

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**  
Escola Nacional de Ciências Estatísticas

Textos para discussão  
Escola Nacional de Ciências Estatísticas  
número 8

# **As difíceis vias para o desenvolvimento sustentável: gestão descentralizada do território e zoneamento ecológico-econômico**

**Cesar Ajara**

Rio de Janeiro

2003

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE**  
Av. Franklin Roosevelt, 166 - Centro - 20021-120 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

**Textos para discussão. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ISSN 1677-7093**

Divulga estudos e outros trabalhos técnicos desenvolvidos pelo IBGE ou em conjunto com outras instituições, bem como resultantes de consultorias técnicas e traduções consideradas relevantes para disseminação pelo Instituto. A série está subdividida por unidade organizacional e os textos são de responsabilidade de cada área específica.

ISBN 85-240-3696-6

© IBGE. 2003

**Impressão**

Gráfica Digital/Centro de Documentação e Disseminação de Informações – CDDI/IBGE, em 2003.

**Capa**

Gerência de Criação/CDDI

---

Ajara, Cesar

As Díficeis vias para o desenvolvimento sustentável : gestão descentralizada do território e zoneamento ecológico-econômico / Cesar Ajara. - Rio de Janeiro : Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2003.

50p. - (Textos para discussão. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ISSN 1677-7093 ; n. 8)

Inclui bibliografia.

ISBN 85-240-3696-6

1. Desenvolvimento sustentável - Brasil. 2. Desenvolvimento econômico – Aspectos ambientais. 3. Desenvolvimento sustentável - Amazônia. 4. Política ambiental – Amazônia. 5. Economia florestal – Amazônia. I. Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Brasil). II. Título. III. Série.

Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais CDU 338.1:504(81)

RJ/2003-31

ECO

# SUMÁRIO

<b>1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: NOÇÃO CONTROVERSA?.....</b>	<b>6</b>
<b>2 - ALGUMAS QUESTÕES RELEVANTES PARA PENSAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....</b>	<b>16</b>
<b>3 - UM FOCO NA SUSTENTABILIDADE DA AMAZÔNIA.....</b>	<b>21</b>
<b>4 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>26</b>

## RESUMO

Este artigo discute a existência de propostas diferenciadas na abordagem do desenvolvimento sustentável, expressas seja na perspectiva de reprodução do modelo identificado com a visão da Economia Ecológica, seja no enunciado de uma visão alternativa apoiada no campo das relações sociais. Ressalta que as visões contrastadas acerca da sustentabilidade ambiental explicitam pressupostos de relações específicas de poder no que respeita à apropriação e uso dos recursos naturais em diferentes escalas espaciais. Ao focalizar a crise ambiental na Amazônia, levanta questões relacionadas às práticas recentes de gestão do território pela via de incorporação do zoneamento ecológico-econômico. Chama a atenção para a necessidade de elaboração de construções metodológicas voltadas às especificidades da problemática ambiental dos recortes territoriais aos quais se referenciam, ao lado da consideração do caráter político e estratégico inerente à ordenação territorial.

## **ABSTRACT**

This paper aims to discuss the existence of different approaches related to sustainable development. These approaches can be identified as those related to the reproduction of ecological economy models as well as those related to an alternative propose associated to social relations. These different approaches of environment sustainability show strategies of several actors in the appropriation process of natural resources, in various geographic scales. The paper also focalizes the environmental crisis in Amazon and points out some questions related to contemporary territory management, especially in which concerns to ecological and economic zoning. Finally, it emphasizes the necessity of methodologies that could be able to express particularities of specific areas.

# 1. Desenvolvimento sustentável: noção controversa?

Percepções nem sempre convergentes e leituras diferenciadas quanto à noção de desenvolvimento sustentável mantêm na agenda atual, tanto no campo do conhecimento, quanto na esfera de decisão político-social, a reflexão e a discussão acerca da construção desse conceito que, contemporaneamente, tem suscitado inquestionável apelo.

Com efeito, a preocupação muito difundida quanto à configuração de uma crise ambiental expressa seja no esgotamento dos recursos naturais, na perda da diversidade biológica, nas mudanças atmosféricas, na crescente produção de rejeitos comprometedores das condições ambientais, seja, ainda, na evidência de que os sistemas econômico-sociais vigentes vêm gerando formas inegáveis de exclusão, em diferentes âmbitos espaciais, justifica a adesão à noção de desenvolvimento sustentável, que parece conter a capacidade de superar a ameaça à sobrevivência humana na Terra.

Embora as origens da noção de desenvolvimento sustentável possam ser resgatadas no final da década de 1960, somente duas décadas após, o Relatório Brundtland, produzido no âmbito da Comissão Mundial da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tornou-se um marco quanto à formalização do conceito de desenvolvimento sustentável. Qualificando-o como o desenvolvimento que combina a satisfação das necessidades básicas no presente com o compromisso de atendimento às necessidades das gerações futuras, coloca ênfase na solidariedade intergeracional que se transforma na marca da noção de desenvolvimento sustentável.

Igualmente no final da década de 1980, identifica-se a corrente de pensamento constituída pela Economia Ecológica que se apresenta como campo transdisciplinar com foco nas interações econômico-ambientais. Trata-se de um campo de reflexão que tem privilegiado a questão dos limites naturais ao sistema econômico e a problemática da iminência do esgotamento dos recursos naturais, tendo como um dos eixos preferenciais de abordagem a compatibilização do crescimento demográfico com a disponibilidade dos recursos naturais.

