

# PLANIFICAÇÃO E PLANEJAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

*Rolando Berríos \**

## 1 . Necessidade de Planificar ou Planejar?

Não é necessário ser cientista nem especialista na matéria para se dar conta do estado de deterioração em que se encontra nosso planeta, bem como da limitação das reservas de recursos naturais, em geral. A continuar essa farra de poluir à toa, sem levar em consideração os processos naturais de absorção das matérias residuais e consumindo, indiscriminadamente, as matérias-primas que são finitas, em um prazo muito curto, que não será superior a umas quantas gerações, a vida na Terra corre riscos seríssimos de se transformar num meio inabitável.

Continuar encarando a questão ambiental da forma como o fazem as economias capitalistas, significa cavar a nossa própria cova. É necessário mudar de enfoque, e rapidamente, antes que a situação se torne difícil de controlar ou irreversível, em termos de retorno a padrões de qualidade aceitáveis como hoje os entendemos, pois toda forma de apropriação da natureza, de acordo com Sachs (1975), provoca modificações nos equilíbrios ecológicos, e o descontrole que sofre o ambiente é produto da atividade econômica que consome os atributos da natureza.

\* Professor Assistente no Depto. de Planejamento Regional, UNESP — Rio Claro, SP.

A raiz de todo esse impasse reside na incompatibilidade do capitalismo face às leis do meio ambiente e na incapacidade das economias de mercado realizarem programas de planificação integral, que considerem o problema como um todo complexo e interatuante, que, necessariamente deve ser tratado no conjunto de todas as variáveis envolvidas e não apenas como medidas de planejamento setorial, que de forma inevitável esfacelam uma realidade objetiva em planos isolados e parciais, produzindo resultados muito relativos e de curto alcance.

Dentre as contradições inerentes ao capitalismo, principalmente em sua fase monopolista, está a do descompasso entre a economia e o meio ambiente (Guerásimovo, 1976). Interessados em produzir aos custos mais baixos, em maximizar os lucros, em extrair o máximo de mais valia, evidentemente o capitalista não vai se preocupar pela questão da qualidade ambiental, exceto se tais problemas atingem diretamente seus próprios interesses, como acontece com a localização das indústrias altamente poluidoras. Nesse caso, a solução tem sido deslocá-las para países subdesenvolvidos, ávidos de se industrializar, transferindo a contaminação para outros lugares, ou, ainda, e no melhor dos casos, realizar alguma melhoria técnica para minimizar os efeitos da contaminação. Mas o problema continua inalterado: a poluição prossegue.

Ainda não existe uma idéia clara e definida que conduza a uma substituição do modo capitalista de produção, extremamente lesivo não apenas ao sistema meio ambiente, mas também à força de trabalho, e que significaria mudar toda a ordenação política, social e econômica. Tampouco existe uma postura orientada a conservar e proteger tudo o que encerra o sistema meio ambiental.

Continua plenamente vigente o pensamento capitalista do século XIX que considerava a natureza como inesgotável, quanto aos recursos, com capacidade ilimitada para se recuperar das investidas que o homem realizava contra ela e, por isso mesmo, não havia por que se pre-

ocupar, ela tomaria conta dos desajustes que sofrerá (Bettelheim, 1976).

Onde não existe uma planificação central, capaz de ordenar todas as esferas da atividade humana, se terá uma disseminação das iniciativas que, dentro do sistema de gestão burocrática nacional, se diluem ao fluir por ele, ou se terá resultados diferentes aos programados.

O problema da qualidade ambiental e da preservação dos recursos naturais não deve ser necessariamente compreendido do ponto de vista exclusivamente ambiental; ele está inserto em um sistema muito mais amplo, que é o da realidade concreta.

Daí que o problema meio ambiental, como é concebido atualmente, deve necessariamente ser substituído por uma abordagem que, forçosamente, inclua no conjunto todas as variáveis envolvidas, sendo que as soluções não podem surgir apenas de medidas de planejamento setorial que, como já dissemos, não resolve o problema. Concordamos com Nóvik (1982), que é mister a transformação radical da estrutura político-administrativa do aparato de produção, caso contrário, os conflitos continuarão se alastrando de forma indefinida.

