação ambiental: a delimitação das áreas de preservação permanente e a disposição das áreas de reserva legal em nível de cada propriedade, além do controle exercido sobre o transporte de produtos de origem vegetal.

As áreas de preservação permanente foram definidas primeiramente no Código Florestal brasileiro e depois transformadas em reservas ecológicas pela Resolução do CONAMA nº 004, de 18 de setembro de 1985. Basicamente, busca a proteção das florestas e demais formações vegetais situadas ao longo dos rios, das nascentes, dos morros e montanhas, das encostas, etc.

A reserva legal, por sua vez, foi definida no parágrafo 2º do artigo 16 do Código Florestal Brasileiro como sendo uma área de no mínimo 20% de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso e deverá ser averbada em cartório à margem da inscrição da matrícula do imóvel. Uma vez averbada, é vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão de posse ou de desmembramento da área. A Lei nº 7.803/89, que promoveu alterações no Código Florestal, manteve a redação original com relação ao cerrado, destinando a reserva legal de 20% (vinte por cento) para todos os efeitos legais.

A fiscalização com relação à reserva legal é mais complexa. Além de considerar o aspecto que ela representa para a preservação ambiental de uma maneira geral, deve se observar também à disposição da reserva em nível de cada propriedade individual, de forma a que sua averbação não inviabilize a continuidade da produção, geralmente agropecuária.

A Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola, levando-se em consideração a conservação dos solos, passa a exigir do proprietário que não observou os preceitos legais, a recomposição da reserva legal. Para isso o infrator deverá plantar em cada ano pelo menos um trinta avos (1/30) da área total, dando prioridade para as espécies nativas da região.

A fiscalização ambiental tem estabelecido parcerias com o Ministério Público do Estado de Goiás, objetivando o cumprimento do disposto no Código Florestal Goiano, que em essência não altera o tratamento dado pela legislação federal sobre a questão. Uma das medidas tomadas pelo Ministério Público foi notificar as agências do Banco do Brasil de algumas regiões do Estado de Goiás, para bloquear o financiamento aos proprietários rurais que não tivessem averbado em cartório reserva legal, exigindo, conforme o caso, o plano de recomposição das áreas degradadas. Mesmo com esses critérios, que são mais burocráticos do que técnicos, os órgãos fiscalizadores encontram algumas dificuldades em fazer cumprir as determinações legais.

Segundo o chefe do posto regional do IBAMA, sediado em Catalão-GO, há três problemas principais que estão dificultando o trabalho de fiscalização ambiental: o conflito de competência instalado no Estado de Goiás, a carência de pessoas e equipamentos das unidades descentralizadas e a falta de consciência ambiental dos proprietários rurais.

Com relação à primeira questão, o conflito se instala com o processo de descentralização da gestão ambiental no Brasil. Com a Política Nacional do Meio Ambiente, os órgãos seccionais (entidades ou órgãos estaduais) e o órgão executor (no caso o IBAMA) ainda não definiram com clareza as suas respectivas atuações e os mecanismos necessários de parcerias. Além do mais, alguns municípios também estão exigindo os créditos de gestão dos recursos naturais em suas jurisdições.

Com relação a essa definição de competências na atuação do processo de fiscalização ambiental assim se posiciona o chefe do posto regional do IBAMA em Catalão-GO o Sr. Walmes Santos Dias<sup>9</sup>:

... No meu ponto de vista eu acredito que o governo tem de definir melhor as competências. Na nossa realidade, de Catalão e região, o IBAMA tem atuado sistematicamente no sentido de coibir as ações agressivas contra o meio ambiente, em qualquer esfera... Como não existe o órgão estadual no local ou o órgão municipal, então cabe ao IBAMA entrar neste processo supletivamente, porque senão o órgão vai de uma forma ou de outra ficar omissa diante das agressões. Então, daí eu particularmente, defendo uma clareza maior no que se refere à competência, seja na área estadual, federal ou municipal. Hoje aqui na nossa regional o IBAMA desenvolve atividades que é de competência do estado e às vezes não desenvolve satisfatoriamente uma atividade que é competência da União. Aí sobrecarrega a regional, tendo em vista que o estado não se faz presente e o município não tem competência. Nestes casos o IBAMA de uma forma ou de outra tem que agir. Se isso não acontecer nos vamos ser cobrados pelo Ministério Público, que é fiscal da lei. Isto está presente no art. 70 da Lei de Crimes Ambientais que pune os agentes pelo crime de omissão. Os fiscais do IBAMA serão chamados as suas responsabilidades em virtude dessa omissão.

---

<sup>9</sup> Entrevista concedida em julho de 2002 e transcrita em agosto de 2002

Com relação à Política florestal do Estado de Goiás, o IBAMA vinha assumindo até a metade da década de 1990 as funções e fiscalização da flora, fomento florestal e a educação ambiental. Até a promulgação do Código Florestal Goiano a atuação dos órgãos estaduais ficaram restringidas à manutenção das unidades de conservação.

O exemplo concreto desse conflito de competência é dado através de um convênio estabelecido entre o IBAMA e a Secretaria de Agricultura do Estado de Goiás, delegando a este último a autorização para o desmatamento no território goiano.

Esse convênio, que é de longa data e vinha sendo renovado anualmente, delega competência ao órgão estadual sem dotá-lo de condições adequadas para proceder à fiscalização e a devida orientação aos produtores rurais. Segundo o chefe do Posto Regional do IBAMA, os proprietários preferem montar o processo para autorização de desmatamento no órgão estadual pela maior facilidade em obtê-la. Nesse caso o IBAMA não tem as informações a tempo e não acompanha esses processos. Dessa forma, as etapas de orientação quanto à reserva legal e áreas de preservação permanente ficam comprometidas. A atuação prática, até mesmo para os produtores rurais que necessitam de uma orientação para o processo produtivo ou mesmo encaminhar um processo de licenciamento, fica comprometida porque ele não tem clareza a quem recorrer.

Outro aspecto colocado é a falta de condições técnicas e de apoio para o desenvolvimento da complexa tarefa de fiscalizar o cumprimento da lei ambiental, em todos os níveis da administração pública.

Responsável pela fiscalização da fauna e da flora, pelo fomento florestal e a educação ambiental em 14 Municípios da Região Sudeste do Estado de Goiás, o posto do IBAMA em Catalão, por exemplo, possui seis funcionários, dos quais dois são fiscais. Há dificuldades em se estabelecer às parcerias com as outras esferas da administração pública e, com isso, ampliar e melhorar a qualidade de serviço prestado. Falta apoio efetivo dos órgãos estaduais e os municípios, em sua totalidade, não possuem departamentos responsáveis pelo desenvolvimento de uma política ambiental.

A terceira questão, não menos complexa, refere-se à falta de consciência em relação à questão ambiental. A proteção da flora e da fauna ainda não faz parte da cultura dos proprietários rurais na região. O trabalho mais educativo do IBAMA é prejudicado pela falta de condições humanas e técnicas e ainda pela imagem repressora que os produtores tem do órgão federal. Mesmo assim, segundo o representante do IBAMA, é possível desenvolver um trabalho enfocando a importância das áreas de reserva legal e preservação permanente.



Outra forma de fiscalização e controle utilizado pelos órgãos competentes, é feita com relação ao transporte de produtos florestais.

Conforme exigência legal, para todo o subproduto florestal deve ser dada a aplicação socioeconômica. Portanto, toda a burocracia que envolve o processo de desmatamento é necessária para que o consumidor receba posteriormente a Autorização para Transportes de Produtos Florestais. A ATPF funciona como uma espécie de guia ambiental e fiscal do subproduto da madeira.

A fiscalização via ATPF, é facilitada porque a sua autorização e expedição significam já uma situação legal de origem do produto florestal. Em 1993, com a edição da Portaria IBAMA nº 44-N, de 6 de abril, é que foi feita a regulamentação, ampliando inclusive a utilização da ATPF para o controle da extração e coleta de plantas ornamentais, medicinais e aromáticas, mudas, raízes, etc. Disposta em três capítulos, a referida portaria busca normatizar e criar registros de pessoas físicas e jurídicas que produzam, transportem ou comercializem matéria-prima florestal. A ATPF passa a ser, doravante, a licença indispensável para o transporte de produtos e subprodutos florestais no país.

O carvão vegetal produzido a partir de floresta nativa, por exemplo, passa a ter uma diferenciação para facilitar o controle. A ATPF para o transporte de carvão vegetal terá uma tarja preta para identificação da origem do produto. A mesma portaria ainda cria o RET - Regime Especial de Transporte. São carimbos padronizados e confeccionados com a autorização do IBAMA e funcionam como licença obrigatória a ser aposta no corpo de todas as notas fiscais. Essa foi a forma encontrada para associar o controle fiscal com a origem do produto florestal.

Somente em 1993, com a edição da Portaria IBAMA nº 44-N, de 6 de abril, é que foi feita a regulamentação, ampliando inclusive a utilização da ATPF para o controle da extração e coleta de plantas ornamentais, medicinais e aromáticas, mudas, raízes, etc. Disposta em três capítulos, a referida portaria busca normatizar e criar registros de pessoas físicas e jurídicas que produzam, transportem ou comercializem matéria-prima florestal. A ATPF passa a ser, doravante, a licença indispensável para o transporte de produtos e subprodutos florestais no país.

Muito embora seja um mecanismo burocrático necessário, deve-se levar em consideração que funciona apenas para facilitar a taxaço fiscal do produto. Com relação à origem, devem ser buscadas formas de, efetivamente, controlar o desmatamento, pois é nesse processo que ainda pode-se coibir a degradação ambiental.

## **CAPÍTULO 4**

### **DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL E A REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL NOS MUNICÍPIOS GOIANOS**

#### **1 Descentralização ambiental e competência dos Estados**

O Estado de Goiás está situado numa região do Brasil que tem recebido nas três últimas décadas uma grande soma de investimentos, principalmente, nos setores agropecuário e agro-industrial. Como demonstrado anteriormente, esses investimentos não foram acompanhados de gestores técnicos e mecanismos jurídicos que pudessem garantir uma exploração ordenada dos recursos naturais.

Deve ser levado em consideração, no entanto, que até antes da promulgação da Constituição Federal em 1988, a esfera do governo federal era a única autorizada a legislar sobre os recursos florestais. Esse fato levou ao estabelecimento de normas nacionais visando ao disciplinamento de desmatamentos em áreas as mais variadas, não se atendo as peculiaridades e necessidades regionais e, muito menos, locais, em um flagrante desrespeito aos ambientes naturais. Além do mais, todo o aparato legal não evitou que o desmatamento avançasse em diversos estados brasileiros. (Bacha, 1996).

Em breve diagnóstico feito pela recém criada Agencia Ambiental, o Estado de Goiás, assim como os demais estados brasileiros, passa por problemas pertinentes com relação à degradação ambiental. A ocupação agrícola continua avançando velozmente, apoiada em uma série de mecanismos legais e pressões políticas, atingindo cerca de 75% da cobertura original do estado. Deve ser levado em consideração, entretanto, que os 25% restantes estão submetidos a diferentes intensidades de usos. As Áreas de Proteção Ambiental - APA's, Reservas Biológicas e vários Parques Ecológicos não chegam a representar 1% do território do estado, enquanto que o recomendado internacionalmente é de 6%.

No segmento moderno e capitalizado da agricultura, voltado para a exportação, à adoção indiscriminada de agrotóxicos, fertilizantes químicos e corretivos tem provocado enormes danos ambientais. Danos como a destruição dos solos, causando erosões e a contaminação dos recursos hídricos. Além da destruição da fauna e da flora nativas, nas áreas urbanas há o descumprimento da legislação ambiental por parte das indústrias, a falta de tratamento de esgoto doméstico e a disposição inadequada dos resíduos sólidos, constituem

questões bastante relevantes. Esse quadro é agravado pela situação geral do país, pontuado pelas carências sociais, especialmente nas áreas da educação, saúde, segurança pública e infra-estrutura, limitando, dessa forma, a destinação de recursos para a proteção e conservação do meio ambiente.

A legislação que criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), definiu, de forma clara a competência dos estados da federação e dos municípios na gestão integrada e compartilhada do meio ambiente e dos recursos naturais. Ficou estabelecido que aos estados compete o licenciamento de todas as atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente, fiscalização ambiental e pelo estímulo ao crescimento da consciência e da educação ambiental em todos os níveis.

Um marco importante no fortalecimento da temática ambiental em nível oficial foi o estabelecimento das eleições diretas para os governos estaduais, em 1982. A inserção da problemática ambiental nos debates políticos de então, propiciou uma abertura para a participação efetiva da sociedade, o que levou, de alguma forma, os governos eleitos a assumirem os compromissos feitos em campanha.

O processo de descentralização da gestão ambiental no Brasil, a partir da criação do SISNAMA, foi sendo discutido e implementado de forma paulatina durante toda a década de 1980. Em nível de estados da federação, observa-se que esse processo se completa no final da década de 1990, com o estabelecimento de políticas internas de meio ambiente, com a participação efetiva da sociedade civil, mas ainda sem resolver o conflito básico de gestão territorial da problemática ambiental.

Essa relativa demora dos estados em estabelecer-se de fato como agentes de gestão da política ambiental em seus respectivos territórios, deixou o IBAMA ainda com amplas margens de atuação em todo território nacional. Além disso, os municípios também passaram a discutir e atuar – principalmente depois da promulgação da Constituição de 1988 – sobre os problemas ambientais de suas respectivas jurisdições. Instala-se com isso um conflito de competência entre as três esferas de atuação e que, levando-se em consideração as questões de ordem políticas, culturais, históricas, econômicas, sociais e naturais que envolvem a municipalidade no território brasileiro, pode-se afirmar que a tarefa integradora e cooperativa da gestão ambiental está distante de se completar.

Para alguns estados da federação, como São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, que desde a década anterior já dispunham de órgãos ligados principalmente a medidas corretivas relativas à poluição industrial, a implementação e incorporação dessa nova política não necessitou de mudanças substanciais na esfera

burocrática. Para a grande maioria das unidades federativas, entretanto, implementar uma política ambiental significaria onerar os cofres públicos através da criação de novos órgãos, além de inibir possíveis investimentos em atividades produtivas que poderiam trazer riscos ambientais.

As políticas ambientais nas unidades federativas foram concebidas de forma não espontânea e estavam ligadas no seu início a uma forma pontual, e ou emergencial de ação de controle, sobretudo da poluição industrial.

Ferreira (1992), em estudo sobre a política ambiental do estado de São Paulo, relata a formação em 1965 da CICPAA (Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar), como sendo um momento importante de tratamento intersetorial da questão ambiental. Essa comissão envolvia as prefeituras de Santo André, São Caetano, Mauá e São Bernardo que, juntamente com a iniciativa privada, buscava soluções para o agravamento da poluição do ar e da contaminação das águas no ABC.

O Estado, porém, vai aos poucos se estruturando para assumir o controle sobre as questões ambientais, conforme salienta Ferreira, (1992, p. 141):

A CICPAA funcionou até 1971, porque o Estado através do Fomento Estadual de Saneamento Básico (FESB), incorpora tudo o que diz respeito à poluição das águas. A CETESB era um centro tecnológico e, aparece neste momento como laboratório da FESB. A CICPAA que atuava localmente perde seu poder, mas por ter instalações muito boas, faz convênios com o Estado, para coletar e analisar a água. O Estado já estava, neste momento, estruturando-se realmente para o controle da poluição das águas.

No estado de São Paulo, um marco importante para o estabelecimento da política ambiental foi a criação da CETESB (Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle de Poluição das Águas), através da Lei nº 118, de 29/06/1973. A criação desse órgão se deu a partir da proposta de uma comissão intermunicipal criada para estudar o controle da poluição industrial no ABC- área industrial da região metropolitana de São Paulo, que ficou vinculado inicialmente à Secretaria de dos Serviços e Obras Públicas. (Carvalho,1986; CIMA, 1991; Ferreira, 1992).

A CETESB se manteria como órgão de controle e monitoramento ambiental no Estado de São Paulo por quase uma década. As discussões que envolveram o estabelecimento da Política Nacional de Meio Ambiente, desde sua sanção presidencial, em agosto de 1981, até a sua regulamentação, em julho de 1983, e, principalmente, com as atribuições outorgadas aos estados da federação, favoreceram e criaram condições para o estabelecimento uma política de meio ambiente para o Estado.

Em 26 de abril de 1983 é criado o CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente), com atribuições de propor uma política de meio ambiente para o Estado, além de estabelecer as diretrizes gerais de gestão ambiental de forma mais integrada. Em maio de 1994 o próprio CONSEMA aprovaria o documento que estabeleceria a política Estadual de Meio Ambiente, cujas diretrizes básicas já apontavam para um desenvolvimento sustentável. Em março de 1986 seria criada a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, agregando posteriormente as ações de cunho técnico, mantidas pela CETESB, e, ao mesmo tempo, desenvolvendo as atribuições inerentes ao papel político do órgão.

No plano legal e institucional segundo Ferreira (1992), os avanços foram consideráveis, sendo o aspecto mais positivo a percepção do aumento de pessoas envolvidas com a problemática. No entanto, apesar de contar com nomes extremamente competentes, do ponto de vista da formulação e principalmente de sua implementação, a política ambiental ainda aborda a questão de forma descritiva, tratando apenas alguns aspectos da questão do desenvolvimento e da preservação ambiental, de forma desarticulada e pouco concisa. Além disso, na política ambiental paulista, falta uma tentativa real de articulação entre a sociedade civil e os atores estatais. Em termos de análise global, a autora fez a seguinte avaliação, no início da década de 1990:

Enfim, compreendido como um processo mais amplo, parece que se contabilizou muito pouco em termos de mudanças substanciais no tocante à qualidade ambiental, pelo menos no estado de São Paulo. Tivemos um notável avanço institucional e legal. No entanto observa-se ainda, que na implementação destas políticas, principalmente no caso do estado de São Paulo, ocorre uma restrição das ações às políticas de controle de qualidade de água, do ar e apenas alguns outros tipos de contaminação. (FERREIRA, 1992, p. 217).

No Estado do Rio de Janeiro a origem dos organismos ambientais está ligada também ao controle da poluição, buscando respostas técnicas aos problemas de contaminação industrial, principalmente quanto aos problemas de conservação dos recursos hídricos e de saneamento básico.

A FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente) foi criada pelo Decreto Lei nº 039 de 24 de março de 1975, no bojo da reestruturação institucional em face da fusão do antigo Estado da Guanabara com o Rio de Janeiro.

De acordo com Carvalho (1987), as pré-condições para a fundação da FEEMA estavam dadas pelo espaço que a questão ambiental conquistava na imprensa e na opinião pública. Era a época da moda ecológica e já havia no Estado da Guanabara um órgão

pioneiro e conhecido internacionalmente, atuando nessa área, o Instituto de Engenharia Sanitária.

As discussões em torno da estruturação da política de controle da poluição do Estado do Rio de Janeiro se pautaram por uma crítica na forma de atuação dos órgãos de controle da poluição então existentes - o caso da CETESB, em São Paulo e do próprio funcionamento do Instituto de Engenharia Sanitária. Considerava-se que a ênfase destes órgãos em medidas setoriais de cunho eminentemente corretivas e repressivas, era inadequada para se tratar o meio ambiente de forma mais integrada e abrangente.

