



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspublicasufma@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Alves O. Silva, José Irivaldo; Gomes Alcântara, Marivaldo
POLÍTICAS AMBIENTAIS: uma análise do Governo Federal e do Cariri Ocidental
Revista de Políticas Públicas, vol. 19, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 281-301
Universidade Federal do Maranhão
São Luís, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321143201021>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

POLÍTICAS AMBIENTAIS: uma análise do Governo Federal e do Cariri Ocidental

José Irivaldo Alves O. Silva

Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

Marivaldo Gomes Alcântara

Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

POLÍTICAS AMBIENTAIS: uma análise do Governo Federal e do Cariri Ocidental

Resumo: A questão ambiental tem sido um dos grandes debates realizados nos últimos anos, quase sempre na busca de encontrar soluções que contribuam nas formulações de políticas públicas no combate aos impactos ambientais. Amparado neste pensamento, este artigo tem como objetivo geral analisar a atuação do Estado Brasileiro nas políticas ambientais na Gestão Pública Federal e Municipal, com foco nos municípios do Cariri Ocidental. Aponta que, para isso, foi essencial realizar uma abordagem teórica a fim de situar a problemática, além de coletar dados em órgãos oficiais como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Ministério de Meio Ambiente (MMA). Expõe que é importante considerar a dificuldade de encontrar dados consolidados sobre o assunto, e que se pode perceber o montante de investimentos destinados para a questão ambiental em nível nacional e municipal. Constatata que, apesar de existir uma Legislação no âmbito federal, há a necessidade de institucionalizar a questão ambiental nas gestões municipais, tratando-a de forma política, principalmente quando se refere ao desenvolvimento sustentável, bem como formular políticas públicas consistentes com efetivos aportes de recursos. Conclui que o Estado deve fortalecer esta institucionalização e a descentralização da aplicação dos recursos voltados para a questão ambiental.

Palavras-chave: Políticas Públicas, impactos ambientais, conservação ambiental.

ENVIRONMENTAL POLICY FORMULATION: an analysis of the Federal Government and Ocidental Cariri

Abstract: The environmental issue has been one of the great debates in recent years, almost always in the search for solutions that help in the formulation of public policies to combat the environmental impacts. Supported in this thought, this article aims at analyzing the participation of the Brazilian state environmental policies at Federal and Municipal Public Administration with a focus in the districts of West Cariri. Therefore, it was essential to conduct a theoretical approach in order to locate the problem, in addition to collect data on official bodies such as National Treasury (STN) and Ministry of Environment (MMA). It is important to consider the difficulty to find consolidated data on the environment. It was noticed the amount of investments for environmental issues at the national and municipal levels. It was noticed that, although there is a law on the federal level, there is a need to institutionalize environmental issue in municipal, treating it in a political way, especially when it comes to sustainable development and to formulate public policies consistent with effective contributions of resources. The state should strengthen this institutionalization and decentralization of the application of resources devoted to environmental issues.

Key words: Public Policies, environmental impacts, environmental conservation.

Recebido em: 29.09.2014. Aprovado em: 15.01.2015.

1 INTRODUÇÃO

O elevado nível dos impactos ambientais associados à necessidade de conservação dos recursos naturais gerou como resultante a necessidade de implementar um novo modelo de desenvolvimento. A partir desta visão, a questão ambiental tem sido um dos grandes debates realizados nos últimos anos, quase sempre na busca de encontrar soluções que contribuam para as formulações de políticas públicas que ajudem no combate à degradação ambiental.

Este tema tem sido pauta de várias conferências e documentos internacionais, como o Relatório Brundtland, publicado em 1987, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e na Conferência Internacional sobre meio ambiente, a Rio 92, realizado no Brasil, e recentemente a Rio +20. No Brasil, o tema ambiental ganha destaque a partir da implementação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), na década de 1980, e com a Constituição Federal de 1988.

O Objetivo geral desta pesquisa foi analisar a atuação do Estado nas políticas ambientais no contexto da Gestão Pública Federal e Municipal, com foco nos municípios do Cariri Ocidental. Para isso, se fez necessário compreender como a questão

ambiental está sendo tratada no Brasil e no Cariri Ocidental da Paraíba, uma microrregião formada por 17 municípios: Amparo, Assunção, Camalaú, Congo, Coxixola, Livramento, Monteiro, Ouro Velho, Parari, Prata, São João do Tigre, São José dos Cordeiros, São Sebastião do Umbuzeiro, Serra Branca, Sumé, Taperoá e Zabelê conforme o **Mapa 1**, que, de acordo com o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2013a) juntos têm aproximadamente 125 mil pessoas.

Além de identificar o aporte de recursos aplicados pelo MMA e investigar a existência de uma estrutura organizacional para tratar da questão ambiental nos municípios do Cariri Ocidental, é importante considerar a dificuldade de encontrar dados consolidados sobre meio ambiente, sendo poucas as fontes que possuem informações confiáveis e, principalmente, atualizadas.

O artigo foi dividido em cinco seções, sendo a primeira sobre a questão ambiental, na qual buscou-se apresentar alguns pressupostos de discussões que permeiam a temática do meio ambiente, algumas inflexões que problematizam esse objeto de estudo. A terceira seção do artigo tratou de ressaltar o desenho do sistema, conhecido como Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Finalmente, a quarta seção abordou a questão do investimento

Mapa 1 - Paraíba, mesorregiões e microrregiões: 14 - Microrregião Cariri Ocidental



Fonte: PROFESSOR JOSIAS. Localização e área territorial da Paraíba. **Blog História da Paraíba**, João Pessoa, 2013. Disponível em:<<http://historiadaparaiba.blogspot.com.br>>. Acesso em: 5 maio 2013.

na política ambiental nacional, verificando como está sendo o aporte de recursos para essa área, que, em tese, considera-se estratégica.

2 A QUESTÃO AMBIENTAL

Mas, antes de se fazer um perfil de como está sendo tratado o tema ambiental no Brasil, deve-se compreendê-lo no contexto global, já que este assunto se encontra no centro de discussões modernas. Atualmente, as discussões se voltam, essencialmente, para se achar um modelo que articule desenvolvimento e preservação ambiental.

Ganha espaço um discurso que propaga um modelo de desenvolvimento que considera importante a dimensão humana (SEN, 2005). Ocorre que os países desenvolvidos buscaram o crescimento que privilegiava a dimensão exclusivamente econômica. Tal modelo tem como matriz a utilização dos recursos naturais à exaustão, o que tem sido considerado como responsável por provocar desequilíbrios ao meio ambiente como: diminuição considerável de matas, de espécies animais, processo de desertificação, desmatamento, poluição do ar, da água e dos solos.

Santos (2005) lembra que há um processo de globalização que tem sido palco para a potencialização desses efeitos. A construção de uma questão ambiental tem instrumentalizado a reunião das nações para discutir novos caminhos, para discutir os efeitos da poluição industrial das nações naquele continente. A Convenção de Estocolmo de 1972, por exemplo, é um marco inicial de uma discussão global acerca dos paradigmas do capitalismo, especialmente o crescimento e o progresso. Quanto a esses paradigmas, Silva (2011) diz que o mundo baseado na acumulação indiscriminada de capital deveria sofrer inflexões de críticas severas a partir da possibilidade concreta de ameaçar a sobrevivência no mundo.

Desse modo, uma das categorias surgidas no século passado que tem em sua essência uma crítica, mas que pode ser considerada também como mais uma tentativa de perpetuar o modelo de

acumulação de capital, agora em outras bases, é justamente o desenvolvimento sustentável. Isso faz relembrar que essa expressão foi institucionalizada no encontro do Rio de Janeiro, conhecido como ECO-92. Nesse momento histórico buscou-se destacar e extraír, principalmente, a responsabilização das nações que mais consomem os recursos naturais no mundo.

Segundo Silva (2008; 2010), o desenvolvimento sustentável tinha como argumento a responsabilização, devendo-se atrelar aos modelos de desenvolvimento a noção de sustentabilidade, ou seja, dever-se-ia instaurar um processo de racionalização no uso dos recursos naturais, tendo como base um meio ambiente saudável e equilibrado, que deve ser preservado para as atuais gerações e as próximas. É importante, também, considerar que houve um avanço, que foi considerar o desenvolvimento sustentável como um direito fundamental do ser humano.

Camargo (2008) corrobora dizendo que para muitos o desenvolvimento sustentável é uma utopia, mas observando-se a forma que a sociedade contemporânea tem se comportado neste cenário, pode-se constatar que esse modelo de desenvolvimento pode vir a ser uma das alternativas viáveis e seguras para garantir o futuro da humanidade.

