

DAPHNE DOMINGUES STIVAL

POLÍTICA SETORIAL DE MEIO AMBIENTE E O PROJETO CERRADO SUSTENTÁVEL
NO ESTADO DE GOIÁS (2010-2014): UMA PROPOSTA PARA AMPLIAR A EFICÁCIA

GOIÂNIA - GO
2016



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA – FCT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROFIAP



DAPHNE DOMINGUES STIVAL

**POLÍTICA SETORIAL DE MEIO AMBIENTE E O PROJETO CERRADO
SUSTENTÁVEL NO ESTADO DE GOIÁS (2010-2014): UMA
PROPOSTA PARA AMPLIAR A EFICÁCIA**

GOIÂNIA - GO
2016

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **Dissertação** **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Nome completo do autor: Daphne Domingues Stival

Título do trabalho: "POLÍTICA SETORIAL DE MEIO AMBIENTE E O PROJETO CERRADO SUSTENTÁVEL NO ESTADO DE GOIÁS (2010 - 2014): UMA PROPOSTA PARA AMPLIAR A EFICIÊNCIA"

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento **SIM** **NÃO¹**

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.


Assinatura do (a) autor (a)

Data: 29/07/2016

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

DAPHNE DOMINGUES STIVAL

**POLÍTICA SETORIAL DE MEIO AMBIENTE E O PROJETO CERRADO
SUSTENTÁVEL NO ESTADO DE GOIÁS (2010-2014): UMA
PROPOSTA PARA AMPLIAR A EFICÁCIA**

Linha de Pesquisa

Administração Pública: Gestão de políticas públicas

Orientador

Prof(a). Claudia Regina Rosal Carvalho

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Goiás como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**GOIÂNIA – GO
2016**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Domingues Stival, Daphne

Política setorial de meio ambiente e o projeto cerrado sustentável no estado de Goiás (2010-2014): uma proposta para ampliar a eficácia [manuscrito] / Daphne Domingues Stival. - 2016.
91 f.: il.

Orientador: Profa. Dra. Cláudia Regina Rosal Carvalho; co orientadora Dra. Eliane Moreira Sá de Souza.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Campus Aparecida de Goiânia, Programa de Pós-Graduação em PROFIAP, Goiânia, 2016.

Bibliografia.

Inclui siglas, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Descentralização. 2. Políticas setoriais. 3. Projeto Cerrado Sustentável. 4. Qualidade de vida. 5. Inclusão social. I. Regina Rosal Carvalho, Cláudia, orient. II. Título.

CDU 005



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA – FCT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROFIAP



DAPHNE DOMINGUES STIVAL

**POLÍTICA SETORIAL DE MEIO AMBIENTE E O PROJETO
CERRADO SUSTENTÁVEL NO ESTADO DE GOIÁS (2010-2014):
UMA PROPOSTA PARA AMPLIAR A EFICÁCIA**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP da Universidade Federal de Goiás, linha de pesquisa Administração Pública: Gestão de Políticas Públicas.

Goiânia, 31 de maio de 2016.

Profª. Drª. Eliane Moreira Sá de Souza
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora

Profª. Drª. Cláudia Regina Rosal Carvalho
Universidade Federal de Goiás (UFG)
Orientadora

Profª. Drª. Eliane Moreira Sá de Souza
Universidade Federal de Goiás (UFG)
Co-orientadora

Profª. Drª. Flávia Rezende Campos
Universidade Federal de Goiás (UFG)
Examinadora Externa

Profª. Drª. Daiana Paula Pimenta
Universidade Federal de Goiás (UFG)
Examinadora Interna

Resumo

A descentralização prevista pela Constituição Federal de 1988, em cumprimento às demandas da população, atinge as políticas setoriais de meio ambiente proporcionando atuação mais localizada com foco na eficiência da administração pública e atendimento de necessidades das populações tradicionais. Com vistas à preservação do cerrado, o estado de Goiás implementou o Projeto Cerrado Sustentável, em parceria com o Banco Mundial, visando seguir as diretrizes apresentadas pela Iniciativa Cerrado Sustentável do Ministério do Meio Ambiente. O objetivo deste estudo é analisar os resultados do Projeto em Goiás, observando suas falhas dentro do período em que esteve em funcionamento, 2010-2014, e realizar uma proposta de intervenção que leve à efetivação de seus objetivos não atendidos no projeto original. Para tanto, foi realizado estudo de caso do projeto por meio de pesquisa documental e bibliográfica e proposta de intervenção visando à continuidade do projeto para atendimento de metas relativas à sustentabilidade do cerrado e a valorização das populações tradicionais nesse processo. Foi observado que o projeto não cumpriu seus objetivos em função de falhas relativas aos processos burocráticos divergentes entre o Banco Mundial e o estado de Goiás, baixa autonomia da Secretaria de Meio Ambiente e, principalmente, a não aplicação de metas voltadas à população inserida no local, a qual não foi contemplada. A população não pode ser desvinculada do Bioma e, a partir dessa constatação é feita a proposta, com metas que priorizam a preservação do cerrado, o bem-estar da população, geração de emprego e renda, redução da pobreza e inclusão social; o que, necessariamente, contribui para a garantia da sustentabilidade e sucesso do projeto.

Palavras-chave: Descentralização. Políticas setoriais. Projeto Cerrado Sustentável. Qualidade de vida. Inclusão social.

