

A QUESTÃO AMBIENTAL DEMANDANDO OUTRO MODELO PARA A VIDA HUMANA

Cláudio Antonio Di Mauro

Élisson Cesar Prieto

Instituto de Geografia - IG

Universidade Federal de Uberlândia - UFU

1. Introdução

Nos temas e ações referentes ao Meio Ambiente, o Brasil possui uma legislação qualificada e avançada para os padrões mundiais. Cabe ao Estado, às empresas e aos cidadãos, o conhecimento dessa legislação para cumpri-la. Somente com o cumprimento da legislação vigente, sem subterfúgios, a realidade ambiental do Brasil seria muito melhor. Na mesma medida, ajustes e reflexões sobre a legislação são indispensáveis, mas com os cuidados necessários para que as mudanças não impliquem perdas nas conquistas obtidas com o atual quadro legal.

Há muitos setores que consideram os avanços obtidos como elementos de restrição para suas concepções de “desenvolvimento”. Esse embate é histórico e os setores ambientalistas no Brasil e no Mundo defendem que o Desenvolvimento seja Sustentável, evitando-se a privatização dos lucros obtidos com a exploração de recursos naturais e a socialização de todos os prejuízos ambientais, sociais e econômicos.

Neste aspecto, dois relevantes instrumentos podem e devem orientar a elaboração e cumprimento da legislação pátria:

- os Acordos Internacionais firmados pelos Estados Nacionais, inclusive o Brasil, como aqueles pactuados durante a Eco-92 no Rio de Janeiro¹ e;

¹ Agenda 21 Global, Convenção das Mudanças Climáticas e Desertificação, Convenção da Biodiversidade, e Declaração das Florestas.

- o controle social com ações responsáveis e determinadas é fundamental nos processos de construção da democracia, para que se estabeleça o que poderíamos denominar de Poder da Autoridade Compartilhada².

Pelo visto os temas ambientais estão intrinsecamente ligados aos processos de construção da democracia, com garantias de que o desenvolvimento dos poderes locais, estaduais e nacional tenham como base, a superação do modelo do poder autoritário, enraizado e característico nas instituições e órgãos públicos e privados. Tal realidade prevalece em países como o Brasil que possuem a História marcada por diversos períodos de ditaduras e golpes praticados contra a Nação. A superação desse modelo é um desafio indispensável para que os temas ambientais tenham a relevância necessária e que sejam capazes de reverter as catástrofes que estão anunciadas para o presente e o futuro da vida humana no Planeta Terra.

A superação desse modelo carcomido que contamina as diversas instâncias do Estado passa obrigatoriamente pelo reconhecimento de que os humanos somos seres da natureza e tudo o que se praticar contra a natureza se refletirá na saúde e no bem estar das pessoas e das sociedades. Torna-se indispensável um combate ativo ao Direito Despótico que privilegia os déspotas, que enaltece os fortes, os poderios bélicos e econômicos. Assim a construção de um Direito Democrático no âmbito local, nacional e internacional é tarefa para todos, mas, cabem tarefas especiais para os representantes que ocupam funções nos espaços públicos. Fortalecer os espaços da mobilização e participação social é uma tarefa que deve ser inerente a todas as administrações públicas e privadas.

Outro elemento indispensável para superação do poder autoritário sobre as pessoas, sociedades e demais componentes da natureza, com a concomitante superação do direito despótico é a dedicação para que a Educação seja fundamentada no conhecimento emancipador. Trata-se da busca da transformação do conhecimento tradicional que existe para regular e controlar, tendo efeito reprodutor dos modelos vigentes, substituindo-o pelo conhecimento libertador.

² Boaventura de Sousa Santos (organizador) Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2002.

2. Evolução do Tema Ambiental no Mundo

Em que pese haver registros anteriores de desastres ambientais e questionamentos que levaram o homem a pautar os temas ambientais, somente no século XX é que a questão ambiental foi elevada, como preocupação, a um patamar mundial.

Vale a pena, relembrar alguns dos marcos ambientais marcantes desde então:

1945: Fim da Segunda Guerra Mundial, com o lançamento das bombas nucleares de Hiroshima e Nagasaki mostrando ao mundo a força destrutiva da ação humana sobre o meio ambiente e a própria espécie;

1948: Funda-se, na Suíça, a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUNC), primeira organização global sobre meio ambiente;

1956: Parlamento inglês aprova a Lei do Ar Puro devido ao ar densamente poluído (smog), em resposta ao acidente de poluição do ar que matou mais de 2.000 pessoas em Londres;

1960: Surge, nos EUA, a corrente conhecida como “ambientalismo” e diversas organizações não-governamentais e movimentos de defesa do meio ambiente;

1962: Publicação de Primavera Silenciosa, por Rachel Carlson, questionando o modelo agrícola americano, ao tratar o uso indiscriminado de agrotóxicos e seus efeitos sobre o meio ambiente e a vida humana;

1968: Fundação do Clube de Roma, que reúne, na capital italiana, cientistas, políticos e empresários para discutir políticas alternativas às crises ambientais;

1970: “Earth Day”, em 22 de abril, nos EUA marca o início do movimento ambientalista moderno reunindo mais de 20 milhões de pessoas em diversas cidades;

1972: Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, realizada em 5 de junho – que se tornou o Dia Mundial do Meio Ambiente –, com a participação de 113 países, que discutiu o crescimento da população, a questão da poluição, do uso de produtos químicos e dos recursos naturais;

1977: Conferência de Tbilisi (Geórgia, antiga União Soviética) sobre Educação Ambiental, que estabelece os princípios orientadores da Educação Ambiental e seu caráter interdisciplinar, crítico ético e transformador;