Já no plano internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem sido cobrada para ser mais protagonista nas questões relacionadas ao meio ambiente, inclusive apontando aquelas nações que mais degradam o meio ambiente, comprometendo ainda mais a sobrevivência na Terra. O crescimento é direito de todas as nações, desde que haja racionalidade no uso e acesso aos recursos naturais disponíveis e a serem descobertos. A Organização das Nações Unidas (ONU) tem buscado uma solução, mas tem encontrado resistência dos maiores responsáveis pela atual situação. Essa sustentabilidade reclamada demanda um quadro de mudança no padrão de consumo e, principalmente, uma ação do Estado na formulação de políticas que

contemplem a preservação¹ e conservação do meio ambiente.

A tônica dos eventos promovidos pela ONU sobre meio ambiente orbitava em torno de uma questão principal, como crescer sustentavelmente, sem agredir o meio ambiente, diminuindo a desigualdade social. A preocupação maior é a de encontrar soluções viáveis e que a humanidade esteja inserida neste contexto. Entretanto, é preciso discutir sustentabilidade com base na realidade e na reflexão, na medida em que se sabe que, *a priori*, seria impossível a não agressão ao meio ambiente. Nesses termos, a intocabilidade da natureza acaba sendo um mito, não traduz a realidade.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)² (WORLD WIDE FUND FOR NATURE, 2001) produziu um relatório no qual apresenta que a influência humana tem contribuído para agravar mais ainda a diminuição dos recursos naturais. O homem foi inserido como um dos principais responsáveis pela degradação ambiental, sendo a apropriação desses recursos um dos principais problemas. O que se pode fazer para mudar esta realidade? Os seres humanos geraram toda esta situação?

O que chama atenção é a posição político-econômica de alguns países ricos que não reagem mediante políticas públicas ambientais que sejam efetivas, ou melhor, sofrem *lobbies* de grandes conglomerados empresariais. As medidas que ajudarão a mudar o curso do modelo de desenvolvimento baseado na exacerbação da exploração deverá ser gestado, certamente, como um conjunto de políticas públicas elaboradas e implementadas pelo Estado, sem prescindir de mecanismos de participação da sociedade.

Dessa forma, analisando alguns trabalhos voltados para a questão ambiental, pensando em termos de desenvolvimento sustentável, identificam-se algumas discussões que vêm perpassando os debates, causando alguns conflitos em torno do tema, em forma de indagações: as políticas ambientais têm contribuído para a conservação do meio ambiente e

sua sustentabilidade? Qual o papel do Estado e da sociedade neste cenário? Onde se está acertando e em que se pode contribuir para a preservação do planeta? São perguntas que estão sendo feitas nos últimos anos, e que no Brasil tem tomado corpo através da institucionalização do meio ambiente, iniciada desde os primeiros anos da década de 1980, com a criação da PNMA, destacando-se o disposto no artigo 225 da Constituição de 1988, que trata da questão ambiental no País.

2.1A questão ambiental e sua emergência na agenda de políticas públicas

A questão ambiental está presente na agenda pública internacional e nacional, transformada em problema e, muitas vezes, em solução para questões que afigem a humanidade, como o consumismo, a produção de resíduos sólidos, o aumento da poluição, num processo de ressignificação da natureza. Demonstrar a constituição histórica desta agenda e a institucionalização da problemática ambiental servirá para desmistificar algumas ideias naturalizantes de categorias recentes como a do *desenvolvimento sustentável*.

Ao longo do tempo, a questão ambiental tem sido inventada e reinventada (LOPES, 2006). Em meados do século XX, o meio ambiente não tinha o apelo que possui nos dias atuais, nem na mídia, nem na academia. A partir da década de 1970, intensificam-se os esforços, tanto no meio acadêmico quanto pela constituição de movimentos sociais com plataforma ambiental, de construção de um novo problema: a questão ambiental. Surge muito mais como uma questão vinculada aos países que tinham alcançado um nível elevado de industrialização, ainda que desde o princípio estivesse também associado à temática da pobreza (ALIER, 2007). Delineava-se um tema com feições globais, com pouca conexão local, visto que não havia uma sensibilização nesse âmbito, internamente aos países, sendo muito mais uma discussão restrita aos fóruns internacionais.

Pode-se dizer que a Conferência de

Estocolmo, em 1972, foi o início do processo formal de institucionalização da questão ambiental como tema que merecia a atenção da comunidade internacional. Além disso, esse processo de inserção do meio ambiente na ordem do dia fez com que o meio ambiente se tornasse uma questão de interesse público. Segundo Lopes (2006), surge uma nova questão social, portanto, uma nova questão pública, a partir dos países desenvolvidos, extremamente industrializados, com os casos de poluição da atmosfera, bem como relacionados com a produção de acidentes industriais ampliados, de grandes riscos e de sua internacionalização. A noção de dano ambiental é incrementada na medida em que as consequências desses danos não estavam ligadas unicamente ao território do país que poluía. Há uma mudança de rumo no tratamento da questão ambiental a partir da noção de finitude dos recursos naturais (PORTO-GONÇALVES, 2006; PÁDUA, 2009; SILVA, 2010) até a aceitação que a dinâmica do planeta havia mudado, o que demandava muito mais do que a reversão na postura da humanidade, mas a adoção de políticas contra hegemônicas.

Um dos caminhos para essa institucionalização passa obrigatoriamente pela criação de uma estrutura voltada para o tratamento de assuntos relativos ao meio ambiente, novas atividades preocupadas com a preservação dos recursos naturais. Sendo assim, pode-se afirmar que a partir da década de 1970, com o movimento que já se iniciara na década anterior, no mundo e também no Brasil, começa-se a traçar as linhas para um debate ambiental, que lançava mão de conceitos que propunham a desconstrução do modelo de desenvolvimento, norteada pelo movimento ambiental. Isso exigia tentar conciliar desenvolvimento econômico e preservação ambiental (DUPUY, 1980; LEIS, 1999).

No caso do Brasil, a questão ambiental, na verdade, só veio ganhar destaque no cenário político nacional entre os anos de 1989 e 1992 a reboque da discussão internacional, mas ainda dando ênfase ao meio ambiente como um problema global e não local, apesar da existência de uma lei que instituiu

a PNMA³ e da ampliação da institucionalização na Constituição de 1988.

A imprensa contribuiu para uma maior divulgação dos problemas ambientais, abordando fatos globais como o buraco na cama de ozônio, o efeito estufa, o desmatamento, as queimadas, inserindo essas questões no cotidiano das pessoas. Entretanto, essas temáticas eram tratadas de forma distante da realidade dos municípios, dando uma sensação de não pertencimento do local nas questões globais. Após a Eco-92, a estratégia, ao que parece, foi justamente aproximar mais esses problemas do cotidiano das pessoas. Os movimentos ambientalistas foram se convencendo, também, da importância de uma maior atuação na esfera local (FERREIRA, 2003).

Nesse diapasão, como parte desse processo de institucionalização, pode-se verificar que o meio ambiente incorporou-se sistematicamente na formulação de normas jurídicas e políticas específicas voltadas para a questão ambiental, o que vem se consolidando, principalmente no último meio século, como estratégia racional de gestão ambiental, implicando o reordenamento espacial, bem como novas formas de regulação do uso e acesso aos recursos naturais, como exemplo de uma política ambiental. São exemplos desse processo as promulgações: do Código Florestal, de 1965; da PNMA, de 1981; da Lei de Crimes Ambientais, de 1998; da Lei de Recursos Hídricos, de 1997; da Lei referente ao Manejo de Florestas Públicas, de 2006; o artigo sobre meio ambiente incluído na Constituição Federal, de 1988; além das regras de compensação ambiental⁴, o seqüestro de carbono⁵, a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), através da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, entre outras formas de regulação⁶.

3 PRESERVACIONISTAS VERSUS CONSERVACIONISTAS

O campo ambiental então constituído foi e tem sido marcado pelas tensões entre conservacionistas (agora também chamados

socioambientalistas) e preservacionistas. Os primeiros, preocupados em conservar a natureza conforme um pensamento utilitarista, cuja idéia principal é

[...] a persecução do maior bem para o maior número, através da redução dos resíduos e ineficiência alocativa na exploração e consumo dos recursos não-renováveis. (ALEXANDRE, 2001, p. 122).

Em oposição a essa ideia de ecoeficiência (ALIER, 2007), encontra-se aqueles que se dizem preservacionistas, que buscam proteger a natureza integralmente.

Os partidários de movimentos que podem ser classificados como ecocêntricos estão hoje defendendo incondicionalmente a proteção de populações, espécies, habitats e ecossistemas independentemente de onde eles estejam situados, sem se preocuparem também com seu valor de uso e importância para a espécie humana. (ALEXANDRE, 2001, p. 123).

