
O PLANEJAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO NA INCORPORAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO: *o caso do Ceará, Brasil*

Prof. Dr. José Manuel Mateo Rodriguez
Universidade de Havana
mateo@geo.uh.cu

Prof. Dr. Edson Vicente da Silva
Universidade Federal do Ceará
geograf@ufc.br

Prof. Dr. Arturo Rua de Cabo
Universidade de Havana

RESUMO

O Planejamento Ambiental incorpora-se cada vez mais como um agente e instrumento fundamental para os processos de desenvolvimento sustentável. A análise efetivada busca criticar os três tipos de modelos desenvolvimentistas existentes no Estado do Ceará a partir do denominado "Governo das Mudanças": o "Tradicional", o "Modernizador", e o "Alternativo". Desenha-se os padrões de uso de cada um dos modelos, compondo critérios de caracterização de impulsos de desenvolvimento, relações urbano-rurais, tipos de ações, dimensões (espacial, regional e cultural), agentes sociais e impactos ambientais envolvidos. Após uma interpretação crítica de cada um dos modelos, demonstra-se que qualquer que seja o modelo de desenvolvimento aplicado, o Planejamento Ambiental surge como um instrumento valioso ao se pensar estratégias de uso e exploração dos recursos naturais e serviços ambientais.

Palavras chave: desenvolvimento sustentável, desenvolvimento econômico, planejamento ambiental.

ABSTRACT

The environmental planning is an agent, as well as an instrument, of the the sustainable development process. This analysis discusses the tree types of models of development existing in the Ceará State since the arriving of the so called "Government of Changes", wich are, the "tradicional", the "modernizing" and the "alternative". We draw the patterns of uses of each model, defining criteria of developing impulses, urban-rural relationships, types of actions (spacial, regional and cultural) and environmental impacts involved. After this critical interpretation, we demonstrate that, no matter which model is being practiced, the environmental planning is always placed as a very important instrument of action, specially in relation to strategies of natural resources exploitation and environmental work utilities.

Key Words: sustainable development, economic development, environmental planning.

Introdução

Na atualidade, o debate acadêmico e político aceita a incorporação da sustentabilidade como um problema fundamental para tornar mais efetivo os processos de desenvolvimento. Cada vez mais, o Planejamento Ambiental é concebido como um instrumento que permite pensar e operacionalizar a incorporação da sustentabilidade em espaços concretos. (MENDEZ VERGARA, 1999; MATEO, 2001).

O problema é complexo, pois em um território geralmente coexistem diferentes modelos, estilos de desenvolvimento, como também forças políticas e econômicas que propugnam diversas interpretações da sustentabilidade. Isso suscita à coexistência de diferentes manifestações de planejamento e diversas ações de gestão. O Ceará é um exemplo concreto da coexistência territorial de modelos de desenvolvimento diferentes e de formas de conceber o planejamento e a gestão ambiental, tornando-se interessante discutir

essa questão tomando como exemplo esse estado da Região Nordeste do Brasil.

Duas questões se apresentam na análise empreendida. A primeira seria sobre a existência ou não de um modelo de desenvolvimento para o Ceará como um todo e se ele é planejado. A segunda seria sobre a dimensão ambiental desse modelo e se a incorporação da referida é pensada e planejada de maneira consciente.

Modelos de desenvolvimento no Ceará

No Ceará coexistem, na atualidade, vários modelos de desenvolvimento que convencionalmente podem ser designados de modelo "Tradicional", "Modernizador" e "Alternativo" (Tabela 1).