1987: Divulgação do relatório da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU (conhecida também como Comissão Brundtland) "Nosso Futuro Comum";

1992: Eco-92 ou Rio-92, Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, com a participação de 170 países, no Rio de Janeiro;

1995: Conferência Mundial do Clima em Berlim (Alemanha)

1997: Conferência das Nações Unidas em Kyoto (Japão), sobre Mudanças Climáticas, que estabeleceu metas para a redução de gases poluentes que causam o "efeito estufa", com destaque para o CO₂ (Protocolo de Kyoto);

2000: Ratificação da Carta da Terra, que começou a ser redigida na Eco-92 e após reuniões e debates envolvendo governos e organizações, resultou em uma carta de princípios para proteção do planeta e das Metas do Milênio da ONU;

2002: Conferência Rio+10 em Joanesburgo (África do Sul), com objetivo de avaliar os resultados obtidos nos dez anos seguintes à Conferência do Rio de Janeiro;

2007: Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) publica o quarto relatório sobre mudanças climáticas "Climate Change 2007", alertando sobre o aquecimento global causado pela ação humana.

Alguns pontos da trajetória do enfoque ambiental merecem destaque:

- Nos anos 70, com os estudos patrocinados pelo Clube de Roma e o surgimento do movimento ambientalista, e início dos anos 80 com os esforços no desenvolvimento de estruturas legais, legislativas e regulamentares e de pesquisas que justificassem a necessidade de adaptar o modelo econômico às condições e limitações do meio ambiente e dos recursos naturais.
- Em 1984, a ONU criou a Comissão Mundial de Desenvolvimento e Meio Ambiente (Comissão *Brundtland*). Esta Comissão se encarregou da reavaliação de abordagens ambientais no contexto do desenvolvimento e publicou seu relatório :Nosso Futuro Comum em 1987. Nesse relatório foi

introduzido o termo: Desenvolvimento Sustentável: “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”.

- O mais importante resultado da Conferência de Desenvolvimento e Meio Ambiente das Nações Unidas – ECO 92, que buscou meios de conciliar o desenvolvimento sócio-econômico com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra foi a Agenda 21 Global, que se configurou como *“consenso global e compromisso político do mais alto nível”*.
- A exigência passou a ser: Mudança de paradigma; Diminuição da pressão sobre os recursos naturais; Geração de menos impactos nas atividades econômicas; Continuidade das atividades produtivas, assegurando a qualidade de vida para as gerações futuras.
- Apesar de muito se falar em desenvolvimento sustentável, o modelo de desenvolvimento econômico utiliza os recursos naturais de forma predatória, em que pesem as tentativas de redução dos danos causados ao meio ambiente, principalmente por conta das novas tecnologias de produção e dos novos hábitos de consumo. Trata-se da adoção de reciclagem e reuso de recursos, redução de impactos e dos descartes de substâncias e objetos no meio ambiente. Mas, implica obrigatoriamente na revisão das relações sociais e econômicas, ou seja, construir uma outra maneira de viver e uma outra globalização. O conceito de desenvolvimento sustentável não pode ser filiado aos grupos econômicos responsáveis pela super-exploração dos componentes da natureza e concentradores da riqueza produzida e dos recursos naturais. Não se pode admitir um desenvolvimento sustentável que proteja os “recursos naturais” com objetivo de atender e beneficiar os mesmos segmentos sociais e econômicos que gozam dos privilégios mundiais. Ou seja, preservar e conservar para quem ? Essa indagação deve pautar toda a reflexão sobre desenvolvimento sustentável.

3. A Política Nacional de Meio Ambiente

No Brasil, a Política Nacional de Meio Ambiente tem origens na Lei Federal nº 6.938, de 1981, que entende por Meio Ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permitem, abrigam e regem a vida em todas as suas formas.

Entende ainda que degradação da qualidade ambiental é a alteração adversa das características do meio ambiente e reconhece como poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) Causem prejuízos a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) Resultem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) Alterem negativamente a biota;
- d) Alterem as belezas cênicas, as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) Emitam matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos pelas normas.

Com base nesses preceitos sobre Poluição, a Política Nacional de Meio Ambiente define como:

- Poluidor: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade que ocasione degradação ambiental;
- Recursos Ambientais: são os elementos da natureza, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

A Política Nacional de Meio Ambiente apresenta um caráter participativo e descentralizador ao instituir o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) que é composto por órgãos e por entidades que atuam no tema ambiental da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios. O Sisnama procura oferecer algumas condições e os caminhos para que os entes federados se

organizem para possibilitar uma sinergia entre suas ações nos diferentes níveis dos governos.

Nesse mesmo momento histórico foi criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) de maneira colegiada e caráter deliberativo, com competência para editar inclusive resoluções normativas e regulamentadoras em matéria ambiental.

Outro instrumento importante instituído na Política Nacional do Meio Ambiente foi a necessária elaboração de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para todas as atividades que modificam ou são potencialmente modificadoras da qualidade ambiental existente. Quando se inicia o processo de implantação de uma atividade com essas características referidas, há necessidade da apresentação dos potenciais impactos que dela poderão advir, bem como as alternativas que são propostas para reduzir tais impactos; para o deslocamento da atividade para outro local; e, até mesmo para que não seja aprovada sua realização. Tais informações e dados devem ter apresentação pública para avaliação de todos os interessados, para a tomada de decisão dos responsáveis.

Até 1981, toda atividade causadora de um impacto ao meio ambiente era tolerada pelo sistema jurídico vigente, bastando o estabelecimento de parâmetros de emissões poluentes ou o zoneamento e licenciamento para indústrias poluidoras. Com a lei da Política Nacional de Meio Ambiente, muda-se o entendimento: toda atividade poluente que causa um dano ambiental deve ser responsabilizada e o dano reparado por quem o causou. Por isso, apesar de suas limitações, surgem esses novos instrumentos, como a avaliação dos impactos e as medidas mitigadoras e compensatórias.