Enquanto a definição de desenvolvimento sustentável constante do Relatório Brundtland centra-se na sustentabilidade do desenvolvimento econômico, sua contrapartida, no campo da Economia Ecológica, reside na questão da manutenção da renda per capita e/ou do estoque de capital (natural ou produtivo) transmitido pela geração atual à futura, constituindo-se, assim, num enfoque neoclássico da concepção de corte geracional contida no relatório em questão.

Nessa perspectiva, a sustentabilidade acaba sendo tratada de um ponto de vista estritamente técnico, enfatizando taxas de exploração e de regeneração de recursos naturais e de assimilação de rejeitos, o que implicaria em encará-la como uma questão a ser considerada através de esquemas de regulação, de sistemas normativos ou de enfoques contábeis, uma vez que a valoração dos elementos do meio-ambiente, com atribuição de preço aos elementos da natureza, é um dos aspectos constitutivos da linha de pensamento em foco.

É possível, nesse sentido, afirmar que a abordagem da Economia Ecológica não vem incorporando o avanço da reflexão acerca do desenvolvimento sustentável representado, em especial, tanto pela consideração do campo das relações sociais, dos conflitos de interesse e da diferenciação social, aspectos focais da questão ambiental contemporânea, quanto pela explicitação da dimensão política inerente à questão da sustentabilidade.

No âmbito do debate acerca do desenvolvimento sustentável, a formalização de sua dimensão política emergiu a partir da consideração de quatro dilemas fundamentais: o da conservação da natureza versus crescimento econômico, cujo foco vem sendo a biodiversidade; o da liberdade versus controle, centrado na questão das decisões centralizadas ou das

escolhas democráticas quanto aos rumos de ação; o da centralização versus descentralização, relacionado à escala espacial adequada à decisão e à ação na área do desenvolvimento sustentável e o do reformismo versus revolução, ligado à questão da natureza e intensidade das mudanças requeridas em nível político e institucional para viabilizar a sustentabilidade (WILBANKS,1994). Tais dilemas são especialmente difíceis de superar, no plano nacional, por serem atravessados pelo eixo do controle de recursos no âmbito de um processo de apropriação territorial com sérios efeitos tensionadores das relações sociais.

Nesse campo da dinâmica da estruturação territorial, igualmente pertinente ao âmbito da discussão acerca do desenvolvimento sustentável, é a questão da via tecnológica modernizadora que integra a reorganização tecnoproductiva recente, comprometendo, pelo seu alto poder expansivo, os diferentes ecossistemas envolvidos, desestabilizando grupos sociais não integrados aos novos movimentos sócio-territoriais e fragilizando-os no contexto competitivo associado ao controle do território e dos recursos.

Nesse sentido é que se costuma afirmar que o padrão de desenvolvimento sustentável responde à crise sócio-ambiental resultante da mudança científico-tecnológica e, ao mesmo tempo, através de seus instrumentos e de suas propostas, se torna a expressão das novas formas de produção e organização que marcam a contemporaneidade do processo de conhecimento e da informação. É no contexto das grandes transformações em nível mundial no campo científico-tecnológico que a própria natureza passa a ter seu valor redefinido, conduzindo a que áreas particularmente ricas em recursos naturais assumam posição estratégica para a formatação do novo paradigma de desenvolvimento sustentável.

No âmbito nacional, o campo do planejamento vem tomando o desenvolvimento sustentável como um novo paradigma ou um novo padrão de crescimento para o País, como alternativa para a crise sócio-ambiental identificada a partir do reconhecimento tanto do esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista implantado através do planejamento centralizado pelo Estado, quanto das conseqüências negativas, do ponto de vista social e ambiental, do processo acelerado de ocupação das áreas de fronteira segundo esse modelo.

Identificada com o diagnóstico de uma questão ambiental de dimensão planetária, a proposta nacional de redefinição do padrão de crescimento do

País com base na sustentabilidade apoia-se em nova dinâmica alinhada segundo reorientação mais ampla, de escala internacional. Parece, contudo, que além dos dilemas e das contradições presentes no âmbito da discussão internacional a respeito do desenvolvimento sustentável, os reais obstáculos e dificuldades internamente identificados para a decisão e a ação no campo da sustentabilidade não permitem, ainda, afirmar que o padrão de crescimento do País tenha se redefinido com âncora na noção de desenvolvimento sustentável.

Com efeito, a controvérsia quanto ao próprio significado de desenvolvimento sustentável, a emergência de questões referentes às formas de distribuição de poder em relação à apropriação e uso dos recursos naturais no âmbito dos espaços nacionais e regionais, a importância crescente de considerar a repartição desse poder no interior da sociedade e do aparato administrativo e institucional do Estado, o reforço do padrão de interdependência dos Estados nacionais, a competição das diferentes escalas espaciais quanto à questão da regulação territorial, no campo do desenvolvimento sustentável, são evidências incontestáveis tanto da complexidade inerente à abordagem ao desenvolvimento sustentável, quanto da abertura e da abrangência da reflexão sobre a sustentabilidade, em razão de suas evidentes implicações de cunho geopolítico.

A existência de propostas diferenciadas de desenvolvimento sustentável segundo a perspectiva de reprodução do modelo vigente ou segundo uma visão alternativa, apoiada no campo das relações sociais, sinaliza para a intensidade do debate em termos geopolíticos, uma vez que as ideologias identificadas nos discursos atinentes à sustentabilidade alimentadoras de visões contrastadas trazem implícitos os pressupostos de relações específicas de poder, no que respeita à apropriação e uso dos recursos naturais em diferentes escalas espaciais.

