

A POLÍTICA AMBIENTAL NO ESTADO DO TOCANTINS: GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA COM ÊNFASE EM RECURSOS HÍDRICOS

Lúcio Flavo Marini Adorno - UFT¹

Juliane Noschang - UFT²

Silvio Jucá - UFT³

Simone Dutra - UFT⁴

RESUMO

A construção de mecanismos de gestão participativa é condição necessária para a gestão dos recursos naturais na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Contudo o efetivo funcionamento desses canais de participação como fóruns, conselhos e comitês implicam na gestão das liberdades individuais e coletivas. Nessa perspectiva esse artigo aborda o processo de formulação e implantação das políticas ambientais no estado do Tocantins, com especial atenção na questão do gerenciamento dos recursos hídricos e a contribuição do PGAI no implemento dessas políticas. A partir da análise do processo de Criação do Comitê da Bacia do Rio Lontra é possível constatar que para a consolidação dos mecanismos de gestão participativa deve haver previamente um processo educacional para mudar os hábitos de consumo insustentáveis e de pura estratégia de arrecadação de verbas públicas.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Liberdade. Recursos hídricos e meio ambiente.

ABSTRACT

The construction of mechanisms of participating management is a necessary condition for the management of natural resources on the perspective of the sustainable development. However, the effective functioning of these participation instruments, such as forums, councils and committees imply on the management of individual and collective freedom. On this perspective, this article approaches the process of formularization and implantation of the environmental politics on the State of Tocantins, with its special emphasis on the management of the hidric resources and on the contribution of the PGAI on the implement of these politics. From the analysis of the process of Creation of the Committee of the Otter River Basin, it's possible to evidence that an educational process to change the habits of unsustainable consumption and of pure strategies of collection of public economic resources must be previously developed, so that it's possible the consolidation of the mechanisms of participating management.

Key Words: Development. Freedom. Hidric resources and environment .

¹ Dr. em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Professor Adjunto do Curso de Mestrado em Ciências do Ambiente - CIAMB/UFT e coordenador do NEATUS - Núcleo de Estudos Ambientais e de Avaliação em Turismo Sustentável. Campus de Palmas. email:neatus@uft.edu.br

² Turismóloga, mestranda em Ciências do Ambiente - CIAMB/UFT

³ Engenheiro Agrônomo, Mestrado em Ciências do Ambiente - CIAMB/UFT

⁴ Tecnóloga em Geoprocessamento, Mestrado em Ciências do Ambiente - CIAMB/UFT

1 INTRODUÇÃO

Os avanços na tecnologia espacial permitem detectar as grandes alterações ambientais em curso no planeta. Com base nos dados colhidos por satélites, cientistas fazem projeções que apontam um futuro incerto para as novas gerações: grandes áreas transformadas em desertos e outras desaparecendo sob inundações, falta de alimentos, atmosfera contendo venenos e radioatividade. O rápido incremento demográfico, a urbanização acelerada, a deterioração da qualidade de vida nas cidades e a maior demanda por alimentos apontam para a superexploração dos recursos naturais e o aumento das desigualdades entre nações ricas e pobres.

As informações sobre as ameaças ao planeta espalham-se rapidamente. A partir da Conferência Rio-92, a percepção dominante tem sido a de que os problemas do meio ambiente já não podem ser dissociados dos problemas de desenvolvimento e do modelo de produção. Pobreza e degradação ambiental encontram-se intimamente relacionadas. O conceito predominante de Desenvolvimento Sustentável (DS) passa a estar diretamente relacionada com a superação da pobreza, as satisfações das necessidades básicas de alimentação, saúde e habitação, com uma nova matriz energética que privilegie fontes renováveis de energia e com um processo de inovação tecnológica cujos benefícios sejam compartilhados por países ricos e pobres.

A questão ambiental consolidou-se internacionalmente e a regulamentação estatal da exploração dos recursos naturais adquiriu espaço e legitimidade. A necessidade de implementação de políticas ambientais tornou-se parte dos discursos de Estados nacionais e de agências e organizações multilaterais, como o BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento e o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. Foram criadas estruturas governamentais voltadas para a regulamentação e a fiscalização das atividades causadoras de danos ao meio ambiente, no caso do Brasil, até com recursos externos.

