

DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: ANÁLISE DAS DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

DEVELOPMENT AND ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY: ANALYSIS OF NATIONAL POLICY DIRECTIVES OF REGIONAL DEVELOPMENT.

Adriana Francisca de Medeiros¹, Elizangélica Fernandes de Souza², Sergio Francisco Loss Franzin³, Fabrício Moraes de Almeida⁴, Carlos Henrique Medeiros Souza⁵

Resumo - O estudo está centrado no problema da sustentabilidade ambiental no âmbito das políticas públicas. O objetivo geral é analisar as referências de sustentabilidade ambiental indicadas nas novas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, levando em conta a integração da base econômica das políticas públicas com a sustentabilidade esperada e apontada por outras políticas. Especificamente, pretende-se fazer uma breve conceituação contextualizada de sustentabilidade ambiental e discutir os vieses intrínsecos nas novas diretrizes para o cenário nacional e, em particular, para o contexto amazônico. A pesquisa é bibliográfica e documental, constituída de uma base conceitual, um breve traçado histórico, uma análise geral das políticas nacionais e uma análise específica de

¹ Doutoranda do programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (PGDRA), Fundação Universidade Federal de Rondônia, Brasil. E-mail: afdemedeiros@gmail.com.

² Mestranda do programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (PGDRA), Fundação Universidade Federal de Rondônia, Brasil. E-mail: elizangelica@ifro.edu.br.

³ Doutorando do programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (PGDRA), Fundação Universidade Federal de Rondônia, Brasil. E-mail: sergio.loss@ifro.edu.br.

⁴ Doutor em Física (UFC), com pós-doutorado em Desenvolvimento Científico Regional (DCR/CNPq). Pesquisador do Programa de Doutorado e Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (PGDRA — UNIR), Brasil. E-mail: prof.fabricio@unir.br. Líder da linha 2 — Tecnologia e Desenvolvimento Sistemático — do Grupo de Pesquisa GEITEC-UNIR.

⁵ Doutor em Comunicação - UFRJ, Professor do Programa de Cognição e Linguagem, Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro/RJ, Campos dos Goytacazes – RJ. E-mail: mielveh@uenf.br.

políticas de aplicação em contexto regional e local. Algumas referências de sustentabilidade da Organização das Nações Unidas são apresentadas, mas os principais documentos em estudo são a I Política Nacional de Desenvolvimento Regional e o documento-base da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Problemas de planejamento, de gestão, de má articulação entre entes federados e programas de Governos são analisados, com apontamento para a superação da falta de governança, da limitação de investimentos e do sistema predatório de exploração dos recursos e meios naturais.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Sustentabilidade ambiental. Políticas públicas.

Abstract - The study focuses on the issue of environmental sustainability in the context of public policy. The overall objective is to analyze the references to environmental sustainability indicated in guidelines of the National Policy for Regional Development, taking into account the integration of the economic basis of public policy with the expected and reported by other sustainability policies. Specifically, we intend to make a brief contextualized conceptualization of environmental sustainability and discuss the intrinsic in guidelines for the national scene and, in particular, to the Amazonian context biases. The research is literature and documents, consisting of a conceptual basis, a brief history of stroke, an overview of national policies and a specific analysis of policy implementation at the regional and local context. Some references sustainability of the United Nations are presented, but the main documents under study are the First National Policy for Regional Development and basic document of the First National Conference on Regional Development. Issues of planning, management, poor coordination between federal agencies and government programs are analyzed with pointing to overcoming the lack of governance, limiting investment and the predatory system of exploitation of natural resources and means.

Keywords: Development. Environmental sustainability. Public policy.

1. INTRODUÇÃO

A onda desenvolvimentista, intensificada com o neoliberalismo e a globalização, demonizada especialmente nos casos de catástrofes ambientais e usada como argumento de campanha eleitoral por governos do mundo todo, assenta-se comumente na exploração de recursos naturais e potenciais tecnológicos de otimização de capacidades e matérias-primas. Questões econômicas (quase sempre em primeiro lugar), sociais, culturais, humanas, éticas, históricas e ambientais, além das políticas, são ou devem ser suscitado neste contexto, quando o mundo clama por cuidados relativos à extinção de espécies, esgotamento de recursos e prevenção de catástrofes ou definhamento das expectativas de futuro.

Thomas (2010) faz um traçado das concepções sobre as relações do homem desenvolvimentista com a natureza, encetado no tema “O dilema humano”, com retrospecto em períodos principalmente desde 1700, para concluir que existe desde há muito um conflito “[...] entre as novas sensibilidades e os fundamentos materiais da sociedade humana” (p. 427). Para ele, “[...] é possível afirmar ser essa uma das contradições sobre as quais assenta a civilização moderna” (p. 428). É fácil estabelecer um nexos entre os aspectos conceituais e as abordagens impressionistas dos pensadores sobre a relação do homem com a natureza e os impactos visíveis do “desenvolvimento”. Em um polo está à visão romântica da natureza perfeita e intocada (e por isso mesmo fatalista em face das ações do homem) e do outro a visão mágica do poder inesgotável de provisão da natureza ou a mera indiferença em relação às condições de vida das gerações presentes e futuras.

Os governos, entidades não governamentais e sociedade civil têm se mobilizado em encontros, convenções e outros eventos para definir protocolos, estabelecer limites e planejar as condições de desenvolvimento em favor da preservação e conservação ambientais. Localmente, os governos desenvolvem ou devem desenvolver políticas públicas de intervenção, que estabeleçam e orientem ações sustentáveis. Neste sentido, a problemática que norteia este estudo é: “Quais

as ações de sustentabilidade ambiental indicadas nas novas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Brasil?”.