Dentre as estratégias preservacionistas veiculadas entre as décadas de 1970 e 1980, a criação de unidades de conservação pode ser considerada como uma das principais medidas defendidas, além de uma estratégia coercitiva e punitiva, com a elaboração de legislação que viesse coibir o acesso e uso dos recursos naturais nessas áreas (COELHO; CUNHA, 2003).

Em contraposição a esse discurso, em alguns momentos considerado radical, pode-se colocar a defesa conservacionista, que, ainda na década de 1980, começa a ganhar força, buscando aliar uma visão de proteção da natureza, mas inserindo elementos pertinentes à sociedade (SANTILLI, 2005). Nesse sentido, podem ser elencadas cinco diferenças entre a posição conservacionista e a preservacionista, nos seguintes termos (COELHO; CUNHA, 2003, p. 64-65):

- 1) Modifica-se a visão que se tem acerca das comunidades locais, as quais

deixam de ser saqueadoras da natureza e passam a ser encaradas como atores sociais importantes para a conservação dos recursos naturais;

- 2) A natureza passa a ser tratada como um recurso e as estratégias de conservação passam a se basear na noção de manejo sustentado. Os programas de proteção da natureza deveriam levar em conta os interesses econômicos e a satisfação das necessidades humanas básicas das populações locais;
- 3) A estrutura e funcionalidade das florestas são privilegiadas em detrimento da biodiversidade;
- 4) Os agentes da sociedade civil são colocados em posição de destaque como necessário para auxiliar o Estado em sua função de gerir o meio ambiente, lançando-se mão de mecanismos ditos participativos;
- 5) É uma preocupação entre alguns setores do movimento a distribuição de custos e benefícios em programas de conservação da natureza.

Entretanto, no contexto dessa discussão entre conservacionistas e preservacionistas, segundo Carneiro (2005), vive-se um período de predominância do debate acerca da questão ambiental, tendo como ponto central a categoria do *desenvolvimento sustentável*, como instrumento de salvação da humanidade. Dessa forma, ainda segundo Carneiro (2005, p. 65, grifos do autor), desde a década de 1980,

[...] a quase totalidade dos discursos e práticas voltados para a construção socialmente legitimada da chamada “questão ambiental” ancora-se na noção de “desenvolvimento sustentável”.

Portanto, a *questão ambiental* não se restringe ao debate sobre a irreversibilidade do dano

à natureza, mas abrange estratégias para diminuir as ameaças em face das atuais formas de acumulação de riqueza.

4 OS DIVERSOS POSICIONAMENTOS SOBRE A QUESTÃO AMBIENTAL

A discussão exaustiva acerca da degradação ambiental e do que pode ser feito para diminuir os efeitos da ação humana em muitos casos foi incorporada como atualização do projeto hegemônico de modernidade (FERREIRA, 2010; LEITE; AYALA, 2004). A construção de um discurso ambientalizado faz parte do processo de incorporação da questão ambiental por diversos setores da sociedade numa clara apropriação de sua essência, com diversas finalidades, dentre elas: conquistar um nicho de mercado, aumentar a lucratividade de empresas, ingressar num novo ramo empresarial, inserir-se em movimentos sociais ambientais, entre outros; na verdade, trata-se de uma dinâmica de ressignificação das práticas de grupos e indivíduos. Segundo Cunha e outros (2009), a sustentabilidade, que está no centro da questão ambiental atualmente, é uma das ideias motrizes que se transforma em crença coletiva na sociedade, no âmbito de um verdadeiro *surto* modernizador pela via institucional.

A partir do surgimento de uma nova categoria de desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável, surgem abordagens acerca da preservação e conservação da natureza, as quais, geralmente, estão preocupadas em regular o acesso e uso dos recursos naturais, como a água e a floresta (BENSUSAN, 2006). O problema central do desenvolvimento sustentável refere-se a como fazer para que exista um processo de retração do ritmo de diminuição dos estoques de recursos naturais? Parece que a matriz discursiva do desenvolvimento sustentável⁷ não é suficiente para promover essa mudança no modelo de desenvolvimento hegemônico, certamente porque

[...] orienta uma regulação dos usos ambientais planetários e os fluxos do comércio internacional

sem deslegitimar o monopólio sobre a propriedade e o domínio dos territórios ecosistêmicos, nacionais e privados. (MOREIRA, 2007, p. 173).

Entretanto, essa discussão passou a ganhar corpo e ser relevante nas ciências sociais através da elaboração de uma crítica à categoria do desenvolvimento sustentável e às causas da degradação ambiental e às suas consequências sociais, especificamente no que tange à distribuição desses efeitos em face da população mundial, isto é, uma crise ambiental não seria sentida da mesma forma na África, Estados Unidos ou China, bem como avaliando-se quem ganha e quem perde com a instituição de políticas ambientais (PEREIRA, 2005; ALIER, 2007; LEIS, 1999; SCHMINCK et al., 2005; ARAÚJO, 2007; MENDONÇA 2004; ALIMONDA, 2006; FERNANDES, 2003). Sendo assim, a questão ambiental está longe de ser um consenso, motiva tensões e contradições, como afirma Bonassa (2007, p. 395), essas apropriações

[...] revelam-se como estratégias que servem a interesses que se multiplicam, a fim de reforçar os atores em suas especificidades e assimetrias no campo.

Na verdade, a ciência social, em especial a sociologia, acabou elaborando uma crítica ambiental suportada na contestação de um modelo capitalista industrial (ZHOURI et al., 2005). Essa crítica tem sua origem nos movimentos sociais, após a década de 1960, que aproveitam o momento para contestar o modelo posto, através do discurso ambiental, que chega ao rural, inclusive, numa tentativa de articular o movimento ambiental de conservação de um modo de vida, através de movimentos rurais (SHERER-WARREN, 2005).

No que tange à abordagem difundida por Lopes (2006) no Brasil, o cerne da construção da questão ambiental está na sua inserção como elemento legitimador e de argumentação nos conflitos. A nossa questão a ser lançada neste artigo é

justamente de que modo, se é que realmente ocorre, há apropriação da questão ambiental no projeto de transposição e revitalização do rio São Francisco?

Dessa forma, a questão ambiental está se configurando na literatura como indutora de mudanças necessárias, ou pelo menos tem sido construído um discurso nesse sentido, de reforma no Estado (LOPES, 2006), e, principalmente, elaborar técnicas de regulação, buscando assegurar, na verdade, outras formas de perpetuar o modelo econômico atual. Entretanto, há uma parte da literatura configurando o meio ambiente muito mais como uma ferramenta de gestão, esquecendo-se de um debate mais profundo acerca das implicações das mudanças ambientais (ABRAMOVAY, 2009; OLIVEIRA et al, 2009).

Para Hannigan (2009), existem similaridades entre a construção de problemas sociais e problemas ou questões ambientais, usando a natureza dos argumentos, os argumentadores e o processo de argumentação. O autor defende que há uma sequência de eventos que auxiliam no processo de formação dos problemas ambientais, constituído por juntar os argumentos ambientais, apresentar esses argumentos e contestar esses argumentos. É interessante, com base na experiência dos movimentos ambientais americanos, perceber que houve um fenômeno de profissionalização desses movimentos:

[...] os argumentadores ambientais do presente se parecem mais com uma forma de movimentos sociais profissionais, com funcionários administrativos e de pesquisa pagos, programas fortes e sofisticados de captação de fundos, ligações institucionais com legisladores e com mídia de massa. Alguns grupos usam mesmo pessoas que são pagas por hora para irem de porta em porta, ou mantendo uma percentagem do que elas conseguirem. As campanhas são planejadas com antecedência sempre de uma maneira pseudo militante. A participação de grupos de raiz não é encorajada além do

“cartão de sócio”, com o controle centralizado nas mãos de um grupo principal de ativistas a tempo integral. [...] Na realidade, a natureza do relacionamento entre a mídia e grupos de pressão ambiental, tais como o Greenpeace, tem se tornado tão institucionalizado (ANDERSON, 1993a: 55), que seria difícil para um problema emergente de penetrar na arena da mídia de massa sem validação desses grupos. (HANNIGAN, 2009, p. 107).