Para dar respostas às complexidades e abrangência que eram exigidas pela questão ambiental foi instituída, ao lado da criação da FEEMA, uma Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA), composta por um colegiado de oito membros representantes das diferentes secretarias do Governo Estadual e órgãos ligados à esfera federal.

Havia a preocupação do governo em estabelecer uma nítida separação entre a atuação técnica, como resposta mais imediata, e uma busca de inovação a partir da discussão política da questão ambiental. Entretanto, para essa geração de administradores públicos, o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida eram vistos como objetivos conflitantes e com isso, a CECA passaria a ser o anteparo político da FEEMA, deixando o governo longe das pressões políticas. Além disso, essa era uma forma de regulamentação adotada em países capitalistas desenvolvidos a partir da década de 1970, que passou a influenciar as formas de gestão da questão ambiental em todo o mundo.

Para Carvalho (1986), não resta dúvida que a proposta da primeira administração da FEEMA foi de implantar uma política ambiental que fosse além do simples controle da poluição industrial o que, apesar do empenho demonstrado pelos primeiros administradores, não se conseguiu de fato. Não havia respaldo para uma política mais efetiva na área de meio ambiente seja preventiva ou corretiva. Além da falta de compromisso da classe industrial, a sociedade civil, que poderia exercer uma maior pressão política, estava sem base de organização e a questão ambiental não figurava entre as prioridades sociais do período.

Ao tecer uma crítica sobre a atuação da FEEMA, assim se posiciona Carvalho (1986, p. 203):

A questão central é que nunca foi adotada uma política de controle da poluição industrial articulada a uma política ambiental... Uma política ambiental que vise compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental numa perspectiva de ecodesenvolvimento tem, como característica principal, a de ser integrada com as demais políticas, dentro de uma nova concepção de desenvolvimento. Sua concepção e implementação devem ser realizadas com a

participação ativa das diferentes setores da população, devendo estar especialmente presente na fase de planejamento de empreendimentos do setor público e privado.

Em outras palavras, embora surgida da crítica ao posicionamento da política de controle da poluição no Estado de São Paulo, a FEEMA, como principal gestora da política ambiental no Estado do Rio de Janeiro, manteve-se na retórica do desenvolvimento a qualquer custo, não conseguindo sair dos mecanismos corretivos a partir de um sistema de licenciamento de atividades poluidoras e nem ingressar como prioritária na agenda política dos diferentes governos estaduais. Via de regra, os estados federativos, apesar dos esforços, não saíram do limite estreito da fiscalização ambiental.

Evidentemente que o conjunto de normatizações relativas ao controle ambiental, de forma mais abrangente, começou a se efetivar com a Lei Nacional do Meio Ambiente, a partir do início da década de 1980, englobando de forma definitiva os estados da federação em uma política nacional, dando uma nova conceituação e um novo enfoque para a gestão do meio ambiente, embora essa articulação ainda não se tenha feito, duas décadas após.

## **2 Descentralização da política ambiental em Goiás**

A Política Nacional de Meio Ambiente, instituída no início da década de 1980, já delineava claramente a face oficial do processo de descentralização da política ambiental. A partir da década de 1990 começaram a se efetivar, na prática, os programas setoriais, regionais e locais de políticas ambientais, nas regiões onde os estados federativos ainda não dispunham de instrumentos regulatórios.

A normalização desse complexo arranjo político vai a busca de instrumentalizar a gestão ambiental nas três esferas da administração pública. O licenciamento ambiental, por exemplo, está previsto, na Lei 6.938/81, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Nesta mesma lei federal, consta no artigo 10 que as atividades empresariais que se utilizam recursos naturais, tais como:

a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis. (grifos nosso).

O Decreto nº 99.274/90, que regulamentou a lei acima, em seu artigo 17, manteve essa prerrogativa aos estados federativos.

Portanto, resta claro que a Lei Federal de Política Nacional do Meio Ambiente designou os Estados-membros (e a própria União, supletivamente) como os entes políticos competentes para desempenhar a função de licenciamento ambiental.

A Resolução do CONAMA nº 237, de 1997, que em seus artigos 5º e 6º, entretanto, suprimiu grande parte da competência dos estados para licenciamento, transferindo-a para os municípios, é a expressão nítida do processo iniciado no início da década de 1980. De acordo com a referida resolução, qualquer atividade ou empreendimento de impacto ambiental local e cujos impactos ambientais diretos não ultrapassem os limites territoriais do Município devem ser licenciado pelo Poder Municipal.

Embora não considere a total falta de preparo estrutural, político e econômico da grande maioria dos municípios do País, o dispositivo traz discussões acerca de sua legalidade.

Constata-se, em primeira análise, que o CONAMA, enquanto órgão executivo a quem cabe regular detalhadamente este procedimento, extrapolou suas atribuições legais ao conferir, mediante ato normativo, poderes aos municípios neste sentido.

Entretanto, os municípios somente poderão exercer a prerrogativa dada pela Resolução 237/97 caso exista uma lei municipal que regule o licenciamento em nível municipal, devido ao princípio da estrita legalidade dos atos da Administração Pública.

Com relação ao sistema de competências legislativas e administrativas dos entes políticos estabelecidos na Constituição Federal, verifica-se que a União, em matéria ambiental, cabe editar normas gerais de conduta (art. 24, VI, e § 1º, Constituição Federal). Os Estados tem a chamada competência residual, ou suplementar à da União (art. 24, § 2º, Constituição Federal), enquanto os municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, Constituição Federal), ou supletivamente à legislação federal e estadual (art. 30, II, Constituição Federal).

Este aspecto é relevante na medida em que abre a possibilidade de os municípios virem a legislar sobre licenciamento ambiental, desde que supletivamente às normas gerais da União e às normas referentes a licenciamento do estado-membro em que se encontra. Ou, desde que relativamente a aspectos essencialmente locais. Porém, este licenciamento municipal não teria o condão de afastar a exigibilidade do licenciamento



estadual, uma vez que o artigo 10 supratranscrito permite a existência de outras licenças concomitantes sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis. No entanto, o art. 7º da Resolução dispõe que os empreendimentos e atividades deverão ser licenciados em um único nível de competência.

Outro aspecto importante diz respeito ao fato de os Estados terem competência para licenciar empreendimentos e atividades cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais municípios. Sendo assim, qualquer atividade cujos impactos diretos se restrinjam aos limites do município deve ser por este licenciada, de acordo com a Resolução.

Existe aí o problema de não se considerar os impactos ambientais indiretos causados por determinados empreendimentos. Como por exemplo, a instalação de uma pequena indústria química, altamente poluente, dentro de determinado município, é um empreendimento que, desde a sua instalação até seu total funcionamento, pode causar impactos ambientais de grande magnitude, que vão muito além dos limites territoriais da cidade ou do território municipal.

A poluição atmosférica que não encontra barreiras espaciais, o lançamento de efluentes líquidos em rios que cruzam vários municípios, a migração de mão de obra temporária e definitiva, entre outros aspectos, são impactos que não serão considerados para efeito de determinação de competência para licenciamento. Neste particular exemplo, o licenciamento caberia ao município onde se encontrasse esta fábrica.

Estas questões suscitam grandes discussões entre as esferas de poder, a respeito de quem teria realmente competência para licenciar determinado empreendimento, uma vez que não está claro, na norma expedida pelo CONAMA, quem decidirá o que se entende por impacto ambiental local.

Sobre esta questão da competência pelo processo de gestão ambiental em território goiano, percebe-se que em nível de organização burocrática dos órgãos envolvidos, há um protocolo de intenções no qual cada órgão tem clareza sobre a sua função na definição de uma ampla política de meio ambiente. Sobre esse aspecto, assim se posiciona o órgão ambiental estadual, através do Diretor de Qualidade Ambiental e também coordenador do Programa de Ações Ambientais Integradas da Agência Ambiental de Goiás, Dr. Emiliano Lobo de Godói:<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Entrevista concedida em julho de 2002 e transcrita em setembro de 2002.

Com relação à gestão ambiental, no caso do estado de Goiás, a gente tem tido uma evolução muito grande e há uma sintonia entre os diversos órgãos na formatação de uma política ambiental. Felizmente a Superintendência do IBAMA vem desenvolvendo um trabalho de muita parceria com a Agência Ambiental e a filosofia da Agência Ambiental é estabelecer parcerias com as secretarias municipais de meio ambiente. Obviamente não se está ainda em uma situação adequada, mas se trabalha para isso. Hoje já há uma sintonia melhor do que no passado e a tendência é que ela melhore. Nós temos uma situação bem mais confortável do que outros Estados. Alguns outros Estados não tem a situação prática que a gente tem no Estado de Goiás, de diálogo, de participação de ter pessoas na fiscalização de diversos órgãos; ter em uma mesma operação pessoas do IBAMA, da Agência Ambiental e de prefeitura municipal em uma mesma viatura, em um mesmo barco, isto é uma situação privilegiada que a gente tem aqui no Estado de Goiás. Com relação a essa sintonia ela é fundamental, principalmente para o empreendedor ter clareza de onde ele tirar as informações, o cidadão saber quem é quem nesse panorama todo para que ele não fique confuso com relação aonde ele buscar a informação e a quem ele deve efetivamente atender nas exigências, então é fundamental que haja essa sintonia.

Com relação à atuação mais efetiva e prática nos processos de licenciamento e fiscalização ambiental, entretanto, para o Diretor, o trabalho ainda demonstra um certo nível de conflito:

A forma de atuação se federal, municipal ou estadual ela não é muito clara nem em termo de legislação, a própria legislação ainda é confusa em relação a esses termos, o que mais se usa é a Resolução do CONAMA 237/1997 em que diz sobre impactos locais e regionais. Hoje a gente atua de duas formas bem claras, bem definidas: primeiro é sobre o licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental hoje é praticamente efetivado pela Agência Ambiental, com raras exceções, por exemplo, quando se trata de um rio federal ou algum impacto regional é o IBAMA. Hoje através do Programa de Ações Ambientais Integradas há um repasse de determinados licenciamentos ambientais para as prefeituras municipais. A fiscalização ambiental sempre será exercida nos três níveis; federal estadual e municipal supletivamente, ou seja, quando o município não vier vai o estado, quando o estado não vier vai a união, então essa fiscalização sempre será supletiva. O que pode ocorrer na prática é a duplicidade de atuação. Mas isso existe e sempre existirá. Isso também não é uma coisa possível na prática de se acaba porque na prática, principalmente nas fiscalizações na área rural, você não tem informação se teve ou não efetivamente um órgão fiscalizador anteriormente a você, então o fiscal tem a obrigação de cumprir a sua tarefa, obviamente esse auto vai cair se o fato gerador for o mesmo, então o auto que prevalece é de quem chegar primeiro. Se chegou o IBAMA o auto que prevalece é do IBAMA e se foi o estado prevalece o do Estado. Se chegou foi o município prevalece o auto municipal, desde que o fator gerador for o mesmo. Ele só evitado caso o infrator tenha lá uma cópia do auto de infração.

Em um seminário local<sup>11</sup>, foi possível observar essas discussões quando estavam presentes os representantes da área de meio ambiente do executivo municipal, o representante do Posto do IBAMA na Região e um representante da Agência Goiana de Meio Ambiente. Esse fato demonstra claramente a persistência de um conflito de competência na

<sup>11</sup> Trata-se do I Seminário Sobre Meio Ambiente Urbano de Catalão, realizado no dia 22 de março de 2000 e promovido pela Câmara de Vereadores. Na ocasião foi formalizada uma Audiência Pública, quando foi retirado um documento base sobre os principais problemas ambientais da cidade.

base das ações locais, o que traz prejuízos à implementação da política ambiental como um todo.

Para o Gerente Executivo do IBAMA no Estado de Goiás Dr. Carlos de Freitas Borges Filho, o conflito de competência ainda persiste no nível de atuação prática dos órgãos, muito mais por uma falta de comunicação e em face, principalmente, de que o processo de licenciamento guarda ainda uma dificuldade de definição territorial. Nesse sentido ele esclarece:<sup>12</sup>

O IBAMA está inserido no Estado pela estrutura federativa do país. O corpo da legislação brasileira, principalmente a Constituição Federal, estabelece competências exclusivas da três esferas de poder, uma competência exclusiva da União, uma competência exclusiva do Estado e uma competência exclusiva do Município. Pelo princípio federativo a constituição criou ainda a figura que seria a figura da competência concorrente, ou seja, a União pode concorrentemente com o Estado, ou melhor o Estado pode, concorrentemente com a União, estabelecer legislação própria sobre a questão ambiental, adaptada às características e a realidade local do estado. O Município da mesma forma. O que tem gerado conflito é que as áreas de atuação de cada um desses entes públicos têm sido confundidas. A competência federal é restrita as áreas de domínio da União e aí são os bens da União definidos pela constituição e lógico que no seu trabalho eu não precisaria entrar em detalhes quanto a isso. Então essa é a ação específica do órgão federal ambiental. Mas como há uma política macro ambiental e o governo federal estabelece essa política, o IBAMA age concorrentemente com Estados e Municípios, pela ação supletiva. Onde o Estado deixa de cumprir a missão constitucional dele por uma questão de estrutura, de recurso ou até de omissão o IBAMA então entraria supletivamente. O Estado da mesma forma em relação ao município e o IBAMA em relação a todos os outros. Agora, porque que tem gerado conflitos, onde está a origem desse conflito. O ponto central de conflitos está nos licenciamentos ambientais, não é nem na ação fiscalizatória ou na ação técnica das instituições que cuidam do meio ambiente. O grande problema que nos temos verificado, o ponto de conflito principal é o licenciamento. O Estado quer licenciar, onde não pode ou não deveria, o município quer licenciar onde não pode e não deveria e esses licenciamentos indevidos é que tem criado os conflitos. O problema que tem remetido a isso é de alguma forma a questão da compensação ambiental, porque se buscam recursos de toda ordem para cumprir a missão dessas instituições, então geralmente quando há um licenciamento federal na área federal, nós não temos conflitos com ninguém. Agora quando há o licenciamento no âmbito do Estado e no âmbito do município existem determinadas situações que o órgão federal tem que ser ouvido e aí gera um conflito porque aquela instituição não quer abrir mão da compensação ambiental decorrente do licenciamento. Este para mim tem sido o ponto de estrangulamento...

Ainda com relação à atuação da fiscalização ambiental no Estado de Goiás, a imprensa tem noticiado casos em que o indivíduo tem recebido dois ou mais autos e que isso estaria servindo até de defesa nos processos e que nesse caso, o conflito de competência acaba beneficiando o infrator. Esse realmente é um problema que ocorre com certa frequência,

---

<sup>12</sup> Entrevista concedida em julho de 2002 em Goiânia-GO e transcrita em setembro de 2002.

principalmente nas regiões onde o IBAMA ainda mantém escritórios regionais. Para o Gerente Executivo do órgão, entretanto, esse fato não corresponde bem à realidade:

O problema de existir dois autos não exime o sujeito da penalidade, porque vale o auto lavrado primeiro. Isso porque não se pode lavar, não se pode punir o indivíduo duas vezes pelo mesmo ato. Então essa questão não é verdadeira, no aspecto em que o conflito de competência isenta o autuado de pagar pela multa. O que nós temos procurado fazer é evitar exatamente essa situação e também o desperdício de esforços em colocar uma fiscalização estadual, uma fiscalização municipal e uma fiscalização federal. Nos estamos procurando, da parte do IBAMA, oficiar para a Agência Ambiental ou para a Secretaria Estadual ou Municipal que existir a denúncia - porque geralmente é o órgão federal recebe mais denúncias - e consignando um prazo para que responda qual a ação que ele tomou, até para que a gente poder avisar o denunciante das providências que foram tomadas no caso. Quando ele não responde esse ofício no prazo consignado aí nós consideramos que houve uma omissão e aí sim há uma ação supletiva. É essa a orientação que é passada para a nossa fiscalização. O que eu tenho evitado é essa ação do IBAMA de receber uma denúncia e imediatamente atendê-la, sem oficiar ao órgão ambiental estadual ou municipal competente. Eu não posso agir prioritariamente sem provocar o Estado. Provoco primeiro e me comunico depois que ele não cumpriu. Essa é a nossa diretriz até para evitar essa duplicidade de atuação e o próprio conflito.

O fato é que o IBAMA ficou muito tempo na linha de frente das questões ambientais em todos os níveis e o produtor rural, ou qualquer outra pessoa que trabalha com a produção e depende de uma forma ou de outra de uma definição da questão ambiental, não separa que é da Agência Ambiental ou que é de responsabilidade do órgão federal e em alguns casos, quando o município tem que tomar as providências, como mostra a entrevista do gerente executivo em Goiás:

Isso é uma situação muito razoável porque o seguinte: os órgãos ambientais, nessa conformação atual, foram criados muito recentemente. O IBAMA em 12 anos. Então se você imaginar que o IBAMA tem 12 anos, os estados têm menos de 12 anos de estrutura. Então são estruturas novas e a população ainda não conhece realmente. Goiás ainda passou pelo fato de se mudar de uma fundação para uma agência, que é uma outra configuração de estrutura, que tem uma legislação recente que é de 1995, tudo isso leva a essa confusão de ações. Agora o que agente considera principal é que agente conseguiu estabelecer um canal de diálogo com o estado, para que a gente possa agir, até porque a nossa ação é a mesma, o nosso objetivo é o mesmo. Não há divergência de interesse, muito pelo contrário. Então nos estabelecemos esse canal de comunicação com a atual direção da Agência ambiental e de um ano para cá nós estamos agindo com convergência de interesses. Não há dificuldades de se fazer um contato agora do IBAMA com a Agência Ambiental, sobre qualquer tipo de denúncia. Não há essa dificuldade mais. Algum tempo atrás existiu, mas hoje não.

A política de meio ambiente, recentemente desenvolvida no Estado de Goiás busca definir com clareza essas atribuições, caminhando para uma integração das ações relativas à gestão ambiental e, praticamente, substituindo a função executora que era desenvolvida pelo IBAMA até o final da década de 1990.

O Decreto Estadual nº 5.119 de 29 de dezembro de 1999 institui então o PAAI - Programa de Ações Ambientais Integradas que, vinculado às ações da Agência Ambiental, visa operacionalizar o processo de descentralização da política de meio ambiente, ao transferir definitivamente as ações para o limite territorial do Estado de Goiás, integrando, paulatinamente, todos os municípios em um sistema de gestão compartilhado. É um programa que busca cumprir, ou fomentar as ações municipais visando o cumprimento da Agenda 21 Brasileira, reorientada e redefinida para o enfoque do desenvolvimento econômico sustentável.

Buscando este tipo de “casamento”, entre economia e ecologia, o Programa de Ações Ambientais Integradas (1999), inclui um projeto de fomento às ações municipais, visando ao desenvolvimento sustentável, voltado para geração de renda e emprego através de atividades que façam de um uso preservacionista dos recursos naturais seu eixo central. O objetivo maior é o desenvolvimento de atividades econômicas que não apenas façam uma utilização sustentável dos recursos naturais, mas que também potencializem sua melhora quantitativa e qualitativa. Os grandes exemplos disso são o ecoturismo, o extrativismo, a agricultura orgânica e os sistemas agroflorestais, entre outros.