Abstract

The decentralization provided by the Federal Constitution of 1998, in fulfillment of the demand by the population, reaches the environmental sectorial politics providing a more localized performance focusing on the efficiency of public administration and the ministering of the needs of the common populations. Intending to preserve de brazillian savanna the government of Goiás implemented the Sustainable Cerrado Project in partnership with the World Bank aiming to follow the directives presented by the "Iniciativa Cerrado Sustentável" from the Ministry of Environment. The goal of this study is to examine the results of the project in Goiás, noting its flaws in period by that in place, 2010-2014, and to effect a motion of intervention that might bear the realization of its objectives not processed in original project. The project and the motion of intervention were examined by means of documental and bibliographic research aiming for the continuity of the project in order to atend the goals regarding the sustainability of the brazillian savanna and the valorization of the traditional populations in this process. It was observed that the project failed to accomplish its goals according to flaws related to conflicting bureaucratic processes between the World Bank and the government of Goiás, lack of autonomy of the Secretariat of Environment and, mostly, the lack of goals regarding the local population, wich wasn't contemplated. Its known that the people can't be untied from the Bioma and, acknowledging that the motion is put in place with goals to prioritize the preservation of the brazillian savanna, the well being of its people, the creation of jobs and income, poverty reduction and social integration, that perforce to add for security of Project success and sustainability.

Key-words: Decentralization. Sectorial politics. Social integration. Sustainable Cerrado Project. Well being.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APA: Área de Proteção Ambiental

BSC: *Balanced Scorecard*

CIPAM: Comitê de Integração de Políticas Ambientais

CONACER: Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável

CONAMA: Conselho Nacional de Meio Ambiente

CF: Constituição Federal

DIREP: Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral

FEMA: Fundo Estadual do Meio Ambiente

FNMA: Fundo Nacional do Meio Ambiente

GEF: *Global Environmental Facility* (Fundo Global para o Meio Ambiente)

GT: Grupo de Trabalho

IBAMA: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis

ICMbio: Instituto Chico Mendes

IP: Instituição Participativa

MMA: Ministério do Meio Ambiente

MOP: Manual Operacional do Projeto

NPE: Núcleo de Projetos Especiais da SEMARH

ONG: Organização Não Governamental

PCS: Projeto Cerrado Sustentável

PCSG: Projeto Cerrado Sustentável Goiás

PES: Planejamento Estratégico Situacional

PGE: Procuradoria Geral do Estado

PNMA: Política Nacional de Meio Ambiente

PNMA I e II: Programa Nacional de Meio Ambiente I e II

PNPS: Política Nacional de Participação Social

PPA: Plano Plurianual

PPG: Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

PPP-ECOS: Programa de Pequenos Projetos Ecosociais

SECIMA: Secretaria de Cidades e Meio Ambiente

SEMA: Secretaria Especial do Meio Ambiente

SEMARH: Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SINIMA: Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente

SISEMA: Sistema Estadual do Meio Ambiente

SISNAMA: Sistema Nacional do Meio Ambiente

UC: Unidade de Conservação

UCP: Unidade de Coordenação do Projeto

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Cobertura vegetal nativa no bioma Cerrado	47
Figura 2. Biomas do Brasil	48
Figura 3. Bioma Cerrado no estado de Goiás	57
Figura 4. Bioma Cerrado no estado do Tocantins	66
Figura 5. Mapa estratégico – proposta de intervenção	76
Figura 6. Mapa estratégico – agroextrativismo	77

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Documentos analisados	55
Quadro 2. Componentes do PCSG	63
Quadro 3. Proposta de intervenção	75
Quadro 4. BSC	78

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1 Problema	12
1.2 Objetivos	12
1.2.1 Geral	12
1.2.2 Específicos	12
1.3 Justificativa	13
1.4 Estrutura da dissertação	13
2. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	15
2.1 Planejamento	19
2.1.1 Execução	21
2.1.2 Controle	21
2.1.2.1 Indicadores	22
3. A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SETORIAIS DE MEIO AMBIENTE: ANTECEDENTES E AVANÇOS	24
3.1 Políticas de meio ambiente no Brasil	24
3.1.1 A descentralização e as políticas setoriais	25
3.1.2 A relação entre Estado e sociedade civil	28
3.1.3 Políticas setoriais de meio ambiente	30
3.1.4 Descentralização das políticas ambientais	33
3.2 Participação social nas políticas de meio ambiente	39
3.2.1 A questão das relações sociais influenciando a participação	40
3.2.2 Participação social nas políticas setoriais de meio ambiente	41
4. PROGRAMA CERRADO SUSTENTÁVEL DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	45
5. METODOLOGIA	52
6. DIAGNÓSTICO	57
6.1 Projeto Cerrado Sustentável no estado de Goiás	57
6.2 Proposta de intervenção	64
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS	84

1. INTRODUÇÃO

O regime democrático brasileiro trouxe alterações político-administrativas que estão sendo gradualmente implantadas na busca de superar o autoritarismo de períodos anteriores. A sociedade civil tem papel importante nos rumos adotados pelo país, desde que se instalou a democracia, e vem se tornando mais exigente em busca de participação e controle sobre a Administração Pública.

A Constituição Federal de 1988, uma constituição considerada moderna e, muitas vezes denominada Constituição Cidadã, traz em seu bojo, a intenção de tornar o país mais democrático e solidário. E, para cumprir tal determinação, traz atrelada a ideia de descentralização político-administrativa, com a instituição de autonomia aos entes federados, designando responsabilidades maiores e mais autonomia aos municípios. Além da descentralização, a busca por participação social caracteriza uma sociedade em que os atores sociais fazem parte da condução dos rumos do país, participando da elaboração, implementação, fiscalização e controle das ações do governo. A proposta sugere que a sociedade civil adquira responsabilidade pela condução do seu próprio país, exigindo maior qualidade nos serviços públicos.

As políticas públicas constituem uma ferramenta de governo adotadas em todo o país, em todas as três esferas – federal, estadual, municipal. As políticas públicas permitem aos governantes elaborarem seus planos de ação, tanto gerais quanto localizados, quando adotam as políticas setoriais. Estas são adotadas visando ao desenvolvimento mais focado em setores específicos e essenciais que necessitam de maior atenção. É o que ocorre com as políticas setoriais de meio ambiente, que têm sido vistas por todo o país, na busca pela preservação e conservação de recursos naturais que proporcionam maior qualidade de vida às populações atuais e futuras.