Esse processo de construção social dos problemas ambientais pode colocar à margem da discussão as populações atingidas pelas consequências da degradação ambiental, que são verdadeiramente invisibilizadas, como afirma Alier (2007), que aborda a questão ambiental partindo de uma matriz teórica baseada na ecologia política, que fundamenta também o que se conhece como injustiça ambiental, tratando os problemas ambientais a partir da distribuição de poder nos territórios. Hannigan (2009, p. 119), em seu livro de sociologia ambiental, consegue elencar os seguintes fatores para o que ele chamou de “[...] construção bem-sucedida de um problema ambiental.”:

- 1) Autoridade científica para a validação dos argumentos;
- 2) A existência dos *popularizadores* que podem combinar ambientalismo e ciência;
- 3) Atenção da mídia, na qual o problema é *estruturado* como novo e importante;
- 4) Dramatização do problema em termos simbólicos e visuais;
- 5) Incentivos econômicos para uma ação positiva;
- 6) Recrutamento de um patrocinador que possa garantir legitimidade e continuidade.

Nessa matriz, que trata a questão ambiental como algo socialmente construído, pode ser considerada a perspectiva de Porto-Gonçalves (2006). Ele aborda tal problemática partindo do

pressuposto que há um campo de tensão formado entre a ideia neoliberal de proteção da natureza e conservação do padrão de desenvolvimento vigente no mundo, a formação de um ecologismo ingênuo, e de outra banda a formação de movimentos ecologistas mais radicais.

Segundo o autor, o ecologismo ingênuo, mesmo que bem intencionado, é manipulado por uma mídia que propõe medidas paliativas de proteção da natureza, chamando de desenvolvimento sustentável, convidando, por exemplo, a cuidar do lixo produzido por cada pessoa ou cuidar daquela espécie que está ameaçada, tendo cada um que fazer a sua parte, como se nesse ambiente de injustiça ambiental a parte de cada um fosse igual, como se todos fossem a soma das partes, cada qual igual à outra (PORTO-GONÇALVES, 2006). Os interesses econômicos ainda são prioridade quando se reúne países desenvolvidos ou em desenvolvimento em discussões como a de Copenhagen em 2009, e não se obtém uma diretriz concreta acerca das emissões de CO₂ na atmosfera. Essa abordagem predomina ainda em nosso meio, e o mais grave é que os movimentos sociais e as ONGs são convidadas a realizar parcerias com a finalidade de formatar uma ecologia que dê resultados e não prejudique o crescimento econômico.

Porém uma lacuna que pode ser observada nesse trabalho de Porto-Gonçalves é a ausência de estudos empíricos mais apurados acerca do que é atestado pelo autor. Isso pode ser exemplificado quando se fala de desenvolvimento sustentável, referindo-se essencialmente à questão ambiental, pouco, ou nada, tem-se de dados sobre a manipulação dessa categoria nos projetos, ou mesmo que venha conferir subsídios sobre a forma como se concretiza nas políticas públicas.

O centro do seu livro *A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização* está no alerta de que a questão ambiental não se refere apenas a um problema de ordem econômico-financeiro, mas à fundação do mundo moderno, tendo um claro sentido ético, filosófico, sociológico e político, o que faz

desviar de uma proposta mais fácil que é oferecida constantemente: a de que se precisa atentar às soluções de cunho prático, técnico, para resolver os graves problemas de poluição, desmatamento, erosão, entre outros. Como afirma Dupas (2008), pode-se concluir que se vive atualmente um verdadeiro impasse entre o meio ambiente e a lógica do capital.

Sendo assim, o processo que forjou uma crise ambiental não poderá ser analisado apenas sob o prisma biológico, químico ou físico. Para se compreender a fundo as raízes do problema é necessário ir além dessa visão, isto é, a crise é do modelo econômico e, talvez, político, na medida em que o sistema instalado demanda uma exploração cada vez maior de recursos naturais. Dessa forma, ao se refletir sobre a emergência de uma crise ambiental também é contraditória a autoridade dos discursos hegemônicos dos atores econômicos que garantiam que a tecnologia poderia apresentar uma forma de salvar a Terra.

Quando se fala na perspectiva do desenvolvimento sustentável, da defesa da ecologia no cotidiano, é esperado que o modelo defendido não preveja que existam injustiças nesse debate, bem como parece que essa questão é consensual entre os atores; ocorre que se escondem os pontos de divergência no debate, segundo Zhouri (2004, p. 211):

Questões relativas às desigualdades no acesso aos recursos territoriais e a desproporcional distribuição dos riscos e das cargas de poluição industrial na nossa sociedade - perspectiva efetivamente política e sociológica que tende a considerar as redes de poder constituídas historicamente - são desconsideradas por essa abordagem corrente.

Zhouri tem sido uma das pesquisadoras de destaque nessa área da crítica sociológica voltada ao estudo da questão ambiental. Sua análise é desenvolvida no sentido de uma clareza maior acerca

do que vem a ser essa questão e a real relação entre desenvolvimento e sustentabilidade. Segundo Zhouri (2005), a década de 1990 marca o início do uso frenético⁸ da expressão *desenvolvimento sustentável*, que surge como grande promessa de combate dos graves problemas ambientais. Nesse viés, consolida-se fortemente o discurso ambiental, amenizando as possíveis antinomias ou tensões existentes entre crescimento econômico e meio ambiente, mediante a argumentação presente do ideal de administração eficiente dos recursos. Isso resultou na suposta resolução de problemas oriundos de projetos econômicos através da aliança entre capital, burocracia e ciência.

Trata-se de uma antinomia abissal, uma vez que a noção, ou a caracterização do que seja a natureza pelas comunidades atingidas por obras de grande impacto ambiental, por exemplo, é suplantada expressão da natureza dada pelo capital, sendo o valor econômico a única forma de representação legítima dela. Na realidade, a natureza, segundo os designios do capital, transformou-se em recurso. Contrariamente a esse modelo de desenvolvimento sustentável delineado pelo capital, vem a noção de justiça ambiental, que tem em Ascerald um dos grandes teóricos que trouxe esta corrente de pensamento dos EUA para o Brasil. Esse quadro traçado por Zhouri acerca da compreensão capitalista de desenvolvimento sustentável é o que Ascerald chama de Injustiça Ambiental, que designa o processo de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais (ACSERALD; MELLO; BEZERRA, 2009). A noção contrária seria de Justiça Ambiental, significando um quadro de vida futuro no qual essa dimensão ambiental da injustiça social venha a ser superada.

Entretanto, Mol (1995 apud LENZI, 2006) aponta uma realidade que expõe a possibilidade de superar a crise ambiental ao mesmo tempo que pode ser feito uso das instituições da modernidade, sem abandonar as conquistas e padrões da modernização. Mas esse é apenas um viés da

modernização ecológica que, segundo Lenzi, pode se desdobrar em três concepções, além da que já foi citada, diz respeito a adaptação à modernidade; a outra é a possibilidade de contribuição teórica para um novo ramo da sociologia (Sociologia Ambiental); a terceira compreende a modernização ecológica como o conjunto de estudos das Ciências Sociais que buscam analisar as políticas ditas ambientais propiciadoras de um padrão mais ecológico de produção.

Segundo Lenzi (2006), a chave de compreensão da questão ambiental está no entendimento do Desenvolvimento Sustentável, da Modernização Ecológica e da Sociedade de Risco. Para esse autor, o pressuposto do Desenvolvimento sustentável está muito mais ligado a valores morais do que científicos, preservação do meio ambiente para as próximas gerações; na Modernização Ecológica, o pressuposto é muito mais científico; entretanto, para a Sociedade de Risco, Beck (2010) coloca um verdadeiro véu de desconfiança sobre as promessas de salvação pela ciência. Como se pode resolver os problemas ambientais com aquilo que ajudou a criá-los (LENZI, 2006).

4.1 Como a questão ambiental está sendo abordada no Brasil?

O Estado Brasileiro tem um papel importante na regulação ambiental, bastante recente, é verdade, que se refere ao estabelecimento de mecanismos que criam uma regulação da sustentabilidade ambiental. Vale lembrar que desde a primeira Constituição Brasileira, a de 1824, até os dias atuais, pode-se destacar dois momentos importantes no debate da questão ambiental brasileira: a criação da PNMA, através da Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981 e a Promulgação da Constituição Brasileira de 1988 que abordam questões exclusivamente ambientais.

De acordo com Barbosa (2007), após 25 anos da entrada em vigor da Lei 6.938/1981, que institucionalizou a PNMA, os objetivos ainda não

foram totalmente alcançados, mas parte da sociedade informada sobre o assunto já defende os preceitos das normas ambientais, implicando no estabelecimento de uma agenda ambiental compulsória.

Os objetivos da PNMA procuram exatamente integrar a qualidade ambiental, desenvolvimento econômico, via utilização racional e da disponibilidade dos recursos naturais como condições de um equilíbrio ecológico propício à vida. Ainda dentro da estrutura legal da PNMA, encontra-se o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), um órgão consultivo que auxilia o governo propondo Políticas ambientais no Brasil.