## 2. Planejamento e Planificação no Brasil

Diante das atuais condições reinantes na sociedade brasileira, onde estamos longe de uma planificação que conduza todas as atividades do acontecer nacional, e em particular as que afetam o meio ambiente, devemos pensar no planejamento, ainda que o reconheçamos com deficiências como as apontadas anteriormente. Mas, no momento, é o único instrumento disponível e não podemos menosprezá-lo, já que através dele ainda se podem realizar ações mais ou menos coordenadas, orientadas para a proteção da qualidade do meio ambiente e do uso eficiente dos recursos da natureza.

Talvez, se analisarmos muitos planos cujos objetivos, de uma ou outra forma, dizem respeito à problemática meio ambiental brasileira, constataríamos que em grande medida estão cheias de boas intenções ao propor ações em harmonia com o ambiente ecológico, mas que são barradas por múltiplos escolhos e problemas, como os de caráter jurídico, especialmente no que tange à legislação vigente, bem como à penalidade aplicável aos contraventores da lei que versam sobre a matéria.

Nas disposições legais existentes no país, pertencentes ao que se está começando a denominar Direito Ambiental (Gualazzi, 1987), constata-se que os títulos que regulam as relações jurídicas atinentes à problemática ambiental são numerosos e até exaustivos, quanto a seu alcance e abrangência, nos três níveis de decisões: nacional, estadual e municipal, honra que poucos países podem exhibir. Porém, temos o triste privilégio de sermos uma das sociedades que menos respeito demonstra pela lei.

Nem todos os povos dispõem de um bom corpo legal, que oriente a preservação do equilíbrio dos espaços naturais e culturais que compõem o nosso ambiente, nem de órgãos oficiais e para-oficiais, que resguardem a qualidade ambiental, e nós os possuímos. Da mesma forma, são poucos os países que contam com o nível de consciência tão precário e desrespeitem tanto a lei como na sociedade brasileira. Não é preciso ter uma legislação prolixa e completa, basta possuir um corpo jurídico simples, geral e aplicável a situações variadas. O que deve existir é um respeito à lei e saber aceitá-la não apenas quando em benefício próprio, mas, também, ter suficiente maturidade de obedecê-la quando assim não o for.

Como se sabe, qualquer transnacional exige a aplicação da lei, quando se trata de beneficiar seus próprios interesses; os empresários, por exemplo, a respeitam ao pagar salários-mínimos aos seus operários, podendo, geralmente, dar mais que isso; no entanto, quando essa mesma empresa está poluindo o meio, ela procura todas as formas legais para burlar a lei. E o pior é que, muitas vezes, encon-

tram a "saída legal" ou, no melhor dos casos, são punidos e chegam até a pagar as multas que são ridículas, porque são quantias que, em termos pecuniários, a empresa pode recuperar em algumas horas de trabalho dos operários ou repassando a multa ao valor dos bens que produz, prejudicando indiretamente os consumidores; esses últimos, são também os prejudicados diretos ao receberem os efeitos da poluição. Como é sabido, é mais fácil continuar poluindo e pagando as multas, que terminar com a fonte emissora de contaminação.

Igualmente nos defrontamos com problemas parecidos, quando desenhamos algum plano visando a programação de alguma parte do problema ambiental. Eles raramente contemplam "variáveis fundamentais como organização administrativa e burocrática, o planejamento financeiro e orçamentário, as formas de ligar o plano à sua execução, etc." (Lafer, 1975), e se as incluem, surge uma outra questão muito importante, que é a das entidades envolvidas no processo de tomada de decisões.