Com a crescente conscientização mundial e nacional de que os recursos naturais são esgotáveis e que devem, portanto, ser preservados e que não deve haver o consumo indiscriminado do mesmo, surgiram as políticas setoriais de meio ambiente que estão ocorrendo em estados e municípios brasileiros, em graus variados de comprometimento. Muitas formas de parceria, de participação social e

de aplicabilidade das políticas setoriais do meio ambiente têm ocorrido, alterando, sobretudo de acordo com a realidade local e seu nível econômico.

O Brasil possui grande parte do seu território coberto pelo Bioma Cerrado com uma biodiversidade comprovadamente rica e que, infelizmente já teve grande parte degradada. Vários estados possuem o cerrado compondo seu território; entre eles, o estado de Goiás. Não foge à regra em relação ao restante do país, a grande destruição que sofreu o cerrado neste estado.

Em função da preocupação do Brasil e do resto do mundo com a preservação do Cerrado, surgiram iniciativas de ações conjuntas, em parcerias para a criação de programas e projetos que visem preservar e conservar o Bioma, como é o caso do Projeto Cerrado Sustentável, objeto deste estudo. É um exemplo de parceria entre os níveis estadual, federal e internacional.

O Projeto Cerrado Sustentável Goiás - PCSG (GOIÁS, 2010) foi realizado em parceria entre o Banco Mundial e o estado de Goiás por meio da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, atual SECIMA. Foram utilizados recursos próprios e do banco para desenvolver ações destinadas a proteger e preservar o Bioma Cerrado no estado, no período de junho de 2010 a dezembro de 2014. Para alcance dos objetivos propostos pelo projeto foram contempladas algumas metas, consideradas mais importantes, como a consolidação de Unidades de Conservação, a preservação do bioma em seu interior, o fortalecimento institucional e o monitoramento constante de tais áreas.

O PCSG deriva da Iniciativa Cerrado Sustentável (MMA, 2007), projeto guarda-chuva realizado em parceria entre os estados de Goiás, Tocantins, Ministério do Meio Ambiente, Instituto Chico Mendes (ICMBio) e o Banco Mundial.

Contudo, os objetivos do projeto realizado não foram alcançados integralmente, pois questões burocráticas relativas à divergência entre as legislações do banco e do estado impediram a consolidação de metas. O foco na realização de metas relativas à infraestrutura, em detrimento de ações concretas junto à população local, também impediram que este objetivo fosse contemplado atendendo às diretrizes iniciais do projeto.

1.1 Problema

A constatação de que o projeto não foi atendido em toda a amplitude de seus objetivos, suscitou a possibilidade de inserção de ações que pudessem auxiliar na concretização do projeto em sua íntegra, visto ser de grande relevância para a conservação e preservação do cerrado e inclusão de suas populações no contexto nacional.

Com base no que foi apresentado, o problema que se apresenta é: se a incorporação de novas ações que atendam a questões específicas voltadas à melhoria de qualidade de vida e preservação do Bioma Cerrado ao Projeto Cerrado Sustentável, poderão atender aos objetivos do projeto que não foram contemplados num primeiro momento?

1.2 Objetivos

Para responder à questão desta pesquisa, o Projeto Cerrado Sustentável Goiás – PCSG foi estudado e observados os resultados, comparando-o tanto com o conteúdo do projeto inicial quanto com a proposta que lhe deu causa, além da observação de ações que estão sendo executadas nas localidades que detêm o Bioma Cerrado. Então, foi feita uma proposta que incorpora ações já existentes para que possa contribuir para a preservação do cerrado com foco na qualidade de vida da população local.

1.2.1 Geral

Propor um plano de ação que maximize o alcance de metas propostas com foco na qualidade de vida da população local e sustentabilidade.

Para tanto, foram confrontados os resultados após o encerramento do projeto com sua proposta inicial e observadas as incongruências e suas causas.

1.2.2 Específicos

- discutir a formulação de políticas públicas, observando os processos do planejamento;

- caracterizar o processo de descentralização político-administrativa no Brasil a partir da Constituição de 1988;
- analisar os objetivos propostos pelo Projeto Cerrado Sustentável, realizando uma comparação entre objetivos propostos e resultados alcançados com identificação de possíveis falhas e suas causas;
- identificar ações voltadas à sustentabilidade que estão sendo realizadas nas regiões do cerrado;
- propor um plano de ação que busque atrelar o bem estar da população à preservação do cerrado por meio da sustentabilidade e inclusão social.

1.3 Justificativa

Esse estudo se justifica com base em todos os argumentos apresentados acima, visto que a questão ambiental é um tema sempre atual e extremamente importante para a perpetuação da vida saudável da população do mundo inteiro. Da qualidade do ambiente depende a qualidade de vida das populações e, para que o ambiente possa cumprir seu papel de proporcionador de qualidade de vida, é necessário que seja monitorado, cuidado e preservado constantemente. Do projeto em questão e outros tantos programas e projetos propostos pelos níveis federal, estadual, municipal, entidades privadas e sociedade civil que focam a preservação de nossos recursos naturais, depende a preservação do meio ambiente para que o uso dos recursos seja realizado de forma consciente para o desenvolvimento; sem que para isso comprometa a saúde do planeta.

1.4 Estrutura da dissertação

Este trabalho está subdividido em sete partes, sendo a primeira esta introdução. O capítulo 2, caracteriza a formulação de políticas públicas e descreve as fases do planejamento com atenção ao controle, exemplificado pelo BSC e descrição de indicadores.