Tabela 1- Características da implementação dos modelos de desenvolvimento no Ceará

Crítérios de Caracterização	Modelo Modernizador	Modelo Tradicional	Modelo Alternativo
1. Motor do desenvolvimento	Industrialização, turismo convencional e agricultura mecanizada	Pecuária e Agricultura	Agricultura
2. Relação urbano-rural	Predominantemente urbano	Urbano-rural	Rural-urbano
3. Caráter das Ações	Mega-projetos (equipamentos e infra-estruturas de grande dimensão)	Obras relativamente grandes em combinação com falta de ações	Obras pequenas de tecnologia apropriada
4. Dimensão Espacial	Concentradora	Difusa-não concentradora	Desconcentrada
5. Dimensão Regional	Exagerado desequilíbrio regional	Desequilíbrio regional marcante	Equilíbrio local e regional
6. Agentes Sociais	Empresários e Grandes Proprietários	Latifundiários e Grandes Proprietários	Pequena propriedade e Associativismo
7. Dimensão Cultural	Conflito cultural e cultura de marketing	Conflito e fragmentação cultural	Incorporação cultural
8. Impacto Ambiental	Intensos, como consequência da artificialização dos sistemas ambientais	Extensivos e significativos	Limitados e controlados

O modelo tradicional corresponde, no fundamental, à construção do meio técnico propugnado por Milton Santos (SANTOS; SILVERA, 2001). Na realidade, esse modelo foi construído espontaneamente, sem uma concepção coerente e integradora de planejamento. Esse modelo reflete uma transição da sociedade cearense, a de um modelo agrícola tradicional para um modelo urbano-agrícola, que se levou a cabo nos últimos 50 anos. Considerando a dimensão ambiental, nesse modelo coexistem diferentes padrões de uso:

- Um padrão urbano insustentável, onde as cidades experimentam processos de desarticulação ambiental tais como a concentração dos impactos, a pobreza urbana, a expansão física e territorial, a centralização urbana, a artificialização dos sistemas ambientais, a degradação e a redução da qualidade ambiental, a insustentabilidade das infra-estruturas e tecnologias, a limitada capacidade produtiva, o comportamento ambiental indiferente por parte da população e uma limitada capacidade da gestão ambiental urbana;

- Um padrão agrícola insustentável, com as seguintes características: pobreza rural, uso extensivo, artificialização limitada, privatização dos recursos, acesso limitado aos serviços e recursos ambientais por parte da população, exclusão social e ambiental, degradação ambiental generalizada (desertificação), insustentabilidade das tecnologias, práticas de usos inadequados, capacidade produtiva excessivamente limitada e insuficiente capacidade de gestão ambiental;

- Um padrão turístico insustentável concentrado nos espaços litorais que combina o uso extensivo das segundas residências, com pousadas e hotéis localizados principalmente em cidades e

algumas áreas específicas. Esse padrão se caracteriza pelos seguintes aspectos: pobreza da maioria da população do litoral, uso extensivo do espaço, artificialização excessiva dos sistemas ambientais, degradação ambiental significativa, infra-estruturas incompatíveis com o meio ambiente e limitada capacidade de gestão ambiental.

Grosso modo, pode-se considerar que, caso persista esse modelo em um prazo médio de 10 a 20 anos, haverá uma situação de catástrofe ambiental e social, resultante da perda de resiliência, da capacidade produtiva e de regulação dos sistemas ambientais.

Para fugir desse modelo, no Ceará foram se implementando, atualmente, duas estratégias: a primeira modernizadora, estimulada e dirigida pelo “Governo das Mudanças” (do Governador Tasso Jereissati do PSDB e seus sucessores); a segunda alternativa, construída pela população local, com a participação de diferentes associações, ONG’s e das Pastorais Sociais da Igreja Católica

O modelo “modernizador” corresponde ao estilo neoliberal de modernização ecológica (MATEO, 2001). Esse modelo afirma ser necessário intensificar a exploração dos recursos e serviços ambientais com processo de industrialização, tecnificação da agricultura, desenvolvimento do turismo convencional e concentração urbana.

A implementação desse modelo se fundamenta na construção de um conjunto de mega-projetos articulados entre si. De um lado, se privilegia a construção do Porto do Pecém a cerca de 30 Km de Fortaleza. O porto, além de ser o ponto principal de importação e exportação do Estado, constituirá um pólo industrial de primeira ordem. De um outro lado elege-se como elemento fundamental na implementação desse modelo a modernização da cidade de Fortaleza. Para tanto, se prevê a construção do METROFOR, obra fundamental na reestruturação do transporte, de centros turísticos e culturais (“Dragão do Mar”), de prédios altos, como parte da modernização da imagem da cidade, bem como a recuperação de seu patrimônio histórico e cultural.