O desafio é evitar que os recursos naturais fiquem comprometidos pela ação antrópica e nada assusta mais do que a possibilidade de acabar-se com a reserva de água do planeta, fonte e alimento de todas as formas de vida na terra. A superfície do nosso planeta é coberta por $\frac{3}{4}$ de água, mas menos de 3% dessa água são adequadas ao consumo humano. Desses 3%, menos de 1% está acessível às pessoas. O resto permanece congelado nas geleiras e calotas polares. As reservas de água disponíveis em todo o mundo estão diminuindo devido à contaminação ambiental e ao crescimento demográfico significativo no último século, gerando o aumento da demanda por recursos hídricos que estão já bastante limitados. A busca de soluções para o problema hídrico deve passar fundamentalmente pela crítica ao padrão de desenvolvimento, isto é, à forma de apropriação dos objetos geográficos e naturais do planeta, e também passar pelo compromisso que os vários atores sociais têm para com essa questão, buscando fortalecer práticas mais sustentáveis no acesso e uso da água, envolvendo as esferas de controle social do uso desses recursos, como é o caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Nesse artigo, procuraremos abordar o processo de formulação e implantação das políticas ambientais no estado do Tocantins, com especial atenção na questão do gerenciamento dos recursos hídricos e a contribuição do PGAI no implemento dessas políticas a partir da contribuição do Plano da Bacia do Rio Corda e Lontra, questionando-se se o processo garante a tão almejada liberdade de expressão e melhoria da qualidade de vida da população abrangida pelas respectivas bacias hidrográficas. O assunto é vasto e não pretendemos esgotá-lo e sim contribuímos para o aprimoramento da expertise bibliográfica envolvendo o tema.

2 OS REFLEXOS DA PRESSÃO INTERNACIONAL NA POLÍTICA AMBIENTAL DO BRASIL E A CRIAÇÃO DO PGAI

A política ambiental institucional no Brasil iniciou-se praticamente em 1973, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente, em âmbito federal. A necessidade de criação dessa secretaria correspondia às primeiras denúncias contra a poluição industrial, urbana e rural no país, induzindo, nesse período inicial, a uma política marcadamente de comando e controle.

Em 1981, uma nova lei estabeleceu a Política e o Sistema Nacional de Meio Ambiente, envolvendo a participação de municípios, estados e do Governo Federal. Mas os anos 80 devem ser lembrados também pelo surgimento de movimentos sociais fortes em todo o país, cuja mobilização ajudou a escrever, pioneiramente, um capítulo dedicado ao tema ambiental, na Constituição Federal de 1988. Três anos antes, foi criado o Conselho Nacional dos Seringueiros, propondo a Reserva Extrativista como uma alternativa para a reforma agrária na Amazônia.

A criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a agência ambiental brasileira, em 1989, foi uma resposta do Executivo Federal a esses avanços da legislação e da organização social, em meio à enorme repercussão do assassinato de Chico Mendes. Os anos 90 podem ser vistos como um período de institucionalização da questão ambiental no país, potencializado pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, "ECO 92", e pela criação de novos instrumentos legais importantes, como a Lei de Crimes Ambientais e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC.

A partir da Conferência ECO92, o grupo de países mais ricos do mundo (G7) avaliaram a importância de contribuir para a preservação das florestas tropicais e criou o PPG7 - Programa de Preservação de Florestas. Esse Programa se desmembrou em vários Projetos: Ciência e Tecnologia; Pró-Manejo; Pró-várzea e evoluiu para o Projeto de Gestão Ambiental Integrada - PGAI. O PGAI nasceu como uma carteira de ações voltadas à gestão do patrimônio ambiental com o propósito de envolver concreta e progressivamente a sociedade civil, numa alusão aos princípios de gestão compartilhada. Seu objetivo voltou-se em contribuir para a proteção das áreas vulneráveis e promover o uso sustentável dos recursos naturais, especialmente pelas populações tradicionais.

3 A IMPLANTAÇÃO DO PGAI NA POLÍTICA AMBIENTAL NO ESTADO DO TOCANTINS

O Estado do Tocantins foi criado em 1988 (Figura 01) pela nova constituição federal e começou a ser instituído organizacionalmente no ano seguinte, gerido por uma política de forte apelo desenvolvimentista, logo atribuindo a questão ambiental de menor relevância. Sua implantação inicial contava com uma estrutura administrativa que privilegiaria o fortalecimento do mercado agropecuário regional como sua principal incumbência estatal, contemplando-se assim por um grande esforço financeiro de estabelecer uma estrutura produtiva calçada no rodoviarismo e rápida agregação de valor sobre os recursos naturais.

De outro lado, também no sentido do peso político, desde 1995 existe a SEPLAN- Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente, numa resposta estratégica aos órgãos financeiros internacionais ao incorporar a pasta de meio ambiente ao planejamento econômico do novo estado brasileiro. Essa medida viabilizou a captação de muitos recursos para a área rodoviária e para grandes projetos de aproveitamento agrícola, ao gerar uma imagem institucional de conciliação entre desenvolvimento e conservação diante dos credores externos. No tocante ao organograma estatal em meio ambiente, ficaria à cargo do Instituto Natureza do Tocantins - Naturatins, as ações de normatização, licenciamento, monitoramento, fiscalização ambiental, bem como de gerenciamento de unidades de conservação e educação ambiental. Por esta pasta estar diretamente atrelada à SEPLAN, ficava patente conceitual e estrategicamente, o acerto em oferecer financiamentos e fundos a esse estado da federação, que assim acenava de modo "ecologicamente comportado". Cabe salientar que essa visibilidade institucional já havia sido conquistada pela simples, porém eficaz, incorporação territorial do Tocantins à região da Amazônia Legal, ou seja, a edição de um posicionamento estratégico no fórum da geopolítica ambiental internacional.

