

Reflexões Teóricas acerca dos Instrumentos de Gestão no Processo Decisório da Política Ambiental Brasileira

Liliane Blaya Martinez Biffe

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT)

Campus Cuiabá- Bela Vista

liliane.blaya@gmail.com

Alencar Garcia Bacarji

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT)

Campus Cuiabá- Bela Vista

alencarbacarji@gmail.com

RESUMO

O objetivo deste estudo foi apresentar uma discussão teórica acerca dos instrumentos de gestão no processo decisório da política ambiental brasileira. Além desses objetivos, o trabalho foi moldado de forma a apresentar uma breve contextualização histórica evolutiva acerca da Política Nacional do Meio Ambiente. Para o desenvolvimento do trabalho, foi realizado um estudo exploratório, por meio do levantamento dos principais estudos teóricos e empíricos na área. Conclui-se que a institucionalização dos instrumentos de política ambiental brasileira ainda encontra-se em consolidação, apresentando grande fragilidade institucional, ausência de base de dados ambientais, recursos financeiros escassos e a carência de recursos humanos necessários a operacionalização desses instrumentos. Sendo assim, verifica-se a necessidade de adoção de estratégias por parte do Estado, que vão desde a correta aplicação dos instrumentos previstos na legislação, até novas formas de atuação, com maior transparência, maior controle social e menor vulnerabilidade aos interesses políticos e econômicos.

Palavras-chave: *Instrumentos de Gestão, Processo Decisório, Política Nacional do Meio Ambiente.*

1. INTRODUÇÃO

Para melhor compreensão de um processo decisório deve-se levar em conta que as decisões, normalmente, buscam minimizar perdas, maximizar ganhos e criar uma situação em que, comparativamente, o gestor julgue que haverá sucesso entre o estado em que se encontra a organização e o estado em que irá encontrar-se, após implementar essa decisão.

Nas últimas décadas, o Estado brasileiro passa por uma revisão de seu papel em relação à promoção do desenvolvimento, o que no campo do meio ambiente marca uma trajetória de sócio oficial do desenvolvimento predatório, para um Estado mais moderno, que incorpora as necessidades de administração ambiental.

Desde o início do século XIX foi estabelecido um elo direto entre crescimento econômico, industrialização, urbanização e danos ambientais. Ao longo de várias décadas, problemas econômicos, sociais e ambientais se acumularam, em decorrência das imperfeições nas modalidades de organização dos sistemas produtivos adotados em diferentes regiões e países.

As tradições de uma racionalidade econômica de aproveitamento sem prudências do território com fronteiras agrícolas sempre passíveis de expansão, se tornaram pano de fundo para os períodos de associação dos projetos nacionais de desenvolvimento com a economia transnacional, transpondo para o país processos de transformação de alto potencial de impacto ambiental, em tecnologias industriais e agrícolas, acentuados pelos padrões históricos de localização e concentração das atividades no espaço.

De acordo com Ribeiro, Brites e Junqueira (2006), percebe-se que a conotação de vilã do meio ambiente, pejorativamente atribuída à agropecuária, não é imperativo de sua natureza antrópica, mas, sim, do inadequado uso de sua prática, sem se considerar a utilização racional/planejada dos seus recursos, inclusive os naturais; portanto, de responsabilidade do praticante público e/ou privado que através de políticas, programas, projetos e atividades consideram, equivocadamente, como inevitáveis ou associados à má sorte, atos com conseqüências lesivas ao meio ambiente.

O Estado promotor era um Estado que concentrava as decisões longe das regiões impactadas pelos projetos de desenvolvimento e buscava compartimentar os incipientes setores governamentais de administração ambiental em escalões decisórios subordinados a diferentes áreas administrativas, impedindo o amadurecimento de políticas ambientais globalizantes.