Em qualquer iniciativa de planejamento estão envolvidas instâncias tão diferentes como as políticas, sociais, econômicas, culturais, jurídicas, ambientais e outras; conciliar os interesses de todas não é tarefa fácil, como aponta Barat (1979), para o caso do planejamento urbano. Sempre são conflitantes, e os melhores planos do ponto de vista técnico e operacional são desvirtuados pela interferência destas instâncias. Sem entrar em detalhes, podemos indicar, como exemplo, a falta crônica de meios financeiros para materializar um plano, as pressões dirigidas pela comunidade para atingir determinados fins, os padrões culturais que impedem ou facilitam ações específicas, as normas jurídicas às quais devem se enquadrar tais ações, e, logicamente, os aspectos ambientais.

Pensemos, num caso hipotético, que um bom plano de organização ambiental seja estruturado conforme as normas de proteção e conservação da natureza, sem produzir efeitos negativos colaterais; que a comunidade o aceita porque se beneficiará; que conta com os recursos econômi-

cos necessários para implantá-lo; que está conforme a lei, sem transgredir nenhuma disposição legal em vigor; que está ajustado aos padrões culturais do grupo social, enfim, é um plano bem desenhado e está pronto para sua aprovação pela autoridade política, que, finalmente é que decide sua execução. Nesta última etapa aparecem os políticos encarregados da tomada de decisões, que, guiados por interesses politikeiros e mesquinhos, vetam o plano porque não se adequa aos fins eleitoreiros e não é rentável em termos de votos. Todo o planejado e os propósitos vão por água abaixo por causa de uma decisão política. E isso é o que ocorre, infelizmente com freqüência no Brasil.

O subdesenvolvimento brasileiro dificulta mais ainda as medidas de controle público dos desajustes do meio ambiente, porque o governo não conta com os meios suficientes para fiscalizar nem as entidades de caráter privado nem a si mesmo. A industrialização concentrada espacialmente cria focos críticos de contaminação nas áreas urbanas que recebem o influxo capitalista mais importante, onde não pode nem há interesse em controlar as fontes poluidoras das indústrias e dos próprios habitantes. Além disso, o poder público não é capaz de manejar seus próprios focos de poluição (Araújo e Abreu, 1978), como os esgotos de água potável, aterros sanitários e outros tantos. Solucionar tais deficiências, implica um investimento de capitais que estão orientados para outros objetivos de outros planos políticos.

Igualmente, tanto o governo como os capitalistas parecem concordar em um fato: não se importam muito em planejar, salvo em alguns campos que são lucrativos e que estimam necessário investir, intervir, para reproduzir seus capitais ou por motivos geopolíticos. Continuar com a política do "laissez-faire" é bem mais proveitoso e fácil.

Como prova do anterior, podemos indicar o exemplo do uso indiscriminado dos agrotóxicos. Sales et alli (1986), citam as justificativas dadas pelos agricultores para seu uso, ao argumentarem que "no estágio atual do desenvolvimento da produção, (é) indispensável o uso de produtos químicos na agricultura, como condição única para o au-

mento da produtividade e expansão da fronteira agrícola". Se realmente existisse uma preocupação por parte das autoridades em evitar tal uso, esses produtos teriam sido proibidos e as multinacionais teriam como opção produzir matérias inócuas ou não mais fabricá-los.

Contudo, por parte das autoridades de governo não se vislumbra nenhum esforço sério, traduzido num planejamento que vise evitar a aplicação de agrotóxicos a curto prazo (nem a médio e longo prazos). Dever-se-ia implementar um programa que terminasse com as monoculturas, incentivasse o uso de fertilizantes e defensivos biológicos, etc. Por sua vez, os laboratórios, que na sua grande maioria pertencem às multinacionais, não demonstram preocupação em procurar soluções alternativas, através de novas pesquisas, e se existem, somente são aplicadas nos próprios países de origem, pois, sendo aí a legislação mais severa, não podem ser aplicados pelos danos que causam; evidência disso é a proibição do uso do DDT nos países mais avançados, enquanto aqui se aplica sem restrição.

Os exemplos de convivência governo-empresas são inúmeros e podemos constatá-los com facilidade.