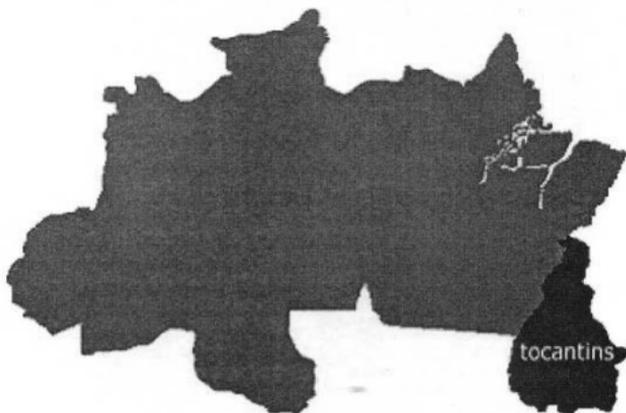


Figura 01 - Localização do Estado do Tocantins na Região Amazônica.

O PGAI no Estado do Tocantins começou em 1995 e muitos projetos encontram-se em fase de conclusão. Este programa foi financiado pelo PPG7, envolvendo no estado 10 instituições beneficiárias, entre elas Ruraltins, Ministério Público, Sipama, Pró-vida - Secretaria Estadual de Assistência Social e Seplan - Secretaria Estadual de Planejamento e Meio Ambiente. As conquistas podem ser enumeradas: possibilitou a estruturação e a organização das instituições governamentais ligadas ao meio ambiente, promoção do fortalecimento institucional, especialmente os Ministérios Públicos regionais, que possuem em seu quadro funcional os promotores do meio ambiente.

Como marco referencial, destacam-se as ações de comando e controle associadas às de valorização econômica da floresta; adoção de critérios de elegibilidade para os estados; sustentabilidade dos projetos e parcerias horizontais (Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA). O Subprograma de Políticas de Recursos Naturais - SPRN proporcionou ao Estado do Tocantins a base necessária para aperfeiçoar as ações de gestão ambiental considerando as diretrizes da consolidação do SPRN, a capacitação técnica, a infraestrutura e os resultados de gestão.

A título de experiência piloto, a região prioritária do Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI) é o "Bico do Papagaio", situada no extremo norte do estado (Figura 02), que conta com um Plano de Gestão Territorial em fase de finalização, o qual é fruto dos levantamentos e diagnósticos desenvolvidos na área. Esta microrregião foi palco até a última década de oitenta dos mais violentos problemas fundiários no Brasil.



Figura 02 - Localização da Microrregião do Bico do Papagaio.

Segundo a coordenação de Políticas e Normas Ambientais da SEPLAN, engenheira ambiental Cláudia da Silva Aguiar Rezende, "o *PGA* trouxe uma contribuição significativa ao estado do Tocantins no avanço das questões ambientais, em especial com a *Política Estadual de Meio Ambiente*." Dentre os avanços citados estariam a ampliação do Sistema Estadual do Meio Ambiente; a descentralização das agências (Ministério Público); ampliação do quadro de servidores lotados na área ambiental; regulação legal; ampliação considerável do orçamento setorial e implementação do comando e controle, incluindo outorga, fiscalização, arrecadação, ordenamento florestal e ação preventiva e mitigadora do Ministério Público Estadual, através da assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta e procedimentos administrativos. No entanto o prazo de continuidade desses recursos já espirou.

Destaca-se como Diretrizes Gerais do Programa: a implementação de iniciativas inovadoras de controle e monitoramento ambiental, apoio à implementação de instrumentos de ordenamento territorial e o fortalecimento da descentralização da gestão ambiental, contendo cada uma várias linhas de ação.

A Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins teve com o SPRN a possibilidade tanto da formação do capital humano necessário a discussão dos aspectos relacionados à legislação, programas e planos para o setor, quanto da aquisição de equipamentos e da formulação dos instrumentos de gestão, onde foram desenvolvidos os procedimentos para o controle do direito ao uso da água através das outorgas, bem como o cadastro de usuários. Como atividades-piloto, foram elaborados o diagnóstico do Ribeirão Jacuba e o Plano das Bacias dos Rios Lontra e Corda, encontrando-se em andamento a tentativa de articulação para formação dos Comitês de Bacia.

4 A APLICAÇÃO DA POLÍTICA NOS RECURSOS HÍDRICOS

O enquadramento de corpos d'água em classes de usos preponderantes deve ser resultado de um processo de planejamento participativo que estabeleça as prioridades de uso das águas, demandando uma qualidade mínima para a água e cabendo ao enquadramento estabelecê-la, e à outorga de lançamento e ao licenciamento de implantação de atividades potencialmente poluidoras, promovê-la. Deve-se avaliar as alterações promovidas na qualidade das águas obedecendo às concentrações estipuladas para a classe em que o corpo d'água acha-se enquadrado, considerando a pressão antrópica no ambiente.