O capítulo 3 intitulado “A descentralização das políticas setoriais de meio ambiente: antecedentes e avanços”, se subdivide em seis seções onde é abordado o processo de descentralização político-administrativa no Brasil, a partir de 1988, na busca de eficiência da administração pública e superação do autoritarismo. Neste

capítulo são discutidas as políticas setoriais de meio ambiente, sua descentralização para estados e municípios e atuação da sociedade civil como participante de decisões relativas à condução do país e suas políticas.

O quarto capítulo apresenta o Programa Cerrado Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, seus objetivos e diretrizes.

O capítulo 5 apresenta a metodologia adotada na realização da pesquisa e um quadro com os documentos e os assuntos abordados por cada um deles.

O capítulo 6 traz o diagnóstico do Projeto Cerrado Sustentável do estado de Goiás, os resultados do estudo e apresenta uma proposta de intervenção que visa alcançar aos objetivos do projeto, para que o mesmo cumpra o que foi proposto, sintetizada no mapa estratégico e resumida no quadro do BSC.

Por fim, no capítulo 7 são feitas as considerações finais, apresentadas as limitações encontradas e as sugestões para futuros estudos.

2. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas se tornaram um importante instrumento de gestão pública para atender aos anseios da população e satisfazer suas necessidades. Por meio delas, a Administração Pública é capaz de realizar ações importantes para promover o bem estar da população, pois a escolha dos temas relevantes é influenciada por diversos atores que podem contribuir para a tomada de decisão mais acertada.

Segundo Fresneda e Gonçalves (2007), a política se torna pública quando afeta toda a sociedade. Deve trazer inovação em resposta à demanda e envolve negociação entre instâncias e atores sociais. As mudanças são dependentes do formulador de políticas e sua capacidade de implementá-las. Para que o problema seja objeto de política pública, é necessário que chame a atenção dos governantes e, a partir de então, passe a fazer parte da agenda governamental. Quando acontece de entrar no foco e o gestor elabora a política pública, esta deve ser ajustada à realidade continuamente.

De acordo com Breus (2006), as políticas públicas se apresentam como um mecanismo efetivo de gestão pública; são instrumentos de que a Administração Pública dispõe para realizar os direitos fundamentais e, no entanto, tem-se pouco aprofundamento acerca destes instrumentos. O autor considera serem as políticas públicas o principal mecanismo de ação estatal para realizar direitos sociais, econômicos e culturais para cumprimento dos fins do Estado Constitucional e que pode ajudar a reduzir as desigualdades sociais, promovendo a cidadania via participação social, a qual gera a cooperação entre o Estado e a sociedade civil desde o planejamento, passando pelo monitoramento até a avaliação.

Breus (2006) afirma que as políticas públicas são programas de ação do governo para coordenar atividades que realizem objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados e, portanto são similares à noção de plano administrativo; no entanto transcende os instrumentos normativos do plano, pois as escolhas das diretrizes das políticas públicas e sua formulação consistem de coordenação de programas e atos complexos do governo. Compõem-se de projetos de longo prazo e não podem ficar sacrificadas pela alternância de poder.

De acordo com Frey (2000), há interdependência entre resultados e processos das políticas públicas. Para esse autor, as políticas são cíclicas, sofrendo modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação. O autor propõe discutir as fases da formulação de políticas públicas, que compõe todo o processo. Concordam entre si Souza (2006) e Frey (2000) ao considerarem que essas fases compõem o ciclo das políticas públicas. Afirmando que as fases de formulação, implementação e controle dos impactos, descritas a seguir, são comuns a todas as definições:

Percepção e definição de problemas – de acordo com Frey (2000), o problema pode ser percebido inicialmente por um grupo social isolado, por políticos, pela própria Administração Pública, e são levados, geralmente pela mídia ou por outras formas de comunicação a serem apresentados como relevantes para a sociedade. A partir dessa percepção o problema será então, considerado como tal. Sobre a definição dos problemas, Souza (2006) foca na justificativa sobre o que leva uma questão a entrar na agenda política, enquanto outras questões não são observadas. Quando os problemas são definidos e reconhecidos afetarão os resultados da agenda. Para a autora, as questões serão elevadas a problemas a partir de três teorias – quando o problema é definido e é reconhecido que deve ser feito algo sobre ele; quando ocorre a construção da consciência coletiva para que se perceba a necessidade do enfrentamento do problema; quando há o foco das questões pelos participantes visíveis. Considera relevante a atuação dos empreendedores políticos que atuam com o intuito de chamar a atenção sobre algumas questões e ignorar outras.

Agenda-setting – segundo Frey (2000), é a decisão sobre a inserção do tema que vem sendo discutido na pauta política no momento, ou se deve ser adiado ou mesmo descartado. Antes de ser tomada essa decisão, uma avaliação em relação a custos e sobre a aceitação na arena política é feita por relevantes atores políticos. Segundo Souza (2006) a maneira de focar o problema afeta diretamente a agenda, a construção da consciência coletiva a respeito dos problemas a serem focados, a qual se dá por processos eleitorais, mudanças nos partidos, mudanças ideológicas e forças ou fraquezas dos grupos de interesse. Quando é a política que inicia o processo, considera que o consenso é construído por barganha, mas quando o problema inicia o processo, o consenso é construído por persuasão. Além disso, os

participantes visíveis, representados pela mídia, políticos, grupos de pressão, são os responsáveis pela definição de agenda.

Elaboração de programas e de decisão – esta fase, de acordo com Frey (2000), é precedida de conflitos e acordos entre atores políticos e atores administrativos mais influentes, após o que, a mais apropriada alternativa de ação previamente negociada será escolhida pela instância de decisão responsável, na forma de programa de compromisso que, geralmente não é uma escolha verdadeira e sim, um acordo.

