



Revista ADM.MADE

Revista do Mestrado em Administração e
Desenvolvimento Empresarial - Universidade
Estácio de Sá

Revista ADM.MADE, ano 9, v.13, n.2, p.5-15, maio/agosto, 2009

Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial da Universidade Estácio de Sá - Rio de Janeiro (MADE/UNESA). ISSN: 1518-9929

Editora responsável: Isabel de Sá Affonso da Costa

Organizador do volume temático: Lamounier Erthal Villela (MADE/UNESA)

Desenvolvimento Territorial e a Gestão Ambiental*

Mario Lucio Ávila¹

Silvia Regina Starling Assad Ávila²

Artigo recebido em 11/08/09. Aceito em 29/10/09. Artigo submetido a avaliação *double blind*..

* Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada e publicada nos Anais do III Enapegs - Juazeiro/BA-Petrolina/PE, maio de 2009.

¹ Mestre em Administração Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras (PPGAD/UFLA). Doutorando em Desenvolvimento Sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFET-GO). Endereço: Quadra 03, conjunto F, casa 25 - CEP: 73030-036 - Sobradinho - DF. E-mail: iapecmario@gmail.com.

² Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Mestranda em Agronegócios pelo Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade de Brasília (PROPAGA/UnB). E-mail: iapecmario@gmail.com.

Desenvolvimento Territorial e a Gestão Ambiental

O processo de descentralização da gestão ambiental é discutido neste texto com duas vertentes principais de discussão: a abordagem dos municípios, enquanto entes federativos co-responsáveis pela gestão ambiental, e a abordagem dos territórios. Considerando as perspectivas legais e institucionais, o texto discute a eficiência das cidades ou dos territórios, e discute os principais instrumentos para a gestão ambiental. Esta análise é feita de maneira comparativa, entre cidades e territórios, tendo, como quadro de referência, as discussões de Dietz et al. (2003), sobre governança e descentralização na gestão de recursos comuns, e as vertentes institucionais, humanas e orçamentárias que norteiam as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Conclui-se que ambas as dimensões podem contribuir, embora necessitem de mais estudos (capacitação, ajustes institucionais, legais e orçamentários) para a gestão ambiental local.

Palavras chaves: gestão ambiental; cidades; territórios.

Keywords: environmental management; cities; territories.

Local Development and Environmental Management

The environmental management decentralization process is discussed in this paper with two main strands of discussion: the municipal approach, which considers the municipalities and the federal government as co-responsible for environmental management, and the territory approach. Considering the legal and institutional perspectives, the paper discusses the managerial competence of the cities and localities and the main instruments available for the environmental management. Comparing cities and localities, the analysis is centered on both Dietz et al (2003) discussions about governance and decentralization in the management of common resources and on the institutional, human and budgetary lines of action that guide the public policies for rural development in Brazil. The conclusion is that both municipality and locality governance can contribute. However, their managerial competence needs to be strengthened by training in managerial skills and institutional, legal and budgetary adjustments must be implemented for an effective local environmental management.

1. Introdução

Este texto pretende apresentar uma análise sobre a política de desenvolvimento territorial, instituída no Brasil pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, por meio das ações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, criada em 2003 e ordenadora dos recursos do Pronaf Infraestrutura - Proinf.

Apesar de recente, a proposição da SDT pretende alterar o recorte considerado nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural. De uma escala setorial, destinada aos agricultores familiares, a orientação preconizada a partir de então passa a ter um recorte espacial. Aqui entende-se o território como a concepção mais adequada para a consideração de desenvolvimento dos propósitos das sustentabilidades ambiental, social, política e econômica das regiões. No entanto, as análises mais recentes apontam limitações e possibilidades desta nova concepção, sobre as quais iremos nos apoiar para esta breve análise.

A proposição deste estudo é discutir a contribuição da abordagem territorial para a construção do desenvolvimento, e, em especial, as contribuições para as questões

ambientais. O texto estrutura-se em duas etapas. Na primeira apresentam-se algumas perguntas e considerações acerca dos alcances da política de desenvolvimento territorial, das limitações e dos problemas observados por diversos autores. Em seguida, entendendo que as dimensões da sustentabilidade (ambiental, social, econômica e política) devem ser objeto de análise, aprofundamos os esforços nas possibilidades e nas limitações da questão ambiental no contexto local.