Em 1988, a Constituição Federal bem definiu os desafios a serem assumidos por todos – Estado e sociedade – para garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado:

- *“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.*

Todos esses conceitos e muitos outros que sucederam as fases e eventos referidos foram firmados pelo Brasil. Isso quer dizer que nosso País tem compromisso formal com tais princípios e ações internacionais. É por isso que as legislações que sucederam tais acordos, em grande parte foram adaptadas para contemplar os compromissos assumidos.

4. Os Dilemas no enfrentamento das questões ambientais

Em primeiro lugar, é preciso destacar os esforços de governos em diferentes instâncias para incorporar os desafios ambientais na agenda administrativa. Exemplo disso, é a organização do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Ocorre que, para que os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – fiquem coerentes com as responsabilidades e atribuições previstas na Constituição, mesmo que carentes da regulamentação, eles precisam ser dotados de:

- **Órgão ambiental** devidamente instituído com quadro de servidores efetivos que garantam a continuidade e aperfeiçoamento de suas atividades. Devemos nos lembrar que o processo político brasileiro permite que as mudanças de dirigentes resultem na modificação de objetivos e prioridades que afetam drasticamente diversas atividades que estavam em processo de desenvolvimento – a famosa “*descontinuidade administrativa*”. Nos municípios, nem sempre em função de dimensões, quadro funcional, esse órgão precisa ser uma Secretaria, podendo se constituir em um Departamento ou até mesmo uma Coordenação que atenda especificamente os assuntos ambientais que são da alçada municipal.

- **Conselhos Municipal, Estadual, Distrital** com foco nos temas ambientais e que tenham caráter deliberativo, com participação dos diversos setores sociais, o que inclui a sociedade civil organizada. Para que os Conselhos tenham suas funções auxiliares e de acompanhamento das ações executivas e legislativas, torna-se indispensável que na constituição haja diversificação, capaz de representar com qualidade as muitas concepções e interesses da sociedade. Assim, os Conselhos devem se manter independentes em relação aos poderes em exercício, não servindo de “*massa de manobra*” para a demonstração irreal de que o ente federado está trabalhando com base em critérios democráticos.

A criação e implantação de Conselhos formuladores, com critérios democráticos é fator decisivo para o bom funcionamento do SISNAMA. Para que isso ocorra com sinceridade, torna-se indispensável a capacitação contínua dos Conselheiros. Infelizmente, essa não tem sido a realidade brasileira.

Segundo a pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros 2001/2008”, do IBGE, apenas 47,6% dos municípios possuíam Conselhos de Meio Ambiente, mas eles estavam ativos (reuniões nos 12 meses anteriores) em somente 33,8%, praticamente um terço dos 5.564 municípios brasileiros.

Em segundo lugar, uma das tarefas atuais que cabe ao Congresso Nacional é a regulamentação do artigo 23 em sintonia com o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, para regulamentar a cooperação, em matéria ambiental, entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa tarefa deve se inspirar nos mais profundos compromissos assumidos internacionalmente e pelos avanços reconhecidos e necessários que sejam capazes de prevenir as catástrofes ambientais anunciadas pelos cientistas de todas as partes do mundo.

Tal regulamentação é indispensável na medida em que no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal está expresso:

“Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

A falta dessa legislação, tem provocado conflitos entre órgãos ambientais a respeito de licenciamento e fiscalização de empreendimentos e atividades e problemas relativos à sobreposição de funções. Isso porque, há atribuições específicas de cada ente federado e também há atribuições que são comuns, concorrentes e compartilhadas. Desta forma, torna-se indispensável que Lei Complementar esclareça e fixe as normas necessárias para essas ações, reduzindo ao mínimo os pontos que possam acarretar conflitos.

Como o Brasil é uma Federação e a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são entes Federados que devem atuar de maneira independente mas, harmônica, torna-se indispensável que a Lei Complementar delimite as

responsabilidades de cada um, bem como oriente todos os processos de cooperação que devem existir para que o Artigo da Constituição tenha maior abrangência e efetividade. A característica autoritária referida anteriormente e inerentes às instituições brasileiras não tem permitido que a Federação seja efetiva nem que o pacto federativo em vigor seja justo, conforme as definições constitucionais. A União e os Estados possuem capacidade de regulação, tendo em vista que controlam repasses financeiros para os municípios, utilizam-se desse poder para em geral subjugar as atribuições dos Municípios. em geral, os governantes Municipais, dependentes desses recursos financeiros provenientes das transferências, se submetem e aceitam passivamente tal subjugação³.

A característica descentralizadora da Constituição Federal de 1988 quanto às responsabilidades e atribuições dos entes federados tem enfrentado algumas dificuldades em sua tramitação nas casas Legislativas. Prova disso é que as propostas de lei complementar⁴ para regulamentar o artigo 23 não logram êxito, mesmo com pressão institucional, a exemplo da inclusão desse tema no PAC 1.

5. A Necessária Estrutura Ambiental dos Entes Federados

É óbvio que o primeiro esforço institucional na área ambiental deve ser o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Além dele, a gestão ambiental municipal deve ser priorizada porque são os municípios e seus agentes políticos que estão mais próximos da população.

Os Municípios possuem suas Leis Orgânicas (LOM), geralmente com capítulos e artigos destinados aos temas ambientais. Muitas dessas Leis dependem de complementações e regulamentação que precisam ser preparadas, para compor os instrumentos de aplicação. Nestes casos, a participação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente será produtora como canais de

³ Devemos reconhecer algumas importantes lutas de entidades *municipalistas* para conseguir o respeito e garantia da autonomia possibilitada pela Constituição Federal de 1988. Há avanços significativos que podem ser observados, especialmente com a criação do Ministério das Cidades e com a atuação da Sub Secretária de Assuntos Federativos, vinculada ao Palácio do Planalto.