Souza (2006) apresenta o modelo 'Lata de lixo' que consiste de utilizar as soluções já prontas, que foram elaboradas pelos atores invisíveis, num processo de tentativa e erro, onde as soluções procuram por problemas; fato que demonstra a limitação das organizações. A mesma autora também traz o modelo da coalizão de defesa, pois a política pública deveria ser um conjunto de sistemas estáveis que se articulam com acontecimentos externos e que levam em conta valores, crenças, ideias e recursos que diferenciam as coalizões entre si. Além desses, a autora utiliza o debate do neoinstitucionalismo para fundamentar as escolhas dos decisores, considerando que a ação racional deles não visa somente ao atendimento de seus interesses, pois depende de percepções subjetivas sobre alternativas, avaliação de resultados e consequências. Nesse debate, entende-se que as preferências são mobilizadas pelo auto interesse e também por processos institucionais de socialização, ideias e história dos países; as regras e práticas conhecidas e aceitas antecipadamente pelos gestores guiam suas decisões. Portanto, as regras formais e informais, que representam as instituições, influenciam as políticas públicas.

Implementação de políticas – nesta fase duas análises são feitas por Frey (2000): qualidade material e técnica dos projetos ou programas, onde serão comparados os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados atingidos; e das estruturas politico-administrativas e atuação dos atores envolvidos, que descreve o como e o porquê do processo de implementação. De acordo com o autor, nem sempre os impactos reais correspondem aos impactos projetados.

Avaliação de políticas e correção de ação – segundo Frey (2000), os programas implementados serão apreciados observando seus impactos efetivos, seus déficits, efeitos colaterais que possibilitem inferir as consequências para programas e projetos futuros. Quando foram atendidos os objetivos ocorre a suspensão ou extinção do ciclo político. Caso não tenha sido atingido seu objetivo,

dá-se o início de um novo ciclo por meio da elaboração de novo programa ou alteração do programa anterior, gerando a 'aprendizagem política'. Essa sequência, afirma Frey (2000), é interativa e gera aprendizagem política e administrativa.

Capella (2005), baseando-se no modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por Kingdon, apresenta a análise dos processos de formulação de políticas públicas; no entanto, sem deixar de demonstrar que esse modelo se atém às fases pré decisórias. De acordo com o que nos apresenta Capella (2005), uma questão entra na agenda dos governantes quando chama a atenção e desperta interesse dos formuladores de políticas públicas; mas apenas algumas dessas questões, devido ao grande volume delas, serão consideradas e entrarão na agenda decisional, ou seja, serão contempladas para se tornarem política. Essa alteração na agenda depende da conversão de três fluxos num determinado momento – problema, soluções ou alternativas e política.

O problema aqui considerado se refere às questões que foram citadas anteriormente, quando desperta interesse dos formuladores e será eleito para se tornar uma política. Para que as questões se tornem problemas relevantes para se reverterem em políticas, três mecanismos estão presentes: indicadores – relativos a custos demonstrados quantitativamente que revelam que necessitam de atenção; eventos, crises e símbolos – que levam à concentração da atenção em determinado assunto; *feedback* das ações do governo – relativo ao monitoramento dos programas que estão sendo desenvolvidos pelo governo. Quanto às soluções ou alternativas, o segundo fluxo, entende-se aqui que são ideias geradas em comunidade (pesquisadores, acadêmicos, grupos de interesse, funcionários públicos), podendo se combinar com outras, sobreviver intactas ou serem descartadas. As que sobrevivem são as que se mostram viáveis tecnicamente e que têm custos adequados, além de terem aprovação do público e receptividade dos formuladores de políticas. As ideias que passarem pelo processo de seleção farão parte do processo decisório. O terceiro fluxo, representado pela política, segue sua própria dinâmica a partir de coalizões e negociações políticas, levando em consideração o humor nacional, os grupos de pressão de apoio ou oposição, e mudanças dentro do governo, de pessoas, de gestão, de chefia e outros (CAPELLA, 2005).

De acordo com Capella (2005), quando esses três fluxos convergem surge a janela, oportunidade de mudança na agenda, que pode ser programada ou

imprevisível. Quando os três fluxos são unidos na janela aberta ocorre, então a mudança na agenda. Vários atores interferem nesta definição de agenda, entre eles estão o presidente, a imprensa, o público, parlamentares, partidos políticos, grupos de interesse, acadêmicos, pesquisadores, servidores públicos.

Saraiva (2006) afirma que após a entrada na agenda, o próximo passo é a elaboração que consiste em delimitar o problema e apresentar as possíveis soluções. Após essas duas fases, caracterizadas por Capella (2005) como pré decisórias, Saraiva (2006) avança e determina a terceira fase, de implementação que se constitui em organização dos recursos físicos, humanos, financeiros para executar a política, elaborar planos, programas e projetos necessários à execução. A próxima fase, a execução, é colocar em prática o que foi formulado buscando atingir os objetivos. O acompanhamento supervisiona sistematicamente a execução para realizar possíveis correções e fornecer informações. A avaliação é a análise dos efeitos produzidos na sociedade.

Segundo Gelinski e Seibel (2008), o ciclo das Políticas Públicas concebe os processos de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação e a escolha dos programas dependem dos recursos, prioridades e geração de incentivos.

Em suma, o processo de formulação das políticas públicas segue as fases do planejamento, de elaboração do plano, implementação, execução, controle e avaliação. Atuam em função de resolver problemas, que são percebidos por diferentes atores, para atender às necessidades da sociedade.

2.1 Planejamento

O processo do planejamento vem sofrendo mudanças para se adaptar à flexibilização das tomadas de decisão. Segundo Trigueiro e Marques (2009), o planejamento é uma ferramenta usada para analisar o ambiente externo e interno e definir o plano de ação. Consideram que os objetivos organizacionais formam o eixo central do planejamento; que todas as atividades são direcionadas para atingir os objetivos.

Misoczky e Guedes (2012) conceituam o planejamento como o processo de conceber ações e operações para atingir um objetivo, fazer o acompanhamento das ações realizadas, modificar decisões, quando necessário, aprender e tomar decisões quanto a ações. Afirmam que o ato de planejar envolve

preparar e organizar a ação – conceber; acompanhar e revisar a ação – monitorar e avaliar; criticar a ação após encerramento do processo – avaliação *ex post*.