A questão ambiental é referência constante hoje em dia nos discursos sobre desenvolvimento. Há legislações protecionistas e em paralelos programas ou projetos questionáveis. Um exemplo são as usinas hidrelétricas do Rio Madeira, na região de Porto Velho/RO, considerando-se fatores como realocação de moradores, afetação do hábitat das espécies aquáticas, mudança drástica da fauna no entorno e outras questões. Portanto, é importante analisar o que se tem planejado no país quanto a ações sustentáveis, com vistas a se garantir o desenvolvimento sem colocar em risco as condições de subsistência e longevidade. Não é por acaso que existe uma diferença tão grande de expressão da sustentabilidade entre a primeira proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional (MI), lançada em 2005, e a segunda proposta, discutida em 2012 durante a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.

Pode ser apresentado que o Ministério do Meio Ambiente tem planejado, mas o objetivo geral do trabalho é analisar as referências de sustentabilidade ambiental indicadas nas novas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, considerando a integração da base econômica das políticas públicas com a sustentabilidade esperada e apontada por outras políticas. Especificamente, pretende-se fazer breve conceituação contextualizada de sustentabilidade ambiental e discutir os vieses intrínsecos nas novas diretrizes para o cenário nacional e, em particular, para o contexto amazônico.

Dessa forma, a pesquisa é bibliográfica e documental, constituída de base conceitual, breve descrição histórica, análise geral das políticas nacionais e análise específica de políticas de aplicação no contexto regional e local.

2. FUNDAMENTOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Ao considerar o discurso sobre desenvolvimento para além do aspecto econômico, depara-se com questões emergenciais que requerem atenção, análise e

cuidado. Ações sustentáveis são complexas e com múltiplas abrangências. O aspecto ambiental perpassa todas elas e envolve desde o macroambiente das ações genéricas quanto o microambiente de cidadãos ou grupos em particular, seja na zona extensiva do campo, seja nos diversos espaços de convivência.

De modo simples, entende-se que a sustentabilidade ambiental é o resultado do processo de desenvolvimento que não afeta os recursos naturais e/ou as condições de subsistência a tal ponto de gerar mal-estar, escassez ou extinção de recursos naturais, em função de desequilíbrios ou agressões.

A ideia de sustentabilidade ambiental advém da concepção de desenvolvimento sustentável. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), com base no relatório “Nosso Futuro Comum”, escrito pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1987, conhecida como Comissão Brundtland, “[...] o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”. O conceito está transcrito no site Nações Unidas no Brasil (2014), seguido de outros recortes do mesmo relatório, que tratam da questão ambiental, como este: “Muitos de nós vivemos além dos recursos ecológicos, por exemplo, em nossos padrões de consumo de energia... No mínimo, o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos”.

E traz outros documentos de referência sobre o meio ambiente, que contribuiriam para rever a concepção mundial sobre a sustentabilidade ambiental. Estão citados, quase todos com link de acesso, o Manifesto Ambiental da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo, Suécia, de 1972; o comentado relatório da Comissão Brundtland, de 1987; a Agenda 21 da “Cúpula da Terra”, criada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, com os desdobramentos como a criação das Convenções da ONU sobre a Diversidade Biológica no mesmo ano e a de Combate à Desertificação em Países que Sofrem com a Seca e/ou a Desertificação, em 1994; a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em

Johanesburgo, África do Sul, em 2002, como estratégia para um balanço da Agenda 21; e, dentre outros, a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável — a Rio+20, de 2012, no Rio de Janeiro.

Conforme ONU (2014), alguns dos desafios que o mundo está enfrentando atualmente, são:

Dois terços dos serviços que a natureza oferece para a humanidade estão em declínio, assim como a maioria dos habitat, e o ritmo de espécies em extinção parece estar acelerando.

As emissões globais anuais de dióxido de carbono de combustíveis cresceram 38% entre 1990 e 2009, com aumento maior após o ano 2000.

20% da população mundial ainda carece de acesso a eletricidade e 2,7 bilhões de pessoas ainda dependem de biomassa para cozinhar.

85% de todas as espécies de peixes estão sobre-exploradas, esgotadas, em recuperação ou plenamente exploradas.

Globalmente, a pobreza ainda mantém 57 milhões de crianças fora da escola primária e cerca de 16% dos adultos — 793 milhões, dos quais 1/3 mulheres — carecem de habilidades básicas de alfabetização.

O mundo ainda está perdendo cobertura florestal em uma taxa alarmante, cerca de 5,2 milhões de hectares de perda líquida por ano, apesar de a taxa de desmatamento mostrar agora sinais de redução.

E a ONU (2014), tem-se como plano de fundo uma apelação da Assembleia Geral da ONU para que “[...] a Rio+20 garantisse compromisso político renovado para o desenvolvimento sustentável, analisasse o progresso e as lacunas na implementação de resultados da maior cúpula sobre desenvolvimento sustentável, e enfrentasse os novos e emergentes desafios.” Nascem daí os temas “economia verde” e “erradicação da pobreza”, que vêm permeando os discursos sobre desenvolvimento no Brasil. W. Sachs (2008, p. 126) já assinalava que:

Enquanto os ambientalistas focalizam os numerosos pontos fracos da natureza, os governos como resultado descobrem urna nova área cheia de conflitos necessitando de governo e regulamentação política. Desta vez, não está em jogo a paz entre as pessoas, mas as relações ordeiras entre o homem e a natureza. Para mediar este conflito, o Estado assume a tarefa de juntar provas sobre as condições da natureza e os efeitos da ação do homem, de editar normas e leis para dirigir o comportamento, e impondo a obediência às novas regras.