Esta análise é feita de maneira comparativa, entre instâncias locais de decisão (cidades) e os novos recortes de políticas públicas (territórios). Tem, como quadro de referência, as discussões de Dietz et al. (2003) sobre governança e descentralização na gestão de recursos comuns, e as vertentes institucionais, humanas e orçamentárias que norteiam as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.

Para efeito das discussões aqui apresentadas, entende-se gestão ambiental como o conjunto de ações envolvendo políticas públicas, setor produtivo e comunidade, visando ao uso racional e sustentável dos recursos ambientais. Estas ações podem ser de caráter político, legislativo, executivo, econômico, científico, de formação de recursos humanos, de geração de informação e de articulação entre estes diferentes níveis de atuação (RODRIGUES FILHO, 2007).

2. Política de Desenvolvimento Territorial

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf surgiu em 1995 com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar como categoria social, oferecendo financiamento (custeio e investimento), promovendo capacitação, e proporcionando infraestrutura social e econômica a municípios e regiões fortemente vocacionados à agricultura familiar (TONNEAU; SABOURIN, 2007). No início, o Pronaf se dividia em duas linhas principais: crédito aos agricultores e apoio a infraestruturas coletivas por meio de subvenções aos municípios. Hoje, há ampliações de beneficiários e a diversidade de atores é atendida.

Com o surgimento da SDT, em um contexto onde o governo brasileiro passa a nortear suas políticas públicas de desenvolvimento regional pelo enfoque territorial - especialmente aquelas voltadas para o rural e a agricultura familiar - o Pronaf Infraestrutura deixou de ser municipal e passou a ser de abrangência territorial.

Segundo o Sistema de Informações Territoriais (SIT/SDT), 126 territórios estão constituídos formalmente junto à SDT hoje, em graus diferentes de animação e de mobilização, bem como de autonomia. A gênese de cada um deles tem sua trajetória particular e constituem histórias que se confundem com a indução proposta pela SDT em maior ou menor grau. Em alguns casos a origem é apenas mais uma instituição necessária para operacionalizar contratos com a esfera federal, em outros representam verdadeiras identidades geográficas, produtivas e culturais. Diversos estudos têm sido promovidos para estudar estes novos espaços (ABRAMOVAY et al. 2006; FAVARETO, 2006; SCHNEIDER, 2004; TONNEAU; SABOURIN, 2007).

Diante dessa heterogeneidade de realidades, algumas perguntas sobre a política da SDT são enunciadas e as respostas ainda não são unânimes. Abramovay et al. (2006), lançam questionamentos sobre a política, buscando, por meio desta análise crítica, promover e estimular o debate sobre o tema. Para eles, a primeira pergunta que permite ampliar a discussão é se esta é uma política que favorece a melhor utilização dos recursos

específicos – naturais, culturais e sociais – por parte dos principais protagonistas do desenvolvimento das áreas rurais. Ou, ao contrário, se promove o uso de recursos genéricos, indiferenciados, que dificilmente marcam a ligação entre a reprodução social e o território no qual ela se enraíza.

Diante desse questionamento, argumentam os autores, não é possível esperar que apenas o fomento de atividades por parte de políticas públicas vá mudar o comportamento dos atores no curto prazo. As mudanças esperadas devem ser analisadas num horizonte de médio e de longo prazos. Portanto, esta pergunta ainda deve ficar sem resposta.

Uma segunda questão apontada procura compreender se a política oferece, aos atores sociais, incitações que os conduzam a adotar posturas inovadoras em suas práticas e relações cotidianas. Ou, ao contrário, se seus incentivos estimulam a perpetuação de relações com mercados já conhecidos, práticas consagradas que dificilmente trarão as marcas das mudanças comportamentais que caracterizam o processo de desenvolvimento.

As observações empíricas e as constatações dos autores que estudam a temática do desenvolvimento territorial apontam respostas distintas a esta questão, apesar do ceticismo ser maior que o otimismo. A inovação, para Tonneau e Sabourin (2007), depende tanto de efeitos e de resultados de organizações ancoradas no território, como da injeção de recursos externos. Porém, apesar dos modismos, não devemos apenas adotar novas palavras para velhas práticas.