O equilíbrio das pressões no jogo de conflitos passa por permitir e incentivar as novas economias sustentáveis. Essa visão é tanto mais estratégica quanto se entende a urgência de gerar novas oportunidades de trabalho e negócios numa realidade marcada pela dificuldade do acesso ao emprego e às vagas de trabalho, associada às evoluções das tecnologias de produção e à lógica de integração de mercados e economias em escala mundial, com alteração dos tempos de produção e circulação de mercadorias.

O movimento de democratização promove um processo de transformação institucional cujo amadurecimento parecia estar sendo atingido, embora em ritmo desigual entre as diferentes unidades da federação e entre estas e a União, até a recente reviravolta que tornou a separar em compartimentos a área da gestão ambiental em nível federal.

As marcas dessa evolução são a unificação dos aparatos institucionais de gestão de meio ambiente e recursos naturais, a constituição das instâncias participativas representadas pelos Conselhos abertos a entidades não governamentais, a formulação de políticas mais abrangentes de meio ambiente e, uma nova ordem jurídica embasada na Constituição de 1988.

Em contrapartida, segundo Ribeiro, Brites e Junqueira (2006), observa-se que o potencial de danos que pode ser gerado pela atividade agropecuária faz da mesma uma das principais vilãs do meio ambiente, exigindo da empresa rural, independente do seu tamanho, tipo de atividade e nível de tecnologia, um processo de gestão em que se busque não apenas o atingimento dos seus objetivos empresariais de produção e de obtenção de lucro, mas também, a utilização correta (racional e planejada) dos seus recursos, inclusive os naturais, visando o equilíbrio da atividade e da preservação do meio ambiente. Esta potencialidade de danos, está se intensificando, em diversidade e intensidade, em decorrência dos avanços tecnológicos, utilizados sob a ótica de um modelo econômico de natureza produtivista, que tem como princípio a obtenção de benefícios máximos e imediatos, priorizando o lucro como única condição de sucesso e geração de riqueza.

Neste contexto, segundo os autores acima citados, o Brasil busca ocupar posição de destaque como um dos principais produtores mundiais na atividade agropecuária contando, para tanto, com as áreas de cerrado como sua maior e mais importante fronteira. Apesar da potencialidade agrícola que lhe é atribuída, decorrente de características de clima, água,

relevante, solo e, também, à sua grande dimensão em termos de área, as regiões de cerrado apresentam grande vulnerabilidade aos efeitos impactantes da atividade agropecuária, comprometendo seriamente a continuidade desta atividade, pelo esgotamento dos seus recursos naturais, desequilíbrios provocados e conseqüentes danos gerados ao meio ambiente. (RIBEIRO, BRITES e JUNQUEIRA, 2006)

O aspecto fundamental para uma avaliação crítica da política ambiental corrente no país é o exercício desigual e por diversas vezes pouco integrado dos instrumentos de gestão ambiental. Controles ambientais através de licenciamento e fiscalização, monitoramento, planejamento ambiental, educação ambiental, estabelecimento de áreas protegidas, por exemplo, freqüentemente seguem padrões históricos de pouca ou nenhuma integração entre si, seja pela tradição de burocracias setoriais distintas, seja pelas diferenças de alocação de recursos na implantação dos diferentes instrumentos, gerando a coexistência de programas com razoável nível de capacitação institucional com outros onde há absurda escassez de recursos humanos e materiais.

Sendo assim, este estudo tem como objetivo realizar uma discussão teórica acerca do processo decisório na política ambiental brasileira, visando contextualizar as principais questões ambientais entorno dos instrumentos de gestão.

2. MÉTODO

Segundo a metodologia proposta por Lakatos e Marconi (2001), utilizou-se nesse estudo o método dedutivo, pois dispõe para o esclarecimento, teorias previamente estabelecidas.

O método utilizado contempla um estudo exploratório, por meio do levantamento dos principais estudos teóricos e empíricos que abordam o objeto da pesquisa.