Na perspectiva de reprodução do atual modelo, as propostas contemplam, em geral, quer no plano nacional, quer no internacional, uma nova dinâmica ou um novo ritmo de utilização dos recursos naturais, com imposição decorrente de limites à produção de rejeitos comprometedores do meio ambiente, dentro da visão dominante de corte geracional, que marca o desenvolvimento sustentável. Políticas no sentido de preservação do atual modelo de construção sócio-territorial estabelecem, também, uma nova

configuração para a apropriação de espaços, prevendo segmentos espaciais destinados à ocupação e outros à preservação, com rara explicitação do significado social das formas precedentes de apropriação territorial. A ótica direcionadora dessa perspectiva remete aos princípios da Economia Ecológica anteriormente referidos, por privilegiar a dimensão econômica, por incluir o cálculo dos custos ambientais e por não enfatizar a dimensão política contida na revalorização da natureza.

Por outro lado, a perspectiva de uma visão alternativa ao desenvolvimento sustentável, construída com base na vertente das relações sociais, dá origem a propostas que contemplam a valorização tanto da pluralidade social e ecológica, quanto da dimensão política explicitadora do confronto entre formas diferenciadas de exercício de poder e de controle do território. Tais propostas incorporam, ainda, a diretriz de desprivatização do meio ambiente, tendo em conta a situação de comprometimento do direito ao meio ambiente comum, criada no âmbito de um processo de reestruturação territorial que evidenciou as contradições e os conflitos inerentes à apropriação privada do território.

Se tais propostas, embora diferenciadas, têm como referência comum as particularidades assumidas pela crise ambiental contemporânea, elas traduzem, por outro lado, as incertezas quanto aos rumos de um projeto de desenvolvimento sustentável, mesmo quando essencialmente tomado como instrumento político de regulação e uso do território, em razão do desafio presente no debate, no campo geopolítico, acerca das mudanças na dinâmica do poder de apropriação e uso dos recursos, em diferentes escalas espaciais.

A identificação dos rumos do desenvolvimento sustentável torna-se mais complexa quando são constatadas situações paradoxais no âmbito da consideração do desenvolvimento sustentável como instrumento político de regulação e uso do território. Com efeito, propostas de desenvolvimento sustentável costumam apresentar como pontos recorrentes a manutenção do estoque de recursos e da qualidade ambiental visando a garantir a sobrevivência das gerações futuras, o que pressuporia a regulação do mercado e diretrizes de planejamento de longo prazo para as ações públicas. O que é contraditório num contexto de tendência crescente de adesão aos princípios neoliberais e de fragilidade de regulação e do planejamento governamental.

Cabe, então, questionar se é apenas aparente a contradição entre a diretriz neoliberal e a proposta de desenvolvimento sustentável ou se, em verdade, a visão de transformação sócio-política que estaria embutida num projeto de desenvolvimento sustentável se sustentaria, apenas, em nível retórico, já que o contexto prevalecente seria o do discurso anti-estatista, avesso aos requisitos de tal projeto.

Paradoxal parece, também, a unanimidade acerca da sustentabilidade do desenvolvimento que poderia ser justificada pela gravidade da crise ambiental configurada no momento atual, quer na vertente do esgotamento dos recursos, dos danos à atmosfera, da produção de rejeitos comprometedores das formas de vida, quer na vertente constituída pela geração de formas de exclusão social associadas às características dos sistemas sócio-econômicos dominantes. É, contudo, questionável que os atores sociais defensores do desenvolvimento sustentável sejam os mesmos que hoje integram as forças sociais que sustentam o sistema vigente, já que seriam eles os pressupostos perdedores com a proposta de transformação social implícita ou explícita na noção de desenvolvimento sustentável (GUIMARÃES, 1997).

No enfoque dos paradoxos apontados, revalorizam-se as relações entre prática de poder e espaço geográfico, colocando o desenvolvimento sustentável estritamente relacionado com o campo da análise e da ação no âmbito da Geopolítica. Se há unanimidade quanto ao esgotamento do modelo atual do ponto de vista econômico, ambiental ou social pelo fato de sua insustentabilidade já apresentar suficientes evidências, não são tão visíveis as ações que pareceriam essenciais às transformações político-institucionais necessárias à viabilização das propostas de sustentabilidade que pressupõem mudanças nos padrões de consumo e de regulação da propriedade, controle, acesso e uso dos recursos.

Por mais que possa parecer ambíguo, constata-se que o modelo de desenvolvimento sustentável, tão carregado de paradoxos e de contradições vem sendo, justamente, apontado como aquele capaz de possibilitar a transposição de conflitos, de absorver as transformações em curso e de ensejar a formação de parcerias nas quais a via da sociedade organizada assumiria a condução do processo. Num contexto nacional marcado pela crise econômico-financeira, não podendo o Estado apresentar-se como executor do processo de desenvolvimento, nem cabendo, numa sociedade socialmente

fraturada, às forças de mercado a promoção de uma diretriz dinamizadora da organização sócio-territorial, abre-se para os movimentos sociais, fortalecidos no âmbito da nova configuração político-social, a oportunidade de expressar o caminho da revalorização da natureza e da escala local das novas relações entre a esfera pública e o setor privado.

Possivelmente a chave para o entendimento da apropriação do modelo de desenvolvimento sustentável por parte de segmentos sociais tão diferenciados esteja no fato de não se encontrar suficientemente explicitado que tal modelo em vez de se constituir na implementação de novas formas de relação da sociedade com a natureza como, comumente, se enuncia no discurso oficial e do setor privado, representaria, muito mais, um novo paradigma das relações que os homens estabelecem entre si, já que a crise ambiental estaria, sobretudo, radicada neste âmbito e não naquele das relações sociedade/natureza, pura decorrência da estrutura das relações sociais (AJARA, 1993).