A atual Constituição de 1988 traz um capítulo exclusivo sobre o tema ambiental. Vale destacar o artigo 225 que trata sobre o meio ambiente no Brasil:

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. (BRASIL, 2009).

Destaca-se, ainda, o parágrafo 1º (BRASIL, 2009):

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:
 I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
 II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
 III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Já Santilli (2005) chama atenção para o inciso III, § 1º, do art. 225 que define em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Esta política está relacionada com a criação das Unidades de Conservação (UCs).

A lei 9.985 de 2000 institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O SNUC divide as categorias de unidades de conservação em federais, estaduais e municipais, em dois grandes grupos: proteção integral e uso sustentável (BRASIL, 2000).

A lei diferencia proteção integral e uso sustentável (BRASIL, 2000, grifo do autor):

Uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável; **proteção integral:** manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.

São elas de forma mais detalhada (INSTITUTO CHICO MENDES, [20--?], grifo do autor):

Grupo de Proteção Integral: Estação Ecologica (ESEC), Reserva Biológica (REBIO), Parque Nacional (PARNA), Monumento Natural (MN) e Refúgio de Vida Silvestre (REVIS); **Grupo de Uso Sustentável:** Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Floresta Nacional (FLONA), Reserva Extrativista (RESEX), Reserva de Fauna (REFAU), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

Ainda de acordo com o Instituto Chico Mendes (ICMBIO) (2013), no Brasil existem 312 Unidades de Conservação federais. Elas estão distribuídas em todos os biomas brasileiros - Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa, Pantanal e Marinho. Segundo Santilli (2005), a principal política ambiental desenvolvida mundialmente, centraliza-se na criação de áreas protegidas, como forma de conservar a natureza naquele espaço para a sociedade atual e as gerações futuras. É uma opção encontrada pelo Estado de conservar a fauna e flora de áreas consideradas de risco. Entretanto, não basta criar, é preciso manter essas áreas, dotá-las de uma finalidade clara e promover a inserção da população que se encontra no entorno dessas áreas conservadas.

Para Silva (2008) vários estudiosos têm discordado desta política adotada pelo Governo brasileiro, acreditando que regular o acesso e o uso de recursos naturais, assim como assegurar a conservação do seu patrimônio natural não é a solução. Tem-se uma rede de UCs que precisa ser ampliada principalmente na microrregião do Cariri Ocidental, em virtude do acelerado processo de desertificação, desmatamento de grandes áreas, uso excessivo dos recursos naturais para obtenção de renda, como exemplo: uso dos recursos florestais da caatinga como matriz energética (carvão e lenha), madeira para construção de cercas e para comercialização em forma de estacas e moirões, como fonte alimentar para os animais e uso do solo e dos recursos hídricos para a produção agrícola e pecuária de subsistência com um pequeno excedente para comercialização.

Este uso irregular dos recursos naturais, aponta para a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas ambientais consistente que incluem a participação da sociedade, compreendendo todas as facetas que se apresentam numa questão que envolve preservação ambiental e uso dos recursos naturais, além de outros atores imprescindíveis para a execução de políticas.

Ademais, é necessário que as comunidades locais sejam apoiadas, já que elas têm

o papel importante no conhecimento das práticas tradicionais de manejo ambiental. A agenda do Estado deve ser construída na direção que aponte para o oferecimento de condições para que estas populações possam ter sua sobrevivência. Essa é uma visão classificada como socioambiental, envolvendo as questões pertinentes à sociedade e à natureza (SANTILLI, 2005).

5 O DESENHO INSTITUCIONAL DO SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

O Brasil possui um sistema bem estruturado que se refere à questão ambiental. Trata-se do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) que é originário da extinta Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA). O sistema foi criado pela Lei nº 6.938/81, e é formado pelos órgãos e entidades da União, do Distrito Federal (DF), dos estados e dos municípios responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no Brasil, estabelecendo um conjunto articulado e descentralizado de ações para a gestão ambiental, integrando e harmonizando regras e práticas específicas que se complementam nos três níveis de governo.

A Lei que institucionalizou a PNMA é uma das leis mais importantes no cenário ambiental brasileiro, uma vez que passou a reger toda a política pública inerente ao Meio Ambiente. Além de normatizar e regular a gestão ambiental brasileira, também inseriu temas como degradação ambiental e poluição, apresentando também a forma de incidência e configuração da responsabilidade nos casos de danos ambientais. E para que haja um efetivo cumprimento da legislação ambiental se faz necessária uma estrutura que ofereça sustento ao modelo adotado pelo Brasil. Dentro dessa estrutura do SISNAMA várias entidades e órgãos constituem a política ambiental brasileira, conforme **Figura 1**.

De acordo com a estrutura apresentada na **Figura 1**, deve-se ressaltar a importância que cada uma tem na formulação das políticas ambientais a serem executadas com o objetivo de proteger o Meio

Ambiente. O Sistema Nacional do Meio Ambiente é formado por vários órgãos e entidades, para entender o SISNAMA é necessário ver as atribuições de cada entidade:

Órgão Superior: O Conselho de Governo, com a função de assessorar a Presidência da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais.

Órgão Consultivo e Deliberativo: O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o Meio Ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadias qualidades de vida. O CONAMA tem autoridade para editar regulamentos que fixem diretrizes para a política governamental.

Órgão Central: A Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e

as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

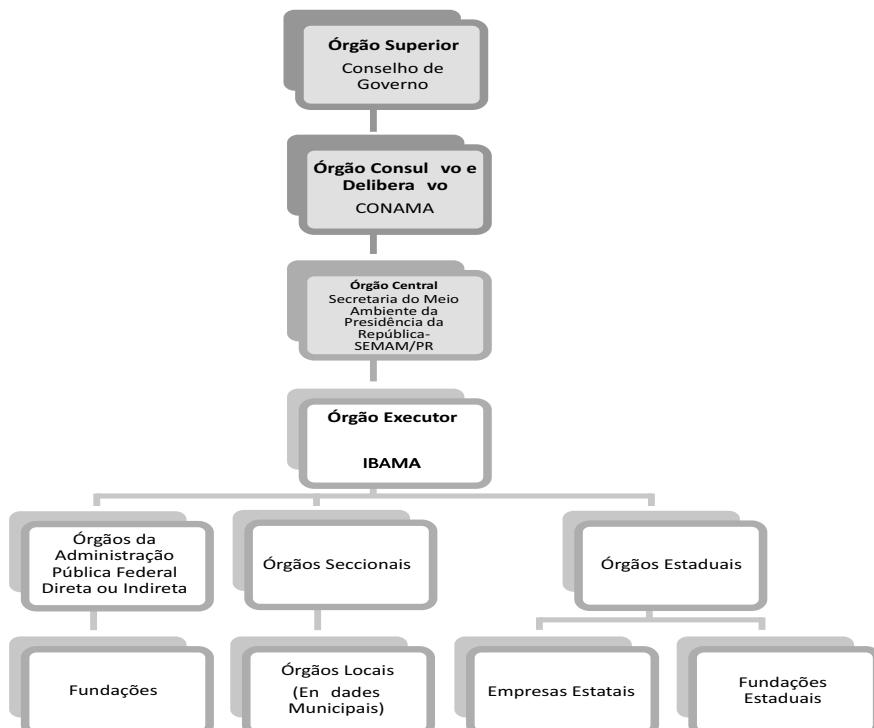
Órgão Executor: O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Responsável pela execução da PNMA. Além desse, existe o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;

Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições. Responsável diretamente pela política de conservação das UCs;

De acordo com o desenho institucional do SISNAMA, percebe-se que na esfera federal encontra-se uma estrutura formada com especializações na área ambiental. Entretanto, nos estados, principalmente na Paraíba, o sistema local ainda está em formação e no âmbito municipal, levando em consideração a estrutura organizacional da Gestão Ambiental nos municípios do Cariri

Figura 1 - Organograma Estrutural do Sistema Nacional do Meio Ambiente



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptado de: BARBOSA, Erivaldo Moreira. *Introdução ao direito ambiental*. Campina Grande: EDUFCG, 2007.

Tabela 1 - Organização Administrativa da Gestão Ambiental no Cariri Ocidental (%)

Tipo de Organização	Brasil	Nordeste	Paraíba	Cariri	Cariri Ocidental
Secretaria Exclusiva	20	17,5	8	0	0
Secretaria Cumulada a Gestão Ambiental	44,4	44,9	35,4	44,8	47,0
Setor Subordinado diretamente à Chefia do Executivo	5,9	1,6	0,4	0,0	0
Setor Subordinado a outra secretaria	13,5	16,1	18,4	13,8	11,8
Não possui estrutura	15,5	19,5	37,4	41,4	41,2
Órgão da Administração Indireta	0,7	0,4	0,4	0	0

Fonte: SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira. A dimensão ambiental como política pública e condicionante para o desenvolvimento. In: MELO, Clóvis Alberto Vieira de; SOARES, Kelly Cristina Costa. **Instituições, gestão pública e desenvolvimento:** perfil socioeconômico e político do Cariri Paraibano. Recife: Editora Nossa Livraria, 2011. p. 247-288.