Dado a escolha de uma pesquisa exploratória, este estudo não teve como objetivo apresentar hipóteses e sim ajudar a estabelecer as prioridades a pesquisar.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Os problemas de tomadas de decisão são constantes no dia-a-dia e a todo o momento as pessoas estão sendo colocados em uma posição onde é necessário optar, examinar, investigar, decidir, escolher e agir frente às poucas ou muitas opções que lhes são fornecidas.

Atualmente, uma nova forma de pensar, em relação à tomada de decisão, está emergindo globalmente. Esse novo pensamento baseia-se em reações e valores surgidos recentemente na sociedade mundial. Uma nova cultura surge, trazendo consigo um novo modelo de vida, uma nova compreensão política e a consciência da necessidade de um novo sistema de valores acompanhado de uma nova forma de pensar.

Um processo de decisão inicia-se pela identificação das necessidades do que é possível fazer, da informação que está disponível e da comunicação que precisa ser efetuada. Espera-se que estes elementos, ordenados numa estrutura lógica, resultem na possibilidade de uma melhor decisão.

O tomador de decisões geralmente enfrenta um complexo sistema de componentes correlacionados, como recursos, resultados ou objetivos desejados, pessoas ou grupos de pessoas estando ele sempre interessado na análise desse sistema.

Em se tratando de política ambiental brasileira, verifica-se que o mecanismo de tomada de decisão avançou parcialmente numa nova frente estratégica de evolução, representada pela descentralização das ações para os municípios. Ainda de maneira incipiente e fragmentada, em parte devido a receios justificáveis em relação às pressões políticas locais (como se estas pressões não existissem nas outras instâncias), em parte pelos receios das antigas burocracias quanto às perdas de importância e poder com a delegação de atribuições, a verdade é que a descentralização se impõe a partir dos conteúdos da Constituição de 1988, constituindo-se num dos elementos centrais do processo de democratização da sociedade brasileira.

A frente diplomática, voltada aos acordos globais, demanda, especialmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio 92, desdobramentos internos. Paulatinamente, as culturas burocráticas setoriais que dificultavam a construção de políticas integradas no interior das novas agências ambientais foram cedendo lugar a projetos naquela direção. Em muitos casos, trabalha-se com a demanda básica de garantir a implantação e o respeito ao instrumento de gestão – um controle de poluição, ou uma unidade de conservação - sem que se disponha de instrumentos para uma avaliação crítica do alcance das ações desenvolvidas, o que seria um dos resultados de um monitoramento ambiental competente.

Por outro lado, a análise de um diagnóstico abrangente dos diferentes estágios de implantação do Sistema Nacional de Meio Ambiente nas unidades da federação, como o que foi desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente com recursos da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, no início dos anos 2000, permite perceber os avanços reais em termos de uma capacitação mínima, que somando os aportes das mais variadas oportunidades trazidas por projetos específicos e diferentes políticas já aproximam o sistema da possibilidade de desenvolver um novo padrão de gestão ambiental, globalizante e efetivo, em diferentes estados brasileiros.

3.2. POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (LEI Nº 6.938/81): REFLEXÕES ACERCA DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída por meio da Lei Federal nº 6938 de 31 de agosto de 1981, estabeleceu os instrumentos para sua efetivação no país. Pela primeira vez uma lei considerava o imperativo de se conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e qualidade de vida.

Como consequência, os Estados estabeleceram suas políticas de meio ambiente e criaram órgãos ambientais de modo a atender as premissas e determinações do âmbito federal.

Esta mesma lei criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente, integrado por um órgão colegiado, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Este colegiado é composto por representantes de ministérios e entidades setoriais da administração federal, diretamente envolvidos com a questão ambiental, bem como de órgãos ambientais estaduais e municipais, de entidades de classe e de organizações não-governamentais (ONG's).

Ressalte-se que, sob o prisma da gestão pública, a instituição do CONAMA representa um grande avanço, por reunir segmentos representativos dos poderes públicos em seus diferentes níveis, juntamente com delegados de instituições de sociedade civil, para o exercício de funções deliberativas e consultivas em matéria de política ambiental.