Destarte, é preciso pensar nas condições de interação do homem com o meio, nos seus processos de desenvolvimento. Além disso, devem-se estabelecer os mecanismos de governança tanto para a regulação de procedimentos que limitem a ação corrosiva da exploração, quanto para investimentos em potenciais de inovação e desenvolvimento favoráveis ao crescimento econômico alimentado por ações sustentáveis. Segundo I. Sachs (2008, p. 14), esta concepção diz respeito a uma das três gerações dos direitos humanos, a dos “direitos coletivos ao meio ambiente e ao desenvolvimento”, e deve regular a harmonia do exercício destes direitos. Faz parte também dos cinco pilares de desenvolvimento apresentados pelo mesmo autor: social, ambiental, territorial, econômico e político (p. 15-6). Para ele, “[...] o desenvolvimento sustentável obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica” (p. 36). Estão aí os dois pontos principais de enfoque da Rio+20, que envolve desenvolvimento econômico e o respeito aos recursos naturais.

Costa (2010), na discussão sobre o desenvolvimento dos arranjos produtivos, culturais e sociais locais, destaca a importância da questão ambiental ao lado da social e econômica. Considera importante a ação do Estado para o desenvolvimento da consciência e da necessidade de harmonia com o meio ambiente, tanto para o uso dos recursos quanto para o aproveitamento de nichos de mercado baseados na “economia verde” ou na certificação de produção sustentável, exigida por diversos tipos de consumidores. Tal conscientização não depende apenas das ações do Estado, mas é certo que as políticas de desenvolvimento devem envolver propostas de ordenamento que estejam direcionadas para este fim. Além disso, a formação profissional específica e a formação continuada são estratégias apropriadas para a manutenção do ideário de sustentabilidade — econômica, social, ambiental.

3. A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I), do Ministério da Integração Nacional (MI), gestada desde 2003 e lançada em 2005, tem como objeto, conforme o próprio documento, “[...] as profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do país” (p. 11). Considera-se como matéria-prima para seu incremento “[...] os diferentes potenciais de desenvolvimento das diversas sub-regiões, que refletem a diversidade social, econômica, ambiental e cultural presente no País” (p. 11). A componente sociedade, economia e cultura integram-se com o elemento meio ambiente.

Observa-se, neste e outros documentos já citados, que o componente ambiental não pode ser ignorado ou subconsiderado na abordagem do desenvolvimento econômico e social, porque de outra forma não há sustentabilidade das ações. A Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional (CNDR), realizada nas esferas estaduais e macrorregionais no segundo semestre de 2012 e com etapa nacional de 18 a 22 de março de 2013, tem como documento referência do MI (2012) um relatório de estudos que demonstra críticas em relação à primeira PNDR e avança em relação ao tema sustentabilidade ambiental. Enquanto na PNDR I (2005) aparece o tema apenas umas cinco vezes, no documento-base da CNDR a referência é triplicada. São com base nestes dois documentos que se discutirão os apontamentos de sustentabilidade ambiental no contexto do desenvolvimento regional.

A PNDR é importante porque deve ser capaz de engendrar ações capazes de garantir os protocolos e/ou convenções firmadas internacionalmente e, como fim específico, atender às necessidades das regiões. Se não for convencionada para isso, perde sua razão de ser e não poderá produzir resultados positivos nos rumos que devem ser conduzidos nos processos de desenvolvimento. É claro, entretanto, que outros programas, projetos, planos e políticas também devem levar em consideração os mesmos componentes em análise para que se tenha um perfil adequado de sua constituição e se consiga fazer diagnósticos prévios e análises de resultados alcançados por estes mesmos instrumentos de gestão.

O documento-base da CNDR (2012) antecipa as críticas à PNDR I (2005), especialmente em relação à efetividade de execução desta, com articulações precárias entre esferas de governo e, antes, má estruturação da própria política, por tratar os territórios ou áreas de intervenção muito genericamente, desprezando as desigualdades intrarregionais. O fim deste artigo, entretanto, é analisar os vieses de sustentabilidade ambiental, de modo que se concentrará sobre eles agora.

Na PNDR I (2005), existe um reconhecimento de potencialidade natural, assim expresso: “Um dos mais importantes patrimônios do país é sua diversidade ambiental, socioeconômica e cultural” (p. 12). Ela reconhece também singularidades locais: “Na Região Amazônica, menores densidades de ocupação humana se associam frequentemente a áreas demarcadas para as populações indígenas ou para unidades de conservação ambiental” (p. 19). Além disso, enseja preocupação com o tema em análise:

Há lugar, pois, para uma PNDR que contemple múltiplas escalas territoriais, explore os potenciais da rica diversidade social, econômica e cultural das regiões e articule a ação entre os entes federados e as forças sociais em prol de um país que apresente maior inclusão social, seja mais robusto em sua economia e mais atento à sustentabilidade ambiental, e que mantenha-se atento à coesão e integração nacional. (p. 49)