⁴ Tramitaram no Congresso Nacional, o PLP-52/1989, PLP-86/1989, PLP-111/1989, PLP-3/2003, PLP-127/2007, todos arquivados; PLP-72/1999, no qual foram apensados outros 4 projetos, desarquivado em 2011 e que aguarda constituição de comissão temporária; PLP-12/2003, do Dep. Sarney Filho (PV-MA), no qual foi apensado o PLP-388/2007, do Poder Executivo (constante do PAC 1), aprovado pela Câmara em 2009 e remetido ao Senado, ainda em tramitação.

colaboração na elaboração da legislação. Trata-se de excelente oportunidade para que a Legislação expresse a característica de transversalidade dos temas ambientais, favorecendo a cooperação entre os diversos órgãos e secretarias. É muito importante que haja na legislação uma preocupação para estimular e viabilizar as compras de mercadorias que tenham comprovada sustentabilidade ambiental em seus processos de produção e emprego de matéria prima.

Nos casos dos Municípios, muitas vezes os administradores desconhecem que a implantação do Sisnama permitirá que o município exerça funções que serão remuneradas financeiramente, como por exemplo as expedições de licenças ambientais e as fiscalizações do setor. Nem sempre esses recursos financeiros serão suficientes para a manutenção dos investimentos necessários, mas poderão colaborar substancialmente. Para sua efetiva implementação, deve ser elaborado um arcabouço legal indispensável que contemple os instrumentos de gestão previstos no Sisnama.

A valorização dos Conselhos, outra medida necessária, implica em contínua transferência para seu âmbito de decisões e deliberações, com gestão de recursos financeiros nos Fundos Municipais e Estaduais (ou do Distrito Federal) de Meio Ambiente, fortalecendo o Sisnama. Um dos grandes problemas vividos para implantação das políticas ambientais, diz respeito à falta de priorização financeira do setor. Os percentuais orçamentários destinados ao Setor Ambiental, nos entes federados, geralmente são muito baixos.

De acordo com os “Indicadores de Desenvolvimento Sustentável”, do IBGE, publicado em 2008, os gastos públicos com meio ambiente são ainda muito pequenos: nos Municípios representam 1,1% das despesas; nos Estados e Distrito Federal, 0,8%; e a União gasta apenas 0,4% do orçamento com ações ambientais (dados de 2004).

Outro espaço de participação social que permite a formulação de políticas públicas relacionadas com o Meio Ambiente é o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), criado em 1998, instância mais elevada na hierarquia do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH). A criação da Agência Nacional de Águas, em 2000, representou outro importante passo do Brasil para contar com um organismo de Estado em matéria de recursos hídricos.

No Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos há um importante espaço de participação para os municípios, usuários de água e demais organismos interessados que é o Comitê de Bacias Hidrográficas. No Brasil há diversos Comitês Federais ou Nacionais (envolvendo rios de Domínio da União) e outros Estaduais (envolvendo rios de Domínio dos Estados), com experiências que merecem a atenção de todos os cidadãos⁵. Os Comitês e Consórcios de Bacias Hidrográficas são exemplares na oportunidade de integração das políticas regionais, especialmente para temas que transcendem os limites administrativos municipais. É desejável que os gestores municipais sejam capazes de atuar de maneira regional.

Outro importante espaço de participação e controle social, além do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), são as conferências nacional, estaduais e municipais de Meio Ambiente, como fóruns de interlocução mais direta com a sociedade. O mais recente processo, para a III Conferência Nacional de Meio Ambiente envolveu a realização de 700 conferências municipais e estaduais, com a participação de cerca de 100 mil pessoas e mais de cinco mil propostas.

Para que as políticas ambientais obtenham sucesso, torna-se indispensável a estruturação de seus planos considerando alguns eixos e princípios:

- o desenvolvimento sustentável orientando as opções dos setores público e privado;
- as tecnologias de produção limpa que reduzem as emissões de gases causadores do efeito estufa e os impactos ambientais;
o enfoque local das ações em relação às mudanças climáticas globais.
- o comprometimento com as Metas do Milênio construídas pelas Nações Unidas, entendendo que a problemática ambiental está vinculada à pobreza e que sua diminuição radical depende obrigatoriamente do incremento da Educação e do seu estabelecimento de relações com a Saúde;

⁵ No sítio eletrônico da Agência Nacional de Águas (ANA) www.ana.gov.br estão disponíveis as Leis do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, o Plano Nacional de Recursos Hídricos e diversas informações e links com os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) criados e em processos de criação.

- a universalização do acesso à água potável e à coleta, tratamento e disposição final dos esgotos e dos resíduos sólidos, manejando adequadamente as águas pluviais urbanas;
- a recuperação e conservação das áreas de interesse ambiental.