É verdade que tal tipo de colegiado extra-governamental já era praticado em alguns níveis decisórios governamentais (por exemplo, em política científica e tecnológica e em algumas câmaras da política econômica), mas em nenhum caso a abrangência havia sido tão

grande em termos de representatividade de setores governamentais e não-governamentais. O CONAMA surge, então, como um fenômeno atípico dentro do setor público com uma característica centralizadora e pouco aberta à participação da sociedade civil.

De modo geral, verifica-se que a política brasileira de meio ambiente está baseada na aplicação de instrumentos de gestão ambiental, como estabelecido nesta Lei, entre os quais destacam-se o licenciamento ambiental dos empreendimentos potencialmente poluidores e degradadores do meio ambiente e a participação pública nos processos decisórios sobre as questões ambientais pertinentes. Além desses instrumentos, destaca-se também o EIA - Estudo de Impacto Ambiental, exigível tanto nos projetos públicos quanto privados, urbanos ou rurais, que possam vir a causar um dano ambiental.

Esses instrumentos constituem em diretrizes aos órgãos normatizadores, pois contribuem para uma maior informação imparcial sobre um determinado projeto, permitindo que o público possa orientar corretamente sua posição em relação ao mesmo, eliminando a influência tanto de grupos políticos, como de grupos econômicos.

Deve-se ressaltar que no Brasil, a centralização das decisões foi o fator fundamental para a imposição das decisões de projetos de desenvolvimento com grande impacto ambiental sem qualquer consulta às populações das regiões afetadas.

Para Philipi Jr, Roméro e Bruna (2004) boa parte dos conflitos que cercam as unidades de conservação ou planos de gerenciamento advém da precariedade dos mecanismos de incorporação dos agentes locais no debate e negociação das decisões da burocracia ambiental, que dessa forma facilitam que interesses predatórios conquistem as sociedades locais para a visão das medidas de proteção ambiental como decisões extrarregionais que impedem o progresso da região.

Segundo Sachs (1993) a distância entre a formulação de planos ambientais abrangentes e sua implementação, a dificuldade em encontrar mecanismos que alavanquem a operacionalização das novas propostas, se somam ao estágio incipiente da gestão ambiental municipal para conspirar contra o avanço para um novo patamar, em que os recursos ambientais sejam gerenciados de forma integrada e sustentável. A dinamização dos planos concebidos dentro da visão do desenvolvimento sustentável é inseparável da incorporação da participação dos diferentes atores regionais e locais. Dificilmente a escassez de recursos humanos e materiais das agências estaduais poderão ser contornados, e padrões adequados de desempenho dos controles ambientais atingidos, sem que os poderes municipais tornem-se efetivos agentes das políticas ambientais, assumindo as responsabilidades pela qualidade ambiental na esfera de suas competências.

Por outro lado, verifica-se que os avanços no campo da governança corporativa fazem com que as empresas assumem novos compromissos em relação a gestão ambiental. Tal fato, auxilia e incentiva as empresas a associar-se a projetos de alcance social em suas áreas de influência, permitindo que tal tipo de estratégia de promoção a sustentabilidade se faça através de parcerias regionais que possam desenhar alianças inesperadas entre os atores tradicionais do ambientalismo e grupos com forte presença econômica. Há novos valores em jogo quando se fala de negócios e de meio ambiente, o que pode ser explorado politicamente de forma positiva (MACHADO, 2000).

Contudo, apesar de apresentar-se como mola propulsora a prática da gestão adequada do meio ambiente, verifica-se no caso brasileiro que tais instrumentos se esbarram em certos obstáculos, tais como a fragilidade institucional, a falta de uma base de dados ambientais confiável, recursos financeiros escassos e a carência de recursos humanos necessários à prática de gestão ambiental em todos os níveis.