Sob os aspectos gerenciais o processo de enquadramento foi regulado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos mediante a Resolução nº 12 no dia 19 de julho de 2000, e dispõe que as Agências de Água proporão aos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica o enquadramento. No caso das Agências de Água não possuírem propostas elas poderão ser elaboradas pelos consórcios ou associações intermunicipais de bacias hidrográficas, com a participação dos órgãos gestores de recursos hídricos em conjunto com os órgãos de meio ambiente, sendo que os procedimentos para o enquadramento

deverão ser desenvolvidos em conformidade com o Plano de Recursos Hídricos da Bacia.

O enquadramento deverá ser resultado de um processo de planejamento integral da bacia hidrográfica que compatibilize as disponibilidades com as demandas hídricas nos aspectos que afetem a qualidade das águas. Os custos e benefícios deverão ser estimados e comparados para justificar o enquadramento em uma ou outra classe. A compatibilidade de enquadramento de trechos sucessivos de um rio deve ser avaliada para evitar impossibilidades físicas ou tecnológicas. Os Comitês de Bacias assumirão o papel de ouvintes das entidades públicas e privadas.

O processo de planejamento deve prever a construção de cenários, dentre eles, o de escassez hídrica, cujas intervenções tornar-se-ão mais caras, e novas premissas surgirão. Poderá haver necessidade de hierarquização das demandas de forma a garantir o atendimento das mais prioritárias, podendo ser realizado com garantias decrescentes, em função das prioridades, buscando-se níveis de eficiência de uso, com eliminação de desperdícios e controle de perdas. Pode-se introduzir medidas não estruturais, na forma de outorga e cobrança pelo uso da água, visando à promoção de economias e maiores eficiências de uso da água.

A lei nº 9433 da Política Nacional de Recursos Hídricos estabelece como prioridade de atendimento o suprimento ao consumo humano e a dessedentação animal. A Política Estadual de Recursos Hídricos do Tocantins recepcionou este dispositivo anterior e internalizou como diretriz que deve ser assegurado "em caso de escassez hídrica e mediante a compensação aos usuários racionados à garantia do uso dos recursos hídricos de forma prioritária e a obter maior retorno econômico".

Para o uso adequado dos recursos hídricos deve-se atenção especial a vazão ecológica, que é a vazão a ser mantida no curso d'água para atendimento a demandas ambientais ou de outras ordens. O objetivo explícito para o estabelecimento de vazões ecológicas é o de proteção de recursos ambientais, com diferentes graus de proteção, implicando na necessidade de diferentes vazões ecológicas. O ministério do Meio Ambiente aprovou a Instrução Normativa nº 004, de 21 de junho de 2000, que estabelece os procedimentos de outorga de direitos de uso da água em corpos sob o domínio da União que definiu vazão ecológica como "a vazão mínima necessária para garantir a preservação do equilíbrio natural e a sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos". Nesta conceituação predomina um viés de manutenção de uma vazão mínima e não de um regime de flutuação ou pulso hidrológico.

Através da ampla negociação social, ao longo da qual informações e preferências da sociedade serão conhecidas, avaliadas e serão consolidados os processos de enquadramento dos corpos d'água. Para que este processo aconteça de forma adequada é necessária a criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Após o estabelecimento das diretrizes de utilização das Bacias passar-se-á à cobrança pela utilização do recurso hídrico.

O Princípio do Usuário-Pagador (PUP) que é a cobrança pelo uso da água no Brasil advém de uma versão atualizada do análogo e mais antigo Princípio do Poluidor-Pagador (PPP). Este conceito trata-se de uma generalização do PPP baseada no entendimento de que tanto a utilização do ambiente para diluição e afastamento de poluentes quanto o consumo direto dos recursos naturais reduzem sua disponibilidade, e implicam na utilização dos mesmos.

Os padrões mínimos são legalmente estabelecidos e é deixada aos poluidores a opção de reduzir as emissões ou pagar por elas, pode-se administrar o valor da taxa de poluição até o ponto em que se obtenha a qualidade ambiental desejada, sem necessariamente padronizar os comportamentos individuais dos poluidores, resultando em decisões de investimento mais racionais com um menor custo global de alcance do objetivo de qualidade. Consta-se que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos é uma forma de política pública de gestão ambiental, cujo objetivo é alcançar a qualidade com máximos níveis possíveis de eficiência econômica, administrativa e financeira.

As disposições da Política Nacional de Recursos Hídricos situam-se em um plano sobre como chegar ao preço da água que proporciona o nível ótimo de uso dos seus serviços ambientais, definindo na teoria econômica como o ponto em que os custos marginais de controle dos efeitos são iguais aos custos marginais da degradação. O valor da cobrança baseia-se em uma decisão coletiva sobre o objetivo de controle com o correspondente de quanto mais qualidade se desejar, para um dado patamar de uso, mais se gastará por unidade de água utilizada.