Esses compromissos, que devem ser assumidos em regime de solidariedade e cooperação entre Municípios, Estados e União, precisam se refletir nos Orçamentos e nas prioridades de aplicação financeira das receitas e despesas. Leis inspiradas nesses compromissos e processos participativos de planejamento e gestão ajudarão nessas escolhas

6. Os Debates Atuais sobre a Legislação

Para enfrentar esse dilema da legislação ambiental no país, deve-se considerar, antes de tudo, que a dimensão continental e as diversidades existentes no Brasil, bem como detectar que o assunto é eivado de interesses pessoais, jurídicos, corporativos e regionais que estão representados no debate. Embora haja legitimidade de muitos desses interesses, eles nem sempre estão voltados para o bem coletivo e para os temas ambientais. Os riscos concretos de ocorrerem retrocessos na legislação, tendo em vista que os setores referidos procuram obter vantagens nas novas formulações, também encontram uma certa guarida pelo fato de que os Entes Federados (especialmente Estados, Distrito Federal e Municípios) não estão organizados adequadamente para cumprir suas responsabilidades constitucionais. É notável que no Congresso Nacional e nas entidades dos Movimentos Ambientais existem receios de que a descentralização poderá produzir impactos negativos, tendo em vista que Estados e Municípios emitirão Licenças Ambientais de atividades para as quais, quase todos não estão preparados em suas estruturas administrativas, técnicas e políticas.

Fonte segura dessas preocupações é o debate realizado em torno da alteração do Código Florestal Brasileiro proposta pelos segmentos ruralistas. A seguir uma síntese dessa discussão:

- Para a Senadora Kátia Abreu (DEM-TO)⁶, presidenta da Confederação Nacional da Agricultura: *“as várias mudanças no Código Florestal jogaram os produtores rurais na ilegalidade”*
- A base dos argumentos de quem defende uma redução das áreas de proteção ambiental, na revisão do Código Florestal, são os estudos efetuados pelo chefe da Embrapa Monitoramento por Satélite, Evaristo de Miranda que diz que, *“aplicada a legislação ambiental e indigenista, sobram 29% de território para agricultura e energia no Brasil”*⁷
- As principais demandas dos ruralistas são a redução das dimensões de áreas de preservação permanente (APP) e do percentual de reserva legal das propriedades rurais. A estratégia para isso, é “estadualizar” a definição desses limites, retirando do Código nacional essa prerrogativa.

Alguns pontos para serem questionados:

- O estudo de um pesquisador de uma unidade da Embrapa não pode ser considerado como um estudo da Embrapa e que, até o momento, não foi revisado nem respaldado pela comunidade científica;

Ainda que houvesse cerca de 30% de áreas disponíveis para agricultura no Brasil, isso representaria 254 milhões de hectares e seria possível uma produção 4 vezes maior do que a atual safra brasileira, de acordo com as referências de técnicos do Ministério do Meio Ambiente brasileiro. O que é necessário é melhorar a produtividade agrícola e recuperar áreas degradadas. Mesmo assim, a somatória das áreas com aptidão agrícola no estudo de Evaristo de Miranda resulta em 65% que é muito mais do que os 40% das terras disponíveis nos Estados Unidos, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente.

Para o então assessor de Florestas e Clima do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Tasso Azevedo⁸:

⁶ Palestra efetuada no Seminário Agricultura Irrigada e Desenvolvimento Sustentável realizado na Câmara dos Deputados Federais organizado pelo Ministério da Integração Nacional em 2009.

⁷ No estudo “Alcance Territorial da Legislação Ambiental e Indigenista”, disponível em: <http://www.alcance.cnpm.embrapa.br/>

⁸ Em audiência pública na Câmara dos Deputados em 2009.

- O Brasil tem área de 850 milhões de hectares
- 500 milhões são áreas de Florestas e outros biomas como por exemplo o Pantanal;
- 350 milhões de hectares já foram desmatados, sendo 260 milhões destinados a agricultura e pecuária, dos quais 70 milhões para agricultura e 190 milhões para pecuária. Na pecuária temos 1 boi por hectare, quando deveriam conter a média de 4 bois por hectare.
- Portanto, o que existe é a má gestão do espaço rural.

Quanto à tentativa de estadualização das leis ambientais, “experimentada” pelos setores ruralistas em Santa Catarina, onde as APP's foram reduzidas de 30 para 5 metros em cursos d'água, foi proposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) contra a lei estadual que afronta o Código Florestal. Daí a tentativa apressada da bancada ruralista de enfraquecer a legislação federal, remetendo a dimensão de áreas de proteção ambiental ao crivo político de Estados, um grande equívoco que desconsidera estudos técnicos (inclusive os mais recentes) e a divisão ambiental do território em biomas e bacias hidrográficas.

Registre-se que, em 2008, fortes chuvas mataram 135 pessoas e deixaram 78 mil desabrigados justamente em Santa Catarina, a grande maioria em áreas de preservação permanentes, urbanas e rurais, ocupadas indevidamente pela população.

Ademais, é possível buscar alternativas, sem flexibilizar a legislação para enfraquecer a proteção ambiental. A legislação, por exemplo, pode e deve centrar-se nos biomas, identificando as potencialidades e restrições à produção agropastoril

É indispensável a preparação do Planejamento Agroecológico (zoneamento agroecológico) com o devido Zoneamento Ecológico-Econômico, para estabelecer uma nova racionalidade para a produção rural. Isto seria importante, por exemplo, para atender a produção de maçãs que ficam em áreas de forte declividade em Santa Catarina ou os cafezais cultivados em encostas no Estado de Minas Gerais.

Estes zoneamentos devem estar incorporados na Legislação sobre águas do Brasil, basicamente a Lei Federal n.º 9.433, de 1997 e as resoluções dos Conselhos (CONAMA e CNRH).

A introdução do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é outra alternativa que deve ser estudada e proposta, pois não se deve estabelecer que os produtores rurais possam escolher se devem cuidar ou preservar as nascentes ou os demais mananciais. Essa preservação é uma obrigação legal. Da mesma maneira é indispensável que quem cuida das águas receba um incentivo social e financeiro. A proposta de lei sobre o Pagamento de Serviços Ambientais elaborada no Ministério do Meio Ambiente com participação de diversos órgãos e entidades, a exemplo da Agência Nacional de Águas (ANA) demonstra que o Governo Federal está disposto a incluir essa prática como Política Nacional.

