

## **O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ESTADO DO TOCANTINS**

**Valdir Aquino Zitzke - UFT<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

Este ensaio discute as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do Tocantins a partir do discurso governamental. A ação do governo se volta para o zoneamento ecológico-econômico enquanto instrumento de planejamento e regulação do uso do território, visando a transformação territorial com base no reconhecimento das diferenças espaciais e temporais. O discurso oficial pressupõe uma nova estratégia de desenvolvimento centrada na articulação das dimensões econômica, social e ambiental, através da gestão territorial que envolve decisões compartilhadas do poder público e sociedade civil organizada sobre o uso sustentável dos recursos naturais de uma determinada área. A análise desta proposta de sustentabilidade permite concluir que a articulação nunca aconteceu de fato, pois as iniciativas públicas sempre priorizaram o capital privado internacional, camuflado de promotor do desenvolvimento sustentável. Este capital é tão explorativo, ou mais, porquanto não considera as especificidades dos lugares e, por não ter mais para onde se expandir, alia-se ao estado para se apropriar dos seus recursos naturais, através da implantação de superprojetos de desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Sustentabilidade, Políticas Públicas.

### **RESUMÉE**

Cet essai présente les politiques publiques pour développement soutenable du état du Tocantins à partir du discours du gouvernement. L'action du gouvernement se dirige pour zonement écologique-économique comme instrument de planification et règlement de l'usage dynamique du territoire, envisageant avancer la transformation territoriale baser dans la reconnaissance des différences d'espace et de temps. Le discours officiel présuppose une nouvelle stratégie de développement, centralisée dans l'articulation des dimensions économique, social et environnemental, parmi de gestion territorial qui environne des décisions partagées du pouvoir publique et la société civile organisée sur l'usage soutenable des ressources naturelles d'une aire déterminée. Comme résultat, on s'est aperçu que cette articulation proposée jamais est arrivée en fait, puisque les efforts publics toujours ont priorisé le capital privé international, caché de promoteur du développement soutenable.

---

<sup>1</sup> Professor Assistente do curso de Geografia da Universidade Federal do Tocantins, Campus de Porto Nacional e pesquisador do NEMAD. vazitzke@hotmail.com

Cet capital est si exploitol, ou plus que ça, par ne pas considerer lês especificitées dès lieux et, par ne pas avoir, plus pour où se expandir, il s'ajoute au étât pour s'approprier des leurs ressources naturelles, parmi de l'implantation de super-projes de development.

Parole-clé: Développement, Environnement, Politiques Publiques.

## O CONTEXTO TOCANTINENSE

A criação do estado do Tocantins pelo Artigo 13 das Disposições Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, a partir da divisão do Estado de Goiás e sua inclusão estratégica na região Norte integrando a Amazônia Legal, contrariou aqueles que imaginavam a sua permanência na Região Centro-Oeste. Na verdade, sua criação e implantação faziam parte da lógica internacional de expansão do capital e apropriação dos recursos naturais já na década de 70, quando foi proposto um projeto de re-divisão da Amazônia Legal onde constava a criação do Estado do Tocantins.

O novo estado necessitava de infra-estrutura, o que requeria capital, a título de financiamento ou empréstimos, públicos ou privados. A propaganda oficial "Tocantins, o Estado da Livre Iniciativa e da Justiça Social" atraiu para o seu território, pessoas e investidores oriundos de quase todos os Estados brasileiros e outros países.

O estado, na sua promoção, buscava e ainda busca ser o exemplo de modernidade e crescimento do país e, para tanto, através de sua posição privilegiada como integrante da Amazônia Legal, tornou-se o promotor do desenvolvimento através da obtenção de empréstimos e financiamentos em excelentes condições de pagamento, seja de origem pública ou privada, viabilizando a implantação de projetos de desenvolvimento no seu território, ou seja, permitindo a expansão capitalista numa região aparentemente desprovida de interesse pelo então Estado de Goiás.

Além disso, o estado, através da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, desde a década de 90, desenvolve o Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) enquanto instrumento político de planejamento e regulação do uso dinâmico do território, visando agilizar a transformação territorial com base no reconhecimento das diferenças espaciais e temporais, segundo critérios de sustentabilidade.