O Dr. Emiliano Lobo de Godói, que é um dos idealizadores e atual coordenador no Estado de Goiás do Programa de Ações Ambientais Integradas fez, durante a sua entrevista, a seguinte avaliação do alcance da proposta e da capacidade do órgão estadual de desenvolver uma gestão ambiental satisfatória em todo o território goiano:

A política que se instalou é bem recente, na realidade tem apenas dois anos e foi a partir da criação do PAAI - foi nessa gestão que foi implantado - então a política nossa é de que nem é trabalhar com o aumento no número de fiscais e nem de postos avançados de fiscalização, agente entende que isso não é foco da discussão. O que se pretende é trabalhar em uma parceria efetiva com os órgãos ambientais federais e municipais, sociedade civil, Ongs e principalmente o cidadão entender que ele é um elemento participe em todo esse processo, em que ele pode estar atuando, denunciando e levantando questões para a melhoria da qualidade de vida que é essencialmente para isso que se trabalha, o que se propõe o órgão ambiental. Então, a política nossa hoje é uma política de se estabelecer parcerias com todas as instituições, seja ela de pesquisa, como a Embrapa, Universidades ou seja ela de Organizações Não governamentais, seja ela de poder público local. É nisso que a gente acredita. No momento atual a gente entende que a política de escritórios regionais não vem sendo eficaz em nível de Brasil. Quase todos os escritórios regionais estão sendo subtilizados, por isso nos estamos fazendo uma proposta de fortalecimento das secretarias municipais de meio ambiente ao invés de ter um escritório regional representando a Agencia Ambiental. O Programa nasceu de uma primeira proposta de fortalecer as secretarias municipais de meio ambiente e não ter os escritórios regionais e num segundo momento de achar que é um absurdo um empreendedor ter que deslocar 400 ou 500 Km até a Goiânia para buscar um requerimento para licenciar a atividade dele. A complexidade do licenciamento ambiental empurra para a clandestinidade, então agente tem de facilitar a vida do

empresário que quer ser correto e não dificultar. Então a política que foi implantada é a de que nas Secretarias Municipais de Meio Ambiente ou órgãos ambientais dos 148 municípios tenha toda uma estrutura já montada para passar minimamente as informações para o empreendedor. No segundo momento além de passar as informações ele estaria montando o processo de licenciamento ambiental, obviamente dependendo da estrutura de cada município, num terceiro momento, ele estaria agregando alguns licenciamentos ambientais hoje feitos pela Agência Ambiental que estariam sendo passados para o município.

O programa ainda prevê uma capacitação técnica do município para receber aos poucos os encargos dos trabalhos de gestão ambiental. Há toda uma seqüência para repasse, ele tem que ter estruturas mínimas para cada nível de repasse que é feito. Quando não tem estrutura nenhuma, só tem uma pessoa para receber processos ele se encontra no nível 1 e aí até um nível técnico avançado que vai estar no nível 5, onde ele vai estar efetivamente fazendo o licenciamento ambiental e a fiscalização ambiental em sua jurisdição. Então, tem toda uma caracterização do município para fazer o licenciamento.

Ainda, com relação a essa capacitação técnica, pontua o coordenador:

A descentralização da gestão ambiental no estado é um segundo momento da descentralização técnica. São dois estágios. O município tem de ter uma capacitação técnica, para em um segundo momento ter a descentralização da gestão ambiental e o Programa prevê exatamente isso. Ele possui uma série de cursos que objetivam a capacitação dos técnicos municipais para estarem internalizando e compreendendo o papel do município junto a questão ambiental e num segundo momento descentralizar a gestão ambiental, apesar de que no conceito ambiental atual se trabalha como unidade operacional de bacias hidrográficas e nunca o limite municipal. Então o próximo passo seria a criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, com a participação efetiva da sociedade. Agora é importante dizer também que é um processo novo e mesmo assim o PAAI foi considerado o melhor programa de descentralização da gestão ambiental pelo Ministério do Meio Ambiente, justamente por contemplar estágios e níveis de discussão. Então ele efetivamente passa para o município preocupações que são inerentes à esfera municipal e que é o município quem tem que gerenciar. Em todo o licenciamento nosso se pede informações sobre o uso do solo para saber se aquela atividade é compatível ou não com aquele local, quem decide isso é o município. Então se o município falar que aquela atividade não é compatível com aquele local, a atividade não é licenciada. Em um segundo momento será o município quem vai emitir a licença ambiental em cima de uma lei própria do uso do solo. Hoje todo loteamento de Goiânia, por exemplo, é licenciado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Com relação ao setor florestal, segundo informações da Agência Ambiental, cerca de 50 municípios já estão autorizados a licenciarem projetos e o órgão ambiental tem um licenciamento que se chama cadastro para as atividades de baixíssimo impacto ambiental, onde alguns municípios já estão realizando também esses licenciamentos, como Goiânia, Anápolis, Rio Verde, que são atividades normatizadas através de uma Portaria que define esse

cadastro. O programa já cadastrou mais da metade dos municípios e tem a meta de integrar todo o estado até 2005. (cf. quadro da Figura 6).

O Programa de Ações Ambientais Integradas, que fornece as bases para o processo de integração de uma política de meio ambiente em território goiano, está assentado em cinco ações básicas que, resumidamente são apresentadas a seguir:

? A primeira delas é a de fortalecimento institucional do setor público, capacitando as administrações municipais a lidarem com a questão ambiental. Tendo como grande estímulo o repasse de recursos para os fundos municipais de meio ambiente, o projeto estimula as prefeituras e poderes legislativos municipais a criar e fortalecer o Sistema Municipal de Meio Ambiente, bem como elaborar e aplicar a legislação na área ambiental.

151 municípios inclusos no programa
126 municípios conveniados ao programa
163 municípios com órgãos ambientais criados
150 Conselhos Municipais de Meio Ambiente criados
150 Fundos Municipais de Meio Ambiente criados
117 municípios elaborando Mapas Ambientais
036 municípios já encaminharam Mapas ambientais
263 Gestores municipais capacitados

Figura 6 - **Resultados alcançados com o PAAI até janeiro de 2002**

Fonte: Agencia ambiental de Goiás, 2002.

? Uma segunda ação a ser desenvolvida junto ao município é o fortalecimento do Terceiro Setor como estratégia de consolidar uma dinâmica econômica de base local, com cidadania e participação política. Segundo justifica o próprio documento, sem uma sociedade civil organizada, a vida política fica sem seu principal sustentáculo e o próprio setor público tende a se enfraquecer gradativamente pela falta de massa crítica, de apoio dos cidadãos e de sua cobrança. Na verdade, é praticamente impossível ter uma administração pública eficaz sem que a sociedade civil seja atuante e organizada através de instituições representativas e consolidadas. Por isso, o Programa de Ações Ambientais Integradas focaliza o fortalecimento

institucional do Terceiro Setor, apoiando a criação e a melhoria da capacidade de ação de organizações não-governamentais.

? Uma terceira ação trata-se do fomento e assessoria ao desenvolvimento da Agenda 21 Municipal. Por não ser apenas uma agenda ambiental, mas um documento que se propõe a pensar o desenvolvimento de maneira global, a Agenda 21 possibilita colocar frente a frente administradores públicos, Terceiro Setor e empresários para pensarem juntos os rumos de cada município. Neste sentido, o aprendizado resultante deste diálogo, sobretudo na forma de mais tolerância, abertura, flexibilidade e na percepção de que é possível conversar e chegar a consensos, é geralmente muito mais rico que o próprio documento resultante. O principal resultado da Agenda 21 municipal é o fortalecimento do capital social e da democracia nos municípios, através da formação de uma cultura de participação política, da consolidação de uma autêntica esfera pública, e na geração de pactos municipais para o desenvolvimento.

? O programa estabelece como outra ação básica o incentivo ao que se denomina de Conservação de Base Municipal. Justifica o documento que o avanço sem planejamento da fronteira agropecuária fez com que muitas regiões possuam bem menos que o mínimo de 20% esperado em função da necessidade de estabelecimento de reservas legais e Goiás é hoje um dos estados com menor porcentagem de seu território guardado sob a forma de áreas protegidas - menos de 2%. Como uma estratégia mais política do que técnica, a proposta é levar aos administradores e legisladores públicos municipais um processo educativo para fazer ver, sobretudo aos Prefeitos, que proteger áreas é um componente indispensável de um planejamento em longo prazo do desenvolvimento municipal. E, mais que isso, que unidades de conservação podem ser uma fonte de receitas para o tesouro municipal e de dinamismo para suas economias, atraindo turismo e outras atividades econômicas centradas na biodiversidade.

? A quinta e última ação está centrada no Fomento às ações municipais de desenvolvimento sustentável. No entendimento dos signatários do Programa uma gestão ambiental verdadeiramente eficaz só será possível quando a dinâmica econômica se tornar capaz de incorporar a preocupação ecológica. A menos que a racionalidade no uso dos recursos naturais seja uma característica inerente à lógica da produção, ações de mitigação de impactos continuarão a ocupar a maior parte dos nossos esforços. Daí a necessidade de arranjos institucionais que possibilitem e privilegiem alternativas econômicas sustentáveis do



ponto de vista ambiental, bem como socialmente justas. A biodiversidade e os recursos naturais, de um modo geral, precisam cada vez mais se tornar trunfos do ponto de vista econômico, deixando de serem vistos como obstáculos ao desenvolvimento.

Todas as bases estabelecidas pelo programa estão em uma minuta de convênio a ser estabelecido entre o município e o órgão ambiental estadual, que tem como exigência básica à criação de um órgão municipal executivo de meio ambiente. Como o incentivo fundamental está no repasse de recursos oriundos do Fundo Estadual de Meio Ambiente, quanto mais rápido a prefeitura desenvolver o seu Sistema de Gestão Ambiental, nos moldes preconizados pelo programa, mais recursos poderá receber.

Uma vez assinado o convênio, a prefeitura deverá designar um funcionário que, após receber capacitação na Agência Ambiental, dará funcionabilidade ao *Posto de InformaÇões Ambientais*, orientando os interessados sobre os procedimentos de licenciamento e a legislação ambiental de um modo geral. A Prefeitura assumirá, assim, parte dos procedimentos burocráticos ao exercer a função de protocolo avançado, evitando o deslocamento até Goiânia para abrir processos ou protocolar documentos e ainda se responsabilizará pelo transporte destes documentos até a Agência Ambiental.

Para começar a receber repasses de recursos da Agência, a prefeitura precisa criar o Conselho Municipal do Meio Ambiente e o Fundo Municipal do Meio Ambiente. Quanto mais a prefeitura se engajar no Programa de Ações Ambientais Integradas, maior o repasse. Os municípios cujas Prefeituras concluírem a elaboração do Mapa Ambiental Municipal e possuam um corpo de técnicos de nível superior destinado à área ambiental enquadram-se num segundo patamar de repasse de recursos.

Os critérios de repasse são diferentes para pequenos e médios municípios (até 50 mil habitantes), e grandes municípios (mais de 100 mil). Os municípios pequenos recebem porcentagens maiores de repasse em relação à base de cálculo, que são os processos de licenciamento protocolados através da prefeitura e os processos de licenciamento daquele município protocolados na Agência Ambiental.

Para os pequenos municípios a Agência Ambiental fomentará a criação de Consórcios Ambientais Intermunicipais, isto é, um corpo técnico responsável pela área ambiental mantido por mais de um município. Isso viabilizará a estrutura de meio ambiente em municípios que, de outra forma, por sua reduzida capacidade de investimento, não teriam como contratar um corpo técnico adequado.

A qualquer momento o município pode exercer seu poder de polícia ambiental nomeando fiscais para a aplicação de advertências e multas conforme previsto pela

legislação. Os recursos auferidos pertencerão integralmente ao município. O poder de polícia do município não exclui a possibilidade de fiscalização no mesmo por parte da Agência Ambiental ou do Ibama.

Além destas ações, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Habitação e ainda a Agência Ambiental prestarão toda a assessoria técnica necessária aos municípios na área ambiental. Será estimulada a implantação da Agenda 21 local, a implantação de programas de gerenciamento de resíduos sólidos, entre outras ações ambientalmente necessárias. A Agência Ambiental e a SEMARH orientarão os municípios na busca de financiamentos junto ao Governo Federal e outros organismos, governamentais ou não, nacionais e internacionais.

O Programa cumpre, com relativo êxito, em face, sobretudo, do curto espaço de tempo de desenvolvimento, com o que está preconizado na Agenda 21 Global, aprovada durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92. Praticamente todos os documentos atinentes à Agenda 21 deixam claro que grande parte das ações ali propostas só poderá viabilizar-se com a participação ativa dos governos e das comunidades locais. Há em todo o documento uma forte ênfase na ação local e na ação descentralizada.

Quando se observa mais atentamente as discussões acerca da implementação da Agenda 21 local, percebe-se que pelo menos duas grandes questões, dois grandes desafios estão sendo colocados: a primeira é de que é preciso que a sociedade local esteja suficientemente organizada e politicamente capaz para desenvolver as etapas exigidas para o cumprimento das metas estipuladas pela Agenda e, em segundo lugar, é necessário que haja uma correspondência política dos administradores públicos, no sentido de uma administração democrática, participativa e descentralizada.

Os modelos de desenvolvimento de uma Agenda Local concebidos de forma descentralizada, externa as realidades locais, conforme o Convênio celebrado entre o Estado e as prefeituras que aderirem ao programa, podem cumprir com rapidez e competência a questão burocrática, estabelecendo as parcerias e co-responsabilidades. Entretanto, por conveniência política, podem também substituir e descaracterizar um processo político de criação de uma agenda ambiental, que estava sendo gestado em administrações anteriores.

Foi o que aconteceu em pelo menos em três prefeituras do Estado de Goiás - Catalão, Jataí e Rio Verde - nas quais já havia uma política ambiental em processo de

formação a partir da metade da década de 1990. Obviamente que para os prefeitos recém eleitos entrar em um programa que já veio praticamente pronto da Agência Ambiental ficou mais fácil do que ter que dialogar com a sociedade uma política ambiental conflituosa, que já vinha sendo construída ao longo da década passada e tornava-se mais densa a partir do início do século XXI.

Na proposta do PAAI – os COMDEMÁS – Conselhos Municipais de Meio Ambiente passam a ter um caráter muito mais executivo do que propriamente consultivo e deliberativo, como foram concebidos originariamente. Em alguns casos, os prefeitos tiveram inclusive que revogar a lei anterior e criar outro conselho que adequasse à proposta do programa implementado pelo Estado. Sobre esse conflito local, ainda na mesma entrevista, a assim se posiciona o Diretor de Qualidade da Agência Ambiental:

Na realidade agente entende isso também como um processo. Um processo em que a questão da discussão ambiental é uma discussão absolutamente recente. É uma discussão que, por exemplo, nós que temos mais de dez anos de formado nunca tivemos essa discussão na Universidade, mesmo hoje há uma formação diversificada. Estamos então dentro de um processo de internalização. Eu costumo dizer que vai chegar em algum momento que a questão ambiental vai ficar tão arraigada que os órgãos ambientais vão se tornar desnecessários, porque a questão ambiental vai estar dentro da secretaria da Saúde, dentro da Secretaria de planejamento, dentro da Secretaria da Educação. Ela então só é possível a medida em que se internaliza em todas as secretarias e não existe uma caixinha isolada de Secretaria Municipal de Meio Ambiente, tentando chamar os outros órgãos para a discussão. Então na realidade se o trabalho for bem feito ele acaba sumindo a Secretaria de Meio Ambiente e todas as secretarias passam a assimilar a questão ambiental. A própria agenda 21 é coordenada pela Secretaria de Planejamento e não deve ser coordenada pela secretaria de meio ambiente que deve ser um elemento a mais em todo o processo de discussão. Entendo, portanto, que tudo isso é um processo no qual nós estamos indo muito bem, porque mesmo sendo recente já há uma discussão muito intensa em todo o Estado, tornando se comum nas prefeituras questões como o lixo, a poluição. Já há um grande debate nos Conselhos Municipais, Associações de Bairros, coisas que não existiam há bem pouco tempo. Os municípios vão acabar encontrando o seu caminho próprio... vai chegar a um determinado momento em que os conselhos municipais vão traçar planos de gestão ambiental de longo prazo, que vão perfazer varias gestões administrativas, ou seja o conselho pode traçar um plano ambiental para conservação de um determinado manancial por trinta ou quarenta anos em que independente do prefeito esse plano vai ser executado. Então a gente vai chegar a um determinado momento de uma situação que hoje é muito comum na Europa, onde os planos ambientais são executados independentes dos atuais administradores públicos, prefeitos ou governadores. Foram planos elaborados com um conselho representativo, de longo prazo de 40 a 50 ano e que meramente muda-se a pessoas mas os projetos continuam.

As autoridades que estão respondendo pelos setores de meio ambiente nos municípios, vêm como um avanço o processo atual de descentralização da política de meio

ambiente em Goiás. Para um secretário de meio ambiente entrevistado, a municipalização traz algumas vantagens<sup>13</sup>:

Acredito que uma das vantagens vem do fato de que quem conhece a realidade do município é quem está nele e quem tem as condições assim de tentar resolver com uma certa rapidez os problemas é quem está mais próximo. Mais ou menos por esse ângulo, realmente é uma medida muito importante e está precisando que isto aconteça. Nós temos situações que se a gente tivesse o poder de resolver seria muito mais prático e mais fácil para o município e mais fácil também para que precisar das decisões, no caso do cidadão que está precisando de uma licença, de um parecer de liberar algum processo, até mesmo para que o município acompanhe esse processo mais de perto. Acho uma medida importante que todos tem a ganhar.

Há, entretanto, alguns problemas que os municípios enfrentam, principalmente os de porte econômico e poder político menores, tais como a falta de pessoal qualificado, a ingerência política nas ações e o conflito de competências nas ações de fiscalização do meio ambiente e na gestão integrada dos recursos. Esse conflito, segundo o secretário, precisa ser resolvido.

As tarefas que são repassadas ao município exigem que eles tenham pessoas que tenham conhecimento, que entendam da causa ambiental, para você buscar a solução. Geralmente, o meio ambiente depende de um trabalho de equipe e os municípios pequenos não têm condições de ter um corpo técnico de nível para resolver os problemas. Agora, os municípios maiores estes sim já possuem recursos financeiros para contratar pessoas e montar uma equipe de nível, que tenha conhecimento, para dar as soluções que os problemas exigem... Acho que a integração que o governo quer ainda vai demorar. Nem os órgãos do governo federal e estadual se entendem quanto à fiscalização do meio ambiente. Para resolver o mesmo problema ambiental tem que se recorrer a Agência Ambiental, à Secretaria de Recursos Hídricos, ainda tem o IBAMA que atua na região e a Polícia Florestal que tem o poder de fiscalizar, multar e prender os agressores do meio ambiente. Às vezes multa as pessoas que vêm nos procurar e nós não estamos sabendo de nada. O município na verdade fica um pouco perdido em todo esse processo, não sabendo como, quando e onde atuar...Então eu acho que tudo bem, já que essa causa dá poderes para três ou quatro instituições, então vamos sentar, vamos pelo menos tentar. Se não você vai e fala uma coisa, exige um procedimento, depois vai o outro órgão e exige outra coisa e com isso quem está do outro lado fica em uma situação difícil. A quem o cidadão, o produtor vai dar ouvido, a quem ele vai atender. Esse tanto de órgão na fiscalização mais atrapalha do que ajuda.