O funcionamento desses objetos exige uma forte mobilização de recursos hídricos. Como se é conhecido amplamente, a água é um recurso altamente deficitário no Ceará. Para suprir esse déficit, o Governo do Estado empreendeu a construção de uma obra gigantesca, a Barragem do Castanhão no vale do rio Jaguaribe, cuja água reservada servirá, teoricamente, para abastecer a cidade de Fortaleza e o Porto de Pecém.

Prevê-se também, que os recursos hídricos gerados por esse megaprojeto servirão para implementar um conjunto de megaprojetos de modernização e tecnificação da agricultura. A água será utilizada para reforçar projetos de irrigação já existentes (Tabuleiro de Russas e Chapada de Apodi) e para a implementação de novos projetos de irrigação voltados, principalmente, para uma agricultura de exportação.

Em geral, o presente modelo busca usar a “cultura cearense”, mudando-a radicalmente no que concerne a relação da população com seu meio ambiente (semi-árido), como marketing para o turismo. Assim concebe-se a formatação de grandes empresas como única maneira de aumentar a eficiência econômica. Os camponeses são convertidos em operários agrícolas e a agricultura familiar, mecanismo de defesa e subsistência própria dos vilarejos e das pequenas cidades, é substituída por grandes plantações tecnificadas e modernizadas. O cidadão rural é convertido em cidadão urbano, mudança brusca que afeta a cultura, os comportamentos e condutas, principalmente, da população jovem. Exemplo dessa mudança é a construção da Nova Jaguaribara, cidade moderna planejada e estruturada no estilo urbano, no lugar dos antigos vilarejos rurais de Jaguaribara e Poço Profundo (alagados pela barragem de Castanhão).

Pensando na incorporação da dimensão ambiental por parte desse modelo “modernizador”, pode-se considerar que, embora a construção de projeto de Desenvolvimento Sustentável seja uma idéia trabalhada no Plano do Governo do Estado de Ceará (2000-2002), na realidade esta falhando ou pensando em um modelo de sustentabilidade “fraco” ou “débil” (MATEO, 2001). Do ponto de vista dos sistemas ambientais naturais, a implementação dos mega-projetos gera fortes tensões: mudanças do equilíbrio ambiental; alteração das redes de drenagem; alteração dos processos de sedimentação fluvial e costeira; intensificação dos processos de mudanças climáticas com aumentos das secas e da variabilidade

climática.

Outro dado a considerar é que, em termos espaciais, o citado modelo privilegia algumas áreas, em particular o litoral e as chapadas, permanecendo sem atenção amplas extensões do sertão, desprovidas de recursos ambientais a mobilizar em estratégia de intensificação do uso de recursos e de implementação tecnológica. O sertão cearense, mais frágil e vulnerável à desertificação, embora suporte importante contingente populacional, deixado de lado, em processo que suscitará incremento do desequilíbrio regional. Nestes termos, a desertificação, em vez de ser reduzida, será ampliada, pois a água não será usada nos sistemas ambientais do sertão, privilegiando-se unicamente os projetos de concentração urbana do litoral e a agricultura na região das chapadas.

Uma possível solução é a construção de um modelo alternativo, que na realidade já esta sendo construído. Ele se manifesta em múltiplas experiências: mecanismos de defesa e sobrevivência, convivência com a situação ambiental dominante e adequação dos sistemas sociais aos naturais da região. Esse modelo pode ser resumido em três padrões de uso dos recursos:

. Padrão de uso urbano: reflete-se na existência de pequenas cidades e vilarejos com um forte componente rural tentando formar uma cidade-região. Nas casas sem muros, com cercas de arbustos, com quintais enormes, nota-se a convivência das árvores frutíferas com pequenos plantios e chiqueiros de animais. No que cerne os objetos de uso coletivo (chafarizes, poços, áreas para lavar), há lugares de encontro, praças em uma escala adequada, intensa arborização e preservação das interfaces naturais.