Sobre as Áreas de Preservação Permanente (APPs), devem ser mapeadas e medidas em todas as propriedades, definindo a extensão ocupada e a proximidade ou sua ligação com as reservas legais. Esse total deve ser dividido em igualdade para cada um dos lotes localizados em uma mesma microbacia, por exemplo. Atualmente, graças às geotecnologias (imagens de satélite, georreferenciamento, cadastros imobiliários), os custos e prazos são plenamente viáveis, se for essa decisão for uma política de Estado.

Todos devem reconhecer que as APPs vegetadas são úteis e importantes para preservar as águas, evitar assoreamento de cursos de água e barragens, filtrar insumos e pesticidas (“defensivos” agrícolas) utilizados, garantir estabilidade geológica em vales, morros e encostas, possibilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo, entre outros. Tratam-se portanto de áreas muito importantes, que exercem funções em benefício de todos os que produzem na terra e usam a água para viver.

7. Equívocos Metodológicos na Reformulação do Código Florestal Brasileiro

Atualmente o Projeto de Lei⁹ que objetiva estabelecer importantes modificações no Código Florestal Brasileiro – Lei Federal n.º 4.771 de 1965, foi aprovado por uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados e está preparado para ser votado em Plenário.

Os agricultores devem ser respeitados e o Brasil precisa dispor de boa política agrícola e boa política agrária, tudo isso, em sintonia com a conservação, proteção e recuperação ambiental. Penalizar o setor produtivo da agricultura, especialmente a produção familiar é um desserviço para o desenvolvimento sustentável. A necessária atenção ao setor agrícola, contudo, não pode servir de justificativa para aberrações e fortalecimento de privilégios.

O que fica nítido é que a concepção de elaboração de mudanças no Código Florestal está se sustentando na tentativa de resolver problemas históricos do setor agrícola. De fato, há problemas com a produção agrícola que merecem solução, embora existam muitos setores que estão se aproveitando da situação e desejam simplesmente, anistia a crimes e infrações ambientais e não respeito à manutenção de adequadas extensões de APPs e das Reservas Legais.

Mudanças no Código Florestal não devem se constituir no caminho para resolver alguns dos problemas da produção agrícola e da pecuária, mesmo pelo fato, de que nas condições em que está redigido, criará muitos outros problemas para o setor rural.

Há casos em que agricultores receberam recursos e incentivos para plantar em Áreas de Preservação Permanente (APP's), o Programa Pró-Várzeas, por exemplo, se constituiu em um desses estímulos. Situações como essas precisam de tratamento especial e legislação que não sejam punitivas. Há os que removeram vegetação original de APP's de maneira dolosa, fundamentados na “certeza” de impunidade, acreditando que não seriam punidos. Estes também merecem uma atenção especial, com as devidas punições.

O Código Florestal tem outros objetivos, os de preservar e conservar biodiversidades, permitir a formação de corredores ecológicos intercomunicados

⁹ PL 1.876/1999, com andamento conferido em 12/03/2011, no site: www.camara.gov.br

com Reservas Legais, oferecendo boas condições de reprodução da vida animal, vegetal, garantindo a sobrevivência de polinizadores que executam natural e gratuitamente serviços ambientais em favor da agricultura e de toda a humanidade. Segundo dados do Programa Mata Ciliar do governo de São Paulo, um único hectare de Mata Atlântica preservado gera, em média, 1.328.600 litros de água por ano.¹⁰

Tais funções das APP's e Reservas Legais, cuidados com a água, com o solo, com a atmosfera devem ser fortalecidas na revisão do Código Florestal.

Para que se tenha uma sequência metodológica adequada seria indispensável que o Relatório da Proposta de Revisão do Código Florestal, exigisse algumas etapas anteriores às modificações na legislação:

1) A elaboração do zoneamento agroecológico com definição de quais serão as atividades necessárias e possíveis (conforme um projeto brasileiro) de serem realizadas em cada categoria dos biomas. Sempre estimulando a produção com a “*vegetação natural em pé*”, mas não apenas com essa perspectiva;

2) Definição de qual é o horizonte de produção agropastoril que temos para cada um desses setores. Isso contemplando a produção familiar e também o agronegócio;

3) Definição de quais serão as tecnologias adotadas para garantir tais produções sem desperdício de terra, de água e com a redução no uso de agrotóxicos, em especial a partir da recuperação de pastagens e outras áreas degradadas;

4) A partir do zoneamento agroecológico, será possível a definição das quantidades de terras e modelos tecnológicos – de não desperdício – e da capacidade de suporte de cada bioma para a produção. Com esses procedimentos serão conhecidas as quantidades e extensões de terras agricultáveis necessárias para a produção pretendida, com base nas tecnologias de não desperdício e capacidade de suporte ambiental;

5) Com essas informações haverá condições para definir: onde e para que será necessária a realização de atividades em Área de Preservação Permanente

¹⁰ Em artigo “Brigas, acordos e o Código Florestal”, de Roberto Klabin, Presidente da Fundação SOS Mata Atlântica, publicado na Folha de S. Paulo, de 20/06/2010

(APPs), a exemplo da produção de hortaliças e arroz nos locais em que a cobertura natural foi removida, sabendo-se quanto será necessário de recompor;

6) Definição e disponibilização de recursos e apoio técnico para recuperação das Áreas de Preservação Permanentes (APPs) já degradadas, nos casos em que isso seja compatível com o interesse social e ambiental.

Enquanto essas etapas não forem cumpridas não há base técnica adequada para modificar a legislação com sustentação e garantia de sua adequação para que seja coerente e respeitada.