Como desdobramento, o novo modelo não seria aplicável, indistintamente, a todos os lugares, embora preserve a observância de princípios norteadores da própria noção de desenvolvimento sustentável. As especificidades locais, a escolha dos sistemas técnicos não degradadores das condições sócio-ambientais e a valorização da pluralidade social e ecológica constituem-se, em si próprios, em balizadores das estratégias de desenvolvimento sustentável e da seletividade em termos espaciais.

Gestão do território e zoneamento ecológico-econômico: apropriados pela visão oficial para instrumentalizar o desenvolvimento sustentável

Considerado, na visão oficial, como um projeto que objetiva ressaltar as potencialidades dos diferentes segmentos territoriais segundo suas vantagens competitivas para atualizá-las através de formas que se pretende eficazes, o desenvolvimento sustentável deve contemplar estratégias de ação que não são, em essência, generalizáveis, determinando, em decorrência, que a gestão descentralizada do território passe a assumir posição prioritária para se colocar em sintonia com o contexto de parcerias, no qual se vem inserindo a viabilidade de implantação do paradigma em questão.

Embora a expressão gestão do território possa, com propriedade, ser aplicada à análise de acontecimentos como os ocorridos no Brasil, no período iniciado na década de 1930, quando a centralização política da gestão do

território foi coincidente com a centralização espacial da estrutura produtiva, então já em orientação clara para a atividade industrial (COSTA,1988), essa acepção de gestão do território nacional no âmbito da implementação de políticas territoriais de Estado foi se circunscrevendo cada vez mais, estando, hoje, a gestão do território profundamente identificada com experiências descentralizadas de exercício do poder no território, expressando nova forma de governo em parceria, no âmbito das igualmente novas formas de relações das esferas público-privada (BECKER,1996).

A concepção segundo a qual o novo paradigma de desenvolvimento sustentável propõe a transformação da realidade sócio-espacial, valorizando as diferenças, segundo ritmos e diretrizes tecnológicas adequados e específicos a cada lugar, responde pela quase generalizada associação do desenvolvimento sustentável a formas de gestão do território que implicam, necessariamente, a descentralização e a valorização do local.

A partir dessa concepção, a gestão ambiental torna-se prática indispensável ao processo de transformação da realidade com vistas ao desenvolvimento sustentável, tendo no zoneamento ecológico-econômico o instrumento mais importante de sua viabilização. A gestão ambiental territorial pressupõe a adoção do zoneamento ecológico-econômico e volta-se, centralmente, para a produção sem rompimento da estabilidade territorial com base nos princípios da viabilidade ambiental e do uso racional dos recursos. Traz como proposta inovadora a indução a ações preventivas em contraposição a concepções corretivas e reparacionistas mais associadas a óticas estritamente setoriais (PP/G7, MMA,1997).

O zoneamento ecológico-econômico vem, antes de mais nada, sendo colocado como instrumento técnico de informação sobre o território, essencial ao planejamento da ocupação racional e ao uso sustentável dos recursos naturais. As informações integradas em uma base geográfica (bacia hidrográfica, município, região) classificam o território segundo as potencialidades e condições de vulnerabilidade, prestando-se à racionalização da ocupação de espaços e ao redirecionamento de atividades, subsidiando estratégias e ações do planejamento com vistas ao desenvolvimento sustentável. Segundo o programa de Zoneamento Ecológico-Econômico para a Amazônia Legal, a finalidade do zoneamento efetuado nesses moldes é dotar o

Governo de bases técnicas para espacialização das políticas públicas visando à ordenação do território (BECKER,1996).

Vem, também, o zoneamento ecológico-econômico sendo considerado um importante instrumento político de regulação do uso do território e de otimização de políticas territoriais. Ao informar a tomada de decisão para gestão do território, possibilita a construção de parcerias entre esferas de governo e entre estas e o setor privado e a sociedade civil e integra políticas públicas em um base geográfica, aumentando, deste modo, as possibilidades de decisões políticas eficazes.

Ainda como concepção, o zoneamento ecológico-econômico seria um instrumento do planejamento e da gestão do território com vistas ao desenvolvimento regional segundo critérios de sustentabilidade e, pelo fato de se referenciar a contextos geográficos concretos, objetos de implementação de políticas integradas territorialmente, seria um instrumento mais ágil do que aquele associado ao tratamento setorial das políticas públicas. Para sua viabilidade, o zoneamento ecológico-econômico pressupõe legislação específica e um modelo de gestão que assegure a participação dos diferentes parceiros no processo de reconstrução da realidade sócio-territorial, já que a organização da sociedade civil e os rearranjos institucionais associados à globalização e à redefinição do papel do Estado são marcas do contexto político-social que conduziu à gestão descentralizada associada, hoje, ao desenvolvimento sustentável.

Se, tecnicamente, justificava-se o planejamento em bases descentralizadas pela necessidade de informações precisas sobre os lugares, referentes a um amplo espectro de variáveis econômicas, ecológicas, políticas e ambientais, em termos políticos, colocava-se, claramente, a superação de um planejamento em bases meramente econômico-administrativas para alcance de um patamar no qual o desenvolvimento fosse uma construção a partir da organização da sociedade com base em novas relações de poder e não uma concessão ou dádiva dos governantes. A prática da gestão do território viabilizaria o planejamento a partir de decisões compartilhadas dos diferentes atores interessados no processo de transformação das unidades espaciais resultantes do zoneamento ecológico-econômico.