Os autores questionam se a política em estudo estimula a aparição de instituições voltadas à resolução de problemas, cujo traço central é a flexibilidade no planejamento e a aprendizagem organizacional. Ou ao contrário, se adota padrões organizacionais em que a participação social tem, como contrapartida, a rigidez nas relações entre os atores, a monotonia nos projetos que elaboram, e o fechamento ao que ensinam experiências similares em outras regiões do País.

Nada indica uma forma de cooperação entre diferentes organizações capaz de redefinir a maneira como os próprios atores se inserem socialmente e alterar seus comportamentos. Os sistemas de governança implantados a partir da mudança na política da SDT não sinalizam comportamentos novos aos atores. As evidências mostram antigas organizações fazendo discurso territorial, defendendo seu próprio território e consolidando antigas práticas com outras roupagens.

Organizações pró-desenvolvimento são concorrentes e não colaborativas nas atividades do desenvolvimento. A lógica do poder e da busca por escassos recursos constitui um entrave aos arranjos locais favoráveis ao crescimento do empoderamento e da cooperação. Os mecanismos da política da SDT não favorecem a construção de formas de cooperação pelos atores sociais em torno de um projeto estratégico de desenvolvimento: apenas permite a acomodação de interesses diversos na repartição dos recursos.

Na lógica institucional abordada, a intervenção pública pulveriza-se em um sem número de pequenos projetos, que não têm ambição estratégica definida (ABRAMOVAY et al., 2006). Esta gestão por projetos contribui para isolar as ações do MDA daquilo que fazem os outros segmentos do Governo, mesmo quando se trata de práticas que vão interferir sobre as dinâmicas rurais.

A política não é traçada a partir de uma perspectiva definida de desenvolvimento rural, e sim com base na representação de um segmento importante das sociedades rurais, mas que certamente não é o único: os agricultores familiares. Trata-se de uma política setorial. Ela se volta muito mais à intenção de fortalecer a agricultura familiar do que ao desenvolvimento do meio rural.

O desenvolvimento territorial não é, no Brasil, uma política de caráter nacional. Ainda que os colegiados procurem reunir pessoas de várias instâncias governamentais, as ações dos mais importantes ministérios que se relacionam com o interior do País ignoram inteiramente a própria existência destes colegiados (ABRAMOVAY et al., 2006).

Uma discussão importante estabelecida refere-se à lógica clientelista das articulações entre prefeituras e União. Segundo aqueles autores, em 2005, metade do valor total dos projetos foi contratada por meio de emendas parlamentares. Isto mostra bem o quanto a lógica supostamente participativa encobre a prática clientelista de transferência de recursos públicos.

Outra importante constatação está nas amarras legais que impedem o colegiado territorial, ou os conselhos de firmarem parcerias com outras esferas públicas. Os colegiados definem os projetos a serem implementados no território, mas a contratação é formalizada por prefeituras, que não são comprometidas a prestar contas dos projetos, e nem mesmo a implementá-los.

Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural foram constituídos com o objetivo de possibilitar a participação das organizações sociais, no entanto, o poder efetivo sobre os projetos se concentra, na maioria dos municípios, nas mãos dos prefeitos.

2. 1. Primeiras conclusões da análise da política de desenvolvimento territorial

Diante dessas observações, dois obstáculos importantes se apresentam para a discussão: em primeiro lugar, o País não fez uma opção estratégica para estimular o desenvolvimento de suas regiões rurais nem de pautar, por este objetivo, um conjunto diversificado de políticas. Em segundo - mas não menos importante - o formato organizacional da política e seus mecanismos de governança estimulam uma abordagem setorial dos problemas, inibem a inovação e não conduzem a organizações voltadas à resolução de problemas e atuando por interação (ABRAMOVAY et al., 2006).

Nesta linha, Tonneau e Sabourin (2007) apontam a necessidade de construção de competências e de processos de aprendizagem que possam promover o desenvolvimento territorial. Para eles, a maior necessidade de capacitação está nos quadros governamentais, que precisam deixar de comandar e de centralizar para compor o quadro de aprendizagem conjunta.