O ZEE, no discurso oficial, pressupõe uma nova estratégia de desenvolvimento centrada na articulação das dimensões econômica (capital internacional) social e ambiental (recursos naturais) através da gestão territorial, que envolve decisões compartilhadas do poder público e sociedade civil organizada sobre o uso sustentável dos recursos naturais de uma determinada área.

## 1. O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

É importante iniciar esta discussão a partir do significado do termo "desenvolvimento sustentável" para o estado, pois muito embora o termo seja freqüentemente usado como sinônimo de crescimento, não implica, necessariamente, aumento da produção de bens e serviços em uma economia. Certamente, se o aumento contínuo de fluxos ou estoques fosse uma exigência desse processo, então o "desenvolvimento sustentável" seria uma contradição de termos. Uma vez que os "limites do crescimento" constroem a utilização dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, as estratégias para o desenvolvimento sustentável devem, em longo prazo, concentrar-se na reorganização da maneira como os recursos são utilizados e de como os benefícios são compartilhados.

Muito do discurso sobre o desenvolvimento sustentável no Tocantins implica que isto pode ser conseguido com crescimento sem fim, acrescentando-se apenas a advertência de que padrões de qualidade ambiental serão, de algum modo, respeitados. O desenvolvimento sustentável é visto, no estado, como um meio para não se admitir a existência de limites. O desenvolvimento implica a criação de uma base econômica de suporte de uma população e é essencial definir claramente qual a população que deve ser beneficiada.

O Estado da *livre iniciativa e da justiça social* transforma-se na materialização do capital internacional, onde a livre iniciativa de hoje propõe a justiça social de amanhã. Este mesmo capital, camuflado de promotor do desenvolvimento sustentável é tão espoliativo, ou mais, porquanto não considera as regionalidades e as especificidades dos lugares e, por não ter mais para onde se expandir, alia-se ao estado para apropriar-se dos seus recursos naturais.

Exemplos desta situação são: a construção, no rio Tocantins, da Usina Hidrelétrica Luiz Eduardo Magalhães, para a produção e exportação de energia elétrica; a criação do Parque Estadual do Cantão e da Área de Proteção Ambiental do Jalapão, voltados para as atividades de turismo e florestamento, respectivamente; a extração de ouro pela Companhia Vale do Rio Doce, atualmente, de capital privado internacional, nos municípios de Almas e Dianópolis, a sudeste do estado; a atividade da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), que apóia as ações do Instituto Natureza do Tocantins (NATURATINS) órgão fiscalizador do meio ambiente; os projetos FORMOSO e PRODECER III (Programa de Desenvolvimento do Cerrado), de monocultura de soja em grande áreas de terras férteis; do projeto da Hidrovia Araguaia-Tocantins, com vistas à navegação e escoamento da produção agrícola de Goiás, Mato Grosso e Tocantins; do projeto de transposição das águas da bacia do Rio Sono para o rio São Francisco, na Bahia. É o Estado, através de políticas públicas de desenvolvimento, viabilizando a expansão do capital internacional e a privatização e apropriação dos recursos naturais no seu território. Em outras palavras, é uma política pública para o crescimento e acumulação privada do capital.

## **2. ENFRENTANDO O PROBLEMA**

O estado do Tocantins precisa encontrar formas de promover o bem-estar da sua população sem aceitar que seu patrimônio natural (capital natural) seja utilizado ou degradado como se não tivesse valor. É certo que o estado tem pela frente o desafio de combater a pobreza ao mesmo tempo em que precisa considerar os custos ambientais envolvidos como integrantes das políticas de desenvolvimento.

Para se ter uma idéia do que se teve, até então, no Brasil, em termos do discurso da sustentabilidade, foi a manutenção das iniciativas que não consideraram a natureza em nenhum momento. Um caso ilustrativo atual é a jazida de 42 milhões de toneladas de manganês no Amapá, a qual, de 1957 até meados da década de 90, foi completamente esgotada. Durante quase quatro décadas, cerca de um milhão de toneladas de minério de manganês foram extraídas, gerando ganhos anuais de exportação para o Brasil de aproximadamente 40 milhões de dólares, dos quais 4% apenas representavam o pagamento de royalties para a reserva (1,6 milhão de dólares ao ano). Com base na análise deste exemplo, considera-se que uma estratégia de desenvolvimento não pode se basear naquele modelo predatório do uso da natureza sem que se comprometa com alguma forma de compensação pela perda do capital natural (BRITO, 1994).