O reforço da escala local de planejamento a partir da Constituição de 1988, ampliadora do papel dos Estados e municípios na gestão ambiental não

se expressou, contudo, de forma ágil, no rearranjo institucional requerido para a elaboração de legislação e de regulação pertinentes, sendo altamente diferenciado o grau de estruturação alcançado pelas diferentes Unidades Federadas, com evidentes rebatimentos sobre o grau de participação dos segmentos da sociedade civil organizada. Tal rearranjo institucional é fundamental à viabilização dessa participação para legitimar o caráter minimamente normativo do zoneamento ecológico-econômico, sendo relevante ressaltar o desafio da questão institucional quando se toma em conta a complexidade de envolvimento dos municípios que são a própria expressão do local e que, por isso mesmo, devem ter assegurada a participação dos diferentes segmentos sociais de interesse.

## **2 - Algumas questões relevantes para pensar o desenvolvimento sustentável**

Neste momento é pertinente colocar em foco que tão importante quanto considerar as linhas gerais da concepção de propostas, por natureza, polêmicas como as de desenvolvimento sustentável, gestão descentralizada do território e zoneamento ecológico-econômico é levantar algumas questões que podem não só chamar a atenção para a complexidade de propostas que a visão oficial tende a simplificar como, também, induzir à revisão de rumos aparentemente incompatíveis com a concretização dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

O zoneamento ecológico-econômico traz, muitas vezes em sua metodologia, a consideração de sistemas naturais e sócio-econômicos que devem ter suas matrizes de dados espacializados integradas em algum momento da elaboração do zoneamento. Parece, então, que se configura, no início do processo, a dissociação entre meio físico e organização sócio-econômica e o risco de ver esta última analisada e interpretada segundo a mesma ótica e os mesmos procedimentos de produção de inventários exaustivos dos componentes do sistema físico.

Reconhecendo a dificuldade de superar o dualismo Sociedade/Natureza, parece, contudo, oportuno ressaltar a necessidade de empenho na construção de um método que não conduza à perspectiva dualística. Entendendo-se o espaço como um sistema de valores em permanente transformação é possível que se dilua a visão dualística Sociedade/Natureza, já que a sociedade, ao agir sobre o espaço, não o fez sobre objetos como realidade física, mas como objetos sociais já valorizados, aos quais ela impõe ou oferece um novo valor, num processo dialético espaço/sociedade, esta última agindo sobre ela própria e não exclusivamente sobre a materialidade (SANTOS,1996).

Se tanto a concepção de desenvolvimento sustentável quanto a proposta de gestão do território privilegiam a valorização das diferenças e das potencialidades locais, não sendo, portanto, modelos aplicáveis indistintamente a todos os lugares, a metodologia do zoneamento ecológico-econômico deveria ter assegurada a propriedade de não ser igualmente aplicável a diferentes

segmentos territoriais, independentemente das questões espaciais/ambientais que neles se configurem.

Quando a concepção e a elaboração dos zoneamentos ecológico-econômicos aparecem contaminadas não só pela consideração dissociada da natureza e da sociedade mas, também, pela sua análise segundo os mesmos procedimentos e se, adicionalmente, ocorrer o distanciamento com relação às especificidades da problemática ambiental dos recortes territoriais aos quais se referenciam, fica comprometida sua legitimidade como instrumento orientador de ações, por estar sendo desprezado o caráter político e estratégico inerente à ordenação territorial.

Parece oportuno resgatar que o zoneamento ecológico e/ou ambiental insere-se nos meios técnicos orientadores de procedimentos de organização do espaço desde o início da década de 1970, tendo a decisão de realizar o zoneamento ecológico-econômico para o País e, especialmente para a Amazônia, no fim dos anos 80, no âmbito do Programa Nossa Natureza não só recolocado em pauta o instrumento técnico do zoneamento, como possibilitado o reconhecimento de que as metodologias de zoneamento ecológico-econômico privilegiavam os dados essencialmente ecológicos em detrimento das variáveis sócio-econômicas, tendo, por isso mesmo, ficado, por longo tempo, em plano secundário, os procedimentos de zoneamento. O empenho em enfatizar o caráter imprescindível das variáveis sócio-econômicas não foi, entretanto, suficiente para garantir uma via metodológica que rompesse com a concepção dualística prevalecente (PP/G7, MMA, 1997).

Ressalta-se, também, o fato de que o zoneamento ecológico-econômico vem sendo considerado aplicável a áreas em processo de ocupação ou não ocupadas, sendo tomada como restrita sua aplicabilidade a áreas de ocupação e economia consolidadas, na visão de que, nas primeiras, as atividades econômicas seriam induzidas pelas condições ambientais, enquanto que, nas segundas, o zoneamento ecológico-econômico serviria a processos de recuperação de áreas degradadas (PP/G7, MMA, 1997), o que transmite uma concepção divorciada de espaço/sociedade e resgata a posição dos aspectos naturais como fortemente condicionantes das atividades humanas.

Considera-se importante trazer à discussão esses aspectos metodológicos apontados no campo do zoneamento ecológico-econômico, na medida que é o sistema de questões levantadas que define o campo de

conhecimento sendo, portanto, comprometedor da própria noção de desenvolvimento sustentável uma via de construção de instrumentos que ignore os avanços reorientadores do esquema conceitual-teórico no campo do desenvolvimento sustentável, surgidos a partir de visões alternativas que incorporam a vertente das relações sociais e a dimensão política associada ao confronto de territorialidades. Importante, também, seria superar os desencontros freqüentemente constatados entre enunciados mais estritamente ligados a critérios de construção de conhecimento e outros mais diretamente vinculados à orientação de ações e condicionados a interesses e valores mais imediatos e perpassados pela questão do poder.