### 3. Um Exemplo Específico

Falta visão para chegarmos à solução de problemas, se carece de dimensão histórica para prever o futuro, não há vontade para resolver tanta incoerência, vivemos apenas o presente e não nos importa o que está por vir; temos pontos-de-vista estreitos para avaliar a crise no nosso 'habitat' planetário. Essas falhas são agravadas pela nossa pobreza econômica, que impede a realização de algumas ações favoráveis ao meio ambiente e que, retroativamente, por sua vez, geram benefícios para a comunidade envolvida. Foi o que pudemos constatar mais cuidadosamente após a realização de uma pesquisa sobre o lixo domiciliar na cidade de Rio Claro, SP.

Nesse trabalho que realizamos sobre os resíduos sólidos domiciliares de Rio Claro (Berríos, 1986), tivemos resultados que devem ser bem semelhantes aos da maioria das cidades de porte médio do Brasil. Detectamos que quase 2/3 dos resíduos são biodegradáveis e que, pela técnica da compostagem, se obteria um excelente adubo orgânico, completando-se assim, um ciclo da matéria, ao voltar ao solo novamente. Papel e papelão, plásticos e trapos, mais os vidros, acumulam 1/4 do lixo, que perfeitamente poderiam ir para a reciclagem industrial. Foi isso o que sugerimos à Prefeitura Municipal dessa cidade, junto com a instalação de uma pequena planta de triagem de resíduos e as instalações para uma usina de compostagem; sugestão que foi acolhida favoravelmente pela Secretaria de Planejamento local, que considerou a iniciativa, tecnicamente, a melhor. Mas quando a sugestão chegou à instância de tomada de decisões, foi rejeitada, aduzindo-se justificativas financeiras.

Deste modo, um projeto, pequeno, mas que solucionaria integralmente um problema ambiental — e também social, pois incluía o problema dos catadores de lixo — não foi levado avante por razões alheias aos propósitos do planejamento e, dessa forma, o problema subsistirá.

A continuar com esses entraves e essas práticas, nenhum planejamento dará resultados. Continuar-se-á desmatando a floresta, poluindo a atmosfera, contaminando os corpos d'água, erodindo o solo, caçando indiscriminadamente, esgotando os recursos minerais, piorando a qualidade da vida nas cidades, enfim, seguiremos por um caminho sem rumo e sem retorno.

## Bibliografia citada

- 1 — ARAÚJO, A. B. e M. de P. ABREU. 1987: *O Meio Ambiente: Alguns Aspectos Econômicos*. In: *Planejamento Urbano em Debate*. Ed. Cortez e Moraes, São Paulo, p. 146-164.
- 2 — BARAT, Josef. 1979: *Introdução aos Problemas Urbanos Brasileiros*. Ed. Campus, R. de Janeiro, p. 249.



- 3 — BERRIOS, Rolando. 1986: *O Lixo Domiciliar. A Produção de Resíduos Sólidos Residenciais em Cidade de Porte Médio e a Organização do Espaço*, o caso de Rio Claro, SP. Mestrado ante IGCE da UNESP, RC, p. 175.
- 4 — BETTELHEIM, Charles. 1975: *Planificação e Crescimento Acelerado*. Zahar Eds. R. de Janeiro, p. 261.
- 5 — GUALAZZI, Eduardo L. B. 1987: *Direito Administrativo Ambiental* In: *Jornal O Estado de São Paulo*. 23/08/87, p. 46.
- 6 — GUARASIMOV, I. P. 1976: *El Hombre, la Sociedad y el Medio Ambiente*. Ed. Progreso, Moscú, p. 435.
- 7 — LAFFER, Betty M. 1975: *Planejamento no Brasil*. Ed. Perspectiva. S. Paulo, p. 187.
- 8 — NOVIK, Ilyá. 1982: *Sociedad y Naturaleza*. Ed. Progreso, Moscú, p. 343.
- 9 — SACHS, Ignacy. 1975: *Meio Ambiente e Desenvolvimento: Estratégias de Harmonização*. E. Mucitec. S. Paulo, pp. 46-63.
- 10 — SALES, Wanda et alii. 1986: *Os Agrotóxicos e suas Implicações Sócio-Ambientais*. In: *Terra Livre*, 01 (1), AGB. S. Paulo, pp.43-45.