Em outra prefeitura, o conflito de competências também se instala, sempre que tem que se tomar medidas concretas de fiscalização e controle<sup>14</sup>:

---

<sup>13</sup> Entrevista concedida em abril de 2003 pelo Sr Jurandir Cardoso de Oliveira, Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente da cidade de Morrinhos, no sul do Estado de Goiás.

<sup>14</sup> Entrevista concedida em abril de 2003 pela Sra. Lurdes LasaK, Secretária de meio ambiente da cidade de Goiatuba, no sul de Goiás.

Olha na realidade são três órgãos que falam a mesma língua, atua da mesma forma. Às vezes você aciona a Agência Ambiental para atuar em algum caso e o IBAMA já esteve ali, sem que a secretaria do município tome conhecimento. O nosso problema maior com relação à descentralização é que eles passam a responsabilidade, mas continuam atuando. Eles vêm no município e não te participa, tirando muitas vezes a autonomia e o respaldo do município. Então há uma descentralização sem sintonia entre os órgãos e as pessoas não sabem a quem recorrer quando tem necessidade. É engraçado, pois somos todos do IBAMA, ficou um rótulo. Em qualquer lugar que você vai atuar as pessoas perguntam se você é do IBAMA. Para a população em geral tudo que se diz ambiental esta relacionado ao IBAMA. Na minha opinião se não houver parceria o processo de descentralização não tem sentido.

O Programa de Ações Ambientais Integradas deu um impulso na estruturação administrativa dos setores ambientais dos municípios. Aliás, na maioria dos casos, os municípios tiveram que criar toda estrutura como condição para participar do programa e isso forçou uma atenção maior para a questão ambiental.

Do ponto de vista do processo de descentralização, os municípios recebem várias atribuições e responsabilidades que não estão preparados para assumir. Esse fato retira, segundo os depoimentos da secretária, o respaldo e a credibilidade do trabalho a ser desenvolvido.

Criamos todas as condições exigidas pela Agencia Ambiental: reorganizamos o Conselho de Meio Ambiente, criamos o Fundo Municipal de Meio Ambiente e estamos definindo melhor o quadro técnico. De infra-estrutura até agora o estado só nos mandou um microcomputador. E isto é muito pouco pelas atribuições que tem o município....A descentralização parece muito clara no papel, mas na prática ainda falta muita coisa.

Ainda, de acordo com a secretária o município tem que ter uma equipe competente e responsável para atuar, além de todo o apoio técnico e respaldo político e, principalmente, que o poder público local integre a questão ambiental na pauta de suas prioridades.

A autonomia do município já foi dada pelo programa do estado, agora seria necessário reforçar as parcerias entre os três órgãos e outras entidades. Acho também que tem que trabalhar os prefeitos que tem que entender sobre a necessidade de criar um corpo técnico nas prefeituras. Pois a maioria não vê a área ambiental como prioritária. Tem coisa que não pode ser adiada.

Em pesquisa realizada pelo Ministério do Meio Ambiente, em 1999, ficou comprovado que um número expressivo de comunidades e governos locais desconhece, completamente, os compromissos assumidos pelo Brasil nos fóruns internacionais pertinentes à implementação do desenvolvimento sustentável no país. A falta de informações sobre

conceitos básicos e metodologias de planejamento para o desenvolvimento sustentável – que surge como conceito chave para o desenvolvimento econômico do Brasil a partir da metade da década 1990, aparece, de modo evidente, como o maior obstáculo à preparação das denominadas Agendas 21 Locais.

Em face desta realidade o governo passa a estabelecer metas de construção dessas Agendas, incentivando, a partir de seminários em todo os estados da federação e desenvolvendo metodologias e instrumentos institucionais capazes de fomentar a criação e o desenvolvimento de formas do que o Ministério do Meio Ambiente designa de *a gestão apropriada do meio ambiente*.

A implantação de uma Agenda 21 Local, encontra vários obstáculos, principalmente derivados de seu caráter inovador, como participação política, interdisciplinaridade, além de integrar a malha institucional, aspectos que, freqüentemente, não estão contemplados, de forma conjunta, na experiência de planejamento nacional. Esses obstáculos são colocados como desafios para os governos que possuem ainda uma visão estreita do alcance social da proposta. Entre os principais desafios enumerados pelo Ministério do Meio Ambiente (1999), estão:

- ◆ desenvolver processo participativo em um país de dimensões continentais e sem tradição de participação em processos de elaboração de políticas públicas;
- ◆ desnivelamento do conhecimento e das informações sobre os entraves à sustentabilidade e sobre as potencialidades do país, com vistas à construção de um caminho para um novo modelo de desenvolvimento. Essas dificuldades são devidas à diversidade socioeconômica e cultural, fruto da grande desigualdade social ainda prevalente;
- ◆ dificuldade imposta pela cultura dominante no Ocidente, de perceber o mundo a partir de setorialidades e/ou de reivindicações de casos particularizados;
- ◆ dificuldade de criação de sonhos comuns, para um horizonte de tempo que vá além da vida de cada indivíduo;
- ◆ criar um sonho comum num país de demandas regionais específicas, fruto das desigualdades a serem reduzida

O conceito de Agenda Local foi formulado e proposto pelo Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI), em 1991, como uma estrutura de trabalho que propiciasse o engajamento dos governos locais na implementação das decisões da CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Ao lado de outras organizações, o ICLEI defendeu o conceito de Agenda Local durante a

fase preparatória da Conferência, e seus esforços levaram à integração do conceito à Agenda 21, aprovada em 1992, no Rio de Janeiro.

A biodiversidade e os recursos naturais, de um modo geral, precisam cada vez mais se tornar trunfos do ponto de vista econômico, deixando de serem vistos como obstáculos ao desenvolvimento. Uma gestão ambiental verdadeiramente eficaz só será possível quando a dinâmica econômica se tornar capaz de incorporar a preocupação ecológica. A menos que a racionalidade no uso dos recursos naturais seja uma característica inerente à lógica da produção, ações de mitigação de impactos continuarão a ocupar a maior parte dos nossos esforços. Daí a necessidade de *arranjos institucionais* (grifo nosso) que possibilitem e privilegiem alternativas econômicas sustentáveis do ponto de vista ambiental, bem como socialmente justas. (Agência Ambiental de Goiás, 2002).

A Agenda 21 Local, dessa forma, é um processo participativo multisetorial de construção de um programa de ação estratégico dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local. Como tal, deve aglutinar os vários grupos sociais na promoção de uma série de atividades no nível local, que impliquem mudanças no atual padrão de desenvolvimento, integrando as dimensões sócio-econômicas, político-institucionais, culturais e ambientais da sustentabilidade.

Dada a importância da participação dos governos locais para viabilizar as proposições da Agenda Global, o termo Agenda 21 Local passou a ser usado, indiscriminadamente, para rotular diferentes ações, mais ou menos relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Mesmo porque é difícil situar conceitualmente e indicar, em nível do território, onde é que terminam as ações municipais – quando o município está posicionado enquanto ente federativo e quando começa o lugar social de produção.

A Agenda 21 deixa claro, que o desenvolvimento sustentável só acontecerá se for explicitamente planejado, com a participação ativa da sociedade, principalmente das comunidades locais. Rejeita firmemente a noção de que as forças de mercado ou fenômenos semelhantes possam resolver os sérios problemas de integração das questões ambientais, econômicas e sociais.

Nesse sentido a noção de Agenda 21 Local passa por um processo de desenvolvimento de políticas para o alcance da sustentabilidade, cuja implementação depende, diretamente, da construção de parcerias entre autoridades locais e outros setores da sociedade, cujo objetivo principal se norteia pela:

... Formulação e implementação de políticas públicas, por meio de uma metodologia participativa, que produza um plano de ação para o alcance de um cenário de futuro desejável pela comunidade local e, que leve em consideração a análise das vulnerabilidades e potencialidades de sua base econômica, social, cultural e ambiental. (MMA, 2000, p. 13).

É importante que a noção de *processo contínuo* esteja sempre presente ao falar-se de Agenda 21, que não deve ser entendida como um único acontecimento, documento ou atividade. No processo de desenvolvimento de uma Agenda 21 local, a comunidade aprende sobre suas deficiências e identifica suas potencialidades e recursos. Dessa forma estará apta a fazer as escolhas que vão torná-la uma comunidade sustentável.

Articular os impactos locais, gerados por decisões relacionadas à integração nacional, de responsabilidade do Estado, com iniciativas e representações locais resultantes da descentralização de poderes e de responsabilidades constitui, com efeito, um dos desafios colocados para a Agenda 21.

Observa-se, a respeito, a importância de promover a participação das iniciativas e das representações locais, num universo de decisões em que grupos de interesse e de pressão de porte nacional e até internacional, envolvidos no planejamento, na concepção e no financiamento de projetos de infra-estrutura, para garantir não só a preservação ambiental local, mas também abrir oportunidades que incorporem as demandas específicas dos atores envolvidos, isto é, das diferentes instâncias do governo, do setor empresarial e das organizações da sociedade civil, nas soluções que afetam, profundamente, a qualidade de vida e as perspectivas futuras das comunidades locais.

Os eixos temáticos propostos para as discussões sobre a implantação da Agenda 21 no Brasil - apresentados no primeiro capítulo do presente trabalho - são convergentes em dar ênfase à ação local, através de parcerias entre os vários segmentos, envolvendo atores e instituições de natureza e objetivos diversos com vistas a garantir um processo de construção do desenvolvimento com sustentabilidade. Essa política pressupõe uma articulação prática entre o rumo das políticas macroeconômicas e a dinâmica das microinstituições locais e comunitárias. (MMA, 2000).

Esses princípios e articulações, necessários para conciliar o impacto das macropolíticas de Estado e as iniciativas locais resultantes de poderes e de responsabilidades são considerados como um dos principais desafios colocados para a Agenda 21. Reconhece-se, nessa definição, a importância da ação local e regional, tanto no planejamento como na implantação, operação e fiscalização dos serviços de infra-estrutura. A eficácia da ação local,



seja para promover o desenvolvimento, seja para preservar os recursos naturais estratégicos, os recursos cênicos e paisagísticos, a qualidade de vida local e a qualidade dos serviços de infra-estrutura oferecidos, exige o reconhecimento e o fortalecimento da ação local.

Articular os impactos locais, gerados por decisões relacionadas à integração nacional, de responsabilidade do Estado, com iniciativas e representações locais resultantes da descentralização de poderes e de responsabilidades, requer necessariamente que haja um fortalecimento político dos municípios, inclusive conforme determina a Constituição de 1998, aplicando o princípio da subsidiariedade no âmbito da execução de políticas de meio ambiente, assim como já são descentralizadas verbas orçamentárias para a saúde e educação.

Outros mecanismos deverão estar aptos para promover os objetivos da sustentabilidade local: a instituição de fundos de recursos destinados ao financiamento de pequenos projetos locais, como mini-hidroelétricas; pequenos projetos de produção de energia de fontes novas e renováveis, como os de energia solar, de biomassa, eólica e outras; reciclagem, aproveitamento de resíduos e demais projetos ecocompatíveis. Com efeito, esses projetos e iniciativas não encontram, em geral, a mesma facilidade dos grandes projetos hidroelétricos ou termoelétricos, que contam com uma engenharia financeira já praticamente pronta e sempre assegurada, pois previamente garantida pelo seu porte e pela magnitude dos interesses econômicos e financeiros envolvidos.

Gerar condições de financiamento, no mínimo equitativas, como as dos grandes projetos, para financiar iniciativas locais na concepção e na implantação de pequenos projetos de infra-estrutura, que representem economia de energia, uso de fontes novas e renováveis, com menor nível de agressão ao meio ambiente e utilização de recursos naturais, é promover a sustentabilidade ambiental e ecológica, a sustentabilidade espacial, social e econômica.

Diversos são os objetivos da promoção da sustentabilidade, que só podem ser alcançados mediante a participação da ação local em todas as decisões que envolvem a utilização de bens e serviços econômicos e de recursos naturais. Entre eles, a ampliação da responsabilidade ecológica, a capacidade dos atores sociais de identificar a interdependência entre os fenômenos e aceitar os princípios de co-responsabilidade na gestão dos recursos e dos ecossistemas compartilhados, como o ar, oceanos, florestas e bacias hidrográficas, as buscas da eficiência energéticas, implicando a redução dos níveis de desperdícios no consumo, sobretudo de combustíveis fósseis, e a busca de diminuição significativa na produção e no uso de produtos não-recicláveis.

Com maior razão, essa participação não pode estar ausente nos momentos de decisões que envolvem a concepção, o planejamento, a implantação e a operação de projetos de infra-estrutura que afetam, direta ou indiretamente, as comunidades locais, em todas essas atividades. O próprio governo admite que o fortalecimento da sociedade civil e dos canais de participação, como incentivo e suporte à ação comunitária, é um princípio elementar a ser considerado nas políticas públicas compatíveis com os pressupostos da Agenda 21.

Num mundo em processo de globalização, cresce em importância o apoio e o fortalecimento da ação local, na medida em que a perda da identidade coletiva, associada à não-participação ou à participação diminuída das comunidades locais nas decisões que afetam a vida dessas comunidades, traz conseqüências graves. Com efeito, é um princípio da sustentabilidade política que toda decisão que eventualmente beneficie grupos de interesse e grupos de pressão e prejudique o interesse público tenda a ser acatada, quando o interesse público, por falta de identidade coletiva, não tem meios de se manifestar e participar das decisões. Ao contrário, toda decisão ou medida que eventualmente beneficie o interesse público, mas prejudique grupos de interesse e de pressão, bem instrumentalizados politicamente, não será, na mesma circunstância, adotada. (BRASIL – MMA, 2000, p. 13).

Essas e outras considerações recomendam, no plano oficial, a ampliação e o fortalecimento da ação local, a exercer-se por meio das instituições locais da sociedade civil, em todas as circunstâncias que envolvam o interesse público e a sustentabilidade das políticas públicas, em especial no que se refere à infra-estrutura e ao desenvolvimento regional. Além disso vão exigir uma predisposição a mudanças políticas nas administrações públicas municipais, necessitando de relações mais democráticas e participativas.

O desenvolvimento de uma Agenda Local, com o intuito de atingir os objetivos propostos acima, exige etapas integradas de planejamento em três níveis: estratégico, participativo e ambiental.

O Planejamento Estratégico tem sido utilizado no setor privado, para facilitar a definição de metas, em longo prazo. Considera-se o planejamento estratégico um meio para reunir os recursos coletivos de uma empresa em torno de táticas específicas, desenhadas para aumentar suas vantagens comparativas em seu campo de atuação.

O Planejamento participativo tem sido extensamente utilizado no campo de desenvolvimento, para envolver pessoas e usuários de serviços em processos de consulta, com a finalidade de formular e executar projetos e programas de serviços locais, que atendam a maioria dos cidadãos.

O Planejamento ambiental surgiu nos anos setenta, com o objetivo de assegurar que as condicionantes ambientais estivessem presentes nos projetos de desenvolvimento, de modo a permitir a identificação de impactos negativos específicos, em atividades relacionadas com o desenvolvimento e possibilitar as medidas necessárias a sua mitigação.

Dessa maneira, o planejamento para o desenvolvimento sustentável resulta num processo proativo, que permite às autoridades locais e aos diferentes segmentos organizados da sociedade tanto apoiar como aproveitar os recursos intelectuais, físicos e econômicos da comunidade, tendo em vista a construção de um cenário de futuro desejado e sustentável.

### **3 O lugar e a institucionalização do município**

O processo de descentralização da administração pública iniciou-se, segundo Camargo (1996), no Governo Geisel (1974-1979), por iniciativa do então chefe do Gabinete Civil, General Golbery, ao perceber a inoperância do aparelho estatal, não obstante ao todo poder aparente que o Estado centralizador detinha, para lidar com uma série de conflitos instalados, frutos de uma excessiva concentração de poder sobre um território extenso e uma sociedade complexa.

Aliado a esse fato o crescimento dos movimentos ambientalistas, a partir da década de 1960, expressou uma maior conscientização da importância do poder local na viabilização de possíveis soluções mitigadoras e preventivas ambientais. O discurso ambientalista, gradualmente, se inseria nas questões nacionais e começava a fazer parte do cotidiano dos brasileiros, engrossando as vozes que entoavam as preocupações com o presente e o futuro da sociedade em face do atual modelo de crescimento.

A partir de 1982, com as eleições diretas para governadores, o processo de descentralização se acentua. Claro reflexo da redemocratização brasileira e do aumento qualitativo da participação política popular, uma vez que implicitamente implicou num maior fortalecimento das reivindicações populares, que passaram a se avolumar cada vez mais.

A criação desse importante fato político favoreceu o entendimento de que a descentralização da gestão dos serviços públicos, inclusive do meio ambiente, deveria ser um

preceito referendado pela Constituição da República em 1988. O que na realidade indicaria uma resposta político/institucional a uma necessidade histórica determinada.

Em primeiro lugar porque o Estado neoliberal implantado no país, após sucessivas crises fiscais e de governabilidade, acompanhadas de pressões externas e internas, vê a transferência de responsabilidade na gestão dos recursos como uma forma de resolver os graves conflitos internos e as disparidades regionais. Por outro lado, o movimento de vanguarda das questões ambientais, partiu, desde suas origens, para a defesa enquanto movimento ambientalista, de busca da promoção do poder local como garantia da auto-sobrevivência de uma parcela significativa da população marginalizada pela sociedade industrial.

Assim, em decorrência, a Carta Magna de 1988 manifesta uma preocupação maior frente às questões ligadas ao meio ambiente. Em relação ao processo de descentralização, então, constitui-se numa legislação possuidora de alto teor de inovações. Os avanços conseguidos na referida Constituição, expressam no capítulo desenvolvido essencialmente à causa ambiental, buscando compatibilizar a promoção do crescimento econômico-social com a necessária proteção e preservação dos recursos naturais.

Dessa forma, o capítulo VI, que versa sobre o meio ambiente, expressa no artigo 225 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.

O poder público, independente da instância administrativa, é, então, a instituição que cabe por excelência o dever de preservar e defender para as presentes e futuras gerações. No entanto, lá também está enfatizado que *Todos os assuntos de interesse local, inclusive prestação de serviços básicos à população, devem ser feitos pelo município*. O que parecia ser solução, cria agora um grave problema, pois a territorialização dos malefícios e das responsabilidades de se recuperar as áreas degradadas que agora são repassadas aos municípios, apresentam algumas insuficiências quando se constata que alguns prejuízos ultrapassam inúmeras fronteiras municipais. Além do mais, grande parcela dos atuais ambientes degradados, que em última instância acabam por materializarem-se na esfera do território municipal, foram financiados e, até subsidiados, por programas governamentais, em nível estadual ou federal.