Entretanto, estes três aspectos não tem representatividade em vista da complexidade do tema, e se limitam apenas a sensibilização. O Decreto 6.047 (BRASIL, 2007), que institui a Política, repete estas referências: no artigo 2º, parágrafo único, estabelece que “[...] as estratégias da PNDR devem ser convergentes com os objetivos de inclusão social, de produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica”; no parágrafo 5º do artigo 3º, prevê a formulação de “objetivos ambientais” associados com os socioeconômicos, culturais e políticos-institucionais, diante de potencialidades e vulnerabilidades que requerem intervenção no âmbito das meso e macrorregiões do país. W. Sachs (2008, p. 128), a respeito de decisões e intervenções políticas no contexto do desenvolvimento econômico, pondera:

Soluções intensivas baseadas em capital, burocracia e ciência relativas ao declínio ambiental [...] não existem sem um custo social. A tarefa prometeica de manter a máquina industrial global operando numa velocidade cada vez maior, e resguardar ao mesmo tempo a biosfera do planeta, vai demandar um salto quântico em matéria de vigilância e regulamentação. De que outra maneira seriam alinhadas as milhares de decisões, do nível individual ao nacional e ao mundial? É de importância secundária saber se a aerodinamização do industrialismo será alcançada, se o for, através de incentivos de mercado, legislação rigorosa, programas de recuperação, espionagem sofisticada ou proibições explícitas. O que importa é que todas estas estratégias suscitem mais centralismo, em especial um Estado mais forte.

O centralismo não consiste em controle burocrático e desarticulado do Estado; pelo contrário, requer governança com articulação de poderes, setores e grupos, com Ministérios e entidades, governos e sociedade, sociedade e produtores (industriais e não industriais). Neste contexto, Sachs (2008, p. 129) encaminha uma preocupação: “Com o aparecimento da ecocracia, entretanto, o debate fundamental necessário para questões de moralidade pública — tais como a maneira pela qual a sociedade deve viver, ou o quê, quanto e de que maneira deve produzir e consumir — cai no esquecimento.” Se a ecocracia é, segundo Pötter (2014), “[...] simplesmente, a continuação da nossa democracia com meios ecológicos”, é preciso pensar em mecanismos de interação e propostas intervencionistas que conclamem pessoas e entidades a se envolver em um ideário comum de forma efetiva, convincente e duradoura.

O Decreto 6.047 (BRASIL, 2007) previu planos estratégicos na escala macrorregional e programas em escala sub-regional e mesorregional, envolvendo 13 mesorregiões diferenciadas e 9 sub-regiões. Definiu como áreas prioritárias o Semiárido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento. Estabeleceu fundos de investimento para subsídio (artigo 6º) e estabeleceu tipologias com base no Produto Interno Bruto (PIB) e renda, conforme a descrição em anexo ao Decreto. Ou seja, existe um desenho de intervenção, mas que, segundo o documento-base da CNDR (2012), não foi eficiente nem suficiente, em linhas gerais; especificamente, a questão ambiental não contou com nenhuma

diretriz objetiva. Segundo o mesmo documento, o Brasil era a quarta economia do mundo em 2011 e, ao mesmo tempo, um dos países mais desiguais. A desigualdade social é um problema que envolve muitos outros, como a seca do Nordeste e as enchentes no Sul e Sudeste, no que se refere à questão ambiental mais complexa das políticas públicas.

Nos termos da CNDR (2012, p. 8), “[...] não há lugar para elaboração de políticas de desenvolvimento setorial e espacial, urbano e regional, sem que se considerem, simultaneamente, a sustentabilidade social e ambiental.” A CNDR (2012) expressa que existe uma nova consciência ambiental e, segundo tendências da Conferência Rio+20, faz a seguinte aposta: “[...] a ‘economia verde’, entendida como uma economia que promoverá o crescimento econômico tendo como vetor central a vertente ambiental e a inclusão produtiva, pode ser uma grande aposta estratégia para se avançar em um crescimento mais equilibrado no País” (p. 9). Entretanto, ainda não se iniciou uma mudança de paradigma. O uso de agrotóxicos, os modelos predatórios de exploração capitalista dos recursos naturais e a monocultura prevalecem longe dos ensaios dos modelos alternativos. Em Rondônia, isso se observa historicamente em fases muito bem demarcadas: da seringueira, do ouro, da produção de gado.

De acordo com Rigotto e Augusto (2007, p. 475), o Massachusetts Institute of Technology, após a contaminação desastrosa de mercúrio por efluentes industriais na Baía de Minamata, no Japão, que adoeceu e matou pescadores e moradores da região, afirmou que o mundo iria “[...] sucumbir à poluição do meio ambiente, ou à exaustão dos recursos naturais, ou ao custo elevado de controle da poluição”, se não houvesse mudança na política de crescimento dos países. Um custo compensatório já é observado há muito, na medida em que as pessoas têm despesas de hospitais e farmácias em função de problemas decorrentes de resíduos tóxicos; na medida em que agrotóxicos são empregados por falta de predadores naturais; na medida em que são necessários investimentos de recuperação de áreas degradadas para a continuidade da produção ou reativação de equilíbrios

ambientais, dentre outras condições. Entretanto, ainda há muito que se fazer, inclusive, aumentar os investimentos públicos e maximizar a sua aplicabilidade.

Com a PNDR (2005), foi orientada a reativação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Entretanto, segundo o documento-base da CNDR (2012), os fundos e incentivos fiscais geraram um crescimento de 310% em cinco anos, mas não consideraram as diferenças entre as sub-regiões nem as necessidades dos arranjos produtivos locais, ao mesmo tempo em que “[...] apresentam baixo grau de exigência relativo às contrapartidas em termos de esforço com foco na inovação, sustentabilidade ambiental, valorização do capital humano e outras” (p. 22). Ou seja, os recursos não foram aplicados nem com planejamento específico para garantia da eficiência, nem com um sistema de controle para a garantia da eficácia.