Segundo Misockzy e Guedes (2012), o planejamento é necessário quando há um objetivo a ser alcançado, quando há diferentes atores participando da ação, quando os recursos são escassos, quando precisa escolher prioridades, entre outros. O plano expressa a tomada de decisão antecipada na solução de problemas, utilizando soluções alternativas. Entre as funções do plano citadas estão: redução de incertezas, guiar a ação desejada, organizar meios para atingir situações objetivadas. Pressupõe previsão, organização, coordenação, acompanhamento e controle de ações e avaliação de resultados.

Pereira (2012) entende que o planejamento é a formulação de estratégias, com a escolha da melhor ação, no momento certo; tem início, meio e continuidade.

O planejamento abrange os planos: estratégico, de longo prazo – estabelece a missão, clientes a serem atendidos, produtos e serviços oferecidos. (responsabilidade da alta administração); tático, de médio prazo – traduz os planos estratégicos em ações (responsabilidade da média gerência); operacionais, curto prazo – define atividades e recursos para realização dos objetivos estratégicos. (responsabilidade de supervisores) (TRIGUEIRO; MARQUES, 2009).

Misockzy e Guedes (2012) diferenciam o Planejamento Normativo Tradicional do Planejamento Estratégico Situacional (PES). Afirmam que o primeiro tem suas bases no planejamento econômico, em que planejar é uma tarefa especializada com intervenção imparcial e objetiva, baseada em diagnóstico, feito por um sujeito que não faz parte da realidade planejada. Já o PES é realizado por vários sujeitos que fazem parte do contexto, por meio de processos participativos, em que o acompanhamento da realidade e avaliação das decisões devem ser permanentes. Consideram que este é um método de planejamento por problemas, os quais são entendidos como a formalização de uma discrepância entre a realidade e uma referência.

Segundo Misockzy e Guedes (2012), o planejamento passa por Momentos: explicativo – seleção de problemas; normativo – definição de objetivos e propostas para resolver os problemas; estratégico – recursos, mudança situacional para alcance dos objetivos, proposta de ações; tático-operacional – ação concreta, monitoramento e avaliação por meio de definição de cronograma, procedimentos, formas de mensuração dos resultados e tempo para revisão.

Pereira (2012) entende o planejamento estratégico como a análise de pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças do ambiente, visando estabelecimento de estratégias para aumentar competitividade da organização. Também define o planejamento estratégico por momentos, embora com diferença de nomenclatura: 1 – diagnóstico estratégico; 2 – planejamento propriamente dito; 3 – implantação, acompanhamento e controle.

Em síntese, o planejamento abrange o plano propriamente dito, a execução e o controle; fases que estão interligadas entre si e que não são excludentes; têm continuidade e estão em constantes alterações de acordo com as necessidades observadas.

2.1.1 Execução

A execução é o processo de realizar as atividades planejadas; é a aplicação das estratégias que foram definidas no planejamento. (TRIGUEIRO; MARQUES, 2009).

Pereira (2012) considera que na execução os grandes temas ou projetos elaborados e implementados serão executados. Os objetivos e metas serão perseguidos por meio de ações estratégicas.

2.1.2 Controle

Trigueiro e Marques (2009) afirmam que os mecanismos de controle mensuram os resultados do plano, continuamente e para tanto, o planejamento deve ter prazos definidos e metas quantificáveis. Para realização do controle, as informações sobre realização de objetivos e metas são necessárias. Para os autores, a definição de padrões de controle permite avaliar o desempenho e tomar decisões acertadas, além de possibilitar a comparação do desempenho com os objetivos e ação corretiva, quando necessário.

Pereira (2012) afirma que, na fase de acompanhamento e controle, o planejamento é acompanhado, avaliado e são resolvidos possíveis problemas. Cita, entre as ferramentas usadas para controle, o *Balanced Scorecard* (BSC), apresentado a seguir.

Segundo Kallás (2005), o BSC, criado pelos professores de Harvard, Kaplan e Norton em 1992, é uma sigla que significa Indicadores Balanceados de Desempenho. É uma metodologia direcionada para a gestão estratégica; indica que é necessário monitorar os resultados econômico-financeiros, juntamente com o desempenho em relação aos clientes, desempenho dos processos internos, tecnologias e inovações. Permite uma visão integrada da empresa com a descrição da estratégia, de forma clara, por meio dos objetivos estratégicos, nas quatro perspectivas. O BSC promove o alinhamento dos objetivos com indicadores, metas e planos de ação. No BSC deve ser desenhado um Mapa Estratégico que descreva claramente a estratégia, vinculando os objetivos distribuídos nas dimensões.

Kallás (2005) afirma que os autores deixam claro que o modelo deve ser modificado para adaptar-se às diferentes organizações.

Em suma, o BSC é uma ferramenta usada no planejamento, tanto para o plano propriamente dito, quanto para realização do controle de resultados, pois permite acompanhar as ações de forma clara e objetiva. Neste estudo, a proposta de intervenção para aprimorar o Projeto Cerrado Sustentável, foi sintetizada no BSC, permitindo a visualização das ações vinculadas aos objetivos pretendidos. Foi feita uma adaptação no mapa estratégico, em que a dimensão relativa a clientes se torna sociedade civil e as perspectivas abordadas são: aprendizagem e crescimento; processos internos; populações tradicionais; responsabilidade socioambiental.

2.1.2.1 Indicadores

De acordo com Januzzi (2002), os indicadores sociais estão intrinsecamente relacionados com o planejamento no setor público. Segundo o autor, as informações sociais e demográficas são demandas para formulação de políticas públicas no contexto da descentralização administrativa, visto subsidiarem o processo de planejamento local e avaliação de impactos ambientais decorrentes de grandes projetos.