O conflito federativo instalado no atual processo de descentralização da gestão ambiental no Brasil é uma resposta ao entendimento de que isso se daria apenas no plano das ações administrativas e burocráticas. Ou seja, que se instalaria no âmbito da estadualização ou da municipalização da gestão dos recursos naturais. Enquanto que na realidade, a descentralização se coloca como uma oportunidade para um novo modelo participativo, onde há a necessidade de alianças e parcerias com a comunidade, principalmente com a comunidade organizada.

A realidade demonstra também a profunda crise federativa em que o Estado brasileiro se encontra. É forçoso reconhecer que o processo de descentralização em curso busca responder às demandas das políticas públicas e transfere, essas esferas de problemas para os governos locais, repassando muito mais problemas do que recursos ao poder político dos municípios, conforme atestamos nos depoimentos das pessoas que estão à frente das pastas municipais de meio ambiente. Há um enorme passivo social e ambiental que passa a ser responsabilidade da sociedade dos municípios, enquanto se mantém a centralização na captação dos recursos.

Os conflitos entre os entes federativos (municípios e estados) e o governo central não se estabelecem somente na explicitação das responsabilidades administrativas frente à questão ambiental. Uma outra desavença advém da distribuição das verbas orçamentárias pelo governo central, que contempla parcialmente às entidades estaduais e a grande maioria dos cinco mil municípios hoje existente não pode exercer efetivamente a plenitude de seu papel de ente autônomo federativo. (Camargo, 1996).

No entanto, a descentralização das políticas públicas, inclusive de meio ambiente, é tida como um recurso e uma resposta do Estado neoliberal, no sentido de, sobre as expensas do pretexto de redemocratização do País, repassar os encargos aos municípios, transferir responsabilidades, ao mesmo tempo em que se enfraquece o poder central. No entanto, a possível ingovernabilidade do Brasil, advinda do precário controle central da gestão dos recursos públicos, amenizaria com a pulverização dos órgãos tutelares. Por outro lado, a gestão dos recursos e a fiscalização em todo o país requerem um número de pessoas muito grande, urgindo a necessidade de parcerias entre as várias esferas administrativas e a comunidade organizada, fato que ultimamente já está sendo delineado.

Além dos entraves políticos e técnicos, a descentralização encontra no sistema tributário atual um obstáculo a ser superado, uma vez que a pulverização das responsabilidades não é acompanhada dos devidos repasses financeiros. A dependência dos

municípios em relação aos governos estaduais e federal impede, geralmente, o tramitar normal da descentralização.

A descentralização da política de meio ambiente deve vir acompanhada de democratização de processos políticos na gestão ambiental, e isso depende da distribuição do poder entre as autoridades centrais, regionais e locais, assim como na autonomia real destas últimas, do grau de participação da sociedade civil e das comunidades rurais na tomada de decisões sobre as estratégias de uso do solo e o aproveitamento dos recursos naturais.

A descentralização político/administrativa acaba forçando a uma mudança nas relações políticas tradicionais, em vista de que a transformação do Estado no plano do poder local, implica também na possibilidade de retirá-lo do controle das elites, que como se sabe, durante muito tempo, se apropriaram do espaço público das prefeituras em proveito próprio. A partir do momento em que começa a existir, a possibilidade real de participação política e democrática da sociedade nos governos municipais, torna-se possível reverter o antigo significado de apropriação privada da administração municipal, no que diz respeito à garantia dos serviços públicos prestados à população, e mais do nunca, no que se refere à democratização das relações entre governo e sociedade. (Siviero, 1995).

Com essa nova perspectiva há uma mudança do processo de tomada de decisão política, pois incorpora as entidades representativas da sociedade civil o que permite ao município uma democratização das decisões políticas, uma vez que o cidadão pode intervir mais diretamente, a partir do momento em que ele passa a ter conhecimento diretamente dos problemas ambientais que o afligem. Os problemas são reais, concretos, na sua vida cotidiana, não necessitando de nenhuma mediação de estruturas políticas mais distantes.

É preciso observar, no entanto, que a distribuição do poder depende das formas de propriedade da terra, assim como das políticas econômicas e das atividades produtivas nas diferentes regiões e localidades, como também das suas tendências para a centralização ou a distribuição espacial. Entender, ainda, que os mecanismos de mercado são insuficientes para gerar as condições de crescimento econômico sustentável sem a intervenção do estado e, estes agentes juntos são incapazes de assegurar bem estar das maiorias e uma distribuição equitativa da riqueza, sem a participação direta da sociedade na gestão de seus recursos produtivos.

A ênfase no planejamento centralizado da economia e na eficácia do mercado deve ser mudado para uma gestão democrática dos recursos da sociedade. Em síntese, é essa a mudança política exigida para dar cumprimento aos dispostos fundamentados na Agenda 21 brasileira.

Por outro lado, os lugares se apresentam mais complexos do que a institucionalização das formas de gerenciamento dos recursos. Por isso, o constante conflito estabelecido entre o Estado, que busca o controle do território e a sociedade, organizada ou não, que estabelece os níveis básicos de relações produtivas, na sua relação com a natureza.

As leis, Decretos, Resoluções e demais regulamentos, não alcançam o caráter histórico e dinâmico da realidade concreta contida no movimento dos lugares. A descentralização das políticas públicas, inclusive de meio ambiente, não garante a gestão democrática do território, em face de que está pautada por mecanismos de gestão que apenas distribui e estabelece critérios de responsabilidades entre os entes federativos. Aliás, da forma que está estabelecido na política de meio ambiente, no Brasil, ainda persistem os mecanismos centralizadores e altamente burocráticos, principalmente nos órgãos gestores e executores.

Como acontece geralmente com os Estudos de Impacto Ambiental e os respectivos Relatórios de Impacto Ambiental, exigidos por legislação competente para o licenciamento de obras de grande porte. Esses relatórios, a despeito da importância que possuem na mitigação de impactos, normalmente possuem estilos padronizados, mesmo analisando casos e situações bem distintas umas das outras, anulando as diferenciações intra-regionais e inter-regionais, não conseguem apreender as complexidades ambientais e sócio-culturais dos lugares, contribuindo para um reducionismo da realidade social, empobrecendo-a e esvaziando-a de conteúdo, dissociando a natureza da história que a constitui. (Teixeira et al, 1998).

Muito embora a recomendação do governo, (MMA, 2000), seja de que a instituição e a generalização dos processos de audiência pública, dentro da sistemática já instituída na elaboração dos RIMAS, deve ser considerada como um recurso que amplia a participação comunitária nas decisões de projetos que afetam o meio ambiente.

Esses princípios e procedimentos deveriam, portanto, expandir-se para abranger a divulgação e a participação comunitária local nos principais projetos de infraestrutura que afetam, direta ou indiretamente, essas comunidades, seus meios de subsistência, à qualidade de vida de seus habitantes, seus recursos cênicos e paisagísticos, o meio natural em que vivem, suas perspectivas de desenvolvimento regional de mais longo prazo. Na prática, entretanto, os projetos continuam a ser licenciados e executados, guardando-se a premissa de que o critério econômico seja o determinante para as decisões, principalmente nos projetos de implantação de pequenas e grandes hidrelétricas.

Existe uma autodeterminação social que escapa às formas de controle do território, em detrimento do aparato institucional. E, neste caso, não é o ente federativo, a partir de um enfoque descentralizador, que vai alcançar um equilíbrio nas relações dos grupos sociais e seu entorno. Mesmo porque, na maioria das vezes, permanece na forma de condução das políticas ambientais, em nível estadual e municipal, a compreensão da necessidade do exercício do controle territorial, a partir de mecanismos coercitivos e punitivos.

É preciso entender o “lugar” como um quadro de referência pragmática de relação entre o sujeito e a realidade de seu entorno. E que essa realidade é formada pelas condições intrínsecas do meio e o mundo externo, do qual lhe vêm solicitações e ordens precisas de ações condicionadas. Nesse sentido, se estabelecem as materializações dos problemas e impactos relacionados às formas de relações históricas da sociedade e a natureza em nível global, que são cartografáveis em escala local. A institucionalização das políticas públicas porém, definem o lugar como um ente federativo, capaz de ser organizado e legitimado na sua menor escala – o município – todo o arcabouço político/administrativo de uma nova ordem.

Mas o lugar é também o teatro e o palco das ações humanas, responsáveis, através da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações da espontaneidade e da criatividade. No lugar, a cooperação e o conflito são à base da vida em comum. A vida social se individualiza no lugar, onde a política se territorializa, com o confronto entre a organização/institucionalização e a espontaneidade. “A ordem global busca impor, a todos os lugares, a sua racionalidade. E os Lugares respondem ao Mundo segundo os diversos modos de sua própria racionalidade.” (Santos (1997, p. 272).

Segundo Tuan (1980), quando o espaço nos é inteiramente familiar, torna-se lugar. Nesse sentido, os lugares ganham outra dimensão no estudo geográfico, particularmente na abordagem da percepção ambiental. Nesta, os lugares transformam-se em paisagens intensamente vividas, possibilitando o desenvolvimento de vínculos, muitas vezes vigorosos entre as pessoas e destas com o meio ambiente.

De acordo com Kohlsdorf (1998), os lugares propõem expectativas aos seus sujeitos, porque a ação recíproca entre os lugares e pessoas será sempre mutuamente transformadora.

Para Amorim Filho (1996), o que caracteriza o aniquilamento, às vezes rápido dos lugares - fornecendo as condições para o processo de *topocídio* - é a absoluta ignorância dos planejadores a respeito das manifestações históricas/culturais e dos vínculos afetivos das pessoas com os lugares. Além desse aspecto, deve se considerar o fato de que,



tradicionalmente, as populações não estão preparadas para participar do processo, facilitando as intervenções externas. Quando, eventualmente, há uma reação contrária dos lugares, o aparato policial, em bases jurídicas e institucionais é, automaticamente, acionado.

A percepção da paisagem emerge, então, como um dos principais argumentos teóricos e metodológicos para a compreensão da complexa interação entre o indivíduo e os lugares, determinando uma nova escala de valores mensuráveis qualitativamente. Isso porque é o homem que percebe e vivencia as paisagens, atribuindo a elas significados e valores. (Machado, 1988).

As leis e demais normatizações ambientais, de certa forma, se comportam como intervenções externas aos lugares, porque insistem em tornar homogêneos os espaços naturais e ainda negligenciam valores subjetivos que são imprescindíveis para se ter uma compreensão do significado atribuído às paisagens humanizadas.

Tradicionalmente, as formas de planejamento do território não só destroem os espaços e as relações econômicas e sociais das pessoas com o lugar. Há toda uma história de vida e, muitas vezes de gerações, construídas de desejos, sonhos e expectativas de um futuro melhor. Esse é um grave equívoco teórico e filosófico, com profundas repercussões nos procedimentos técnicos e na postura dos governantes e instituições que se intitulam públicas, que exige urgência em ser revisto.

O território passa a mediar as relações entre o mundo, à sociedade nacional e a comunidade local. Nesse sentido, o exercício desta ou daquela ação passa a depender da existência neste ou naquele lugar, das condições locais que garantam a eficácia dos respectivos processos. Segundo Santos, (1997: p.271-272), os lugares ganham virtualidades, porque:

Num dado momento, o Mundo escolhe alguns lugares e rejeita outros e, nesse movimento, modifica o conjunto dos lugares e o espaço como um todo. É o Lugar que oferece ao movimento do mundo a possibilidade de sua realização mais eficaz. Para se tornar espaço, o Mundo depende das virtualidades do Lugar... A ordem global busca impor a todos os lugares, uma única racionalidade. E os lugares respondem ao Mundo segundo os diversos modos de sua própria racionalidade.

Essa resposta dos lugares demonstra o choque brutal entre os modelos externos de desenvolvimento e a organização interna do território criando uma certa desordem interna, na medida em que os países aceitam, sem maiores restrições, a tese da globalização a qualquer custo. Agravam-se com isso as tensões em nível do território, que são o resultado de um conjunto de forças estruturais agindo nos lugares. A organização social

nas comunidades locais, a partir da geração de uma cidadania plena pode fazer surgir, como contradição política, uma revanche do território contra a perversidade de seu uso. (Santos, 1999).

Castells (1999), sugere a idéia de uma oposição fundamental na sociedade contemporânea entre duas lógicas espaciais, à do espaço de fluxos e do espaço de lugares. O primeiro organiza a simultaneidade das práticas sociais à distância, por meio do controle dos sistemas de informação e telecomunicação, criando uma lógica abstrata e não natural. O espaço de lugares privilegia a interação social e a organização institucional tendo por base a contigüidade física, reivindicando e defendendo a permanência de seus valores contra a dissolução histórica dos tempos. A maior parcela da experiência e dos significados humanos concentra-se, ainda, no espaço de locais.

Há, contudo, segundo o autor, uma disjunção entre essas duas lógicas espaciais e isto se constitui em um mecanismo básico de dominação em nossas sociedades, porque desloca os principais processos econômicos, simbólicos e políticos da esfera em que o significado social pode ser construído e o controle político do território encontra meios de ser exercido.

O controle do espaço e a ênfase no princípio da localidade, são os componentes básicos do movimento ambientalista em todo o mundo, que vai exigindo gradativamente uma atuação descentralizada do estado. Nesse sentido, o poder não desaparece, como pregam as pessoas que reforçam a tese da participação local. O poder ainda nos governa e ainda nos molda e exerce um domínio sobre nós através de um sistema de geometria variável e de uma geografia desmaterializada. A convivência entre ecologismo popular e a institucionalização do estado nas questões ambientais, faz nascer uma nova forma de relação de poder na sociedade contemporânea, o que de acordo com Castells, (1997, p. 423):

A nova forma de poder reside nos códigos das informações e nas imagens de representação em torno das quais as sociedades reorganizam sus instituições e as pessoas constroem suas vidas e decidem seus comportamentos...O poder ainda disciplina os corpos e silencia as mentes.

Há uma nova política em curso que pode ser denominada de *espaço da comunidade*, (Franco, 1995), que acaba por ser um ganho de um espaço político de atuação. Trata-se do surgimento do espaço de comunidades de pessoas no interior das sociedades de

massa. Essa nova forma de atuação política exige outras formas de arranjos políticos e também favorece ao surgimento de novos sujeitos políticos.

Há uma riqueza imensa nas ações populares dos lugares. As experiências populares nos ensinam que meio ambiente e os recursos naturais são bens de uso comum. È esse o ponto onde meio ambiente e cidadania se encontram de uma forma indissociável.

O efeito descentralizador de uma política de meio ambiente no complexo território brasileiro só poderá adquirir um resultado satisfatório se estiver calcado em relações democráticas, de acesso a informações, ao uso e de equipamentos e técnicas, enfim se a comunidade/sociedade tiver um nível de organização que possa satisfazer essas condições. Nessas condições, a descentralização poderá contribuir significativamente para o desenvolvimento de uma sociedade mais consciente e para uma meio ambiente mais equilibrado.

O problema da sustentabilidade ambiental, nessa perspectiva, é alcançado mediante a uma compreensão do ambiente como a base de organização territorial e suporte material para a construção de uma sociedade mais justa. Em outras palavras, é preciso alcançar a dimensão política da organização territorial, sem a qual, a sociedade permanecerá produzindo sua história, degradando seu ambiente natural sem a garantia de um futuro para os homens.

Para Leff (2000), Perante os desafios da globalização e do conceito capitalista de desenvolvimento sustentável, está emergindo o conceito de desenvolvimento social, como processo compensatório as externalidades ambientais e assim deter o avanço da pobreza em todo o mundo. Para tal intento está se consolidando um consenso cada vez mais amplo, que se situa no nível local, as raízes da sustentabilidade dos ecossistemas, da comunidade e do município, pois é ali que se definem as condições ecológicas, políticas e culturais do desenvolvimento sustentável. Deste modo, coloca-se uma política de fortalecimento das comunidades, para fazer surgir, a partir das bases sociais e populares, a construção de uma globalidade e modernidade alternativas. É, portanto, no nível das comunidades de base que os princípios do ambientalismo adquirem todos os seus sentidos em termos de diversidade e de participação e onde se pode conceber a construção desta nova racionalidade produtiva e pensar em um futuro sustentável e promissor par a sociedade.

De acordo com esse mesmo autor, com a autogestão dos recursos pelas próprias comunidades é possível melhorar as suas condições de subsistência e de sobrevivência, conservando um patrimônio de recursos que assegure condições para se obter um desenvolvimento ecologicamente sustentável, regionalmente equilibrado, socialmente

equitativo e culturalmente diverso. Isso não representa, obviamente, somente uma mudança de ordem técnica, do tipo quem deve controlar e fiscalizar as ações ambientais, mas sim na necessidade de gerar novas formas de avaliação do desenvolvimento, de atribuição de recursos financeiros e de orientação da pesquisa científica e do desenvolvimento tecnológico.

A gestão ambiental, baseada na apropriação social e na valorização cultural dos recursos das comunidades, não pode ser planejada com critérios de cálculo econômico que sustentaram e legitimaram o estilo de desenvolvimento centralizado. A descentralização econômica e de política ambiental implica em “desconcentrar” os princípios teóricos, os instrumentos operativos e os valores sociais que normatizam os critérios da tomada de decisões nas atividades produtivas e nas formas de uso dos recursos com que se abrem novas possibilidades de participação social para seu, dentro de outra racionalidade produtiva.

Isto implica reverter à dependência tecnológica e a sujeição ideológica associadas com a ordem econômica dominante, para mobilizar um potencial ecológico, cultural e tecnológico que gere uma distribuição regional mais equilibrada das atividades produtivas, com novos processos de trabalho e novas formas de satisfazer as necessidades básicas da população.

O que se observa, entretanto, é que a descentralização da política ambiental no Brasil permanece no nível técnico e burocrático, não alcançando a dimensão política inserida na questão ambiental.

## CAPÍTULO 5

### **DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICA AMBIENTAL: PERSPECTIVAS PARA A SUSTENTABILIDADE**

#### **1 Desenvolvimento e Sustentabilidade social**

No estágio de desenvolvimento atual das forças produtivas, os problemas nacionais, muitas vezes se apresentando de forma pontual, são elencados também com acentuadas ameaças ao desenvolvimento sustentável. Portanto, o processo exige mudanças substanciais nos âmbitos internos e externos para se lidar a um só tempo com as questões ambientais, econômicas e sociais.

No Brasil, a despeito do avanço institucional materializado em um conjunto de normas e do esforço de descentralização das políticas ambientais observado nas duas últimas décadas, é inegável a incapacidade do país de avançar sobre as questões econômicas e sociais em nível interno. Mantém-se a secular dependência externa e, a despeito do enorme potencial natural, submete-se às políticas que aprofundam o fosso entre os muito ricos e os muito pobres, até porque, quando se verifica algum esforço, ele não vem agregado a uma autonomia política que forneça os elementos para um desenvolvimento endógeno da economia.

O diagnóstico global feito inicialmente pela Comissão Bruntland (1987), deixa claro que a opção para a sustentabilidade ambiental é, basicamente, de ordem política. As principais questões diagnosticadas em países pobres da África e América Latina, como a concentração fundiária, níveis crescentes de concentração de renda e a drenagem de recursos para pagamento da crescente dívida externa, aumentam a pressão sobre os recursos naturais e respondem pela marginalização de grande parcela da população do processo produtivo. Nesse sentido, da dimensão política da crise, as questões se tornam mais complexas, em virtude das possíveis soluções não se incluírem mais nos limites dos territórios nacionais.