A investigação que se faz necessário hoje da questão ambiental, em relação às iniciativas de desenvolvimento, especialmente no Tocantins, não deve se limitar ao denominado "uso racional dos recursos não-renováveis". Ao contrário, deve buscar e difundir a idéia de uma visão diferenciada do processo econômico, considerando a dimensão biofísica, as leis e os ciclos da natureza, reconhecendo que a ciência econômica convencional não inclui a base ecológica do sistema econômico no seu âmbito de análise, o que promove a idéia do crescimento ilimitado. O esboço de sustentabilidade, por sua vez, envolve uma limitação definida nas diferentes propostas de crescimento.

É sobre este princípio que é imprescindível incorporar as preocupações ecológicas e sociais às políticas públicas no estado, e mostrar que o processo econômico não pode continuar impune se violar as regras da natureza, que a levam para a máxima eficiência quanto ao uso da matéria e da energia, para mínimos de estresse e perdas, para frugalidade e prudência ecológica.

Voltando ao exemplo do manganês do Amapá, a perda irreversível de capital natural constitui-se um custo repassado às futuras gerações. A perda do minério manganês durante quarenta anos pelo Brasil, e que hoje já não se encontra facilmente no mundo, foi contabilizado como um ganho positivo, em termos de PIB (Produto Interno Bruto), o mesmo acontecendo a outras práticas de abastecimento de recursos e absorção de dejetos pelo ecossistema. É a partir deste entendimento que se pode formular um novo conjunto de políticas públicas para o desenvolvimento.

### 3. OS PRINCÍPIOS DA SUSTENTABILIDADE

Afirmar que existe uma receita pronta e acabada para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento, constitui-se, no mínimo, em inverdade. Mas o que se pode, numa tentativa, é adiantar que o problema ambiental, hoje em dia, constitui-se em elevar a produtividade do capital da natureza, usando de forma saudável seus estoques, sem que suas funções de suprimento de recursos e de absorção de dejetos pelos ecossistemas se sobrecarreguem. Esta consideração é o ponto de partida para o entendimento da *limitação ecológica* imposta pela natureza ao processo econômico.

Quando se busca entender a promoção do desenvolvimento no interior da ecosfera, considerando suas leis inexoráveis de conservação de energia e matéria e da entropia, surgem determinadas barreiras ou restrições que se constituem no grande desafio do desenvolvimento sustentável, e que precisam ser enfrentados por políticas inteligentes, capazes de melhorar a real qualidade de vida das pessoas pobres, envolvendo-as nos processos educativos e preparando-as para os processos decisórios e participativos, sem desestruturar as funções ecossistêmicas básicas. Isto exige uma análise que não despreze as relações socioambientais que determinam, em suma, o que é *possível* em detrimento do que é *almejado*.

Quando se pensa em políticas para a sustentabilidade, é necessário considerar alguns princípios básicos de análise. O primeiro princípio diz respeito ao fato de que crescimento, indiscutivelmente, significa alguma forma de degradação da natureza e que o processo econômico precisa servir-se da natureza de uma forma mais duradoura e saudável do que se observa nos dias atuais. No Brasil, o discurso sobre desenvolvimento subentende aumentar a renda *per capita* indefinidamente como sinônimo de crescimento, embora não se deva confundir crescimento com desenvolvimento, enquanto realização de um potencial (DALY, 1991).

Seria prodigioso se o crescimento implicasse verdadeira e gradativa redução dos níveis de pobreza, bem como diminuir as desigualdades sociais num momento em que se verifica o fenômeno do "crescimento sem empregos", resultado do comportamento de empregadores e empregados, das instituições sociais e valores da sociedade num mundo em constante globalização. A idéia de desenvolvimento sustentável e a sua implantação refletem a incapacidade da moderna ciência econômica em fazer com que uma multidão de pessoas saia da condição de miséria.

O segundo princípio diz respeito à escala do sistema econômico, que está intimamente ligada ao conceito de capacidade de suporte da ecosfera. A capacidade de suporte, a resiliência, os limites e a sustentabilidade são categorias ecológicas com grande significado nas relações entre o ecossistema e o processo econômico, e as políticas de governo para o desenvolvimento sustentável precisam considerá-las, de modo que possam servir de ligação entre as iniciativas públicas e o arranjo estabelecido pelas funções e processos naturais que indicam os limites do possível (CAVALCANTI, 1997).