Ocidental Paraibano, ainda é frágil, quase inexistente, como se pode constatar na **Tabela 1**. É interessante frisar que a existência de uma estrutura organizacional mínima serviria para um planejamento estratégico e a elaboração de políticas públicas voltadas ao meio ambiente, pensadas desde a formulação até o processo de avaliação.

Neves (2006) explica que quanto à descentralização das políticas públicas empreendidas no Brasil nas últimas décadas, pouco tem sido feito na área ambiental para tornar realidade um arranjo federativo enunciado na Constituição Federal, no qual municípios, Estados, Distrito Federal e União são corresponsáveis pela defesa ambiental, principalmente, dotando os municípios de uma estrutura mínima para proteção, conservação e a sustentabilidade ambiental. Observando-se a **Tabela 1**, na esfera federal existe uma estrutura organizacional mínima, já nos municípios pouco, ou nada, existe de estrutura para tratar da questão ambiental. Siqueira (2008) lembra que a formulação e implementação das políticas ambientais dependem da participação de vários atores sociais, que vão desde o Estado (União, Estados e Municípios), a diversos outros segmentos da sociedade. Mas, partindo-se de uma reflexão mais crítica, a divisão de recursos para investimento na área ambiental é injusta, principalmente, para os municípios, que têm diversas prioridades, como saúde, educação e

assistência social, não sobrando quase nada para desenvolver uma política ambiental municipal.

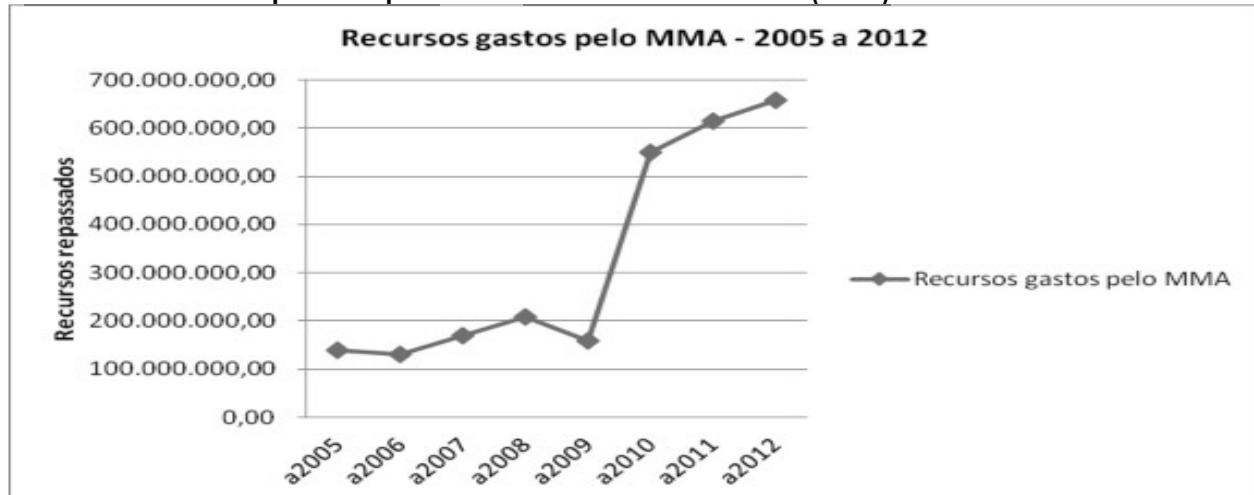
Em nível estadual, tendo como exemplo a Paraíba, apenas 8% dos municípios têm secretarias municipais que respondem pelo meio ambiente. Portanto, precisa-se priorizar a agenda ambiental nos municípios, tendo estes um papel importante na formulação das políticas ambientais, o que, certamente, contribuiria para a construção de uma PNMA mais eficiente.

6 O INVESTIMENTO NA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A partir do conhecimento dos problemas ambientais da microrregião do Cariri Ocidental pretende-se avançar em outras investigações específicas. A finalidade maior

foi traçar um quadro geral de como a questão ambiental vem sendo planejada e gerida, o que poderia apontar para uma reflexão acerca da situação estadual e/ou nacional, mas que não tem a intenção de fazer ilações generalizantes. Sobre a pesquisa acerca de políticas ambientais no Brasil, Silva e Alcântara (2011, p. 9) relatam que:

É preciso frisar que há uma grande dificuldade em sistematizar os dados sobre meio ambiente no Brasil, em virtude da pouca disponibilização dessas informações em bancos de dados, oficiais ou não, mas que sejam de uma fonte confiável [...]

Gráfico 1 - Recursos aplicados pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007:** exercício 2008 - ano base 2007. Brasília, DF, 2008; BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015:** ano base 2013. Brasília, DF, 2014.

Um dos indicadores da relevância das políticas ambientais nas políticas do estado brasileiro é constituído a partir da análise de quanto a gestão pública gasta do orçamento na política ambiental. Por isso, com base no relatório de execução orçamentária do Ministério de Meio Ambiente (MMA), que é gestor geral da PNMA, no **Gráfico 1** pode-se constatar um aumento considerável de 474% nos investimentos aplicados pelo MMA, tomando como base o ano de 2005 até 2012.

O **Gráfico 1** apresenta o montante dos gastos realizados pelo MMA em projetos no âmbito nacional. Pode-se verificar um elevado crescimento entre os anos 2009 e 2012 nos gastos em projetos elencados pelo MMA, e também na aplicação de recursos nos Programas de Gestão e Manutenção do MMA e no apoio administrativo.

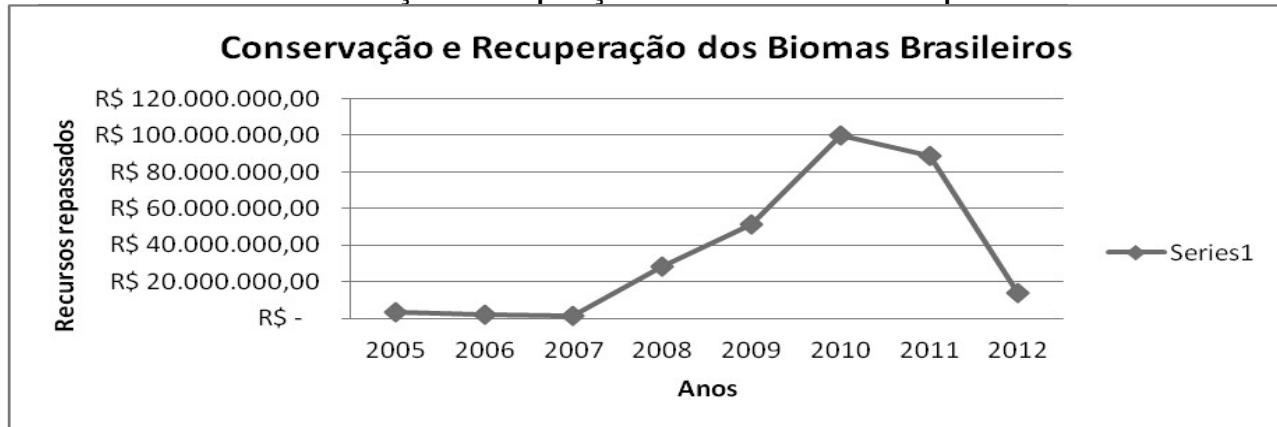
Entretanto, é preocupante a diminuição do orçamento no programa de Gastos na Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros.

Neste programa estão os recursos destinados às unidades de conservação que são áreas reconhecidas pelo poder público como relevantes ao ecossistema brasileiro, podendo ser de proteção integral ou de uso sustentável⁹ (**Gráfico 2**). Veja que não há uma distribuição mais orgânica dos recursos para as políticas ambientais, o que significa dizer que a verdadeira essência da política ambiental,

que é a proteção e conservação dos ecossistemas nacionais, são relegadas a quinto plano, tem seus investimentos decrescentes.