Na medida em que as novas perspectivas de gestão incluem mecanismos de captação de recursos com os usuários, abrem-se enormes possibilidades de acesso a recursos externos na forma de financiamentos multilaterais e bilaterais. Isso remete, por sua vez, ao conjunto de procedimentos de elegibilidade para acesso a recursos financeiros, respeitando-se o arcabouço legal existente, voltado à preservação meio ambiente (PAGNOCCHESCHI, 2003). Cada vez mais, o repasse de recursos federal e internacional depende de licenças ambientais emitidas pelos órgãos competentes.

5 O CASO DA BACIA DO RIO CORDA E LONTRA

As bacias dos rios Lontra e Corda, situados na região do Bico do Papagaio do Estado do Tocantins, mais precisamente na Microrregião de Araguaína (Figura 03), cuja cidade de Araguaína é a maior do interior do estado, com cerca de 120.000 habitantes. Esta classificação microrregional é da Secretaria de Planejamento do Estado do Tocantins - SEPLAN, mas para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, tanto a microrregião do Bico do Papagaio como a microrregião de Araguaína é uma só na escala nacional.



Figura 03 - Microrregião de Araguaína.

O rio Lontra é um afluente do Rio Araguaia, que com o Rio Tocantins, formam a principal bacia hidrográfica da região centro-norte do país, justamente se encontrando na ponta norte do território do Estado do Tocantins, cujo contorno dá a forma espacial do "Bico do Papagaio". Parte do rio Lontra foi barrado ainda na última década de sessenta para a construção da Hidrelétrica do Corujão, a primeira a fornecer energia para Araguaína, formando uma represa conhecida localmente como Lago Azul. Na cidade de Araguaína não existe rede de escoamento com tratamento de esgoto, sendo os dejetos depositados em fossas sépticas ou drenados clandestinamente aos cursos d'água do mesmo rio, bem como não há também uma rede de drenagem pluvial, sendo comum por sua vez o escoamento dessas águas em direção a esses mesmos cursos d'água (SILVA, 2002). Isso gera um sistema de sobrecarga no rio, entre coliformes fecais, efluentes químicos de lava-jatos, chorume de decomposição de lixo nas margens, acrescidos da perenização do solo com os calçamentos e asfaltamento das vias urbanas e formação de voçorocas nas áreas mais periféricas, resultando num processo de forte poluição e assoreamento do rio e do seu leito represado na área urbana (ROCHA, 1996).

O uso do solo urbano e periurbano no entorno da bacia não respeita a legislação ambiental pertinente, ou seja, não há a conservação da mata ciliar numa faixa de 10 a 30 metros perpendicular a margem do curso d'água, nem mesmo a preservação das APPs - Áreas de Preservação Permanente.

Apesar de formulado desde 1995, o Plano sofre da falta de paternidade política, ou seja, de pessoas com poder de decisão que assumam

a responsabilidade da sua implementação. Muitas reuniões aconteceram, mas o Comitê de Bacia ainda não saiu do papel. A participação no processo decisório da gestão dos recursos hídricos no país, consubstanciada na figura dos Comitês de Bacias, tem o propósito de assegurar caráter institucional permanente na gestão, inserindo-a em diferentes momentos do ciclo das políticas públicas, desde a definição de uma agenda, desenho de programas, projetos ou ações, até na implementação e avaliação dessas ações (PAGNOCCHESCHI, 2003).

Em 2002, a SEPLAN em parceria com o Instituto Naturatins, inicia o processo da formação de comitê de bacias hidrográficas no Estado e a primeira região a ser trabalhada foi a do rios Lontra e Corda. A ação faz parte das ações previstas no PGAI/Bico como citado anteriormente e a intenção da instituição era de concentrar esforços na constituição desse comitê e utilizá-lo como modelo a ser adotado nas demais regiões do Estado.

A fim de constituir o comitê das bacias do Lontra e do Corda, atendendo a legislação que prevê a representatividade de todas as esferas da sociedade, foi formada uma Comissão Provisória (pró-comitê) de Bacias. Sensibilizar e inserir as comunidades locais no processo de gestão dos recursos hídricos; capacitar os futuros membros dos comitês de bacias, disseminar informações sobre as condições de uso das águas e promover a articulação entre os atores envolvidos no processo, são objetivos da Comissão, coordenada pelo Instituto Naturatins e composta por 25 membros entre setor público, setor privado e sociedade civil, representando 10 dos 12 municípios que integram as bacias.

Nos primeiros dois anos desde sua criação, os resultados obtidos pela Comissão Provisória foram: a adesão de 80% dos municípios integrantes das Bacias e a participação dos representantes nas reuniões. A falta de continuidade de recursos e de consolidação da comissão foi um dos entraves para o desenvolvimento do comitê e conseqüentemente a gestão e conservação dos recursos hídricos da região, pois faltou verba para o deslocamento até os locais de reunião.