Em relação a essas três questões elencadas, o Brasil não se realizou na medida do necessário para buscar uma política de desenvolvimento sustentável. Mantém-se um alto índice de concentração fundiária em um modelo agro-exportador que exige o rompimento do equilíbrio ambiental, pois tem como base uma produção intensiva e altamente mecanizada através de monoculturas que ocupam vastas áreas, geralmente representativas de

importantes ecossistemas intertropicais. Modelo agropecuário secularmente criticado, por ser ambientalmente perverso e socialmente injusto, além de não representar avanços significativos no aumento da produtividade no campo.

Lopes (1995), ao criticar o modelo agrícola brasileiro, estabelece um paralelo entre a produção alcançada no Brasil e em países com a Índia e a China. Nestes, a partir de planos sustentáveis para a agricultura, através de uma reforma na estrutura fundiária e no desenvolvimento de técnicas que garantiram o aumento da produtividade rural em área já exploradas, foi possível colher, respectivamente, 180 e 530 milhões de toneladas por ano, em média, na década de 90.

A política macro-econômica da chamada *Nova República* impede qualquer tentativa de distribuição de renda no país e, com isso, deixa de impulsionar o crescimento econômico de forma mais homogêneo. O Brasil é o país que apresenta a maior concentração de renda entre 174 nações analisadas pelo relatório publicado em 1999 do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Os 20% mais pobres possuem apenas 2,5% dos rendimentos nacionais, enquanto que os 20% mais ricos concentram 64% da renda total. Segundo ainda o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), cerca de 35% dos brasileiros vivem em situação de pobreza, sendo que destes, aproximadamente 21,5 milhões vivem como indigentes – com renda média mensal inferior a 50 reais.

Em relação à dívida externa brasileira os estudos desenvolvidos mais recentemente (APUBH, ANFIP, 2000), alertam para um aumento considerável da evasão de divisas, provocado pelos sucessivos acordos internacionais feitos entre o governo brasileiro e o sistema financeiro nacional e internacional. Os juros e amortizações, os chamados serviços da dívida pública brasileira, passaram de US\$ 16,8 bilhões em 1995 para uma projeção de US\$ 78 bilhões no ano 2000, saltando de aproximadamente 13% da receita corrente do País para cerca de 32%, o que corresponde a 10% do PIB (Produto Interno Bruto). Nesse sentido, todo o esforço de aumento da riqueza interna é consumido pelos serviços da dívida, inviabilizando os investimentos necessários ao desenvolvimento econômico com equidade social e sustentável ecologicamente.

Esses dados demonstram, finalmente, que em se tratando de premissas básicas para gerar um desenvolvimento sustentável no Brasil, estamos ainda a depender de políticas representativas de um projeto nacional “endógeno” tal qual preconizavam, no século passado, os pioneiros da discussão da questão ambiental no Brasil.

No plano global, as cooperações bilaterais, principalmente na relação Norte-Sul, que deveriam ser intensificadas, estão longe de se efetivarem em práticas políticas

que busquem a superação da pobreza e o respeito aos limites ecológicos, como condição para se alcançar uma sustentabilidade planetária.

Para Becker (1995), o desenvolvimento sustentável não se resume à harmonização da relação economia/ecologia, nem a uma questão técnica. Representa mecanismo de regulação do uso do território que, à semelhança do outras formas de planejamento, tenta ordenar a desordem global. Nesse sentido, ele se torna um instrumento político de legitimação e expansão das atuais forças econômicas.

O Relatório Brundtland tem sido muito criticado por ONG's e ambientalistas dos países do Sul, principalmente por apresentar uma visão a-histórica das necessidades humanas e ignorar as relações desiguais que impõem aos países pobres altos custos ambientais e sociais para o crescimento dos países capitalistas desenvolvidos. Além disso, permeia no relatório a crença nas forças de mercado para resolver os problemas ambientais. “Ele possui um lado ingênuo, ao ignorar a correlação de forças no plano internacional em favor dos países industrializados, as relações desiguais no comércio internacional, o poder das multinacionais”. (VIEIRA, 1997, p. 131).

Em face dessa vinculação estreita entre o conceito de desenvolvimento sustentável e o sistema econômico capitalista, alguns autores discordam da abordagem do crescimento econômico e do avanço tecnológico como redentores do futuro da humanidade.

Para Leff (2000), o capital não dá conta da complexidade das articulações entre sociedade, cultura e natureza. Por isso, o conceito de sustentabilidade ambiental articulado com a necessária regulamentação das leis de mercado se mostra insuficiente para coroar de êxitos o projeto político liberal de globalizar-se sem comprometer as gerações futuras. O discurso da sustentabilidade leva a propugnar por um crescimento sustentado sem uma rigorosa justificação sobre a capacidade de o sistema econômico internalizar as condições ecológicas e sociais – de equilíbrio, equidade, justiça e democracia. O discurso da sustentabilidade busca a perdurabilidade do próprio processo econômico, além de reduzir a condição ecológica, como argumento de satisfação das gerações futuras como fator da reprodução ampliada do lucro.

Numa outra visão de desenvolvimento sustentável, sugere o autor que as diversidades ecológica e cultural apreçam não só como princípios éticos e como valores não mercantilizáveis, mas como verdadeiros potenciais produtivos que integrem um sistema de recursos naturais, tecnológicos, capazes de reorientar a produção para a satisfação das necessidades básicas das populações do terceiro mundo. Dessa forma, pode-se falar em desenvolvimento que respeite o meio ambiente e garanta suprimento para as gerações futuras.

A cultura aparece como fundamento de uma nova sustentabilidade social na medida em que ela converte em parte integral das condições gerais da produção, no sentido de que a preservação das identidades étnicas e seus valores culturais, assim como a gestão participativa das próprias comunidades em seu ambiente, seja uma condição para a conservação ecológica da base de recursos para um desenvolvimento sustentável.

Isto leva a pensar os processos culturais a partir das identidades étnicas que subjazem à organização produtiva das diferentes formações socioeconômicas, e a reconhecer os direitos das comunidades à apropriação, manejo e usufruto de seu patrimônio de recursos e de seu espaço territorial. (LEFF, 2000, p.127).

Dessa forma, os princípios da diversidade cultural e da racionalidade ambiental fundamentam a construção de um novo conceito de produtividade sustentável, que rompe a oposição entre conservação e crescimento colocados nos tempos atuais. Além disso, sustenta o autor:

A racionalidade ambiental gera espaços de produção sustentada, fundados na gestão participativa dos povos e na capacidade ecológica de sustentação da base de recursos de cada região. Estes processos estruturam um sistema de recursos naturais culturalmente definido e geram um conjunto de práticas de produção e consumo sustentados e sustentáveis a longo prazo. (LEFF, 2000, P.128).

Nesta perspectiva do desenvolvimento sustentável, conservação e desenvolvimento não se opõem. Pelo contrário, vai-se construindo o suporte material da organização cultural e ecossistêmica, no qual se enraíza um processo de desenvolvimento ecologicamente equilibrado, economicamente sustentado e socialmente justo e equitativo.

Para Diegues (1995), o conceito de “sociedades sustentáveis” seria mais adequado pois,

Possibilita a cada sociedade definir seus padrões de produção e consumo, bem como seu nível de vida, a partir de sua cultura, de seu desenvolvimento histórico e de seu ambiente natural. Abandona-se o modelo insustentável das sociedades industrializadas em favor da possibilidade de existência de uma diversidade de sociedades sustentáveis, baseadas no princípio da sustentabilidade ecológica, econômica, social e política. (DIEGUES, 1995 Apud<sup>15</sup> VIEIRA, 1997: p.131).

O sistema capitalista pôs em evidência uma crise que distancia o homem de sua natureza através da destruição de outras relações sócio/culturais em nome de uma tecnosfera cada vez mais instrumentalizadora da natureza.

Mas, justamente neste momento de crise, observamos um esforço de resgate de outras culturas que buscam a valorização do modo de vida de outros povos, desde a recuperação da filosofia dos orientais até o respeito do modo de pensar e agir dos ianomâmis.

---

<sup>15</sup> DIEGUES, Antônio Carlos. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: Nupaub, 1995.



Para Gonçalves (2000), este resgate é extremamente importante, não só porque nestas culturas estão as soluções dos problemas da humanidade, mas, simplesmente, porque a aceitação das suas diferenças nos permite reconhecer que o nosso projeto não é o único, nem tampouco o melhor.

Segundo Sachs (1995), estamos vivendo uma crise social nova, em que assistimos uma “terceiromundialização” do Planeta, em que a exclusão social, segregação espacial, a pobreza, etc., estão também no centro do debate dos países industriais. Se se tem uma pobreza globalizada, a crise sócio-ambiental também é global. A expressão *desenvolvimento sustentável* gera muita confusão entre o antigo conceito econômico auto-sustentado e não define com clareza de que sustentabilidade se está falando - ecológica, social ou econômica. Segundo o autor, mais dois critérios devem ser levados em consideração para se pensar numa sociedade global sustentável: o critério cultural – o qual negaria formas de desenvolvimento não correspondentes às manifestações culturais de um dado grupo ou povo; e o critério de sustentabilidade espacial-territorial – correspondente ao problemas da má distribuição dos homens e suas atividades no planeta.

Já para Guatarri (1990), é preciso sair do campo de observação meramente tecnocrática da questão ambiental. Para tanto, deve-se criar uma articulação ético-política entre as três instâncias básicas dos registros ecológicos: *o do meio ambiente, o das relações sociais e o da subjetividade humana*.

O que está em questão é a maneira de viver daqui para frente no contexto das mutações tecno-científicas e do considerável crescimento demográfico. Com o trabalho social tendo como finalidade uma economia de lucro e concentração de renda, as relações de poder só podem levar a sociedade a dramáticos impasses em todo o mundo. Uma nova ordem que possa responder à atual crise ecológica deve operar um processo de revolução, como expressa Guatarri, (1990, p. 07):

Não haverá verdadeira resposta à crise ecológica a não ser em escala planetária e com a condição de que se opere uma autêntica revolução política, social e cultural reorientando os objetivos da produção de bens materiais e imateriais. Essa revolução deverá concernir, portanto, não só a relação de forças visível em grande escala, mas também aos domínios moleculares de sensibilidade, de inteligência e de desejo.

Os homens estão condenados à vida comunitária e social e a natureza é condição e fundamento dessa nova relação. É preciso inventar, com o pé no chão, um outro modo de viver entre os homens e a natureza e forjar, em torno destes a quem têm sido

negados todos os bens e valores produzidos pelo conjunto da sociedade, o corpo e o espírito de um novo homem.

Esse projeto deve ser perseguido a partir de um agir responsável diante dos outros e da natureza, tendo como princípio básico uma “ética da sustentabilidade”, o que seria para Gonçalves, (2000, p. 57-58):

A ética na medida que coloca o sentido de refletirmos sobre os efeitos de nossos atos; que nos indica que nossos atos individuais devem estar de acordo com o bem comum e, quando confrontada com várias culturas diferentes, deve reconhecer que o universal humano pode emanar de diferentes matrizes do que seja o bem comum, nos coloca sempre diante de termos que decidir, nas circunstâncias concretas da vida, sobre o próprio sentido de nossas práticas, reinventando permanentemente o que seja esse próprio bem comum e o lugar de cada um nessa construção.

Para Marrul Filho (2000), também a sustentabilidade ambiental não se constitui em um problema técnico a ser resolvido no âmbito do progresso econômico. É uma visão de futuro que deverá guiar o foco de novas atenções para valores e princípios éticos e morais, os quais coloque os seres humanos no centro e na razão de um novo projeto civilizatório.

Este novo projeto civilizatório deve ser: ambientalmente sustentável no acesso e uso dos recursos naturais e na preservação da biodiversidade; socialmente sustentável na redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover a justiça e a equidade; culturalmente sustentável na preservação da diversidade em seu sentido mais amplo, quer dizer a preservação de valores, práticas e símbolos que determinam a integração nacional através dos tempos; e, politicamente sustentável ao aprofundar a democracia e garantir o acesso e a participação de todos na tomada de decisões públicas. (GUIMARAES, 1998:54 apud MARRUL FILHO, 2000, p.122).

Da mesma forma, este novo projeto deve ser orientado por uma nova ética do crescimento, na qual os objetivos econômicos de progresso se subordinem às leis de funcionamento dos sistemas naturais e aos critérios de respeito à dignidade humana e de melhora da qualidade de vida das pessoas.

Na realidade, as condições econômicas e sociais colocam limites para a prática do princípio básicos do desenvolvimento sustentável. Falar em desenvolvimento remete-nos, no presente tempo histórico, no desenvolvimento econômico da sociedade capitalista, organizada essencialmente a partir da acumulação privada de capital, de um sistema de classes sociais e de uma base de expansão a partir do aumento progressivo do consumo. Trata-se, portanto, de um processo desigual, tanto em nível das relações internacionais quanto na dinâmica interna de cada país.

Se nos anos setenta, a crise ambiental levou a proclamar a necessidade de travar o crescimento antes que se atingisse o colapso ecológico, nos anos noventa, a dialética da questão ambiental produziu a sua negação: hoje o discurso neoliberal afirma o desaparecimento da contradição entre ambiente e crescimento. Os mecanismos de mercado são propostos como o meio mais acertado e eficaz para internalizar as condições ecológicas e os valores ambientais ao processo de crescimento econômico. Na perspectiva neoliberal, os problemas ecológicos não surgem como resultado da acumulação de capital, nem por falhas de mercado, mas por não se haver atribuído direitos de propriedade e preços aos bens comuns. Uma vez que seja feito isto, as milagrosas leis de mercado encarregam-se de justar os desequilíbrios ecológicos e as diferenças sociais gerando a equidade e sustentabilidade.

Com isso, segundo Leff (2000), a noção de sustentabilidade foi-se divulgando e vulgarizando até fazer parte do discurso oficial e da linguagem comum. Contudo, para além do mimetismo discursivo que gerou a retórica do crescimento sustentável ou duradouro, não se conseguiu um sentido conceitual e prático capaz de unificar as vias de transição para a sustentabilidade. Prova disso, são os desacordos internacionais sobre os instrumentos jurídicos que conduzissem essa transição até a pretendida sustentabilidade global.

Para Giansanti (1998), a garantia da sustentabilidade do património natural, aliada a um desenvolvimento económico e social pleno supõe alguns desafios: o primeiro deles é o de abandonar a ilusão de que o jogo de forças dos agentes sociais está disposto a repartir a riqueza produzida; em segundo lugar, de que os países pobres poderão obter uma posição de força nas relações económicas internacionais. Dessa forma, assinala o autor que o conceito de desenvolvimento sustentável remete-nos a um exame crítico da noção de necessidades e de padrões de consumo atuais, revendo as finalidades da produção económica e os valores sociais predominantes, o que envolve também profundas mudanças nas atitudes individuais.

A partir da década de 60, o mundo passou a se preocupar com as reais possibilidades de grandes catástrofes ambientais e os limites para o contínuo crescimento foram amplamente divulgados no início da década de 70, em Estocolmo. As políticas oficiais, traduzidas em mecanismos de regulação e controle, passaram a ser exigidas, tanto em nível das relações internacionais, como também para discriminar as formas de exploração dos recursos naturais no interior dos países. Houve um imenso esforço de adaptação das leis de mercado à exploração racional dos recursos naturais. Observamos, que atualmente, as Certificações de Qualidade Ambiental – séries ISO 9000 e ISO 14000 – são adaptadas em

todas as grandes empresas do mundo e servem de parâmetros para a busca de uma produção baseada no conceito de desenvolvimento sustentável.

A crise global estampada por ocasião da Conferência de Estocolmo, no início da década de 70, alimentou as diversas correntes teóricas e metodológicas, abrindo um debate entre posições que genericamente podem ser caracterizadas como *ecossocialistas e ecocapitalistas*. A possibilidade, entretanto, de superação da crise colocada ultrapassou os limites duais das propostas iniciais e se apresentou como uma gama variada de estudos multidisciplinares, que contribuíram para, se não resolver a crise sócio-ambiental, pelo menos, reaproximou as ciências naturais e as ciências sociais, quebrando um elo positivista da corrente científica que teimava em dar contornos exatos à questão ambiental, a qual se afirma hoje, em uma questão sócio-ambiental.

Os instrumentos reguladores da política de meio ambiente, em qualquer nível de atuação, são representativos dos modelos tradicionais das relações sócio/naturais e têm a função de formalizar e legitimar os mecanismos de gestão, planejamento e controle do processo produtivo em um mundo cada vez mais globalizado. Permanecendo no nível formal das relações de mercado, tais instrumentos não alcançam as complexidades inerentes às variadas formas de relações entre a sociedade e a natureza.

O ambientalismo, enquanto movimento catalisador, teve e tem o mérito de tornar explícita a crise ambiental e social por que passa a sociedade contemporânea. Esses movimentos, sobretudo com a atuação de entidades não-governamentais, têm ampliado esse conceito de sustentabilidade ambiental e tentando desvinculá-lo da solução capitalista da crise ecológica.

O Brasil, país secularmente castigado por um modelo agro-exportador altamente excludente e cíclico, e realizando-se desde o pós-guerra no mito desenvolvimentista – transição de país subdesenvolvido a uma economia industrial desenvolvida - conseguiu atingir destaque no cenário econômico mundial ao chegar a 9ª economia do mundo. Esse esforço de desenvolvimento, entretanto, resultou em uma dilapidação extrema dos recursos naturais e uma grande concentração de renda.

O século XXI está a exigir, portanto, novos mecanismos de regulamentação para o uso do território, com os quais, além do respeito à biodiversidade da natureza, deve haver respeito à diversidade da natureza humana e romper com o ciclo de legitimação da miséria no mundo, certamente, a maior catástrofe ambiental do planeta.

No plano teórico, há a perspectiva de se abandonar o conceito de desenvolvimento sustentável como categoria econômica restrita às novas tecnologias e

subordinação à manutenção dos níveis de consumo da economia de mercado. Como conceito de amplitude política, entretanto, ele pode nortear novas formas de relações entre a sociedade e a natureza respeitando os condicionantes naturais, históricos e culturais da sociedade. A biodiversidade natural e a heterogeneidade dos diversos povos do planeta seriam os elementos essenciais para a garantia de um futuro melhor para os homens.

Uma breve incursão sobre a temática relacionada à questão ambiental é suficiente para verificarmos a grave crise da sociedade industrial contemporânea. As várias formas de agressão ao homem e à natureza colocam, definitivamente, limites ao contínuo crescimento econômico baseado na acumulação capitalista da produção social. A crise, porém, apresenta-se também como uma oportunidade para que novas formas de interpretação da realidade possam servir de parâmetros para a manutenção da vida, em todas as suas dimensões, para as próximas gerações. Esses parâmetros devem pautar por uma relação mais ética, socialmente mais justa e ambientalmente correta.

## **2 Perspectivas para a sustentabilidade social no Brasil**

A crise ambiental contemporânea não está dissociada da forma de concepção e da função histórica que cumpriu o vasto território brasileiro, desde a sua descoberta pelos europeus. O saque e a pilhagem das riquezas naturais inicialmente e, depois a estagnação econômica, que ficava no rastro dos ciclos econômicos, comprovou o caráter exploratório do colonialismo no Brasil.