Enquanto, os recursos gastos pelo MMA entre 2005 e 2012 tiveram um aumento de quase 474%, sendo deste percentual, 200% no período de 2009 a 2012, a postura adotada pelo Governo Federal no Programa de Conservação e Recuperação dos Biomas foi o inverso. No período de 2005 a 2007, houve uma diminuição, de 2007 a 2010 houve um acréscimo dos recursos aplicados, só que a partir de 2010 a 2012 houve uma expressiva queda no montante de investimentos aplicados para a conservação e recuperação dos biomas brasileiros. Basta observar a **Tabela 2**.

Em relação ao Programa de Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros, conforme a **Tabela 2**, de 2011 a 2012, os recursos diminuíram de quase 89 milhões de reais para pouco menos de 14 milhões. Deve-se ressaltar que este programa é um dos mais importantes da política ambiental brasileira. Os parques, florestas, enfim, as áreas de preservação, necessitam de estratégias de manutenção que, *a priori*, no caso das unidades de conservação federais, vão buscar esses recursos no orçamento da União. Entretanto, como se vê, de um orçamento que já não é muito, diminui-se a transferência de recursos federais para a manutenção da extensa malha de

Gráfico 2 - Gastos na Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros pelo MMA

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2008; 2014).

Tabela 2 - Gastos com a Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros

Ano	Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros	Recursos gastos pelo MMA
2005	3.403.022,17	138.597.507,48
2006	2.006.115,21	131.316.112,15
2007	1.296.910,79	169.353.572,00
2008	7.765.280,24	209.573.517,02
2009	51.598.918,62	159.322.197,73
2010	100.193.359,24	548.898.611,89
2011	88.749.483,92	613.460.756,95
2012	13.818.824,92	657.474.627,61
Totais	268.831.915,11	2.627.996.902,83

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2008; 2014).

unidades de conservação que já chega a cerca de 10% do território nacional (SILVA, 2008).

Outrossim, um dos grandes problemas dessas áreas protegidas é a ausência de recursos para sua manutenção, principalmente, na área de segurança do patrimônio animal, vegetal, genético existente em seus limites geográficos. Dessa forma, a principal consequência prática é justamente o aumento das queimadas, desmatamento, criação de animais, exploração não autorizada de recursos, enfim, existe a norma, porém, ela não se efetiva por falta de recursos orçamentários acompanhados de uma gestão especializada.

6.10 investimento ambiental nas cidades do Cariri Ocidental

Atualmente o Brasil é um dos países que mais possui reservas ambientais, e está entre os

20 países do mundo que mais criam unidades de conservação. Entretanto, é preciso que se repise a necessidade do crescimento do número das unidades de conservação ser acompanhado de uma mínima estrutura para uma gestão bem sucedida.

Quando se passou a analisar a situação de regiões secas como o Semiárido Brasileiro, principalmente no Cariri Ocidental Paraibano: Amparo, Assunção, Camalaú, Congo, Coxixola, Livramento, Monteiro, Ouro Velho, Parari, Prata, São João do Tigre, São José dos Cordeiros, São Sebastião do Umbuzeiro, Serra Branca, Sumé, Taperoá e Zabelê que juntos têm aproximadamente 125 mil habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013b), verificou-se a necessidade de avançar na estruturação e criação de programa voltado às unidades de conservação (**Tabela 3**).

Como se pode verificar na **Tabela 3**, no Cariri Ocidental Paraibano existem 03 (três) Unidades de Conservação, sendo uma municipal

(Área de Proteção Ambiental das Onças), localizada no município de São João do Tigre, com uma área de 36.000 mil hectares e 02 (duas) Federais, a Reserva

Tabela 3 - Unidades de Conservação no semiárido paraibano

Ucs MUNICIPAIS	ÁREA (Hectare)	MUNICÍPIO
Parque Ecológico de Engenheiro Ávidos	181,98	Cajazeiras
ESTADUAIS		
Parque Estadual Pico do Jabre	851	Maturéia e Mãe D'água
Parque Estadual Pedra da Boca	157,5	Araruna
Monumento Natural Vale dos Dinossauros	40	Souza
Área de Proteção Ambiental das Onças	36.000,00	São João do Tigre
Área de Proteção Ambiental do Cariri	18.560,00	Cabaceiras
FEDERAIS		
RPPN – Fazenda Almas	3.505,00	São José dos Cordeiros
RPPN – Fazenda Santa Clara	750,5	São João do Cariri

Fonte: SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira. *Conflitos ambientais e conservação da natureza em modelo propriedades privadas do semi-árido paraibano: as contradições do RPPN*. 2008. 187 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2008.

Tabela 4 - Gasto Municipal em meio ambiente

Município	Gestão Ambiental	Preservação Ambiental	Controle Ambiental	Recuperação Áreas Degradadas
Amparo	0	0	0	0
Assunção	0	0	0	0
Camalaú	0	0	0	0
Congo	0	0	0	0
Coxixola	0	0	0	0
Livramento	0	0	0	0
Monteiro	0	0	0	0
Ouro Velho	0	0	0	0
Parari	0	0	0	0
Prata	80.000,00	0	0	0
São João do Tigre	0	0	0	0
São José dos Cordeiros	0	0	0	0
São Sebastião do Umbuzeiro	0	0	0	0
Serra Branca	0	0	0	0
Sumé	432	0	432	0
Taperoá	92.803,57	0	0	0
Zabelê	5.160,00	0	0	0
TOTAL	178.395,57	0	432	0

Fonte: SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; ALCÂNTARA, Marivaldo Gomes. A institucionalização da questão ambiental nas políticas públicas para o semiárido. In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÉNCIA, 63., 2011, Goiânia/GO. *Anais...* Goiânia: SBPC, 2011.

Patrimônio Natural (RPPN) da Fazenda Almas e da Fazenda Santa Luzia, a primeira localizada no município de São José dos Cordeiros e a segunda em São João do Cariri, totalizando 40.255,50 hectares. Outro fato que chama atenção é o pouco investimento nas políticas ambientais na microrregião do Cariri Ocidental, conforme demonstra a **Tabela 4**.

Na **Tabela 4**, as informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) mostram que o meio ambiente ainda não foi inserido concretamente na agenda de políticas públicas nos municípios do Cariri Ocidental, sendo evidente a partir dos gastos não efetuados, ou pouco investidos no ano de 2009. Entretanto, é bom se ter em mente que não basta gastar em meio ambiente; é preciso planejar as ações, através de um estudo que aponte o que deve ser prioritário na gestão ambiental municipal.

7 CONCLUSÃO

Apesar de existir uma Legislação no âmbito federal, há a necessidade de institucionalizar a questão ambiental nas gestões municipais; isso significa dar um lugar de destaque para o meio ambiente no âmbito da política municipal com planejamento e estratégias, formulando políticas públicas consistentes com efetivos aportes de recursos e a formação de quadros especializados.

Identificou-se o aporte de recursos destinados ao meio ambiente desde o ano de 2005 a 2012. Percebeu-se que os investimentos têm aumentado na esfera federal, mas este quadro não se reflete na esfera municipal, apresentando-se um quadro preocupante. Sendo assim, constata-se que há uma legislação e um desenho institucional no nível federal já bem avançado mas com pouco equilíbrio em suas metas, mas pouca organização e efetividade nos municípios.

O artigo aponta para uma ação do Estado nas formulações de políticas e aplicação de recursos em âmbito federal, mas em relação à política ambiental voltada para as Unidades de Conservação

ainda se necessita de um aporte de recursos maior para a implementação e manutenção, já que os municípios dificilmente destinam orçamento para tais ações. Portanto, nos municípios precisa-se que seja estruturada a questão ambiental, já que estes têm um papel importante na formulação das políticas públicas para resolver os problemas locais. Por isso, a necessidade de criar ou estruturar os órgãos ambientais já existentes nos municípios do Cariri Ocidental Paraibano.

Por fim, o Estado deve fortalecer esta institucionalização e a descentralização da aplicação dos recursos voltados para a questão ambiental, contribuindo, desta forma, com a formulação das políticas públicas que privilegiam a participação de vários atores na preservação ambiental, gerando assim, instrumentos que possibilitem que os recursos fluam com eficiência nas gestões federal e municipal, criando inclusive uma maior participação da sociedade, através de uma gestão participativa.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Responsabilidade socioambiental: as empresas no meio ambiente, o meio ambiente nas empresas. In: VEIGA, J. E. da (Org.). **Economia socioambiental**. São Paulo: Senac, 2009.
- ACSELRAD, H; MELLO, C. C. do A. e BEZERRA, G. das N. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ALEXANDRE, A. F. Os ecologistas sabem fazer política? **Ambiente e Sociedade (online)**, Campinas, SP, n. 8, p. 107-134, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2001000800007&lng=pt&nr_m=iso>. Acesso em: 4 maio 2008.
- ALIER, J. M. **O ecologismo dos pobres**: conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto, 2007.
- ALIMONDA, H. (Org.). **Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latino americana**. Buenos Aires, Clacso, 2006.