Degradação da mata ciliar em função das pastagens, poluição dos rios por esgoto doméstico e resíduos industriais, são os principais problemas enfrentados nas Bacias do Corda e Lontra. O que requer um trabalho de sensibilização da população a médio e longo prazo e implica em envolvimento e comprometimento de base local. Eis que para esse caminhar depara-se com a cultura paternalista ou de estatismo, quando cada indivíduo não se sente atingido pelo problema ambiental a ponto de reagir com livre arbítrio, ou seja, que vivencia uma forma de liberdade de expressão e de mobilização social ditada por uma apatia enraizada ideológica e empiricamente. Uma política de gestão ambiental integrada requer uma outra postura de cidadania, ou ela será meramente mais um recurso estratégico de captação de recursos pelos agentes estatais.

6 LIBERDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Analisando as experiências conhecidas de elaboração das políticas ambientais, em especial o caso da Bacia do Rio Corda e Lontra (Figura 04),

podemos levantar duas questões: a liberdade é um empecilho ao desenvolvimento? Se não, quais tipos de liberdades são essenciais para avaliarmos e/ou medirmos uma gestão ambiental pública com mobilização social, no sentido de dar a essas comunidades o tão almejado bem estar social, inerente ao conceito de desenvolvimento ambiental sustentável?

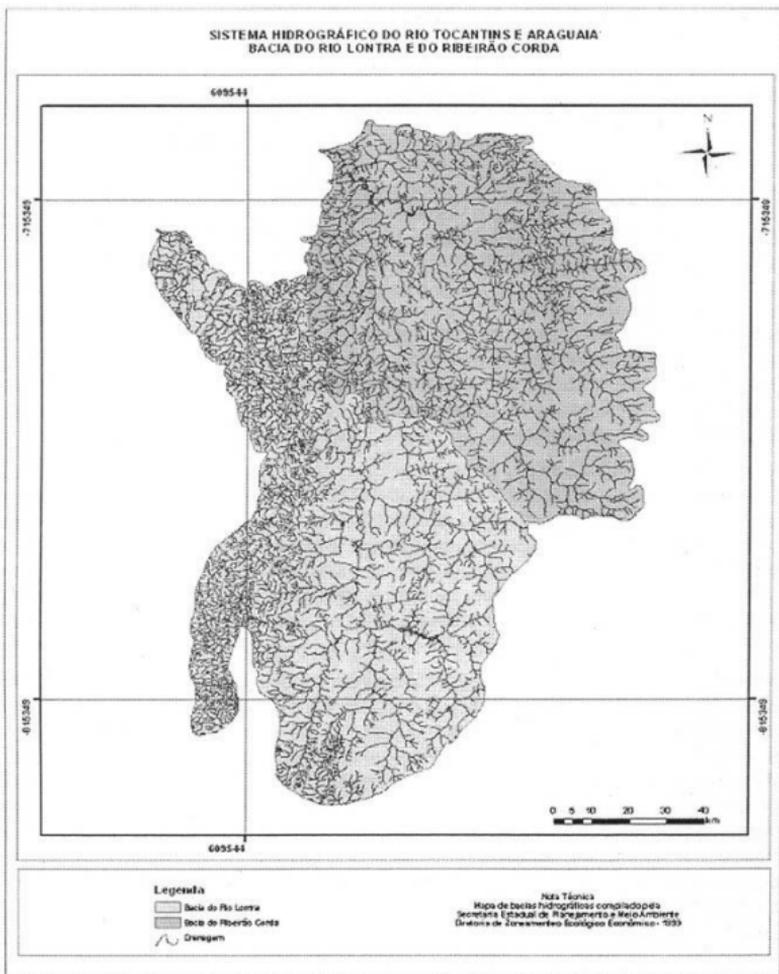


Figura 04 - Mapa da área piloto de Implantação do Projeto de Gestão Ambiental Integrada.

A busca do Desenvolvimento Sustentável requer uma nova postura ética, onde os interesses individuais e de grupos, se sujeitem aos interesses da sociedade civil. Afinal, as dificuldades provocadas por situações de extrema desigualdade social e de degradação ambiental não podem ser tratadas como problemas individuais, constituindo de fato como problemas sociais, dimensões e critérios operacionais de sustentabilidade (GUIMARÃES, 1991).

A importância da questão ambiental está sedimentada hoje ao nível de discurso, tanto nos agentes formadores de opinião, tanto no conjunto da população dita informada. A importância discursiva da questão ambiental reflete-se numa legislação relativamente avançada. Entretanto, as posturas ou as práticas individuais estão muito aquém da consciência ambiental presente no discurso; são raras as pessoas que pautam conscientemente seu cotidiano pelos critérios de eficiência energética, reciclagem de materiais, redução do consumo e desperdício. Da mesma forma, se as políticas públicas têm contribuído para estabelecer um sistema de proteção ambiental, por outro lado, o poder público tem se mostrado incapaz de fazer cumprir parte significativa da legislação ambiental, aos indivíduos e às empresas.

Faz-se necessário, cada vez mais, discutir as diversas formas de modernidade que se apresentam, inclusive as contidas na legislação ambiental vigente, de modo a garantir a prevalência e a proteção do bem público e a promoção de novas formas de desenvolvimento que sejam menos excludentes (PAGNOCCHESECHI, 2003).