Algumas conclusões prévias que podem ser tiradas desta análise é que a política brasileira de desenvolvimento territorial não pode pertencer a um ministério setorial, e que deve apoiar-se em organizações expressivas de diversos segmentos sociais importantes nas regiões rurais do País, e não apenas nas organizações ligadas à agricultura familiar (ABRAMOVAY et al., 2006).

Se o desenvolvimento territorial no Brasil ainda é um processo em construção e com espaços para aperfeiçoamento, seus alcances e limites também podem ser objeto de análises, inclusive do olhar mais detalhado sobre a questão ambiental.

3. Gestão Ambiental Local: Perspectivas Territoriais e Municipais

A constatação que o País é composto de muitas pequenas cidades e de que nelas está boa parte da biodiversidade do planeta, evidencia a necessidade da discussão proposta.

A questão central da discussão se concentra em compreender quais instrumentos de gestão ambiental podem ser de melhor maneira efetivados nos âmbitos municipal ou territorial. Há, nessa perspectiva, um desequilíbrio entre o real e o potencial. Cidades são legalmente entes federativos co-responsáveis pela tarefa, enquanto os territórios querem sê-lo.

A perspectiva adotada é aquela que compreende, assim, o conjunto de atividades, de instrumentos e abordagens, voltados para a conservação dos elementos dos ecossistemas e para a resolução de conflitos sócio-ambientais, especialmente quando existem alterações causadas pelo homem.

A manutenção da biodiversidade, da qualidade dos mananciais, da proteção dos recursos naturais, dos maciços verdes, das várzeas alagáveis, dos mangues e de outros, passa pela disputa de interesses dos diversos atores. Portanto, não deve ser vista de forma isolada, e a gestão ambiental é, dessa forma, requisito para o desenvolvimento com sustentabilidade.

Isso implica a consideração de varias dimensões (econômica, política, social, cultural, ambiental e institucional), as quais devem ser contempladas no seu conjunto e de forma interdependente, articuladas principalmente sob novos paradigmas que consigam superar a visão tradicional de gestão. Dentre essas possibilidades, a gestão ambiental compartilhada por entes federativos e a sociedade civil organizada (BRASIL, 2006) podem se constituir, superadas as limitações e os desencontros, na representação mais adequada para a gestão ambiental local.

3.1. Cidades e territórios na gestão ambiental descentralizada

No passado muita atenção foi dispensada aos problemas das grandes cidades da América Latina, porém pouco se conhece do grande número de problemas existentes nas pequenas e nas médias cidades. Apesar de parecer que as pequenas cidades apresentam problemas ambientais menos urgentes, o combinado estresse ecológico provocado pelas pequenas cidades em uma região pode ser maior que o de uma grande cidade (BRILHANTE, 2000).

Estudos recentes mostram que, apesar de o processo de urbanização na América Latina tender a concentrar a população em grandes cidades, boa parte da população urbana vive em pequenas e médias cidades. No Brasil, pelos dados da *Contagem da população 2007* (IBGE, 2007), a média de habitantes dos 5.564 municípios é de 33.068 habitantes. Apenas 36 municípios possuem acima de 500 mil habitantes pelos dados divulgados, o que equivale a 71% da população em cidades com menos de 500 mil habitantes.

A importância de se inserir a abordagem territorial na gestão ambiental local é evidente e urgente. No entanto, as competências legais apontam apenas os três entes federativos como responsáveis por estas tarefas:

A busca da sustentabilidade deve considerar a complementaridade que há entre esses espaços, o rural e o urbano, e ir além, considerando não somente o município, mas a região na qual está inserido. Embora as competências estejam organizadas a partir dos entes federativos – municípios, estados e União – esses recortes administrativos (municipal ou estadual) e o conjunto de atores organizados segundo esses recortes, não dão conta, de forma isolada, da manutenção do meio ambiente com qualidade, de forma sustentável. Os projetos nesse sentido devem, portanto, estudar os processos físico-naturais envolvendo uma área por vezes maior que a do município, inserindo nessa discussão sobre o rural a questão regional. (SAULE JR., 2004, p. 13)

As limitações desta visão compreendem diversos fatores, dentre eles instrumentos pouco adaptados aos limites de o que é rural ou urbano, ou, ainda, de o que pertence a este ou àquele município ou estado. Serras, rios, bacias hidrográficas, biomas e ecossistemas não respeitam limites arbitrários impostos pelo homem.