Cabe, também, colocar em debate a questão da escala local profundamente valorizada no contexto do fortalecimento tanto dos movimentos sociais, quanto da gestão descentralizada do território. Modelos alternativos de desenvolvimento assentados na escala local têm sido apresentados sob a alegação da incapacidade de os modelos vigentes lidarem com os problemas da pobreza e da sustentabilidade. Alguns são apresentados como ideologias questionadoras do desequilíbrio social, econômico e político, propondo-se ao fortalecimento sócio-político e ao reequilíbrio da estrutura de poder na sociedade com valorização da participação democrática de base local (FRIEDMANN,1992).

Ainda que se questione que as escalas locais possam ser tomadas como elementos motores de transformação social, deve-se reconhecer que a sustentabilidade, tratada em bases locais, comporta, com muito mais possibilidade, a vertente recente de consideração do desenvolvimento sustentável como caminho de preservação de formas sociais pouco integradas à dinâmica moderna e de inclusão de segmentos sociais à margem da construção da cidadania.

No sentido de contextualizar a valorização da dimensão local importa ressaltar que, particularmente nos países periféricos, a escala local está presente nos programas de Governo, nos relatórios de organismos internacionais do Sistema das Nações Unidas, nas propostas e na atuação das organizações não governamentais e, mesmo, no aval das agências internacionais bilaterais ou multilaterais de crédito para o desenvolvimento (AROCENA,1988).

Convergingo para a expressão crescente da escala local, em detrimento das visões macro de tratamento da questão do desenvolvimento, colocam-se, sem dúvida, as evidências e, sobretudo, as afirmações quanto ao esgotamento do papel do Estado como propulsor do desenvolvimento, a valorização da sociedade civil nas escolhas e nas ações de condução do processo de desenvolvimento, o reconhecimento da relevância de estratégias de sobrevivência e do setor informal na estrutura das economias em desenvolvimento e a posição de reafirmação da heterogeneidade como realidade a preservar frente a tendências homogeneizadoras (CORAGGIO,1988). Como reação que expressa a determinação de reconsiderar a via globalizadora molda-se a percepção de tomar o local como dimensão mais próxima à realidade e de firmar a rejeição às análises macro que não conteriam a riqueza integrante da dimensão local.

Em diferentes tendências ou propostas de desenvolvimento, que visam a dar conta dos problemas que configuram a questão sócio-ambiental dos países periféricos, identifica-se a marca da dimensão local sob o argumento de que nela estariam presentes aspectos que não seriam a simples reprodução, em escala local, das determinações globais reestruturadoras da ordem mundial (AROCENA,1988).

A defesa e a utilização da escala local associam-se, com freqüência, à desqualificação da dinâmica de ampla escala e ao distanciamento com relação à compreensão da escala de desenvolvimento e de operação da tecnologia contemporânea e de reorganização das forças econômicas. Por outro lado, tem faltado à consideração da dimensão local a explicitação dos critérios de delimitação do local segundo os aspectos culturais e sócio-econômicos estruturadores do sistema local de relações de poder para garantia da eficácia das ações de intervenção com vistas ao desenvolvimento em bases sustentáveis.

Emergindo a partir de um contexto de crise tanto de recursos financeiros, quanto de propostas viáveis de alcance do desenvolvimento econômico e social, o movimento de substituição de formulação de políticas de caráter nacional para o desenvolvimento a partir de grandes diagnósticos supostamente focalizadores da multifacetada realidade pela valorização de propostas centradas na dimensão local, em microgrupos e em ações concretas de âmbito espacial restrito é apropriado, como fundamento ideológico, pelos

países que se empenham em reduzir as funções do Estado e anular estruturas criadas em décadas anteriores para suporte de ações oficiais de promoção do desenvolvimento.

Costuma-se, nesse sentido, levantar a crítica de que o envolvimento das comunidades locais e sua integração a projetos de sustentabilidade tem sido muito mais assimilado à responsabilização da população local pela gestão dos recursos naturais do que entendido como potencialmente orientador de modelos alternativos de desenvolvimento.

Persiste, contudo, a polêmica quanto à excludência ou não entre valorização da dimensão local e um contexto de Estado condutor do processo de desenvolvimento. É forte a posição de que a centralização como fenômeno sócio-organizativo tenha conduzido à desvalorização do local, embora seja, também, procedente a afirmativa de que ações de fortalecimento da dimensão local centradas nas questões da pobreza e da sustentabilidade pressupõem um Estado forte que sustente um modelo alternativo de desenvolvimento elaborado a partir da reflexão acerca da incapacidade de os modelos disponíveis lidarem, adequadamente, com esses tipos de questão.

Alimentando a discussão, argumenta-se que a descentralização das ações do planejamento, a autonomia política e a valorização da escala local não vêm provocando, como regra, a promoção do controle efetivo das condições de reprodução das comunidades locais e a elevação da qualidade da participação popular no processo de desenvolvimento. É neste sentido que ganha fundamento a contestação de que o desenvolvimento e a democracia, por se constituírem e se afirmarem como grandes questões nacionais, não se prestariam a ser encaminhados segundo esquemas de soluções locais e a ser tratados de acordo com os tipos de recortes que vêm sendo propostos.

Numa outra vertente é importante ressaltar que, a partir do momento em que a valorização da diversidade vem se afirmando enquanto tendência contemporânea, parece contraditório que a implementação efetiva de propostas de desenvolvimento via ação local venha privilegiando âmbitos territoriais socialmente homogêneos, permanecendo, então, o desafio de definir recortes territoriais agregadores de formas sociais diversificadas e de múltiplos atores sociais com vistas a tratar a questão da biodiversidade.