A ciência econômica moderna, ao não dar atenção aos fundamentos ambientais para a produção do bem-estar humano, dispensando os limites, conduz à idéia do crescimento infinito, levantando expectativas infundadas no cidadão comum, viabilizando o tratamento da natureza como outro fator de produção, simplesmente, não aparecendo, sequer, na função de produção agregada (BISWANGER, 1997).

Se for correto supor que o sistema econômico está contido no ecossistema, e se este é uma entidade não-crescente, finita, existe então uma escala absoluta de fluxos de recursos naturais que deve ser considerada na análise da expansão da economia, aqui interpretada, alternativamente, como uma tarefa aos ricos de promover a divisão do lucro, tendo em vista que uma vida em um país industrial, de acordo com uma avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), corresponde a quinze vidas em um país em desenvolvimento. O planeta Terra tem, em cada momento histórico, uma só escala ótima (de acordo com a tecnologia, as preferências dos consumidores, os valores sociais, etc) como a escolha aceitável que pode ser feita pelo sistema econômico. A utilização dos recursos naturais não pode desconsiderar a escala das funções ecológicas e dos ciclos naturais, constituindo-se em um princípio para direcionar a sociedade no sentido do desenvolvimento sustentável.

O terceiro princípio de uma política para a sustentabilidade é se dispor de um sistema de informações consistente para medir-se o desempenho econômico de uma região ou país. Numa sociedade sustentável, o progresso deve ser apreendido pela qualidade de vida, considerando a saúde, a longevidade, a maturidade psicológica, a educação, um ambiente limpo, espírito de comunidade, o lazer gozado de modo inteligente, entre outros, e não, simplesmente, pelo padrão de consumo (VIOLA, 1996), como muitas vezes é divulgado pelos dados do PIB, pois este se refere ao progresso material obtido por meio do sistema de contas nacionais que vigora há mais de cinquenta anos, cujos resultados são políticas e instituições públicas que promovem o crescimento econômico em detrimento do progresso social ou da manutenção e melhoria das condições ambientais.

A contabilidade nacional vigente trata o consumo do capital natural como renda, além de criar grandes incentivos para a destruição (apropriação) dos recursos naturais, na medida em que a depleção e a degradação são consideradas como contribuintes do PIB e da renda nacional.

De outra parte, a introdução de uma metodologia da contabilidade "verde" objetivando a correção da contabilidade tradicional, mediante a consideração de perdas ambientais, encontra dificuldades quanto ao preceito de avaliação dos impactos ecológicos em termos monetários. Isto significa uma nova abordagem para o cálculo do PIB verdadeiro, ou seja, descontando-se perdas, e de outras variáveis macroeconômicas, rejeitando sua utilização freqüente como medida de bem-estar ou indicador da qualidade de vida. Um sistema de contabilidade de renda nacional que não calcule o consumo de capital como renda e que considere a depleção e degradação de recursos constitui elemento-chave da formulação de política para o desenvolvimento sustentável (VAN DAM, 1996).

#### **4. A OPÇÃO PELA SUSTENTABILIDADE**

Quando se observa que volumes cada vez maiores de capital são investidos para se produzir uma unidade de recurso para a sociedade, provocando desequilíbrios ambientais cada vez que a economia se expande, o problema torna-se mais grave. Estas perturbações não fazem parte do cálculo econômico, o que reforça os desequilíbrios, ainda mais num país como o Brasil, onde existem muitos incentivos estatais institucionalizados para se explorar e destruir o ambiente. Um exemplo disso é a energia de Tucuruí, Pará, entregue a preço muito baixo, subsidiados, as duas fábricas de alumínio, uma da Alunorte (Barbacena, PA) e outra da Alumar (Itaqui, MA), que a usam intensivamente nos seus processos produtivos, o que representa capital natural que é ofertado gratuitamente para tornar o alumínio brasileiro competitivo no mercado internacional e promover o consumo nos países industrializados. Aqui, o princípio é não deixar de fora o cálculo econômico e a dimensão ecológica em uma economia que se expande, alterando a forma pela qual o capital natural é valorado, pois as perdas ambientais constituem danos reais que, muitas vezes, são irreversíveis, e os danos que ele suscita não podem ser tratados como uma externalidade.