Januzzi (2002) define indicador social como uma medida geral quantitativa, que tem significado social, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social. Afirma que os indicadores sociais, além de subsidiarem atividades de planejamento público e formulação de políticas públicas, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem estar da população, permitindo

aprofundamento da investigação acadêmica sobre mudanças sociais. Afirma ainda, que os indicadores sociais podem ser classificados de acordo com várias aplicações, mas a forma mais comum é a classificação de acordo com a área temática da realidade social.

A disponibilidade de indicadores relevantes, válidos e confiáveis respalda avaliações de resultados potencializando as chances de sucesso da formulação de políticas públicas (JANUZZI, 2002).

De acordo com o documento Construção e análise de indicadores (SESI, 2010), o uso de indicadores potencializa atividades de monitoramento do desenvolvimento, implementação e gestão de políticas, planos, programas e projetos e de processos de trabalho, demonstrando a relevância e impactos dos mesmos.

3. A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SETORIAIS DE MEIO AMBIENTE: ANTECEDENTES E AVANÇOS

As políticas setoriais de meio ambiente no Brasil são resultantes de um processo que veio se formando ao longo dos anos em oposição aos governos centralizadores. Com a tomada de consciência da população acerca de seus direitos, que foi se avolumando gradativamente, a administração pública brasileira foi se transformando.

A conscientização da sociedade civil trouxe à tona a necessidade de a Administração Pública responder ao interesse público e modificar sua forma de agir. O processo administrativo se descentraliza objetivando, principalmente, a eficiência na oferta de serviços públicos. A descentralização entre entes da federação, e também para a própria sociedade civil, ocorre por meio da instituição de conselhos; transferindo competências e proporcionando participação social na tomada de decisões.

As políticas setoriais de meio ambiente caminham para a descentralização, visando cumprir determinação da Constituição democrática de 1988, que prevê a participação social, o que favorece o atendimento das necessidades reais de cada localidade e sua população. Antes mesmo da Constituição de 1988, surgem normas e órgãos designados para concentrar seus esforços na conservação do meio ambiente que passa a ser entendido como proporcionador de qualidade de vida às pessoas, a exemplo da Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981).

Abaixo são detalhados os aspectos da descentralização das políticas públicas, com foco em políticas de meio ambiente e participação social na condução das mesmas.

3.1 Políticas de meio ambiente no Brasil

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) preconiza a distribuição de serviços para os entes federados por meio da descentralização com o intuito de oferecer melhores serviços à população, atendendo às novas demandas, de forma mais localizada. Para que seja possível atender a população mais localmente, as políticas setoriais entram em alta utilizando participação social como fator de tomada de decisão conjunta.

3.1.1 A descentralização e as políticas setoriais

A descentralização, segundo Abrucio (2007), foi construída a partir de demandas sociais contra o autoritarismo, abrindo oportunidades para participação popular e inovações na gestão pública, priorizando as realidades locais. Em função disso, várias políticas públicas se disseminaram no país.

Arretche (2004) afirma que, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, a agenda de reformas previa a descentralização da alocação de recursos federais com objetivo de atingir agilidade, democracia e eficiência na gestão. Opinião compartilhada por Kugelmas e Sola (1999), os quais consideram que no momento de abertura do país, no final da década de 1980, ocorre associação entre democracia e descentralização. Para aquele emerge uma federação descentralizada que enfatiza o município como ente federado. No entanto, afirmam que a transferência dos encargos aos municípios ainda é um objetivo não realizado.

Segundo Maciel (2011), o ambiente democrático constitui o Estado de direitos para atender às necessidades sociais das maiorias. Afirma que, na Constituição Federal, os municípios obtiveram um ganho deixando de ser passivos frente às determinações do governo federal, pois reconheceu formalmente o município como ente federado, visto que é o local onde se vivem as pessoas e as políticas municipais públicas devem ser orientadas para contemplar a participação municipal com participação da sociedade na formulação e controle das mesmas.

Kugelmas e Sola (1999) argumentam que a descentralização ainda não está consolidada, pois há casos de competências concorrentes nos níveis de poder que levam à indefinição; os incentivos financeiros são necessários para que os entes subnacionais sejam mais ativos na assunção de responsabilidades. Portanto a transferência de recursos tem função determinante para a descentralização bem sucedida. Os autores compreendem que as vantagens da descentralização como eficiência, participação social e transparência dependem de um contexto social e cultural mais amplo.

Maciel (2011), acerca dos objetivos relativos à descentralização, afirma que se centram na busca por aproximação entre poder político e reivindicações da sociedade local; simplificação burocrática; e assegurar participação popular na gestão municipal. E infere que supera práticas totalitárias e constrói nova cultura política na gestão democrática.

Ainda segundo Maciel (2011), a descentralização é um processo que fortalece as estruturas político-administrativas locais na efetivação das políticas com efetiva participação social por meio de mecanismos de controle realizados pelos conselhos de políticas públicas. Esses conselhos são espaços para exercício político, pois possibilita novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil.

Abers e Jorge (2005) afirmam que os defensores da descentralização argumentam que esta forma de exercício do poder de decisão pode acarretar redução de custos de transação (North (1991) afirma que o conjunto de instituições políticas e econômicas que permite a redução do custo de transação viabiliza a existência de mercados de produtos e de fatores eficiente, necessário ao desenvolvimento econômico), melhor aproveitamento de informações, melhoria da capacidade de adaptação às necessidades das populações locais e melhor adequação custo-benefício. Enfatizam que a descentralização do processo decisório é um mecanismo de democratização, mas, no entanto essa descentralização só resulta em democratização quando existem mecanismos de responsabilidade para baixo, que possam garantir que as decisões sejam controladas pela população local e que haja descentralização das ações dos agentes que serão os tomadores de decisão. Os autores exemplificam que, desde a década de 1980, várias políticas setoriais no Brasil têm sofrido reformas combinando descentralização com a instituição de conselhos, como é o caso da educação, saúde, assistência social e meio ambiente.