Cabe, a propósito, lembrar que, pautado pelos aspectos que regulam os rumos das comunidades locais na atualidade, quais sejam os de inserção/não

inserção no processo de globalização/fragmentação do espaço econômico e do grau de participação na descentralização do poder político, o movimento ambiental catalizou as grandes questões contemporaneamente colocadas em torno da escala local. Difundindo com sucesso a idéia do pensar globalmente para agir localmente ao creditar, às formas locais de organização, a preservação da vida no Planeta e depositando na sociedade civil o encaminhamento das soluções das questões que denuncia, o movimento ambiental reafirma o paradigma da valorização das diferenças específicas a cada lugar como garantia da diversidade social e físico-biótica na Terra.

Nesse sentido, superando os limites da abordagem de corte geracional contemplada no Relatório Brundtland, o conceito de desenvolvimento sustentável alinha-se a uma abordagem mais comprometida com o bem estar social, associada a uma estratégia de desenvolvimento integradora da escala local, na qual a questão ambiental tem a ver, antes de tudo, com o respeito à condição humana.

### **3 - Um foco na sustentabilidade da Amazônia**

Constituindo-se a Amazônia no exemplo mais expressivo da crise ambiental associada à reestruturação territorial, ela vem polarizando um debate que se direciona tanto para as contradições estabelecidas entre processos de elaboração territorial e sustentabilidade das formas de organização espacial e dos recursos naturais, quanto para os desencontros identificados entre as formulações em nível técnico e o âmbito da decisão política.

Sendo vasto e polêmico o campo de discussão aqui levantado – desenvolvimento sustentável, gestão do território e zoneamento ecológico-econômico – as questões a serem focalizadas dizem respeito a frações do espectro da problemática envolvida, no que toca, mais especificamente, aos obstáculos à viabilização de um novo modelo de desenvolvimento.

Chama a atenção, inicialmente, o fato de a noção de desenvolvimento sustentável vir mostrando capacidade de se desdobrar em tantos conteúdos quantos são os interesses envolvidos no âmbito nacional e internacional. Instâncias de governo, setor privado e organizações não governamentais associam diferentes valores e idealizações à noção de sustentabilidade, o que

resulta no fato de projetos extremamente diferenciados parecerem exibir objetividade e estarem ancorados na mesma noção.

Nessa perspectiva, tendências que se delinearam na última década do século XX e que se colocaram na contramão da pretendida sustentabilidade pareceram se inscrever no projeto governamental de desenvolvimento sustentável. A transformação de florestas nacionais em áreas a serem exploradas pela iniciativa privada, enquanto proposta do Governo Federal, gerou forte polêmica entre os ambientalistas e no Congresso Nacional, embora o Governo tenha alegado que a privatização das florestas se destinaria a estancar o intenso desmatamento provocado pela não menos polêmica instalação, na Amazônia, de empresas madeireiras da Malásia.

O que parece grave é que, sob a aparente divergência de conceitos de sustentabilidade, o potencial madeireiro da Amazônia esteja sendo comprometido, assim como o potencial biogenético, este através de pontos de coleta de extratos vegetais, pertencentes a laboratórios estrangeiros, justamente num momento de revalorização da Natureza e de redefinição de estratégias de sustentabilidade dos recursos naturais, em nível mundial.

Entre as tendências que se vêm afirmando ou esboçando na Região Amazônica que poderão conflitar com um projeto de desenvolvimento sustentável em sua concepção de sustentabilidade dos recursos naturais e de formas diversificadas de apropriação e uso do território está, sem dúvida, a retomada dos investimentos em infra-estrutura previstos na política dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento que serviriam à expansão de atividades econômicas voltadas para a exportação.

Com efeito, a mobilização de investimentos públicos e privados sem um enunciado claro acerca das ações previstas para as grandes extensões entre os eixos que serão tornadas acessíveis com as obras de infra-estrutura e, adicionalmente, a ausência de articulação explícita da criação de infra-estrutura a projetos, instrumentos ou ações já legitimados sob a ótica do desenvolvimento sustentável – a exemplo do Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais no Brasil e do Zoneamento Ecológico-Econômico – levantam a questão dos rumos da sustentabilidade regional, em face da tendência de reprodução do padrão de crescimento econômico desconsiderador das especificidades dos ecossistemas e dos fundamentos da sustentabilidade.

Um outro aspecto importante a focalizar, no âmbito da viabilização de um projeto de sustentabilidade na Amazônia, é o fato de a redefinição da questão regional estar emergindo a partir da dinâmica da globalização que vincula forças locais a movimentos de âmbito global apoiados por grandes potências, organismos financeiros ou entidades ambientalistas internacionais. Diluem-se os mecanismos, de âmbito regional, de construção da realidade sócio-espacial, de modo a tornar as ações planejadas de intervenção, com vistas ao desenvolvimento sustentável, contingenciadas pela articulação dos processos de ampla escala com as instâncias locais. As propostas de gestão territorial, centradas na dimensão política valorizadora da diversidade sócio-cultural encontram as dificuldades do conflito com os valores que nortearam a organização espacial recente.

Propostas no campo da sustentabilidade do desenvolvimento da Amazônia têm, também, que passar pela vertente da questão ambiental associada aos conflitos inerentes à construção de uma malha de territorialidades ligada à atuação do setor público e à ação privada. Uma possibilidade a considerar seria a de definir formas modernas de gestão com base na malha de territorialidades, reconhecendo, desse modo, os fundamentos sócio-políticos e técnico-econômicos da problemática territorial e integrando, assim, à sustentabilidade dos recursos naturais, a sustentabilidade de formas sociais diferenciadas (AJARA, 1996).