A *práxis* de que se trata neste contexto é historicamente determinada e unilateral, é a *práxis* fragmentária dos indivíduos, baseada na divisão do trabalho, na divisão da sociedade em classes e na hierarquia de posições sociais que sobre ela se ergue. Nesta *práxis* se forma tanto o determinado ambiente material do indivíduo histórico, quanto à atmosfera espiritual em que a aparência superficial da realidade é fixada como o mundo da pretensa intimidade, da confiança e da familiaridade em que o homem se mova "naturalmente" e com que tem de se avir na vida cotidiana. O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da pseudoconcreticidade. Kosik conclui que a pseudoconcreticidade é justamente a existência autônoma dos produtos do homem e a redução do homem ao nível da *práxis* utilitária. A destruição da pseudoconcreticidade é o processo de criação da realidade concreta e a visão da realidade, da sua concreticidade (KOSIK, 2002).

Obviamente, é comum haver uma incoerência entre a prática e o discurso, que coloca em "cheque" toda a construção das instâncias de decisão baseadas na participação popular, pois caberia inicialmente decifrar o imaginário popular, suas crenças e valores. Conseqüentemente, a realidade somente pode ser mudada de modo revolucionário na medida em que nós mesmos produzimos a realidade, e na medida em que saibamos que a realidade é produzida por nós (KOSIK, 2002). Assim, antes mesmo de criarmos métodos complexos de tomadas de decisão, faz-se necessário à

implementação de um amplo processo de educação ambiental, voltado para a tomada de consciência da população envolvida, de modo que a liberdade de participação não se torne em tropeço para as gerações futuras.

Não pode haver participação consciente e eficaz, sem uma prévia conscientização ambiental, uma visão sistêmica do planeta e da capacidade de suporte do ambiente. Consciência ambiental se constrói com liberdade para aprender, liberdade de acesso à saúde e educação, moradia digna, emprego e renda, liberdade para negociar e optar, enfim, melhoria de qualidade de vida. Quando pensamos em desenvolvimento, imediatamente ponderamos sobre que tipo de desenvolvimento queremos, qual o futuro desejado e que meios estamos dispostos a utilizar para chegarmos lá.

Sen (2000) propõe uma perspectiva alternativa que vê o desenvolvimento essencialmente como um processo amigável, cuja aplainabilidade pode ser exemplificada por coisas como trocas mutuamente benéficas, pela atuação de redes de segurança social, de liberdades políticas, oportunidades de desenvolvimento social ou por alguma combinação dessas atividades sustentadoras. Nessa perspectiva, a expansão da liberdade seria considerada como o fim primordial e o principal meio do desenvolvimento. Assim, considera-se que a participação e a dissensão política são partes constitutivas do próprio desenvolvimento e que os fatores indutores da melhoria de qualidade de vida de uma população relacionam-se aos encadeamentos empíricos que vinculam os tipos distintos de liberdade um ao outro, reforçando sua importância conjunta (SEN, 2000).

A democracia exige uma cultura política gestada na liberdade. A existência de canais de negociação, como fóruns, conselhos, câmaras setoriais e comitês, permite a institucionalização da participação da cidadania nas decisões governamentais, constituindo uma espécie de contrapoder social que limita o poder do Estado. Os espaços públicos não estatais organizados por diferentes setores da sociedade são condição necessária da democracia contemporânea, pois são arenas de negociação entre as instituições políticas e as demandas coletivas (BREDARIOL; VIEIRA, 1998).

O exemplo pioneiro de intensificação do crescimento econômico por meio da oportunidade social, especialmente nas áreas de educação e saúde, foi o Japão. Posteriormente, o chamado milagre do Leste Asiático veio confirmar a assertiva dessa conduta, pois se baseou, em grande escala, em relações causais semelhantes. O impacto das guerras na Grã-Bretanha resultou no aumento da expectativa de vida da população, principalmente pelo aumento da solidariedade social. Essas constatações contrariam a crença tão dominante em muitos círculos políticos de que o "desenvolvimento humano" é um tipo de luxo que apenas os países mais ricos podem se dar (SEN, 2000).

A ordenação sustentável do território é aquela que alia o bem estar do homem com o adequado para a natureza, através de uma relação sociedade/natureza, harmônica e não predatória. Teremos assim, instituído um modelo de desenvolvimento sustentável, entendido como aquele que considera o equilíbrio social, econômico e ambiental, a curto médio e longos prazos.

Conforme Dallabrida (2000), é possível afirmar que a sustentabilidade tenha que ser construída a partir de experiências regionais, estando a comunidade presente em todas as iniciativas de alavancagem do desenvolvimento. Contudo a ordem econômico-social imposta pelos atores hegemônicos em escala mundial não contribui para a construção de um projeto legítimo de desenvolvimento regional que oportunize a efetiva participação de todos os atores sociais no processo de tomada de decisão e contemple as necessidades e aspirações da coletividade regional.