Estes ciclos, até mesmo pela relativa rapidez com que deixavam suas marcas no território, influenciaram o surgimento das primeiras idéias preservacionistas no Brasil. Intelectuais e influentes políticos do início do século XIX registraram suas indignações diante da destruição sistemática das florestas e já indicavam a necessidade de algum instrumento de controle, principalmente em relação à exploração indiscriminada da Mata Atlântica.

Para o naturalismo preservacionista, que fundou a base oficial do ambientalismo no Brasil até aproximadamente meados do século XX, a partir fundamentalmente de idéias e ideais europeus e americanos, proteger a natureza era abrir possibilidades de afastá-la do homem, criando áreas preservadas e intocadas pela civilização, mesmo que nessas áreas estivessem presentes homens e mulheres “não civilizados”, como povos indígenas, caiçaras, extrativistas, etc.

O mito desenvolvimentista, preconizado pela política de Integração Nacional a partir do Governo de Getúlio Vargas, gerou internamente a expectativa e a euforia do progresso, justificando mais uma vez uma maciça exploração predatória da natureza no Brasil. Essa mesma tese, que não foi diferente nos governos posteriores, marcou o posicionamento do governo brasileiro nos primeiros tratados mundiais de meio ambiente, no caso da primeira Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo no ano de 1972.

Naquele momento, os representantes do governo brasileiro defenderam como prioridade o desenvolvimento de garantias bilaterais para o crescimento econômico dos países subdesenvolvidos, justificando que as preocupações com os problemas ambientais deveriam ser pauta exclusiva dos países ricos, como responsáveis que foram e são pelos índices de degradação ambiental, marcadamente em face do aumento dos índices planetários de poluição industrial.

Durante a década de 1970, a Organização das Nações Unidas passou a organizar comissões temáticas sobre a problemática ambiental e determinou que, também em nível interno, os países desenvolvessem políticas públicas que fossem de encontro ao controle sobre os processos de degradação ambiental.

No Brasil, em que pese algumas iniciativas individuais feitas anteriormente pelos estados mais industrializados como São Paulo e Rio de Janeiro, foi somente no início da década de 1980 que se delineou uma política ambiental que buscasse a abrangência do território nacional.

Essa política foi inicialmente definida pela Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que além de instituir a Política Nacional de Meio Ambiente, teve o mérito de tratar a questão de forma abrangente no país, guardando o objetivo claro de descentralização da gestão ambiental. Para nortear a política e congregar os interesses relacionados ao meio ambiente foi criado também o Sistema Nacional de Meio Ambiente, que seria constituído pelos órgãos e entidades ligadas ao meio ambiente de todas as esferas da administração pública.

O funcionamento de uma macro-política ambiental, entretanto, dependeria de uma articulação entre os organismos públicos, um plano de ação governamental que integraria a União, os Estados e os Municípios, a partir de um processo de descentralização federativa que, duas décadas depois ainda não se completou, permanecendo conflitos de competência na gestão das políticas de meio ambiente.

Viola e Leis (1992), assinalam uma mudança substancial do enfoque dado às questões ambientais no Brasil, a partir da metade da década de 1980 e, sobretudo depois das influências da Conferência Mundial realizada no Rio de Janeiro em 1992. Trata-se da passagem do ambientalismo bissetorial para um ambientalismo multissetorial, voltado para o desenvolvimento sustentado, com o enfoque centrado na realização de um amplo projeto sintetizado nas Agendas 21. Abarcando e aprofundando o conceito de *desenvolvimento sustentável*, a Agenda 21 consolidou a idéia de que o desenvolvimento e a conservação do meio ambiente devem constituir um binômio indissolúvel, que promova a ruptura do antigo padrão de crescimento econômico, tornando compatíveis duas grandes aspirações desse final de século: o direito ao desenvolvimento - sobretudo para os países que permanecem em patamares insatisfatórios de renda e de riqueza, e o direito ao usufruto da vida em ambiente saudável pelas futuras gerações.

A década que se seguiu à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente – a Rio – 92, foi de um intenso debate interno para a consolidação de uma política de meio ambiente que atendesse às expectativas internas e que desse crédito ao país para negociar os avanços necessários, as ações práticas em uma agenda global de desenvolvimento, a ser discutida em Joannesburgo na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – a Rio + 10.

A Conferência Mundial de Johannesburgo foi preparada para que os países participantes ratificassem os protocolos anteriores, principalmente a Convenção sobre a Biodiversidade e o Protocolo de Kioto, sobre mudanças climáticas. Há um consenso de que os resultados da Rio + 10 frustraram as expectativas do mundo, porque não se consolidou nenhuma medida concreta para a diminuição da pressão sobre os recursos naturais não renováveis e declínio dos índices de poluição e muito menos mecanismos de combate à pobreza no planeta.

No âmbito das políticas de meio ambiente, voltadas para a e controle de qualidade no mercado produtivo, sobretudo do setor industrial, estas se mostraram mais eficientes, desenvolvendo em nível mundial instituições e organizações encarregadas de regular, normatizar e padronizar os procedimentos. O principal argumento é a preocupação com o meio ambiente, porém, os empresários perceberam os benefícios de uma política ambientalmente correta, tanto os de ordem econômica, quanto na melhoria da imagem da empresa.

No nível interno, enquanto não se realiza esse amplo pacto federativo na gestão das políticas públicas de meio ambiente, permanecem ações regionais isoladas na defesa e proteção de ambientes naturais ameaçados por processos produtivos, principalmente na agricultura, que insistem em ampliar a produção mediante a incorporação indiscriminada de novas áreas.

A grande região ocupada pelos cerrados, deliberadamente discriminada pelas políticas de meio ambiente em estruturação no país, ainda se presta a ser indicada como a fronteira agrícola a ser ocupada, em uma área superior a 120 milhões de hectares cultiváveis, à disposição para a oferta de grãos e de carnes, sinalizando aos agentes econômicos para um ambiente onde se acredita na valorização dos sistemas naturais simplificados (e destruídos) voltados à produção de *commodities*.

Para os signatários da proposta da Agenda 21 brasileira uma estratégia de desenvolvimento sustentável para os cerrados deve possuir três componentes básicos: em primeiro lugar deve-se levar em consideração que o fortalecimento da agricultura do cerrado tem que passar pela recuperação das áreas de pastagem degradadas; a segunda estratégia consiste no aproveitamento econômico dos recursos locais e em terceiro lugar deve-se mudar a visão do cerrado como fronteira agrícola, o que está fundamentado na depreciação cultural, política e econômica não só dos recursos, mas também das capacidades locais que poderiam voltar-se à sua valorização.

O Estado de Goiás organiza tardiamente a sua política de meio ambiente, apesar de registros históricos informarem processos de degradação ambiental que atravessaram os mais de três séculos de história. Essa relativa demora em estabelecer-se de fato como agente de gestão da política ambiental em território goiano, deixou o IBAMA ainda com amplas margens de atuação, além do que alguns municípios passaram a discutir e atuar – principalmente depois da promulgação da Constituição de 1988, sobre os problemas ambientais de suas respectivas jurisdições.

A possível integração da gestão ambiental em território goiano passa pelo estabelecimento de um diálogo constante entre as três esferas de atuação - que ainda permanece no nível burocrático -, pela dotação técnica, política e econômica de todos os municípios. As entrevistas responderam positivamente à tese do conflito de gestão instituído e nas dificuldades de superação dos problemas ambientais apresentados, sobretudo aos municípios, que devem arcar com um imenso passivo ambiental deixado pelo avanço do “progresso”. Nestes, ficou patente a preocupação das autoridades, que estão à frente das



pastas de meio ambiente, diante das imensas tarefas que lhes cabem e do pouco respaldo político que ainda possuem.

Levando-se em consideração as questões de ordem políticas, culturais, históricas, econômicas, sociais e naturais que envolvem a municipalidade no território brasileiro, pode-se afirmar que a tarefa integradora e cooperativa da gestão ambiental está distante de se completar. Além disso, a descentralização da política de meio ambiente deve vir acompanhada da democratização dos processos políticos na gestão ambiental, e isso depende da distribuição do poder entre as autoridades centrais, regionais e locais, assim como na autonomia real destas últimas, do grau de participação da sociedade civil e das comunidades locais na tomada de decisões sobre as estratégias de uso do solo e o aproveitamento dos recursos naturais. Dessa maneira, a descentralização das políticas públicas de meio ambiente poderão contribuir significativamente para o desenvolvimento de uma sociedade mais consciente e para um meio ambiente mais equilibrado.

Permanecendo no nível formal e burocrático, portanto, a descentralização da política ambiental não alcança a complexidade existente nos lugares, que não são necessariamente nenhum dos entes federativos que se completam institucionalmente. Ao contrário, o lugar, como palco privilegiado das ações, vivências e emoções humanas, reage muitas vezes ao processo perverso de normatização de seu uso. Em outras palavras, é preciso alcançar a dimensão política da territorialidade do lugar, sem a qual, a sociedade permanecerá produzindo sua história, contrariando as instituições, degradando seu ambiente natural e sem a garantia de um futuro digno para as gerações futuras.

A perspectiva para uma sustentabilidade planetária passa pelo entendimento de que a qualidade do desenvolvimento não pode ter como medida o ritmo de crescimento do PIB e que ela resulta de uma complexa equação onde entram as instituições, os valores, a educação e a saúde, as políticas públicas, e o consenso da sociedade e nenhum setor, separadamente, promove o desenvolvimento. (Oliveira & Machado, 2003).

Entendemos, finalmente, que este estudo deverá ser ampliado em outras pesquisas envolvendo levantamentos que possam demonstrar, em nível local, o impacto desse processo de descentralização em curso no território brasileiro. Cada um dos municípios se constitui em uma complexa realidade a ser desvendada, investigada. Esse nosso esforço inicial será extremamente recompensado se puder influenciar outras pesquisas e abrir novos caminhos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT/GANA – Grupo de Apoio a Normalização Ambiental. **O Brasil e a futura série ISO 14.000**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1994.

AB'SABER, Aziz Nacib. Os Domínios Morfoclimáticos da América do Sul. **Geomorfologia**, São Paulo, IGEO/USP n. 52, p. 1-20, 1977.

\_\_\_\_\_. Contribuição a Geomorfologia da Área dos Cerrados. In: FERRI, Mário Guimarães (org.). In: SIMPÓSIO SOBRE O CERRADO, 1., 1963, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EDUSP, 1963. p. 117-124.

A EXPLORAÇÃO não planejada. **O Popular**. Goiânia, 26 de agosto de 1990. Cidade/Estado, p.18.

ALHO, Cleber J. R. Distribuição da Fauna num Gradiente de Recurso em Mosaico. In: NOVAES PINTO, Maria (org.). **Cerrado: Caracterização, Ocupação e Perspectivas**. Brasília: UNB/SEMATEC, 1990. p. 205-256.

ALMEIDA, Luciana Togeiro de. **Política ambiental: uma análise econômica**. São Paulo: Papirus e Editora da UNESP, 1998.

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. Topofilia, Topofobia e Topocídio em Minas Gerais. In: DEL RIO, V. e OLIVEIRA, L. (org.). **Percepção Ambiental: A Experiência Brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996 p.139 - 152.

ANGELO, Cláudio. Cúpula Mundial termina em decepção. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 05 de set. 2002. Caderno de ciências. p. A16.

ARAGÃO, Luís Tarley. Ocupação Humana no Cerrado de Brasília. In: NOVAES PINTO, Maria (org.). **Cerrado: Caracterização, Ocupação e Perspectivas**. Brasília: UNB/SEMATEC, 1990. p. 163-180.

ÁREA SEM RESERVA LEGAL não terá empréstimo. **O Popular**, Goiânia, 06 set.1995, p. 14A.

ARTIAGA, Zoroastro. Necessidade do Reflorestamento. **Revista Oeste**. Ano III, Goiânia, novembro de 1944, n. 22 p. 28-29.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: elaboração de referencias bibliográficas. Rio de Janeiro, 2000.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**: apresentação de citações em documentos. Rio de Janeiro, 2001.

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE DEFESA DO AMBIENTE - AMDA. Cerco ao Setor Guseiro reduz a destruição de Mata Nativa. **Ambiente Hoje**, Belo Horizonte, Ano VI, nº 22, nov/dez. 1994.

ASSUNÇÃO, Maria. O Reflorestamento do cerrado é um grande engodo. **O Popular**. Goiânia, 06 de dez. 1998, p. 4B.

BACHA, Carlos J. Caetano. Gestão Florestal no Paraná. In: LOPES, Ignez Vidigal (org.) et al. **Gestão Ambiental no Brasil: experiência e sucesso**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996. p. 155-182.

BARBIERO, Alan. Brasis ou Brasil? Reflexões para uma Sociologia da Ambigüidade Brasileira. **Universidade e Sociedade** - Revista da Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior – ANDES, Brasília – DF, v. 9, n.20, p. 11-14, 1999.

BARBOSA, Altair Sales, NASCIMENTO, Itaboraí Velasco. Processos Culturais Associados à Vegetação do Cerrado. In: NOVAES PINTO, Maria (org.) **Cerrado: Caracterização Ocupação e Perspectivas**. Brasília: UNB/SEMATEC, 1990. p. 146 - 162.

BECKER, Berta K. A (des)ordem global, o desenvolvimento sustentável e a Amazônia. In: \_\_\_\_\_ et al (orgs.). **Geografia e Meio Ambiente no Brasil**. São Paulo: HUCITEC/UGI, 1995, p. 46-64.

BERTRAN, Paulo. **Uma Introdução à História Econômica do Centro-Oeste do Brasil**. Brasília: CODEPLAN/UCG, 1988.

BITTENCOURT, Silvana. O equilíbrio da vida é tratado como lixo. **O Popular**, Goiânia, 16 de junho de 1991, p. 07.

BORGES, Barsanufu Gomides. **Goiás nos Quadros da Economia Nacional: 1930-1960**. Goiânia: CEGRAF/UFG, 2000.

BRASIL - Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio ambiente e Desenvolvimento – CIMA. **Subsídios Técnicos para a Elaboração do Relatório Nacional do Brasil para a CNUMAD**. Brasília, 1991. (versão preliminar).

BRASIL - Ministério do Interior. Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste- SUDECO. **Plano de desenvolvimento da região Centro-Oeste**. Brasília: Centro gráfico do Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis & Consórcio Sodontécnica/Crescente Fértil. **Infra-estrutura e integração regional**. Brasília, 1999. (Estratégias de Elaboração e Implementação da Agenda 21 Brasileira). Disponível em : > <http://www.mma.Gov. Br.>>. Acesso em agosto de 2001.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis & Consórcio Museu Emílio Goeldi. **Agricultura sustentável**. Brasília, 2000. (Estratégias de Elaboração e Implementação da Agenda 21 Brasileira). Disponível em : > <http://www.mma.Gov. Br.>>. Acesso em agosto de 2001.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis & Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH. **Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira**. Brasília, 2000. (Estratégias de Elaboração e Implementação da Agenda 21 Brasileira). Disponível em : > <http://www.mma.Gov. Br.>>. Acesso em agosto de 2001.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis & Consórcio CDS/UnB/Abipti. **Ciência & tecnologia para o desenvolvimento sustentável**. Brasília, 2000. (Estratégias de Elaboração e Implementação da Agenda 21 Brasileira). Disponível em : > <http://www.mma.Gov. Br.>>. Acesso em agosto de 2001.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis & Consórcio TC/BR/FUNATURA. **Gestão dos Recursos Naturais: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira**. Brasília, 2000. (Estratégias de Elaboração e Implementação da Agenda 21 Brasileira). Disponível em : > <http://www.mma.Gov. Br.>>. Acesso em agosto de 2001.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis & Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH. **Redução das desigualdades sociais**. Brasília, 2000. (Estratégias de Elaboração e Implementação da Agenda 21 Brasileira). Disponível em : > <http://www.mma.Gov. Br.>>. Acesso em agosto de 2001.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente- MMA – **Construindo a Agenda 21 Local**. Brasília: MMA, 2000. disponível em [agenda21@mma.gov.br](mailto:agenda21@mma.gov.br), acesso em agosto de 2001.

BRAZIL, Americano do. A vegetação e a fertilidade do solo goyano. In: **A Informação Goiana**. Rio de Janeiro, anno I, vol. I, n. 1, agosto de 1917. Não paginado.

CAMARGO, Aspásia. **A Descentralização e o Meio Ambiente**. Brasília: IBAMA, 1996. (Série Meio Ambiente em Debate, n. 04).

CAMPANHOLA, Clayton. Gestão Ambiental e Crescimento Econômico. In: **I Simpósio Ambientalista Brasileiro no Cerrado. Contribuição para um Novo Modelo de Desenvolvimento**. Goiânia: CEGRAF/UFG, 1995. p. 37-58.

CANTANHÊDE, Eliane. Derrota deixa presidente frustrado. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 04 de set. 2002. Caderno de ciências, p. A9.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro. Desenvolvimento insustentável. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 24 de ago. 2002. Caderno Especial, p. 6.

CASSETI, Valter. A Essência da Questão Ambiental. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 11, n.1, pg. 1-23, jan/dez. 1991.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 2).

CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli de. **Meio Ambiente e Políticas Públicas: a atuação da FEEMA no controle da poluição industrial**. 1987. 235 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas –SP.

CARVALHO, Roberto Barros, MUNIZ, Marise. Árvore no Chão ou Enxofre no Ar? O Dilema da Siderurgia em Minas Gerais. **Ciência Hoje**, Belo Horizonte, SBPC, v.20, n.20, p. 38 – 47, maio de 1996.

CHAVES, Manoel Rodrigues. Cerrado Brasileiro: Principais Fatores Norteadores de sua Ocupação. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, n.16, p. 198-213, set. 1994.

\_\_\_\_\_. **A Devastação Legal do Cerrado e a Produção de Carvão Vegetal em Catalão-GO**. 1998. 139 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). – Pós-Graduação em Geografia UNESP - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente-SP, 1998.

\_\_\_\_\_. A Exploração Legal do Cerrado Brasileiro. **Espaço em Revista**. Catalão-GO, v. 2, n. 2, p. 27-35, 1999.

CAVALVANTE, Clóvis. (org.). **Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez & fundação Joaquim Nabuco, 1996.

Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CMMAD. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONSULTORIA PLANEJAMENTO E ASSESSORIA FLORESTAL- CONFLORA, et all. **Diagnóstico e Avaliação do Setor Florestal Brasileiro: Relatório do Estado de Goiás**. Goiânia, 1993. (versão Preliminar).

CORREA, Roberto Lobato. Região: Globalização Pluralidade e Persistência Conceitual. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, 5., Curitiba. **Anais...** Curitiba: AGB, 1994, v.1, p. 215-226.

COSTA, Odorico. Fatos históricos de Goiaz. In: **Oeste**, Goiânia, ano II, n. 08, p. 05, setembro de 1943.

\_\_\_\_\_. A descoberta das minas de Goiaz. In: **Oeste**, Goiânia, o III, n. 18, p. 18, julho de 1944.

COSTA, Castro. O sentido Ideológico de Goiânia. **Oeste**, Goiânia, ano I, n. 1, p. 3 -4, julho de 1942.