A definição de formas de gestão guiadas por uma estratégia de sustentabilidade abrange, também, no contexto da moderna fronteira, o desafio da problemática da superposição, muitas vezes conflitiva, da malha de territorialidades com a malha político-administrativa, com a malha federal/ambiental – reservas extrativistas, ecológicas, indígenas – e com a malha ilegal relacionada a atividades no campo da contravenção. Ainda no contexto atual da fronteira é importante para uma estratégia territorial de sustentabilidade, tanto dimensionar o papel das cidades como pontos de redes de grande significado na organização e condução da sociedade, quanto contemplar o urbano enquanto expressão da complexidade do espaço social.

A questão do papel das cidades no âmbito das modernas formas de intervenção e de gestão do território está articulada com a questão federativa que lida com a problemática da convivência das instâncias da hierarquia político-administrativa num cenário de recontextualização da oposição

centralização/descentralização, de complexidade aumentada pela construção da malha federal/ambiental e pela articulação direta do nível local com agências internacionais de crédito. Acredita-se que um novo pacto federativo possa atender à complexidade da organização territorial e às especificidades da ação planejada.

O retardamento da viabilidade de um projeto abrangente de sustentabilidade, tanto em termos espaciais, quanto em nível de segmentos sociais envolvidos tem, aparentemente, se associado à prioridade que vem sendo conferida à questão macroeconômica e financeira, tirando do foco da ação efetiva a questão sócio-ambiental. Ultrapassando a questão da prioridade conferida à crise ambiental coloca-se, contudo, a contradição entre os efeitos excludentes da tendência globalizadora operante em âmbito econômico-financeiro e as propostas que emergem do debate mundial acerca da construção de um modelo de desenvolvimento sustentável do ponto de vista sócio-ambiental.

De fato, o contexto atual de construção econômico-social-territorial pode ser tomado como globalizador porque a todos vem englobando segundo diretrizes formatadas no quadro mundial de hegemonia, que aprofunda as assimetrias, e não pelo fato de que possa garantir aos participantes do movimento de globalização condições eqüitativas de desenvolvimento sustentável.

Não sendo, até hoje, suficientemente abrangentes os projetos e nem amplamente visíveis os resultados de ações voltadas para o desenvolvimento sustentável na Amazônia, legitimam-se as suposições de que o desenvolvimento regional sustentável tenha um caráter puramente retórico ou de que a proposta de sustentabilidade se resuma a enclaves setoriais ou espaciais, num contexto mais amplo de uma realidade regida pela conhecida dinâmica vigorante que aprofunda os mecanismos da exclusão social, esta hoje assimilada à própria questão ambiental.

Com efeito, paralelamente à reprodução, na Região, de questões estruturais – concentração de renda, bolsões de pobreza, urbanização sem acesso à cidadania e exclusão social – reafirmam-se paradoxos de formação de contingentes de excluídos das terras de produção agrícola e/ou de garimpo, num território cuja extensão e riqueza em recursos são marcas fundamentais. Permanecem, então, em pauta as contradições derivadas da ocupação

regional contemporânea e o desafio da busca da sustentabilidade num ambiente de processos estruturadores da economia, do território e da sociedade aparentemente negadores dessa possibilidade.

## 4 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AJARA, C. A abordagem geográfica: suas possibilidades no tratamento da questão ambiental. In: Geografia e Questão Ambiental. Mesquita, O.V. e Silva, S.T. (org.). Rio de Janeiro, IBGE. 1993, p. 9 -12.

AJARA, C. Os processos recentes de ocupação, expansão e apropriação das fronteiras amazônicas e suas implicações econômicas, sociais, ambientais e políticas. In: A pesquisa Social na Amazônia: Avanços, Lacunas e Prioridades. Recife. Ed. Massangana, 1996. p.16 - 30.

AROCENA, J. Discutiendo la dimension local. Cuadernos del Centro Latino Americano de Economia Humana (CLAEH), 45-6, 1988, p. 7 - 16.

BECKER, B. K. Redefinindo a Amazônia: o vetor tecno-ecológico. In: Brasil: Questões Atuais de Reorganização do Território. Rio de Janeiro, Ed. Bertrand Brasil, 1996. p.223 - 244.

CORRAGIO, J. L. Poder local, poder popular. Cuadernos del Centro Latino Americano de Economia Humana (CLAEH), 45-6, 1988, p.101 - 120.

COSTA, W. M.C. Centralização e Gestão Democrática do Território: uma Oposição? In: Tecnologia e Gestão do Território. Becker, B.K., Miranda, M., Bartholo Jr, R.S., Egler, C.A.G. (org.). Rio de Janeiro, Editora UFRJ. 1988, p. 99 - 120.

FRIEDMANN, J. Empowerment. The Politics of Alternative Development. BlackWell. Cambridge MA & Oxford UK, 1992, 196p.

GUIMARÃES, R. P. O Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Becker, B.K. e Miranda, M (org.). Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 1997, 496 p.

PP/G7 – MMA [PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DE FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Recursos Naturais e da Amazônia Legal, Secretaria de Coordenação da Amazônia Legal]. Brasília, 1997. 165p.

SANTOS, M. A Natureza do Espaço (técnica e tempo - razão e emoção). São Paulo, Ed. Hucitec, 1996. 308p.

WILBANKS, T. J. Sustainable Development. Annals of the Association of American Geographers, 84 (4), 1994, p. 541 - 556.