Além disso, o documento da CNDR (2012, p. 31) propõe como princípio da PNDR tratar a questão ambiental segundo a diversidade territorial, assim traduzindo:

5) respeito e valorização da diversidade territorial e do meio ambiente: o cumprimento das diretrizes contidas na PNDR deverá ser feito dentro do campo do respeito às diferenças históricas e estruturais dos territórios, estados e regiões, em sintonia com os objetivos das políticas nacionais de desenvolvimento e sempre incorporando os princípios da sustentabilidade ambiental e da economia verde. (Grifo no original)

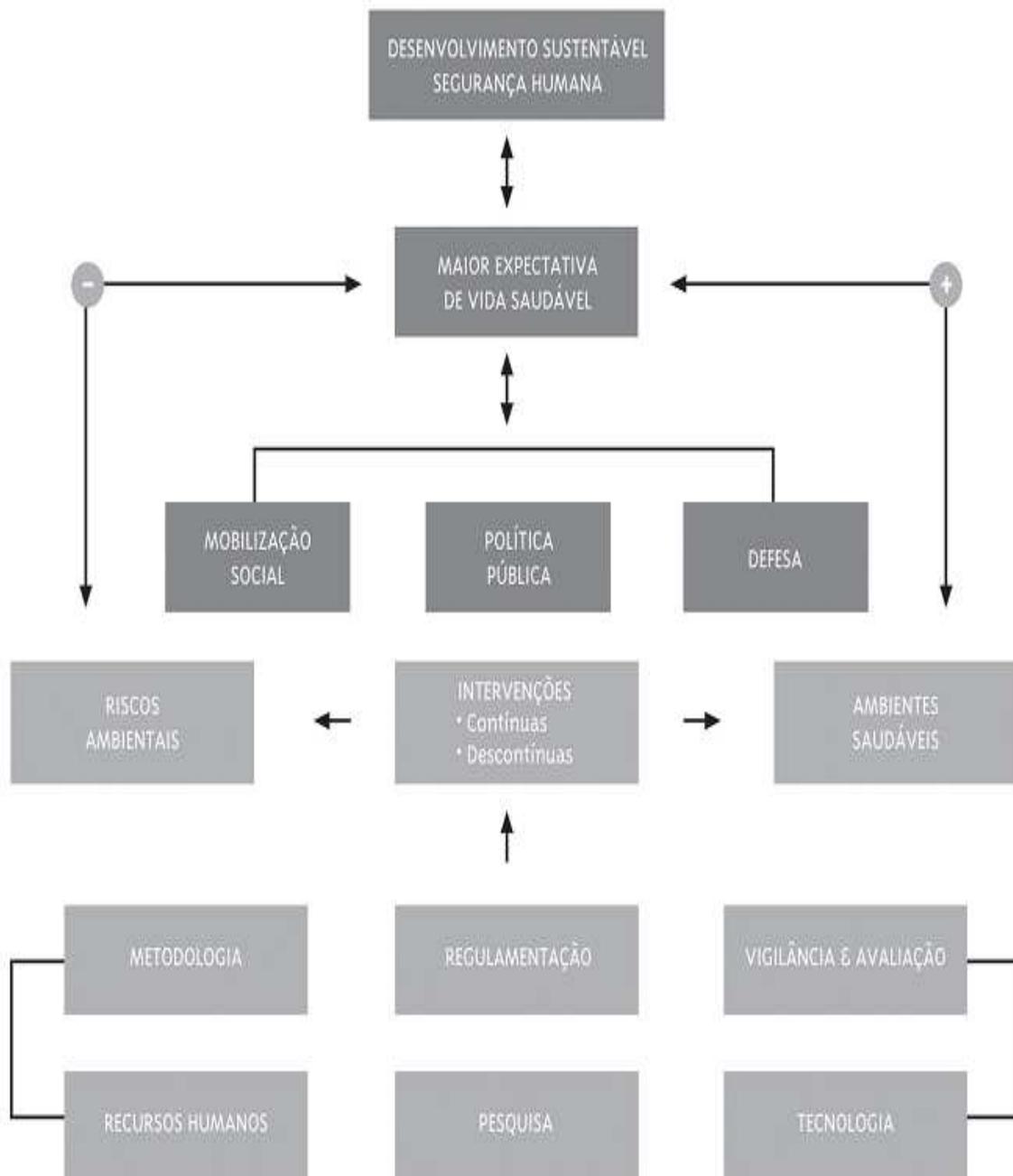
Dessa forma, a questão ambiental não se limita neste princípio, e sim perpassa outros sete, que dizem respeito à transparência, monitoramento e avaliação das políticas, relação entre competitividade e equidade, articulação com a sociedade civil e entre os entes colaborativos de instâncias superiores e inferiores, parceria público-privada e respeito aos pactos estabelecidos. Se não houver transparência e acompanhamento, os recursos podem ser desvirtuados e não atender aos seus fins. Por exemplo, os incentivos fiscais que deveriam promover práticas ambientalmente saudáveis de produção poderiam ser convertidos em lucros do produtor e não em incremento da preservação ou conservação do meio. Ao mesmo tempo, a falta de colaboração entre os entes federativos pode levar ao

fracasso de medidas de desenvolvimento em razão da falta de contrapartidas. Há uma série de situações a descrever, neste contexto de inter-relação entre os temas ambiente e desenvolvimento. E Periago et al. (2007, p. 15) afirma que,

a história recente da saúde ambiental global tem sido marcada por ciclos de grande visibilidade e alternância com outros de obscuridade e descaso. Por um lado, houve incontestáveis progressos em áreas conceituais e metodológicas que tornaram a saúde ambiental um dos pilares do desenvolvimento sustentável e, mais recentemente, um componente essencial dos direitos civis e da segurança humana. No entanto, por outro lado, os ganhos na área de intervenções e aplicações específicas ainda são bastante limitados, expondo grandes grupos populacionais a uma série de riscos ambientais inaceitáveis e injustos, com consequências negativas à saúde.