No princípio o Código Florestal dizia que em certas circunstâncias as áreas de preservação permanente teriam 5 metros em cada margem dos rios e não houve respeito. Depois, os 5 metros foram ampliados para 30, também não houve cumprimento da Lei. Quem nos garante que os 15 metros propostos serão respeitados? Certamente ninguém. Qual é a base técnica para dizer que se delimite em 15 metros, a partir do menor leito fluvial? Esse critério não possui qualquer fundamentação técnica que lhe dê sustentação. Isso é adequado para áreas rurais e urbanas?

Todos esses problemas são ocasionados pela inadequada metodologia trabalhada para definir o que precisa ser preservado. Mais do que isso, existem os interesses econômicos de grupos hegemônicos que decidem se cumprirão ou não cumprirão as Leis, acreditando na impunidade e que sempre haverá uma iniciativa para que sejam anistiados.

Não se pode continuar estimulando os privilégios de apostar num Brasil em que se recompensa o não cumprimento da Lei. Quem cumpriu a Lei se sente penalizado e não será estimulado a agir dentro de seus parâmetros. Trata-se da barbárie, na qual o desenvolvimentismo se presta para a depredação.

8. Considerações sobre um modelo alternativo

Como lembra Leff¹¹ (2001), o conceito de Desenvolvimento Sustentável foi apresentado como aquele capaz de ecologizar a economia, eliminando a contradição entre crescimento econômico e preservação da natureza, mas na prática persistiu a exploração econômica dos recursos naturais e as desigualdades sociais.

Nesse sentido, a questão ambiental demanda a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento, um modelo, como apresentam MAURO, MATEO RODRIGUEZ, e RUA DE CABO¹² (1995), que:

- deve inspirar-se nos modelos autóctones e nas comunidades de base;
- deve incorporar os sistemas alternativos de produção, processos de decisão e tecnologias originárias das comunidades autóctones;
- deve basear-se na auto-suficiência das comunidades, regionais e dos países;
- deve incrementar a formação de um sistema de repartição baseada na autonomia, na igualdade, na democracia e na solidariedade;
- deve organizar a vida e os indivíduos dentro dos limites dos recursos existentes no planeta.

Em essência, o modelo alternativo propugna uma interpretação de desenvolvimento sustentável, concebida como um desenvolvimento igualitário, auto-gestionário, autônomo, ecologicamente equilibrado e sustentado, para satisfazer as necessidades das populações e melhorar a qualidade de vida.

Segundo essa visão, a solução dos problemas ambientais passaria por:

- eliminação das desigualdades nas relações econômicas entre os países ricos e pobres, que se manifestam na desigualdade da repartição da riqueza socialmente produzida em escala mundial;
- construção de uma nova relação entre os homens e de uma nova relação da humanidade com os demais componentes da natureza;

¹¹ LEFF, Enrique. "Globalização, Ambiente e Sustentabilidade do Desenvolvimento". In: Saber Ambiental, Vozes, 2001, 5a. ed., pág. 18.

¹² MAURO, Cláudio Antonio Di; MATEO RODRIGUEZ, José Manuel; RUA DE CABO, Arturo. O Conceito de Desenvolvimento Sustentável. Coletânea Rio Claro: A Cidade Azul no Limiar do Milênio, os Relatórios das nossas Administrações Municipais. Rio Claro/SP, 1995.

- implementação de um processo de desenvolvimento em consonância com nossos valores culturais, nossas tradições e nossas potencialidades ambientais. Nele, o meio ambiente é considerado como um verdadeiro potencial produtivo para um desenvolvimento alternativo, estimulando o conhecimento científico de nossos recursos e de revalorização dos estilos culturais, com adaptação dos processos tecnológicos. Um desenvolvimento que instauraria formas alternativas de exploração, baseadas na: otimização da produtividade primária dos ciclos naturais; criação de uma tecno-estrutura adequada para transformação dos recursos e dos valores de uso naturais; e, maximização da produção primária de cada ecossistema.

Baseado no conceito de ecodesenvolvimento apresentado por Maurice Strong em 1973 e revisto por Ignacy Sachs em 1974, Enrique Leff, em 1988, apresentou princípios conceituais e axiológicos da teoria sobre meio ambiente e desenvolvimento. Os princípios estabelecidos na Carta da Terra podem muito bem sintetizar os objetivos que o modelo alternativo busca alcançar. Eles estão assim expressos:

- 1- A valorização da diversidade biológica e a pluralidade cultural;
- 2- A conservação e potencialização da base ecológica do sistema de recursos naturais como condição para um desenvolvimento equilibrado e sustentado;
- 3- A valorização do patrimônio de recursos naturais e culturais e dos processos ecológicos a longo prazo, incluindo a solidariedade e provisão do bem estar das gerações futuras;
- 4- A abertura de opções e espaços de criatividade que facilitem a multiplicação de experiências e a busca permanente de alternativas para um desenvolvimento que respeite as características dos lugares;
- 5- A satisfação das necessidades básicas e da elevação da qualidade de vida da população, através do melhoramento da qualidade ambiental;
- 6- A prevenção de catástrofes naturais, industriais e humanas, geradas como efeito da degradação ambiental;
- 7- A percepção da realidade a partir de uma perspectiva global, complexa e interdependente, que permita compreender a multicausalidade dos problemas

ambientais e articular os diferentes processos que intervêm no manejo integrado e sustentado dos recursos;

8- A distribuição da riqueza, do acesso a ela e ao poder através da descentralização econômica e da gestão participativa e democrática dos recursos;

9- O direito das comunidades e Nações de satisfazer as necessidades básicas de suas populações, elevando a qualidade de vida e a realização de suas aspirações, a partir de seus valores históricos e culturais, e através de diferentes projetos de desenvolvimento;

10- A produção de tecnologias ecologicamente adequadas e culturalmente apropriadas;

11- O fortalecimento da capacidade de autogestão das comunidades e da autodeterminação tecnológica dos povos;

12- O direito a participar na tomada de decisões que afetam as condições de existência e dos estilos de desenvolvimento de cada indivíduo e de cada comunidade;

13- A valorização dos aspectos qualitativos do desenvolvimento humano sobre os quantitativos do crescimento econômico.