Apesar dos avanços dos conselhos, dos consórcios e de outros arranjos institucionais territoriais, a cidade ainda é o suporte imediato da ação pública maior no âmbito local. Portanto, nossa discussão será feita em escala local, buscando integrar cidades e territórios nas possibilidades de ação, sabedores de que a alçada territorial ainda é muito mais abstrata do que a municipal no aspecto legal.

Ciente que

[...] o rural não se resume ao agrícola; a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços que visam à promoção do desenvolvimento e que o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento (BRASIL, 2005, p. 07),

torna-se preciso entender os processos de desenvolvimento sob múltiplas dimensões - econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental - onde o meio ambiente é o ativo do desenvolvimento. Deve-se considerar o princípio da sustentabilidade e enfatizar a idéia de gestão sustentada da base de recursos naturais, assegurando sua disponibilidade também para as gerações futuras.

3.2. Descentralização da gestão ambiental

A formatação atual do Sistema Nacional de Meio Ambiente se deu no artigo 6º, da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, constituído pelos órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, “responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental”. O modelo de gestão definido na referida lei estimula a participação da sociedade civil, a cooperação e a interação dos organismos envolvidos com o controle e a promoção da melhoria ambiental.

Assim, em linhas gerais, conforme explicado por Marques (2006), apesar dos impasses no processo de descentralização, as competências estão definidas, mesmo que às

vezes com conflitos de gestão pelas alçadas e com lentidão no processo de descentralização:

Compete à União, através do Ministério do Meio Ambiente, e ao IBAMA, além de estabelecer as diretrizes da política ambiental para o País, atuar em assuntos de interesse nacional, transfronteiriços e que ultrapassem as divisas dos Estados, bem como administrar suas Unidades de Conservação. Por sua vez, aos Estados compete o acompanhamento das atividades com impactos ambientais, de caráter regional, nos limites de seu território e, por fim, aos Municípios, o controle das ações de impacto ambiental tipicamente local. (MARQUES, 2006, p. 21)

Em observância ao critério constitucional da autonomia e da responsabilidade compartilhada entre os entes federados, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) editou, em dezembro de 1997, a Resolução nº 237, regulamentando a atuação dos órgãos integrantes do Sisnama na execução do licenciamento ambiental. Essa resolução reafirmou os princípios de cooperação da política ambiental e buscou determinar e explicitar os critérios de competências correspondentes aos níveis de governos federal, estadual e municipal para a execução do licenciamento ambiental, com base nos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento.

Para tanto, os municípios devem estruturar-se para implementar seus sistemas de gestão ambiental em termos políticos, técnicos, tecnológicos e operacionais. É necessário que criem uma instância executiva (secretaria, departamento, entre outras) que seja responsável pelas atividades de gestão ambiental e que contemple um quadro técnico capacitado para responder pelas questões ambientais.

Para efeito de discussão de eficácia e de efetividade dos instrumentos de gestão ambiental local, concentraremos esforços no sentido de discutir alguns elementos, apontando possibilidades e limitações no contexto municipal ou territorial.

É importante evidenciar as limitações reais e as possibilidades virtuais. Ou seja, boa parte das limitações que alguns instrumentos possuem - seja nos âmbitos municipal ou territorial - estão relacionadas ao contexto atual de discussão, sobretudo os aspectos legais e institucionais; por outro lado, as possibilidades e potencialidades encontram-se muitas vezes no plano virtual, ou seja, apenas sinalizadas pelas evidências, mas sem comprovação empírica.