Ou seja, um estado melhor não significa um estado ótimo do meio ambiente, de modo que as críticas são necessárias para a continuidade do avanço. Por exemplo, ainda não há suficientes medidas de intervenção contra a magnificação do mercúrio nas fontes de água dos rios da Amazônia e não há para a correção de impactos negativos das hidrelétricas do Rio Madeira em Rondônia. É preciso perseguir caminhos específicos para atender às peculiaridades, embora também se diga que a situação geral do meio ambiente também não chegou a um estado aceitável. É preciso fazer valer os protocolos. O esquema a seguir é representativo das medidas e mobilizações esperadas em favor da sustentabilidade.

Figura 1: Esquema de mobilização em favor da sustentabilidade. Fonte: Periago et al. (2007, p. 18).



Portanto, enquanto as mobilizações sociais forçam procedimentos em situação de emergência, as políticas públicas devem ser levadas a efeito constantemente, com base em pesquisa e uso de tecnologias, no sentido de

promover a sustentabilidade contínua e, conforme o estado do meio, progressivamente.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA

Não se pode desprezar a vertente educação no contexto do desenvolvimento e, necessariamente, da sustentabilidade, assim não se deve desprezar a pesquisa e os processos de inovação e desenvolvimento tecnológico. A PNDR I (2005) e o documento-base da CNDR (2012) reconhecem a precariedade dos índices de formação no Norte e Nordeste, considerando a baixa escolaridade (mais de 1/3 da população com menos de 4 anos de estudo). Assim, nos termos do documento-base da CNDR (2012, p. 5),

os cidadãos brasileiros são punidos por seu local de nascimento. Aqueles que nascem nas regiões menos dinâmicas terão suas oportunidades de crescimento pessoal e profissional profundamente limitadas em razão do baixo acesso a educação, saúde e emprego de qualidade e a toda uma gama de serviços e oportunidades.

Dessa forma, esta é uma problemática que se enreda em outras, como a sustentabilidade ambiental, pois onde há escassez de investimento em educação e condições de bem-estar, as ações podem ficar desconcertadas pela própria condição de despreparo para lidar com os processos de desenvolvimento, embora se saiba que as afrontas ambientais devem-se geralmente muito mais ao descaso para com os recursos naturais. O documento-base da CNDR (2012, p. 14) analisa circunstâncias como estas e critica as formas de implementação das Superintendências, como a Sudam, e de implantação de planos e projetos, como o Plano Amazônia Sustentável (PAS) do Ministério do Meio Ambiente (MMA), isto é:

Em todos esses planos há uma enorme distância entre o conteúdo das ações propostas e as formas de implantação. De modo geral, não são apresentados modelos de gestão que institucionalizem o processo de participação e integrem o processo de decisão no nível nacional, regional e sub-regional, sem os quais os planos regionais têm vida curta.

Dentre os compromissos assumidos pelo PAS (2008), que é um conjunto de diretrizes estratégicas para nortear planos operacionais sub-regionais, os que se destacam diretamente para a sustentabilidade ambiental são os elencados abaixo; os demais, conforme se tem ressaltado, também implicam na questão ambiental porque os fatores de desenvolvimento não atuam em separado e requerem uma concepção de seu dinamismo e integração, dentro do paradigma moderno da complexidade dos sistemas e processos.

- VI. Combater o desmatamento ilegal, garantir a conservação da biodiversidade, dos recursos hídricos e mitigar as mudanças climáticas;
- VII. Promover a recuperação das áreas já desmatadas, com aumento da produtividade e recuperação florestal;
- VIII. Implementar o Zoneamento Ecológico-Econômico e acelerar a regularização fundiária;
- X. Aprimorar e ampliar o crédito e o apoio para atividades e cadeias produtivas sustentáveis e serviços ambientais;
- XIII. Promover a utilização sustentável das potencialidades energéticas e a expansão da infraestrutura de transmissão e distribuição com ênfase em energias alternativas limpas e garantindo o acesso das populações locais;
- XIV. Assegurar que as obras de infra-estrutura provoquem impactos socioambientais mínimos e promovam a melhoria das condições de governabilidade e da qualidade de vida das populações humanas nas respectivas áreas de influência;
- XVI. Garantir políticas públicas de suporte ao desenvolvimento rural com enfoque nas dimensões da sustentabilidade econômica, social, política, cultural, ambiental e territorial.

Cada um destes compromissos requer um estudo em separado, para avaliação de sua efetividade na prática. Em geral, o documento-base da CNDR (2012) já atestou que não foram devidamente cumpridos. Outro exemplo que pode ser correlacionado aqui é o Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (Planaflo), aprovado em 1992 com base em um Zoneamento Socioeconômico e Ecológico. Segundo Araújo e Marques (2006, p. 15), após análise do Plano,

Duas tendências são preocupantes em Rondônia, ambas convergindo para a necessidade de controlar o ritmo do desmatamento: i) crescimento do rebanho bovino; e, ii) a conseqüente expansão das áreas de pastagem. Essas tendências devem ser monitoradas com cautela apesar do argumento em favor da existência de um *trade off* de curto prazo entre

desmatamento e maior produção e consumo de alimentos com demanda de maior elasticidade [de] renda.