DAVIDOVICH, Fany Rachel. Comentário a Respeito da Questão Ambiental e de suas Relações com o Espaço Urbano. In: BECKER, Berta et all. **Brasil Uma Visão Geográfica nos Anos 80**. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.

DIAS, Bráulio Ferreira. Conservação da Natureza no Cerrado Brasileiro. In: NOVAES PINTO, Maria (org.). **Cerrado: Caracterização, Ocupação e Perspectivas**. Brasília: UnB/SEMATEC, 1990.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: Hucitec, 1998.

EUCALIPTO doado em troca de cerrado. **O Popular**. Goiânia, 06 de dezembro de 1998. Caderno Cidades, p. 5B.

EITEN. George. Vegetação do Cerrado. In: NOVAES PINTO, Maria (org.). **Cerrado: Caracterização, Ocupação e Perspectivas**. Brasília: UNB/SEMATEC, 1990. p. 9-66.

ESTADO DE GOIÁS. Agência Ambiental de Goiás. **Síntese Histórica da Agência Ambiental**. Goiânia, 2001. Disponível em <http://www.agenciaambiental.go.gov.br>. Acessado em agosto de 2001.

ESTADO DE GOIÁS. Agência Ambiental de Goiás. **Programa de Ações Ambientais Integradas**. Goiânia, 2002. Disponível em <http://www.agenciaambiental.go.gov.br>. Acessado em junho de 2002.

ESTADO de GOIÁS. Poder Executivo. **Diário Oficial**. Goiânia, ano 248 nº 27330, de 30 de dezembro de 1994.

ESTADO de GOIÁS, Poder Executivo. **Lei n. 12596 - 14 março 1995**. Institui a Polícia Florestal do Estado de Goiás e dá outras providências. Goiânia, [s. n.], 1995 (mimeografado).

ESTEVAM, Luis Antônio. **O tempo da transformação**: estrutura e dinâmica na formação econômica de Goiás, 1997. Tese. (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1997.

FERREIRA, Idelvone Mendes. **As relações morfoopedológicas em formações superficiais de cimeira**. O exemplo do Complexo Dômico de Catalão-GO. Dissertação (Mestrado em Geociências). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1993.

FERREIRA, Leila da Costa, FERREIRA, Lúcia da Costa. Limites ecossistêmicos: novos dilemas e desafios para o Estado e para a sociedade. In: HOGAN, D. J. e VIEIRA, P. F. (Orgs). **Dilemas sócio-Ambientais e Desenvolvimento Sustentável**. Campinas: UNICAMP, 1992. p. 13-36.

FERREIRA, Leila da Costa. **Estado e Ecologia**: novos dilemas e desafios (A política ambiental no Estado de São Paulo). 1992. 284 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas - SP, 1992.

\_\_\_\_\_. A política ambiental no Brasil. In: MARTINE, George. (Org). **População, Meio Ambiente e Desenvolvimento: verdades e contradições**. Campinas: Unicamp, 1996. p. 171- 182.

\_\_\_\_\_. **A Questão Ambiental**: Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1998.

FERRI, Mário Guimarães. Histórico dos Trabalhos Botânicos Sobre o Cerrado. In: \_\_\_\_\_ (org.). **SIMPÓSIO SOBRE O CERRADO**, 1., 1963, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EDUSP, 1963. p. 15 - 50.

FRANCO, Augusto de. **Ação Local**: a nova política da contemporaneidade. Brasília: Agora - Instituto de Política e Rio de Janeiro: FASE, 1995.

11. FUNDO MUNDIAL PARA A NATUREZA - W.W.F. e FUNDAÇÃO PRÓ-CERRADO. PRÓ-CER. **De Grão em Grão o Cerrado perde Espaço**. Impactos do Processo de Ocupação. Brasília - W.W.F., 1995.

GIASANTI, Roberto. **O Desafio do Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Atual, 1998. (série meio ambiente).

GOIÁS enfrenta déficit florestal. **O Popular**. Goiânia, 07 de agosto de 1996. Caderno suplemento do campo, p.08.

GOLDEMBERG, José. Mas nem tudo serão rosas. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 24 de ago. 2002. Seção tendências e debates, p. A3.

GOMES, Horieste. Capitalismo X Proteção Ambiental. **Boletim Goiano de Geografia**. Goiânia, v. 9 e 10, n. 1-2, jan./dez. 1989/90, p. 23-38.

GOMES, Horieste. América: Desenvolvimento ou Exploração Colonial e Neocolonial. **Boletim Goiano de Geografia**. Goiânia, V. 14, n. 1, jan./dez. 1994, p. 23-38.

\_\_\_\_\_. **A produção geográfica em Goiás**. Goiânia: CEGRAF/UFG, 1999.

GOMES, Horieste, TEIXEIRA NETO, Antônio. **Geografia: Goiás/Tocantins**. Goiânia: CEGRAF/UFG, 1993.

GONÇALVES, Carlos W. Porto. Um pouco de filosofia no meio ambiente. In: QUINTAS, José Silva (org.). **Pensando e Praticando a Educação Ambiental na Gestão do Meio Ambiente**. Brasília: Ed. IBAMA, 2000. (Coleção Meio Ambiente, 3).

\_\_\_\_\_. Natureza e Sociedade: elementos para uma ética da sustentabilidade. In: QUINTAS, José Silva (org.). **Pensando e Praticando a Educação Ambiental na Gestão do Meio Ambiente**. Brasília: Ed. IBAMA, 2000, p. 49-76. (Coleção Meio Ambiente, 3).

GONÇALVES, Juliano Rosa. **Descentralização da Política de Meio Ambiente e a reorganização do poder local: um estudo sobre os municípios de Catalão e Três Ranchos-GO**. 2000. Monografia. (Iniciação Científica). Campus de Catalão – Universidade Federal de Goiás – Catalão –GO.

GOODLAND, Robert, FERRI, Mário Guimarães. **Ecologia do Cerrado**. Tradução Eugênio Amado. São Paulo: ITATIAIA, 1979.

GOVERNADOR defende consórcio para explorar cerrado. **O Popular**. Goiânia, 27 de agosto de 1993. Caderno de Economia, p. 08.

GUATARRI, Félix. **As Três Ecologias**. Campinas-SP: Papyrus, 1990.

GURGEL FILHO, Octávio Amaral. Silvicultura no Cerrado. In: FERRI, Mário Guimarães.(org.) SIMPÓSIO SOBRE O CERRADO, 1., 1963, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EDUSP, 1963. p. 383 - 408.

GUSMÃO, Rivaldo Pinto de (coord.). **Região do Cerrado: Uma Caracterização do Espaço Rural**. Rio de Janeiro: IBGE, 1979.

\_\_\_\_\_. Expansão da Agricultura e suas Conseqüências no Meio Ambiente. In: SILVA, Solange Tietzmann (superv.). **Brasil: Uma Visão Geográfica nos Anos 80**. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.

IBAMA divulga lista dos mais multados. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 17 fev. 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário**. 1985, Rio de Janeiro: IBGE, 1989.

\_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico** - 1962. Rio de Janeiro, IBGE, 1965.

\_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico** - 1966. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

\_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico** - 1973. Rio de Janeiro: IBGE, 1975.

\_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico** - 1977. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

\_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico** - 1982. Rio de Janeiro: IBGE, 1983.

\_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico** - 1986. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

\_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico** - 1992. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.

KOHLSDORF, Maria Elaine. Percepção da Paisagem e Planejamento da Identidade. In: ENCONTRO INTERDISCIPLINAR SOBRE O ESTUDO DA PAISAGEM, 3., 1998, Rio Claro. **Anais...** Rio Claro - SP: UNESP, 1998. p. 27-34.

KRAUSE, Gustavo. A bússola da subversão ambiental. **Folha de São Paulo**, 02 de junho de 1996. (caderno mais!) p. 03.

LABORIAU, Luís Fernando Gouvêa. Problemas de fisiologia Ecológica dos Cerrados. In: FERRI, Mário Guimarães (org.). SIMPÓSIO SOBRE O CERRADO, 1., 1963, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EDUSP, 1963. p. 233 –276.

LEÃO, Isabel Cristina. **O Desmatamento do Cerrado Para a Produção de Carvão**. 1988. Monografia (Bacharelado em Geografia) – Departamento de Geografia – Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura**: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Tradução de Jorge Esteves da Silva. Blumenau:EDIFURB, 2000. (Coleção sociedade e ambiente).

LEMO, Haroldo Mattos de. **Desenvolvimento sustentável**. Brasília: IBAMA, 1996. (Série Meio Ambiente em Debate, n. 03).

LIBÓRIO, Marília G. Campos. Gestão Ambiental e Valorização da Paisagem. **Caderno do Departamento de Planejamento**. Presidente Prudente, UNESP, v. 1, n. 1. Ago. 1995, p. 42-46.

LIMA, Iron Rocha . O homem, este incrível fazedor de desertos. **Revista Oeste**, Goiânia, ano II, n. 2, março de 1943. p. 12.

LOPES, Alfredo Scheid. Proteção Ambiental e Agricultura. In: TAU-K-TORNISIELO, Sâmia Maria et al (orgs). **Análise Ambiental**: Estratégias e Ações. São Paulo: T. A. Queiroz & CEA/UNESP, 1995.

LOPES, Ignez. Vidigal et all. **Gestão Ambiental**: Experiência e Sucesso. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

MACHADO, Lucy Marion C. Ph. **A Serra do Mar Paulista**: um estudo de paisagem valorizada. 1988. 311 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista, Rio Claro –SP.

\_\_\_\_\_. Paisagem Valorizada: A Serra do Mar como Espaço e como Lugar. In: DEL RIO, V. e OLIVEIRA, L. (org.). **Percepção Ambiental**: A Experiência Brasileira. São Paulo: Nobel, 1996, p. 97-120.

MARTINE, George (org.). **População, meio ambiente e desenvolvimento**: verdades e contradições. Campinas –SP: Editora da UNICAMP, 1996.

MARTINEZ – ALIER, Joan. **Da economia ecológica ao ecologismo popular**. Tradução de Armando de Melo Lisboa. Blumenau: EDIFURB, 1998 (Coleção sociedade e ambiente).

MATA GOIANA vira Carvão Para Minas Gerais. **O Popular**, Goiânia, 22 set.1995. p. 01A.



MESQUITA, Helena Angélica de. **A Modernização da Agricultura: Um Caso em Catalão (Goiás)**. 1993. Dissertação (Mestrado em História das Sociedades Agrárias). Instituto de Ciências Humanas e Letras – Universidade Federal de Goiás. Goiânia.

MESQUITA, Olinda Viana; SILVA, Solange Tietzaman. Agricultura Brasileira: Questões e Tendências. In: \_\_\_\_\_ (superv.) **Brasil: Uma visão Geográfica nos Anos 80**. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.

\_\_\_\_\_. Agricultura: Urgência de uma Reordenação. In: \_\_\_\_\_ (coords). **Geografia e Questão Ambiental**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. P. 115-132.

MILARÉ, Édis. Política Ambiental Brasileira. In: TAUKE-TORNISIELO et all. (Orgs.) **Análise Ambiental: Estratégias e Ações**. São Paulo: T. A. Queiroz / UNESP, 1995.

MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. **A Questão Ambiental no Brasil. 1960-1980**. São Paulo: IGEOG/USP, 1981. (Série Teses e Monografias, n. 42).

MONOSOWSKI, Elizabeth. Políticas Ambientais e Desenvolvimento no Brasil. **Cadernos da FUNDAP**. São Paulo, n. 16, jun. 1989, p. 15-24.

MOREIRA, Iara Verocai Dias. **Avaliação de Impacto Ambiental**. Secretaria de Estado e Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 1992 (mimeogr.).

NOVAES, Washington. A Encruzilhada do Cerrado. **O Popular**. Goiânia, 15 de abril de 1999. Artigo de opinião, p. 08.

OLIVEIRA, Livia de; MACHADO, Lucy Marion C. Ph. Percepção, cognição, dimensão ambiental e desenvolvimento com sustentabilidade. In: VITTE, Antonio Carlos; GUERRA, Antonio José Teixeira. (org.). **Reflexões sobre a geografia física brasileira**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2003. (no prelo).

ORTEGA, Antônio César. Meio Ambiente e Representação de Interesses na Agricultura do Cerrado Mineiro. In: SHIKI, Shigeo, SILVA, José Graziano da, ORTEGA, Antônio César (orgs). **Agricultura, Meio Ambiente e Sustentabilidade do Cerrado Brasileiro**. Uberlândia: UFU, 1997. P. 323-352.

PÁDUA, José Augusto. (org.). **Ecologia e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: UPERJ, 1987.

PALACIN, Luís, SANT'ANA MORAES, Maria Augusta. **História de Goiás**. (1722-1972). 2ª ed. Goiânia: UCG, 1986.

PASSOS, Messias Modesto dos. **Contribuição ao Estudo do Cerrado em Função da Variação de Condições Topográficas**. 1980. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

PESSOA, Vera Lúcia Salazar. **Ação do Estado e as Transformações Agrárias no Cerrado das Zonas de Paracatu e Alto Paranaíba**. 1988. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro –SP.

PETROBRÁS FERTILIZANTES S/A – PETROFÉRTIL. **A Oferta de Alimentos e a Demanda de Fertilizantes na Definição de uma Política de Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, (s.d) (Relatório Executivo).

PINHEIRO, Nilde Lago. Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. In: TAUKE – TORNISIELO, Sâmia Maria et al (Orgs.). **Análise Ambiental: Estratégias e Ações**. São Paulo: T.A. Queiroz / UNESP, 1995.

QUEIROZ, C.C. e PEREIRA, A.A. A Ocupação do Cerrado em Goiás. Goiânia, 1993. Resumo do Congresso Brasileiro de Ciência de Solo - **CBCS**. Julho de 1993.

RAMOS, Victor de Carvalho Ramos. A cultura dos campos goyanos. In: **A informação goyana**, Rio de Janeiro, ano I, v. I n. 05, p. 55, dezembro de 1917.

REIS, Maurício J. L.. **ISO 14.000 – Gerenciamento Ambiental: Um novo desafio para sua competitividade**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1995.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: IBAMA, 1996. (Série Meio Ambiente em Debate, n. 07).

SAINT-HILAIRE, Auguste. **Viagem à Província de Goiás**. Belo Horizonte: Itatiaia & São Paulo: EDUSP, 1975. (coleção reconquista do Brasil, v. 08).

\_\_\_\_\_. **Viagem às nascentes do rio São Francisco**. Belo Horizonte: Itatiaia & São Paulo: EDUSP, 1975. (coleção reconquista do Brasil, v. 07).

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 2ª Ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. A Revanche do Território. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 03 de agosto 1999. Artigo de opinião.

SCHIMITZ, Pedro Inácio. Caçadores e Coletores Antigos da Região do Cerrado. In: NOVAES PINTO, Maria (org.). **Cerrado: Caracterização, Ocupação e Perspectivas**. Brasília: UNB/SEMATEC, 1990.

SEKIGUCHI, Celso, PIRES, Élson L. Silva. Agenda para uma economia política da sustentabilidade: potencialidades e limites para o seu desenvolvimento no Brasil. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez & Fundação Joaquim Nabuco, 1996. p. 208-234.

SHIKI, Shigeo, SILVA, José G., ORTEGA, Antônio César (orgs.). **Agricultura, Meio Ambiente e Sustentabilidade no Cerrado Brasileiro**. Uberlândia: UFU, 1997.

SILVA, Henrique. A reserva florestal de Goyaz. In: **A Informação Goyana**. Rio de Janeiro, V. XIII, N. 07, ano XIV, p.49, fevereiro de 1930.

\_\_\_\_\_. A Dendroclastia no Brasil. In: **A informação Goyana**. Rio de Janeiro, anno II, vol. I n. 08 , março de 1918, p. 97.

SILVA, Jorge Xavier. A Pesquisa Ambiental no Brasil: Uma Visão Crítica. In: BECKER, Berta et al. **Geografia e Meio Ambiente no Brasil**. São Paulo: Hucitec/UGI, 1995. P. 346-370.

SILVA, José Martiniano. **Parque das Emas: Última Pátria do Cerrado**. Goiânia: três Poderes, 1992.

SILVA, Marina, CARVALHO, Isabel. **Meio Ambiente e Cidadania**. Brasília: IBAMA, 1996. (Série Meio Ambiente em debate n. 06).

SIVIERO, Simone de Oliveira. **A política Ambiental e o Poder Local**: o caso do município de Campinas – SP. 1995. 126 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas –SP.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Oeste**: Ensaio Sobre a Grande Propriedade Pastoril. Rio de Janeiro: José Olympio, 1941. (Coleção Documentos Brasileiros, n. 31.).

SOUZA, Paulo de. Apontamentos sobre a flora de goyaz. **A Informação Goyana**. Rio de Janeiro, v. XV. N. 10, ano XV, p.70, junho de 1931.

TEIXEIRA, Maria Gracinda et al. Análises dos Relatórios de Impactos Ambientais de Grandes Hidrelétricas no Brasil. In: AB'SABER, Aziz Nacib, PLANTENBERG, Clarita Muller. **Previsão de Impactos**. São Paulo: Edusp, 1998. p. 163-188.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nísia Maria. **Mobilização Social**: Um Modo de Construir a Democracia. Brasília: MMA/SEMARH, 1997.

TUAN, Yi-Fu. **Espaço e Lugar**: A Perspectiva da Experiência. São Paulo: DIFEL, 1983.

\_\_\_\_\_. **Topofilia**: Um Estudo da Percepção, Atitudes e Valores do Meio Ambiente. São Paulo: DIFEL, 1980.

UNIÃO INTERNACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DOS RECURSOS NATURAIS - IUCN. **Estratégia Mundial Para a Conservação**. São Paulo, 1992. (Publicação conjunta da IUCN, PNUMA & WWF).

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS. Instituto do Trópico Sub-úmido. **Bioma Cerrado**: Subsídio Para Estudos e Ações. Goiânia: UCG, 1991. (Documento das ONG'S Goianas Para o Meio Ambiente, n. 01).

VELOSO, Maria E. L.. O Geógrafo e a futura série ISO 14 000. In: PEDROSO, N. G.. (Org). **Geógrafos**: Legislação, formação e mercado de trabalho. São Paulo: AGB/CONFEEA, 1996. Pg. 37-50.

VENTURA, Vanderlei José, RAMBELLI, Ana Maria. **Legislação Federal Sobre o Meio Ambiente**. 2. ed. Taubaté – SP: Ed. Vana, 1996.

VERDÉSIO, Juan José. As Perspectivas Ambientais do Cerrado Brasileiro. In: NOVAES PINTO, Maria (org.). **Cerrado: Caracterização, Ocupação e Perspectivas**. Brasília: UNB/SEMATEC, 1990. p. 561/582

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VIOLA, Eduardo J. LEIS, Hector R. A Evolução das Políticas Ambientais no Brasil, 1971-1991: do Bissetorialismo Preservacionista para o Multissetorialismo Orientado para o Desenvolvimento Sustentável. In: HOGAN, D. J. e VIEIRA, P. F. (Orgs). **Dilemas sócio-Ambientais e Desenvolvimento Sustentável**. Campinas: UNICAMP, 1992.