Há muitas divergências quanto aos instrumentos de gestão ambiental atuais, o que reforça ainda mais a discussão sobre a descentralização e a consideração dos aspectos locais e dos sistemas de produção de maneira singular na matéria. Neste sentido, Neumann e Loch (2002) estabelecem um diálogo sobre questão ambiental e o desenvolvimento rural, e questionam se há como compatibilizar gestão ambiental com agricultura familiar. Para eles, os instrumentos atuais, sobretudo de comando e de controle não são compatíveis com práticas perpetuadas ao longo das décadas pela agricultura familiar:

O fato de a gestão ambiental estar baseada essencialmente nos mecanismos fiscalizatórios e coibitivos, paradoxalmente, tem reflexos danosos para o desenvolvimento global da sociedade, em particular no meio rural. Agrava ainda mais a já precária situação de sobrevivência de grande parcela dos agricultores familiares do sul no país, por onerar o

processo produtivo agrícola e por não propiciar os elementos básicos que permitam ao público envolvido o cumprimento das obrigações. (NEUMANN; LOCH, 2002, p. 10)

Ainda segundo os autores, todo problema ambiental traz uma alta relação com as características ecológicas particulares do local onde ele ocorre. Sendo assim, as soluções propostas, necessariamente, deveriam preservar o vínculo com estas condições ecológicas particulares. Para eles, o fato de os agricultores serem minoritários em alguns espaços rurais - como no caso de Santa Maria (RS) - não os impede de serem majoritários na ocupação desses espaços e, portanto, de terem uma responsabilidade específica na sua gestão. Associado a isso, os instrumentos de gestão devem considerar as particularidades locais e culturais dos e nos sistemas de produção.

As possibilidades e potencialidades da gestão ambiental no espaço local estão relacionadas à conjunção de um ambiente institucional propício, democrático, participativo e, sobretudo experimentador. Neste contexto, a inovação e a criatividade são elementos importantes, bem como a governança.

A tarefa que foi proposta neste texto toca num tópico essencial na gestão ambiental brasileira: a descentralização e as competências dos espaços locais para realizar esta tarefa.

Não se pretende, dentre as conclusões deste trabalho, apontar qual o melhor espaço para a gestão ambiental local, uma vez que cidades e territórios têm contribuições e limitações no processo. As circunstâncias reais apontam para a cidade como o ente federativo capacitado para tal, e o território ainda está no plano virtual de possibilidades.

É necessário, portanto, um arranjo jurídico capaz de incorporar esta constatação, ampliando, aos territórios (representados por suas instituições), as perspectivas da gestão ambiental local.

Uma segunda conclusão deriva das evidências e dos estudos que apontam boa parte dos problemas sobre a esfera local ligados às questões gerenciais. Planos diretores e tantos outros estudos e planos se avolumam - no entanto, na prática, municípios pequenos não possuem corpo técnico qualificado para gerir e para implementar programas e projetos com dimensões múltiplas como exige a abordagem da sustentabilidade. O programa de Gestão Ambiental Urbana - Progau executado pela Cooperação Técnica Alemã - GTZ, pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - Ibam e pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, aponta quatro linhas de atuação para fortalecer a gestão ambiental urbana: Instrumentos de Gestão Ambiental Urbana, Metodologia de Gerenciamento de Projeto, Assistência Técnica, e Capacitação (PFEIFFER; MAGALHÃES, 2002). Na mesma linha, as estratégias da SDT para o fortalecimento dos territórios estão na capacitação dos atores sociais para a gestão, para o controle social e para a implantação de projetos.

Na esfera territorial, estas restrições podem ser mais facilmente suprimidas do que no âmbito municipal, principalmente pela maior disponibilidade de pessoas e pela facilidade de atrair novos talentos para trabalhar numa região pequena e não numa cidade pequena.

As evidências apontam a urgente necessidade de promover a gestão ambiental para um contexto de governança local, sobretudo pelo caráter de maior identidade, pelo sentimento de pertença e pela posse que as comunidades (cidades e territórios) possuem

em relação ao bem comum. No entanto, confirmando as conclusões, Weigand Jr. et al. (2003, p. 12) apontam que “[...] a abordagem territorial não venha simplesmente substituir as abordagens comunitária e local, mas sim complementá-las, integrá-las e fortalecê-las.”

Por fim, a questão tributária e orçamentária é outro aspecto relevante na discussão. Da maneira que está, há diversas exigências para os municípios e pouca contrapartida da União e estados – ou seja, não se altera a questão tributária e o fluxo de recursos.