Fazer opção pelo desenvolvimento sustentável implica a aceitação de uma filosofia de finitude e auto-restrição, de modo a conservar mais capital natural para as próximas gerações, o que não é fácil de conciliar com atitudes globalizadas de consumo (BRUSEKE, 1991). A escolha de uma sociedade pelo desenvolvimento sustentável representa uma questão ética, uma vez que implica na distribuição de riqueza numa dimensão temporal, da mesma forma que optar por um modelo que é insustentável, medido pela perda de ativos da natureza, comprometendo a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades também é uma escolha ética. Os formuladores e executores de políticas públicas, apoiadas pelos economistas, usualmente, fazem vista grossa desse processo de decisão. Ao mesmo tempo, excludente e centralizador.

Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável precisam ser desenhadas no contexto de princípios éticos relativos ao bem-estar das gerações atuais e futuras envolvendo-as, nos devidos tempos, nos processos decisórios.

## CONCLUSÕES

A análise do discurso da proposta governamental de desenvolvimento sustentável para o estado do Tocantins apresenta uma certa coerência porquanto utiliza termos e expressões que se fazem presentes nas discussões sobre sustentabilidade, participação pública e as diferentes correntes da economia ecológica, sendo que este termo, neste estudo, está assumindo as mais diversas propostas, que se baseiam na apropriação e uso dos recursos naturais.

De outro lado, as iniciativas de desenvolvimento econômico, que mais corretamente, deveriam ser denominadas de crescimento econômico, no Tocantins, evidenciam a contramão do discurso, pois, em muitos casos, as dimensões ecológicas e sociais são desconsideradas em favor da dimensão econômica. Este fato pode ser observado a partir dos impactos sociais e ambientais decorrentes dos grandes projetos de desenvolvimento econômico como a Usina Hidrelétrica Luis Eduardo Magalhães e os remanejamentos das famílias ribeirinhas a partir dos processos de indenizações com base na valoração dos bens materiais e dos "bens" naturais. a partir de uma visão econômica de valoração da natureza.

Casos como este evidenciam a necessidade de territorialização do capital privado em áreas de fronteiras a partir de grandes projetos, em estreita articulação com os governos estaduais e municipais, que apresentam como discurso primeiro o desenvolvimento social e o crescimento econômico. Esta situação provoca dois processos distintos e interligados: o primeiro denominado de des-territorialização, onde as famílias ou os grupos sociais são retirados de seus lugares, e, o segundo, denominado de re-territorialização, onde estas famílias ou grupos sociais são reassentados em locais diferentes àqueles onde residiam. Neste contexto, a participação social na discussão e definição de projetos de desenvolvimento, como proposta no discurso, não aparece. Esta participação vai ocorrer quando os reassentados iniciam um processo de organização para reivindicar seus direitos, fato este que parece estar ampliando seu raio de ação, nos dias atuais, uma vez que está prevista a construção de mais usinas hidrelétricas no rio Tocantins, alterando as condições físicas, biológicas e sócio-econômicas no seu entorno.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BINSWANGER, H.C. Fazendo a sustentabilidade funcionar. Trad. Luiz Eduardo Cavalcanti. In: CAVALCANTI, C. (org.) **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

BOURDIEU, P. et al. **El oficio del sociólogo**: presupuestos epistemológicos. México: Siglo Veintiuno, 1990.

BRITO, D. **Extração mineral na Amazônia**: a exploração do manganês na Serra do Navio no Amapá. 1996. Dissertação (Mestrado) - NAEA, UFPA, Belém.

BRUSEKE, F. J. Pressão modernizante, estado territorial e sustentabilidade. In: CAVALCANTI, C. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.

DALY, H. **Ecological economics and sustainable development from concept to policy**. World Bank Environment Department. Divisional Working Paper. Washington, D.C.: World Bank, 1991.

ESTADO DO TOCANTINS. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE. DIRETORIA DE ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO. **Gestão territorial**. Palmas/TO: 1999. Mimeografado.

ESTADO DO TOCANTINS. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE. DIRETORIA DE PESQUISAS E INFORMAÇÃO. **Tocantins em dados**. Palmas/TO: 1998. Mimeografado.

GOODLAND, R. **Sustentabilidade ambiental**: comer melhor e matar menos. Trad. Selma Maria Dantas Pessoa. World Bank Group, 1997.