ARAÚJO, M. A. R. **Unidades de Conservação no Brasil:** da República à Gestão de Classe Mundial. Belo Horizonte: Segrac, 2007.

BARBOSA, Erivaldo Moreira. **Introdução ao direito ambiental.** Campina Grande: EDUFCG, 2007.

BECK, U. **Sociedade de risco:** rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BENSUSAN, N. **Conservação da biodiversidade:** em áreas protegidas. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BONASSA, T. L. Estrada do colono: conflito socioambiental e representações de natureza nas práticas discursivas. In: BRANDENBURG, A. et al. **Ruralidades e questões ambientais:** estudo sobre estratégias, projetos e políticas. Brasília, DF: MDA, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1981.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 2009.

_____. Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o artigo 225 da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2000. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 5 maio 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007:** exercício 2008 - ano base 2007. Brasília, DF, 2008.

_____. _____. _____. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015:** ano base 2013. Brasília, DF, 2014.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento Sustentável:** dimensões e desafios. 4. ed. São

Paulo: Papirus, 2008.

CARNEIRO, E. J. Política ambiental e a ideologia do desenvolvimento sustentável. In: LASCHEFSKI, K.; ZOURI, A.; PEREIRA, D. B. (Orgs.). **A insustentável leveza da política ambiental:** desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

CUNHA, L. H.; COELHO, M. C. N. Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, S. B.; GUERRA, A. J. T. (Orgs.). **A questão ambiental:** diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____ et al. O uso da idéia de território nas políticas públicas para o mundo rural como estratégia de modernização. In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE, 14., 2009, Recife. **Anais...** Recife, 2009. GT 15 - Recomposição do rural: territórios e identidades.

DUPAS, G. **Meio ambiente e crescimento econômico:** tensões estruturais. São Paulo: Unesp, 2008.

DUPUY, J. P. **Introdução à crítica da ecologia política.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

FERNANDES, M. Desenvolvimento sustentável: antinomias de um conceito. In: _____; GUERRA, L. (Orgs.). **Contra-discurso do desenvolvimento sustentável.** Belém: UNAMAZ, 2003.

FERREIRA, H. S. **Desvendando os organismos transgênicos.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

_____, L. da C. **A questão ambiental:** sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2003.

HANNIGAN, John. **Sociologia Ambiental.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas do Censo Demográfico.** Rio de Janeiro, 2013a.

_____. **Cidades@.** Rio de Janeiro, 2013b. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat>>. Acesso em: 5 de maio de 2013.

INSTITUTO CHICO MENDES. **[Unidades de Conservação]**: o que são? Brasília, DF, [20--?]. Disponível em:<<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/o-que-sao.html>>. Acesso em: 5 maio de 2013.

LEIS, H. R. **A modernidade insustentável**. Petrópolis, RJ: UFSC, 1999.

LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. rev., atual., amp. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2004.

LENZI, C. L. **Sociologia ambiental**: risco e sustentabilidade na modernidade. São Paulo, Bauru: Edusc, 2006.

LOPES, S. L. L. Sobre processos de ambientalização dos conflitos e sobre dilemas da participação. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan./jun. 2006.

MENDONÇA, F. (Org.). **Impactos socioambientais**. Curitiba: UFPR, 2004.

MOREIRA, R. J. **Terra, poder e território**. São Paulo: Expressão popular, 2007.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política ambiental e os recursos dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO, 7., 2007, Fortaleza. **Anais eletrônicos...** Fortaleza, 2007 Disponível em:<http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vii_en/mesa2/trabalhos/a_POLITICA_ambiental_e_os_recursos.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2013.

OLIVEIRA, Sonia Maria M. Carvalho de et al. Pressões ambientais e ações de resposta do gestor local segundo o porte populacional do município. In: VEIGA, José Eli da. **Economia socioambiental**. São Paulo: Ed. SENAC, 2009.

PÁDUA, J. A. Um país e seis biomas: ferramenta conceitual para o desenvolvimento sustentável e a educação ambiental. In: _____. (Org.) **Desenvolvimento, justiça e meio ambiente**. Belo Horizonte: UFMG; São Paulo: Peirópolis, 2009.

PEREIRA, D. B. Paradoxos do papel do Estado nas unidades de conservação. In: ZHOURI. A. (Org.).

A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006.

PROFESSOR JOSIAS. Localização e área territorial da Paraíba. **Blog História da Paraíba**, João Pessoa, 2013. Disponível em:<<http://historiadaparaiba.blogspot.com.br>>. Acesso em: 5 maio 2013.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Rio de Janeiro: Peirópolis, 2005.

SANTOS, B. de S. **Os processos da globalização**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SCHMINK, M. et al. **As florestas produtivas nos neotrópicos**: conservação por meio do manejo sustentável? Brasília, DF: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SHERER-WARREN, I. **Redes de movimentos sociais**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira. A dimensão ambiental como política pública e condicionante para o desenvolvimento. In: MELO, Clóvis Alberto Vieira de; SOARES, Kelly Cristina Costa. **Instituições, gestão pública e desenvolvimento**: perfil socioeconômico e político do Cariri Paraibano. Recife: Editora Nossa Livraria, 2011. p. 247-288.

_____. A institucionalização da questão ambiental. In: FARIA, T.; COUTINHO, F. S. DA N. **Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. **Conflitos ambientais e conservação da natureza em modelo propriedades privadas do semi-árido paraibano**: as contradições do RPPN. 2008. 187 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Campina Grande,

Campina Grande, 2008.

_____; ALCÂNTARA, Marivaldo Gomes. A institucionalização da questão ambiental nas políticas públicas para o semiárido. In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 63., 2011, Goiânia/GO. *Anais...* Goiânia: SBPC, 2011.

SIQUEIRA, Leandro de Castro. Política ambiental para quem? **Ambiente e Sociedade (online)**, Campinas, SP, v. 11, n. 2, p. 425-437, jul./dez. 2008. Disponível em :<<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v11n2/v11n2a14>>. Acesso em: 1 out. 2007.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE. Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas da ONU. **Redução de impactos**. Brasília, DF, 2001. Disponível em:<http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/reducao_de_impactos2/clima/painel_intergovernamental_de_mudancas_climaticas>. Acesso em:05 maio de 2013.

ZHOURI, A. et al. Desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais. In Zhouri, A. et al (Orgs.). **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

_____. Resenha: A Re-volta da ecologia política: conflitos ambientais no Brasil. **Ambiente e Sociedade (online)**, Campinas, SP, v. 7, n. 2, p. 2011-213, 2004. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v7n2/24698.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2007.

NOTAS

¹ Preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais.

² Conservação: A conservação ambiental contempla a relação com a natureza, através do uso racional de seus recursos pela espécie humana.

³ O Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPPC) é o órgão das Nações Unidas responsável por produzir informações científicas em três relatórios que são divulgados periodicamente desde 1988. Os relatórios são baseados na revisão de pesquisas de 2500 cientistas de todo o mundo (WORLD WIDE FUND FOR NATURE, 2001).

⁴ Lei nº 6.938/81 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

⁵ Procedimento muito comum, que visa obrigar aqueles que realizam empreendimentos de grande impacto ambiental, a indenizarem o Estado, financeiramente ou até criando uma unidade de conservação.

⁶ Várias entidades e o Poder Público têm incentivado essa estratégia, que consiste em conservar médias e grandes áreas florestais, que, segundo eles, retém o gás carbônico produzido pelas indústrias e carros, por exemplo, e devolvem forma de oxigênio. Inclusive, está sendo apontado como alternativa o pagamento por tal serviço ambiental.

⁷ Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Lei que institui o Código Florestal), Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de crimes ambientais), Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997(Lei de Recursos Hídricos), Lei nº 11.248, de 2 de março de 2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas) e a questão ambiental foi incluída no texto da Constituição Federal de 1988 (art. 225).

⁸ Relatório de Brundtland apresentado às Nações Unidas em 1992.

⁹ Transformou-se numa verdadeira moda o uso da expressão.

¹⁰ Lei nº 9.985/2000, o qual dispõe sobre as unidades de conservação, definidas como sendo “[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.” (BRASIL, 2000, art. 2º, inc. I).

José Irivaldo Alves Oliveira Silva

Advogado

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

Professor da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

E-mail: irivaldos@uol.com.br

Marivaldo Gomes Alcântara

Graduando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

E-mail: alternativafmdesume@hotmail.com

Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

Rua Aprígio Veloso, n. 882, Bairro Universitário, Campina

Grande - PB

CEP: 58429-900