Para Ferreira e Tavolaro (1999), o processo de institucionalização das políticas ambientais no Brasil, apesar de já estar em curso há mais três décadas, ainda não configura um quadro consolidado. Para ampliar os níveis de eficácia da ação do Estado na gestão ambiental é necessário adotar estratégias que vão desde a correta aplicação dos instrumentos previstos na legislação, até novas formas de atuação, com maior transparência, maior controle social e menor vulnerabilidade aos interesses econômicos e político-partidários.

Este avanço no entendimento da problemática ambiental, apesar de recente, permite observar uma crescente conscientização por parte dos governos e da sociedade civil. Os resultados se traduzem em diretrizes, mecanismos e instrumentos que viabilizam o equilíbrio necessário entre desenvolvimento e a conservação ambiental (MACHADO, 2000).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo partiu da necessidade de realizar uma reflexão sobre o papel dos instrumentos de gestão ao longo do processo decisório na política ambiental brasileira.

Contatou-se que a institucionalização dos instrumentos de política ambiental brasileira ainda encontra-se em fase de consolidação, apresentando grande fragilidade institucional, ausência de base de dados ambientais, recursos financeiros escassos e a carência de recursos humanos, entre outros fatores necessários a ideal operacionalização desses instrumentos, constituindo-se num desafio aos formuladores e executores da política ambiental do nosso país.

Conforme assinala Ferreira e Tavolaro (1999), “a importância discursiva da questão ambiental traduziu-se numa legislação comparativamente avançada, porém os comportamentos individuais estão muito aquém da consciência ambiental presente no discurso”. Dessa forma, se por um lado, acompanhamos os avanços legais internacionais, por outro, no entanto, é fácil observar uma incapacidade ou mesmo falta de vontade política de fazer cumprir tais determinações legais.

De modo geral, verifica-se por parte do Estado, a necessidade de adoção de estratégias que vão desde a correta aplicação dos instrumentos previstos na legislação, até novas formas de atuação, com maior transparência, maior controle social e menor vulnerabilidade aos interesses políticos e econômicos.

5. REFERÊNCIAS

ALTÍSSIMO, S. P.; SANTI, A. M. M. Participação Social no Processo de Licenciamento Ambiental Corretivo do Distrito Ferrífero de Itabira – CVRD. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/shayra_altissimo_auxiliadora_santi.pdf> Acesso em 19 jun 2009.

CHIAVENATO, I. Introdução a Teoria Geral da Administração. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

FERREIRA, L. C.; TAVOLARO, S. B. F. A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1999 (Resenha).

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. Metodologia de trabalho científico: Procedimentos básicos, pesquisas bibliográficas, projetos e relatórios, publicação e trabalho científico. São Paulo: Atlas, 2001.

MACHADO, P.A.L. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MASCARENHAS, A. A. O estudo de impacto ambiental: um instrumento administrativo eficaz na preservação do meio ambiente? Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2002. Disponível em: < www.ccj.ufpb.br/verbajuris/2003.htm > Acesso em 19 jun 2009.

MOTA, J. A. Processos decisórios em políticas públicas ambientais. In: O Valor da Natureza: Economia e Política dos Recursos Naturais. São Paulo: Garamond, 2001. Disponível em: <<http://books.google.com.br>> Acesso em 19 jun 2009.

PHILIPPI JR. A.; ROMERO, M.A.; BRUNA, G.C. Curso de Gestão Ambiental. Barueri: Editora Manole, 2004.

RIBEIRO, A. C. F; BRITES, R. S.; JUNQUEIRA, A. M. R. Os aspectos ambientais no processo decisório do produtor rural: Estudo de caso Núcleo Rural Taquara. Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental, v. 10, n. 03. Campina Grande, 2006. p. 686 – 691.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI: Desenvolvimento e Meio Ambiente. [Trad. Magda Lopes]. São Paulo: Studio Nobel, 1993.