Assim, benefícios de criação de unidades de conservação, áreas protegidas e limites de exploração contrastam com falta de orientação para otimização de recursos econômicos e espaços de exploração, sem riscos extravagantes para o meio. De acordo com Araújo et al. (2013), no período de agosto de 2012 a março de 2013, houve alertas de desmatamento para 49 das 660 áreas protegidas na Amazônia Legal. Um total de 208 km² foi desmatado, especialmente no Pará, Rondônia e Mato Grosso, nas áreas de asfaltamento e criação de hidrelétricas, ou próximas a elas. Houve, segundo os mesmos autores, 345 áreas embargadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), mas não são ações suficientes para dar mais efetividade aos planos, projetos e programas. A falta de governança e de planos de gestão figura como elementos de efeito na problemática da PNDR e outras políticas no Brasil. O mapa abaixo traz um dos focos de atenção sobre sustentabilidade ambiental: as regiões de desmatamento, mas que devem incluir também outras preocupações, como as relativas a poluição, principalmente das águas do Rio Madeira, cumulativas com problemas dos recursos pesqueiros, condições de vida locais e demais questões típicas das intervenções para as construções das hidrelétricas.

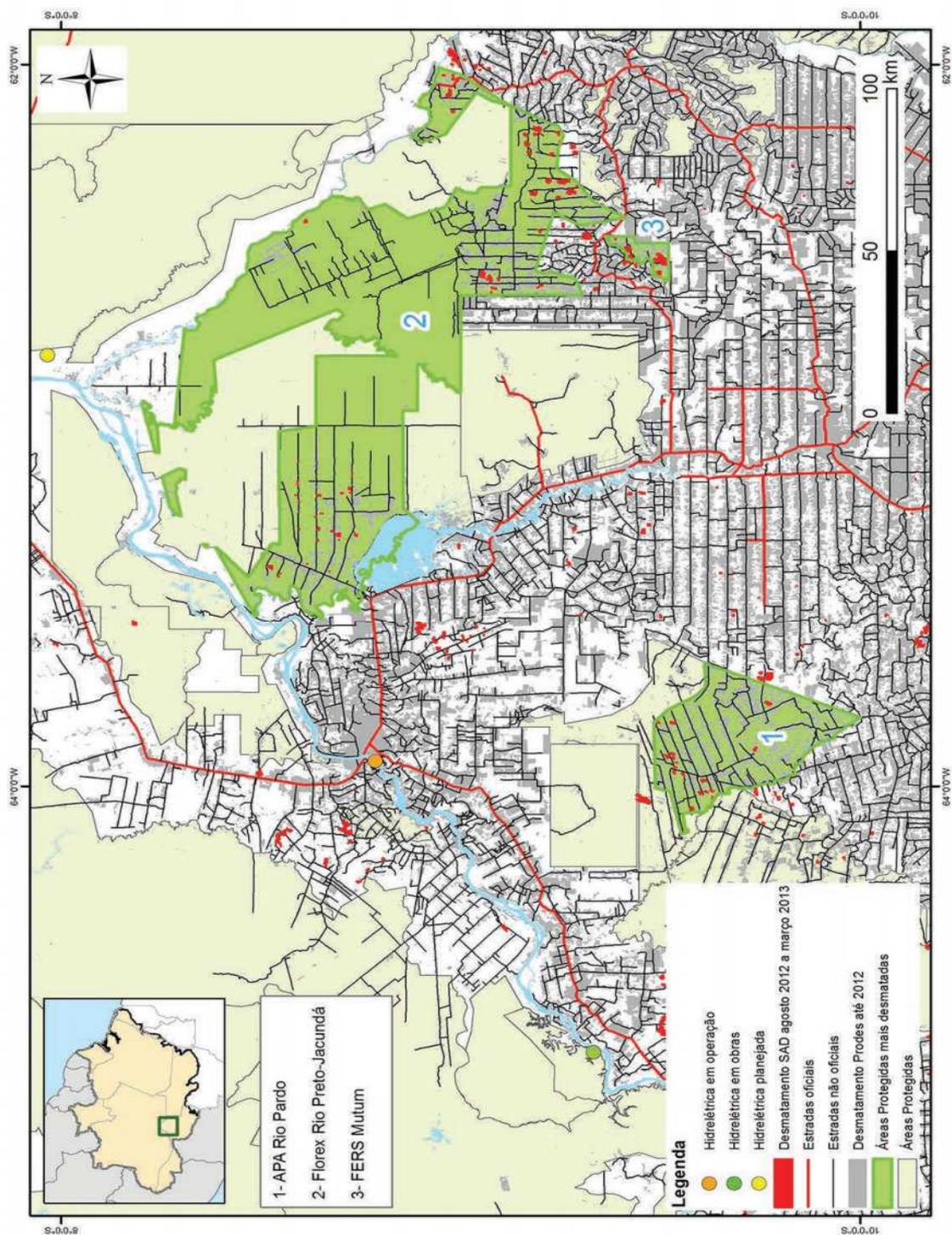


Figura 2 — Áreas Protegidas mais desmatadas no Estado de Rondônia entre agosto de 2012 e março de 2013 (Sistema de Alerta de Desmatamento)
Fonte: Araújo et al. (2013).