Desta forma, a situação ambiental que atualmente prevalece teria que ser reconceitualizada em seus modos e padrões de vida. Deveria basear-se em princípios igualitários e de reciprocidade, que evitariam a super-exploração e permitiriam o estabelecimento de mecanismos coletivos de controle e correção no manejo da natureza; a reformulação de todos os indicadores que descrevem o crescimento econômico e não a qualidade de vida. De outra parte, o enfrentamento dos problemas ambientais deveria ser diferenciado de acordo com os diversos padrões de desenvolvimento verificados no planeta.

O paradigma da democracia liberal não é condizente com a construção de uma estratégia que seja emancipadora e efetivamente participativa.

O processo de construção de outras formas de democracias fundamentadas na participação dos setores populares e das organizações sociais que geram novos mecanismos de controle social, está criando um novo desenho

político para a América Latina, como informam MAURO & GRIESINGER (2009)¹³. Mesmo ainda muito distante daquilo que a população latino-americana pretende, já é possível verificar o avanço de experiências inovadoras que não podem ser ignoradas, quais sejam:

- 1) os tomadores de decisão: os poderes da administração pública direta ou indireta, em todos os seus níveis e esferas, as empresas e entidades públicas na categoria de Estado, responsáveis pela regulação do uso e exploração dos recursos naturais. Para isto, torna-se indispensável que ocorram avanços e consolidação nas conquistas obtidas na América Latina pela “democracia eleitoral”. Neste aspecto torna-se indispensável que sejam obtidos novos avanços que sejam capazes de aumentar as distâncias em relação à democracia liberal;
- 2) os setores produtivos na economia: aqueles que se utilizam do trabalho humano e dos demais componentes da natureza. Há necessidade de serem valorizados e fortalecidos os espaços da “produção associativa”, com estímulo ao emprego de tecnologias originárias das comunidades autóctones, com pouca presença da propriedade estatal. Há algumas boas condições para estas formas de produzir, considerando-se que o capitalismo é histórico e como todo fato histórico está fadado a sofrer transformações e a se esgotar, chegando ao final de suas possibilidades¹⁴. Torna-se indispensável que os setores produtivos compreendam e se antecipem ao processo de desgaste, ainda que isso ocorra de maneira gradativa. Aproveitando a reflexão de Milton Santos¹⁵ “*o futuro é o verdadeiro reino da liberdade*”;
- 3) os setores produtores e disseminadores da ciência e do saber: capazes de aprimorar e desenvolver tecnologias, influenciando nas escolhas de opções mais adequadas e eficientes que não aceitem desperdício e sejam menos predadoras, sintonizadas com o modelo de desenvolvimento que se aspira.

¹³ MAURO, C.A.DI & GRIESINGER, M.L.O. Atuação do Profissional em Geografia na América Latina: A Questão da Democracia Liberal. In: XII ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. Montevideo, Uruguai, de 3 a 7 de abril de 2009.

¹⁴ Para fundamentar esta abordagem sera interessante consultar a obra de AMIN, Samir (2003) Más allá Del capitalismo senil: por um siglo XXI no norteamericano. 1ª. Edição. Páidos (Espacios del saber). Buenos Aires.

¹⁵ SANTOS, Milton (1996) Por uma epistemologia existencial. In: Conferência non V Solar “América Latina e Caribe e os Desafios da Nova Ordem Mundial”. São Paulo.

É muito importante que a ciência ofereça alternativas para superação do “*modelo gerencial burocrático*”. Neste aspecto, cabe a estes produtores e reprodutores a promoção dos conhecimentos científicos e tecnológicos, alternativos, que se sustentem na organização da vida emancipatória, dentro dos limites dos recursos naturais planetários, respeitadores das biodiversidades, das diversidades humanas e sociais;

- 4) A cidadania dotada de “empoderamento”: para estabelecer o controle social, com incentivo à capacitação que qualifique essa participação¹⁶. Para isso há necessidade de se trabalhar na construção de uma nova forma para o Estado, descentralizado, capaz de experimentar o que seja transparente, sob controle público, social, estimulando, facilitando e criando espaços públicos que não sejam apenas os estatais.

Finalmente, Enrique Leff¹⁷ (2001), na obra *Saber Ambiental*, propõe a “*construção de um paradigma alternativo de sustentabilidade, no qual os recursos ambientais se convertem em potenciais capazes de reconstruir o processo econômico dentro de uma nova racionalidade produtiva, propondo um projeto social baseado na produtividade da natureza, nas autonomias culturais e na democracia participativa*”. Está demonstrado que o conceito de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, terá que ser revisto. Esse conceito é incapaz para gerar desenvolvimento sustentável.

Diante disso e dos esforços cotidianos de alguns governos e centenas de organizações e comunidades, é que a esperança de um modelo alternativo deve ser cultivada em todos nós, como forma de fortalecimento das utopias.

¹⁶ MAURO, C.A. Di (2007) Controle Social no Saneamento Básico, a Água. In: Controle Social no saneamento: perspectivas para uma cidade saudável. João Batista Lucena de Assis (Editor). Natal. Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal.

¹⁷ LEFF, Enrique. “Globalização, Ambiente e Sustentabilidade do Desenvolvimento”. In: *Saber Ambiental*, Vozes, 2001, 5a. ed., pág. 31.