De acordo com Bredariol e Vieira (1998) a utilização dos bens ambientais pelo estado ou pelas empresas privadas não podem impedir que a coletividade use e desfrute desses bens.

Diante dessa perspectiva, em busca de um desenvolvimento regional sustentável, as políticas propostas devem obedecer à outra racionalidade que não seja apenas a da acumulação do capital e do consumismo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de a gestão descentralizada e participativa ser apontada como a solução para todos os problemas, a maior parte dos municípios brasileiros ainda não conseguiu implementar uma política ambiental mínima que, ao mesmo tempo em que responda as necessidades locais, seja coerente e compatível com as políticas e normas estabelecidas nas instâncias superiores de governo, provocando vácuos legais entre os três entes da federação brasileira: União, estados e municípios.

Grande parte da legislação ambiental gerada nas esferas nacional e estadual requer implementação no âmbito local. Contudo, visualizar a ação municipal como executora somente da implementação de políticas geradas "de cima para baixo", seria subestimar as práticas e a influência das lideranças locais. Não há dúvidas de que os caminhos para o Desenvolvimento Sustentável dependem do fortalecimento das possibilidades de ação dos municípios, como ente público, e da participação da população interessada em todas as etapas do processo, de modo a garantir o controle social do modelo adotado.

É preciso utilizar os instrumentos que as leis oferecem para fazer valer os direitos coletivos sobre o meio ambiente, nem sempre respeitados pelas empresas privadas ou pelo poder público.

Por fim, de nada adiantará essa participação se não houver previamente um processo educacional para mudar os hábitos de consumo insustentáveis. Isso vai além de medidas punitivas e onerosas: devem englobar a busca de iniciativas para a substituição da comercialização de bens e serviços menos insustentáveis por aqueles mais sustentáveis. O gerenciamento de recursos hídricos requer aperfeiçoamento de Leis, e o sucesso envolve a compreensão de aspectos de natureza sociológica, política e jurídica da sociedade. O uso racional e sustentável dos recursos naturais, tais como solo, ar, água, florestas, jazidas minerais etc. requerem não só atenção, mas também atitudes concretas no sentido de fazer valer os marcos regulatórios definidos pela sociedade.

O PGAI serviu como fonte de recursos para a capacitação técnica e aquisição de equipamentos ao poder público estadual e produziu cartograficamente o Zoneamento Ecológico-Econômico da região do Bico do Papagaio, em escala 1:250.000, mas não produziu uma nova forma integrada de gestão ambiental da bacia hidrográfica. A pressão internacional sobre a política ambiental existe, mas também é refém de auditores que se limitam mais ao papel de consultores diante de relatórios montados como encenação de resultados, visto que muitas vezes está velado o interesse desses em conseguir novas demandas de prestação de serviços.

A demora na implementação do Plano da Bacia do Rio Corda e Lontra e conseqüente criação do Comitê da Bacia Hidrográfica nos levam a concluir que a busca das liberdades coletivas ainda esbarra nas liberdades individuais, pois envolve a disponibilidade e participação de atores sociais com variada gama de visão de mundo e necessidades, além do esforço de compatibilização do aparato legal à nova legislação federal, abrindo-se caminho compatível com as expectativas locais. Construir esse caminho requer perseverança aos agentes locais, respeito às diferenças e fortalecimento dos espaços de pesquisa e decisão multidisciplinares, em todos os níveis. Eis o abismo da liberdade individual para a liberdade coletiva.

A história do PGAI no Tocantins precisa ser analisada como um espelho de um tempo onde os preceitos de políticas de integração entre a busca do progresso econômico, a conservação ecológica, a qualidade de vida urbana e as estratégias de estruturação do aparato público ambiental se cruzaram de modo transversal, ou seja, sem o preparo equânime de cada agente do processo para compartilhar um ganho real diante do ambiente degradado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BREDARIOL, C; VIEIRA, L. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- DALLABRIDA, V. **Sustentabilidade e Endogenização: Novos paradigmas para o desenvolvimento regional**. Ijuí: UNIJUÍ, 2000.
- GUIMARÃES, R. P. Desenvolvimento sustentável: da retórica a formulação de políticas públicas. In: **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: 1991, p. 13 - 44.
- KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- PAGNOCCHESCHI, B. Política Nacional de Recursos Hídricos. In: Paul E. Little (Org.). **Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: IEB, 2003.
- ROCHA, P. C. Parâmetros da Poluição do Lago Azul, no Rio Lontra Araguaína (TO). **Anais do I Congresso Científico da Universidade do Tocantins**. Palmas, 1996, p. 234.
- SEN, A. K. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEPLAN. Diagnóstico dos Recursos Hídricos das Bacias dos Rios Lontra e Corda. Tocantins, 2002.

SILVA, M. S. Diagnóstico Ambiental dos Recursos Hídricos do Município de Araguaína TO. **Anais da IX Jornada de Iniciação Científica da Unitins.** Palmas, 2002, p.95.