A questão é urgente, entretanto as amarras legais ainda precisam ser desfeitas. Esta é uma das muitas críticas ao processo de descentralização feitas pelo trabalho de Marques (2006), apontando a descentralização para os municípios - muitas vezes despreparados para tal - daquilo que não dá retorno financeiro à União e aos estados.

É evidente que as limitações da abordagem territorial também se constituem em gargalos ao processo de gestão ambiental eficiente na esfera local, sobretudo as inovações individual e organizacional que não se consolidam por decreto.

Para que a abordagem ambiental se consolide no espaço territorial, as limitações da política da SDT devem ser suplantadas, bem como outras questões precisam ser resolvidas. Dentre elas destacam-se a capacitação de gestores públicos, a descentralização de direitos e deveres (e não só de deveres), além da superação dos entraves legais que restringem, aos entes federativos tradicionais, a perspectiva de colaborar na gestão ambiental.

Um longo caminho deve ser percorrido. Algumas pistas sugerem que as pesquisas apontem para diagnósticos mais precisos da ação coletiva, sobretudo a coordenação da ação e a dinâmica de inovação, além de se compreender como as instituições e os atores se posicionam neste novo jogo de forças e de poder.

Referências

- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R. S.; SCHROEDER, M. **O processo de constituição de territórios rurais**. São Paulo: FIPE/MDA: 2006. 282 p.
- BRASIL. Ministério Desenvolvimento Agrário. **Referência para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília: SDT/MDA, 2005. 29 p.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Gestão ambiental compartilhada: discussão - licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com características de impacto local e os critérios para o município exercerem a gestão ambiental**. Brasília: MMA, 2006. 9 p. Disponível <http://www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/gestao_ambiental_compartilhada_MMA.pdf>
- BRILHANTE, O. M. Gestão ambiental em pequenas e médias cidades da América Latina. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON WATER AND SANITATION, 2000, Cali. **Anais eletrônicos...** Cali, 2000. Disponível em <http://www.ihs.nl/downloads/IHS%20publications/staff/oBrilhante/Brilhante_%202000Gestao%20ambiental%20em%20cidades%20pequenas%20e%20medias%20da%20America%20Lantina.pdf> Acesso em 07 nov. 2007
- DIETZ, T.; OSTROM, E.; STERN, P. C. The struggle to govern the commons. **Science**, v.302, p.1907-1912, 2003.
- FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial**. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo/USP, São Paulo, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Contagem da população 2007**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>>.

MARQUES, J.R.N. Os impasses na integração e descentralização da Política Nacional de Meio Ambiente. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 15., Manaus. **Anais eletrônicos...** Manaus: CONPEDI, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_intern_publicacao_jose_roque_n_marques.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2007.

NEUMANN, P. S.; LOCH, C. Legislação ambiental, desenvolvimento rural e práticas agrícolas. **Ciência Rural**, Santa Maria, v.32, n.32, p. 243-249, 2002.

PFEIFFER, H.P.; MAGALHÃES, G. Desafios para o gerenciamento de projetos ambientais em municípios. In: IV ENCONTRO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS DO DF/I FORO LATINO AMERICANO DE PROJETOS EM GOVERNO, Brasília, 2002. **Anais...** Brasília, 2002

RODRIGUES FILHO, S. **Gestão ambiental: conceitos e conflitos**. Brasília: UNB, 13 mai. 2007. Palestra ministrada aos alunos do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília.

SAULE JR. N. A competência do município para disciplinar o território rural. In: SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (Org.). **O município e as áreas rurais**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. Série Cadernos Pólis, n.8. 64 p.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, n.11, p.88-125, 2004.

TONNEAU, J. P.; SABOURIN, E. **Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais**. Porto Alegre: Editora UFRGS. 2007. 321 p.

WEIGAND JUNIOR, R.; VIANA, C. F. G.; SHIKI, S. F. N.; DUNCAN, M.; ENEIAS, L. Experiências brasileiras de desenvolvimento territorial rural sustentável. In: FÓRUM INTERNACIONAL TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA, 1., Fortaleza, 2003. **Anais...** Fortaleza, 2003.