. Padrão de agricultura sustentável: implica na procura do tipo de uso mais adequado aos potenciais naturais, diversificação vertical e horizontal dos plantios, preservação da diversidade (biológica e cultural), uso de tecnologias compatíveis de porte pequeno e que minimiza os impactos negativos, procura de formas de vida em convivência com a seca e instrumentos de gestão participativos, descentralizadores e democráticos que permitam garantir as necessidades básicas e existenciais da população, e que estejam em articulação com a cultura popular.

. Padrão de turismo sustentável: ocorre principalmente nas áreas litorâneas, implicando na continuidade das formas de uso tradicional. Dá-se com a combinação entre pesca tradicional, agricultura de subsistência e familiar. As moradias são simples e adaptadas ao clima, com intensa arborização. A gestão dos recursos turísticos (pousadas, barracas, guias) é realizada pelo pessoal da localidade. Privilegiasse o artesanato popular da localidade e ofertas de produtos turísticos locais. O turismo convencional (de sol, praia e sexo) é suplantado por um turismo sadio e cultural. Os grandes impactos e os mega-projetos são substituídos por projetos em escala humana e articulado com a paisagem local.

São registrados atualmente conflitos ambientais motivados pela resistência de autóctones ao buscar implementar verdadeiros projetos de desenvolvimento com base local. São conhecidos numerosos exemplos no Estado, em particular Balbino, Praia do Canto Verde, Redonda, Icapuí etc. Este modelo de desenvolvimento é apoiado por várias organizações da sociedade civil: ONG's, associações de moradores, igrejas e universidades públicas. Porém, não se pode falar de forma generalizada para todo o Ceará, na realidade coexistem numerosos projetos, geralmente desarticulados entre si e sem uma visão integradora e conceitualmente generalizadora. Às vezes existem movimentos de crítica e resistência a projetos modernizadores, mas que não encontram respostas construtivas, carecendo de projetos e de visões alternativas.

Diante da coexistência de diferentes estratégias de desenvolvimento, poder-se-ia falar da necessidade de um planejamento ambiental? Seria viável, nos momentos atuais, incorporar a dimensão ambiental nas diferentes estratégias de desenvolvimento?

Planejamento ambiental

Quando se fala de planejamento ambiental pensa-se em um exercício intelectual, no qual se analisa o meio ambiente como um ponto de partida para as intervenções e ações, ou seja, para processos de gestão. (Mendez Vergara, op. cit.). Mediante a proposição de soluções, desenhos, saídas e respostas concretas tratariam de resolver dois problemas fundamentais: maximizar o uso dos recursos e serviços ambientais e minimizar os riscos e a degradação ambiental. (MATEO, 2001).

No sentido de auxiliar os tomadores de decisões na implementação de estratégias mais efetivas, o processo de planejamento ambiental deveria trabalhar com diferentes cenários. Na realidade, os projetos a planejar estão sendo levados a cumprir as imagens-objetivos correspondentes aos diferentes modelos e estilos de desenvolvimento hegemônicos. Pode-se falar, portanto, que no Ceará se distinguiriam três estratégias de planejamento ambiental articuladas com três modelos de desenvolvimento em coexistência: uma para o modelo tradicional, outra para o modelo modernizador e uma última para o modelo alternativo.

A estratégia de planejamento ambiental vinculada ao modelo tradicional estaria voltada, na essência, para a conservação da essência básica do modelo, ou seja, seu caráter agrícola, com a permanência do papel dominador do setor latifundiário rural. Essa estratégia deveria estar buscando resolver os problemas ambientais, com ênfase em soluções pontuais e remediáveis. Nestes termos, nas cidades, tentariam resolver os problemas de poluição, lixo, esgoto e drenagem. Privilegiariam-se os planos diretores que garantem a expansão urbana. No meio rural, seria fundamental elaborar programas de luta contra a desertificação, usando medidas técnicas (açudes, irrigação, luta contra a erosão) e projetos direcionadas para o incremento da capacidade produtiva. Nas regiões turísticas interessante seria esboçar estratégias de melhoramento e recuperação ambiental de luta contra os processos de degradação. Atacariam-se problemas tais como a erosão das praias, a destruição das dunas e lagoas, a poluição, o lixo e o esgoto.