Esta é a expressão importante a ser tratada na execução da nova PNDR pelos Governos das três esferas, empresas, produtores e sociedade civil em geral, com apoio das Organizações Não Governamentais (ONGs). É também uma expressão importante a ser levada a efeito nos processos de formação profissional e continuada, em todos os níveis de escolarização. Além disso, os investimentos para o fortalecimento dos APLs requerem atenção às problemáticas do desenvolvimento sem governança ou efetividade de diretrizes, decorrentes do mau planejamento ou da falta de acompanhamento e de avaliação continuada. E os programas, tais como, o Desenvolvimento Macrorregional Sustentável, de apoio à SUDAM e SUDENE, segundo o documento-base da CNDR (2012), contaram com investimentos baixíssimos, da ordem de 0,5% dos Fundos Constitucionais, entre 2004 e 2010; o sistema de repasse foi burocrático, por meio de convênios; as ações foram descontínuas e não se articularam com fundos e incentivos; não houve suficiente articulação entre as ações dos Programas federais com as ações dos Estados; e a integração com os programas federais foi limitada, demonstrando que o problema de gestão caminha paralelo aos problemas de sustentabilidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A “onda desenvolvimentista” que fundamentam os discursos políticos dos mais diversos governos do país e do mundo, nascida do espírito capitalista de produção de lucro a todo custo, tem levado ao desenvolvimento de programas de expansão das fronteiras agrícolas e de ampliação dos processos de exploração de recursos e incremento de tecnologias. O desejo de “crescimento” de todos os países, para ascender ou se manter na condição hegemônica, durante muito tempo ignorou os impactos ambientais em relação aos seus aspectos mais específicos.

Adotou-se o discurso romântico da necessidade de conservação, mas não se investiu devidamente nos pontos de desequilíbrio que podem levar o sistema ambiental ao caos, como ocorre nas áreas de desertificação e nos ambientes de exaustão de recursos. A redução dos recursos pesqueiros e o acúmulo de

agrotóxicos nos alimentos são duas razões absolutamente suficientes para compreender o nível da problemática que se refere à sustentabilidade, notadamente a ambiental.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi criada de modo genérico, por não pontuar questões importantes de desenvolvimento sustentável, não contar com mecanismos de indução e controle de investimentos e não gerar e alimentar as articulações necessárias entre os Ministérios, programas, governos e outras entidades. Também não convidou a sociedade civil a discutir as problemáticas do desenvolvimento, que viria a ser feito, embora muito restritamente, com a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Assim, o tema desenvolvimento não foi tratado com a essência de sua representação: um processo complexo, dinâmico e interativo. O sentido de sustentabilidade limitou-se aos aspectos econômicos dos investimentos.

A nova PNDR, documento-base da CNDR, prevê superar as falhas de planejamento, com respeito às diferenças inter e intrarregionais, provisão de recurso, maior envolvimento entre os entes representativos e acompanhamento. Mas falta definir um sistema de governança para a política, por sobre as diretrizes, de processo de avaliação continuada que permita corrigir falhas. De outra forma, haverá os lamentos conclusivos que o documento-base da CNDR expressa inconsistências.

Portanto, para a Amazônia, é necessário adotar um conjunto de ações que superem a exploração predatória, que se inicia nas florestas e continua nos campos de pastagens. E a superação da monocultura é o caminho necessário para isso, além da adoção de boas práticas de manejo. Em Rondônia, existe a preocupação em torno das hidrelétricas, mas ainda não se mediram seus impactos — nem os econômicos, nem os ambientais. Todavia, há os demais problemas amazônicos e vasta reserva de soluções que serão explicitadas com investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

6. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, E. ET AL. **Áreas protegidas da Amazônia Legal com mais alertas de desmatamento em 2012-2013**. Belém: Imazon, 2013.

ARAÚJO, P. F. C.; MARQUES, R. W. da C. Uma visão macroeconômica do PLANAFLORO. In: PAULA, L. F. de; FERREIRA, L. da R.; ASSIS, M. (Orgs.). **Perspectivas para a economia brasileira**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2006, v. 1, p. 321-349.

BRASIL. MI. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: documento de referência. Brasília: MI, 2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: o Ministério, 2008.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília: MMA, 2008.

_____. Presidência da República. **Decreto 6.047/2007**. Brasília: a Presidência, 2007.

COSTA, E. J. M. da. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília: Mais Gráfica, 2010.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **A ONU e o meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

PERIAGO, M. R. ET AL. Saúde ambiental na América Latina e no Caribe: numa encruzilhada. In: **Saúde Social**. Vol. 16, nº 3. São Paulo, 2007.

PÖTTER, B. **A ecocracia será o gênero humano?** Disponível em: <<http://www.presseurop.eu/pt/content/article/427441-ecocracia-sera-o-genero-humano>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

RIGOTTO, R. M.; AUGUSTO, L. G. da S. Saúde e ambiente no Brasil: desenvolvimento, território e iniquidade social. In: **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 2007.

RIO+20. **Além da Rio+20**: avançando rumo a um futuro sustentável. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/alem-da-rio20-avancando-rumo-a-um-futuro-sustentavel/>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, W. Meio Ambiente. In: **Dicionário do Desenvolvimento**. [s. l.]: [s. n.], 2008.

THOMAS, K. **O homem e o mundo natural**: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais (1500-1800). São Paulo: Companhia das Letras, 2010.