Desta maneira, o zoneamento ambiental, além de propor mudanças radicais na estrutura de uso e da apropriação dos recursos e serviços ambientais, buscaria propor medidas de aproveitamento, conservação, proteção e reabilitação ambiental. A gestão ambiental seria concebida como um instrumento de mediação de conflitos entre atores sociais que agem sobre o meio ambiente. O Estado, através dos órgãos ambientais, deveria ter o papel protagonista na gestão ambiental, continuando o processo de administração ambiental (de exploração dos recursos) nas mãos dos detentores do poder econômico (os latifundiários e a grande propriedade principalmente).

O instrumento de planejamento ambiental vinculado com o modelo modernizador deveria justificar e assegurar a viabilidade ambiental dos mega-projetos que conformam a estratégia de desenvolvimento.

Neste sentido, o Planejamento Ambiental deveria privilegiar a elaboração dos Relatórios de Impacto Ambiental e os processos de Avaliação Ambiental dos projetos. Seria fundamental a indicação de todas as medidas e providências que deveriam assegurar o funcionamento e a eficiência das obras concebidas. Por exemplo, no caso da Barragem de Castanhão, seria imprescindível o esboço da infra-estrutura de proteção ambiental da barragem e das áreas atingidas no seu raio de influência.

Seria, portanto, fundamental estudar detalhadamente os possíveis efeitos e conseqüências ambientais para propor as medidas de correção e minimização dos impactos. Outra tarefa importante seria a elaboração do sistema de gestão ambiental das empresas, conforme a ISO 14.000. A Gestão Ambiental seria concebida, fundamentalmente, como uma tarefa da administração dos recursos e serviços ambientais por parte dos empreendedores dos mega-projetos. Paralelamente poderia-se, no resto do território, pensar na elaboração do zoneamento ambiental, privilegiando sempre a idéia da sustentabilidade sensata, ou seja, a determinação da capacidade de suporte para receber as formas mais adequadas de exploração dos sistemas naturais.

O planejamento ambiental, encaminhado a estimular a construção de um modelo alternativo, atentaria para o processo de gestão ambiental sob o controle das comunidades e da população, em uma perspectiva descentralizada e participativa. Seria fundamental realizar estudos de maneira a conseguir que

as populações locais usem racionalmente o meio ambiente, propondo, para tanto, formas capazes de incrementar a eficiência ambiental e social dos mencionados projetos.

Para essa variante de planejamento torna-se importante pensar na elaboração de um zoneamento ambiental na escala dos municípios e do Estado, permitindo conceber a espacialidade dos princípios e idéias básicas das estratégias alternativas. Esse zoneamento ambiental visaria, além das medidas e providências dos sistemas naturais, as mudanças das estruturas espaciais, sociais, culturais e econômicas necessárias para construir o modelo alternativo.

Considerações finais

Considerando o supracitado, qualquer que seja o modelo de desenvolvimento que se pretenda aplicar, o Planejamento Ambiental se apresenta como um instrumento valioso, uma vez que permite pensar previamente a estratégia de uso e exploração dos recursos e serviços ambientais.

Bibliografia

GOVERNO DO ESTADO DE CEARA. **Plano de Desenvolvimento Sustentável 1999-2002**. Secretaria de Planejamento e Coordenação. Fortaleza, 1999, 81p.

MATEO, J. **Planificación Ambiental**. Cuba: Universidad de La Habana, 2001. 98p.

MENDEZ VERGARA, E. **Planificación y Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible**. Merida, Venezuela: Centro Interamericano de Desarrollo e Investigación Ambiental y Territorial., 1999, 131p.

SANTOS, M.; M.L.SILVEIRA. **O Brasil. Território e Sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Editora Record, 2001. 473p.

Trabalho enviado em janeiro de 2004.

Trabalho aceito em agosto de 2004.