Segundo Jacobi (2003), existiam, na época de seu estudo, mais de 500 conselhos no nível estadual e milhares no nível municipal e que, apesar de haver muitas tensões e contradições nesses espaços, é criada grande sinergia. Considera a burocracia excessiva, desigualdades econômicas e pressão política como fatores desestimulantes para a participação da comunidade. E apresenta uma realidade em que alguns agentes são diferenciados pelo poder econômico e ou político em detrimento de outros, na tomada de decisão e deliberações. Todavia enfatiza a contribuição dos espaços deliberativos para fortalecimento da gestão democrática, integrada e compartilhada, favorecendo qualitativamente a representação de interesses e equidade nas demandas sociais.

Segundo Abers e Jorge (2005), a criação de conselhos, concomitantemente ao processo de descentralização, é um avanço no sentido de democratização das

políticas públicas. Argumentam que, para que ocorra a transferência de responsabilidades de políticas públicas da esfera federal para níveis mais locais, é necessário o estabelecimento da relação custo-benefício positiva com tal finalidade. Portanto, os municípios e estados só estarão dispostos a aceitar novas responsabilidades, por meio do aceite de novos programas, se os custos políticos, técnicos e financeiros forem compensatórios em relação aos benefícios conseguidos, principalmente políticos. Em vista disso, concluem que a descentralização será bem-sucedida quando o governo federal criar incentivos que justifiquem o aceite das esferas estaduais e municipais, atuando de forma positiva na implementação dos programas propostos.

Os conselhos, segundo Jacobi (2003), são espaços de questionamento sobre a forma do processo decisório do Estado e das relações entre Estado e sociedade civil na formulação de políticas públicas. A participação contribui com a construção de uma cidadania ambiental com base em valores de sustentabilidade, ampliando a consciência ambiental em que os cidadãos tenham consistência e criticidade para reclamar seus direitos e exercer suas responsabilidades, conduzindo sua própria vida e atuando na condução política da sociedade.

Em suma, a descentralização faz parte da democracia que vigora no país há quase quatro décadas, mas ainda está dando seus passos iniciais. Surgiu como forma de buscar a eficiência da Administração Pública por meio da delegação de funções e responsabilidades para estados e municípios e, no entanto, estes entes da federação ainda estão muito dependentes da esfera federal, tanto em relação a recursos, quanto em relação a competências. Fatores culturais também são causadores da lentidão nesse processo de descentralização, pois a sociedade civil brasileira, de forma geral, não tem elementos para levar a cabo a participação social, por falta de informações e capacitação para participar das decisões do governo. Contudo, esse cenário está se transformando por meio de Conselhos, ouvidorias e outros institutos que visam à transparência e a participação da sociedade, que tem oportunidade de se manifestar, trazendo suas necessidades e interesses aos gestores.

3.1.2 A relação entre Estado e sociedade civil

Jacobi (2003) afirma que as relações entre Estado e sociedade civil no Brasil vêm sendo redefinidas desde o final da década de 1970, constituindo, após muitas dificuldades, uma sociedade autônoma. Os atores sociais que aparecem após 1970 criam novos espaços e formas de participarem e se relacionarem com o Estado, sem que para isso, tenham a sua anuência. Os movimentos populares, que impulsionaram o povo brasileiro na articulação de demandas e alianças de resistência e lutas pelos direitos civis e sociais, permitiram a criação daqueles novos espaços de relacionamento da sociedade civil com o poder público.

Segundo Jacobi (2003), os movimentos sociais permitem a construção coletiva de uma noção de direitos que se manifesta em uma identidade desses grupos que reivindicam, em busca da ampliação do espaço de cidadania e reconhecimento público de carências. Para ele, o processo de construção da cidadania, estruturada legalmente pela definição de direitos e deveres, envolve três dinâmicas concomitantes: construção da identidade dos sujeitos envolvidos, o contexto da inclusão das necessidades expressas por tais sujeitos e a definição de agendas de gestão de bens que atinjam grande parcela da população. Justifica que esta noção de cidadania é fortalecida pela Constituição Federal de 1988; e reconhece a complementaridade entre representação política e participação popular.

Scardua e Bursztyn (2003) argumentam que, a descentralização como estratégia para nova concepção de políticas públicas, está associada a outras práticas inovadoras, como a abertura de canais de participação, devendo contar com a solidariedade e subsidiariedade para nortear o sistema federativo, juntamente com autonomia e independência. Esse é o caminho para se levar em consideração os interesses e opiniões da sociedade civil antes de serem tomadas decisões pelos governantes. A sociedade civil deve, portanto se engajar, tanto na formulação quanto no controle, das ações governamentais. Segundo os autores, para que a participação social contribua para a implantação da descentralização e para a democratização do país, deve-se garantir o monitoramento das ações do poder público em todo o processo de tomada de decisão, principalmente na fiscalização. A descentralização então, servirá como instrumento de redução de injustiça social nas comunidades locais envolvidas.

Jacobi (2003) enfatiza que, em função das pressões da sociedade civil que se mostrava mais organizada e ativa, foram-se criando espaços públicos onde acontecia interação e negociação entre esses atores sociais. A participação social então, se destaca, marcando rupturas e tensões em busca de mudanças qualitativas da gestão. As políticas públicas baseadas na participação social, aparecem como mudança no sistema sociopolítico devido a um maior questionamento, por parte da sociedade, sobre qual seria o papel do Estado em relação à questão das políticas sociais. A participação social adquire a ótica dos interessados, ou seja, dos cidadãos, e não mais a ótica do Estado, que definia a participação social em perspectivas de interesses globais. Para o autor, o desafio é articular a democracia política com a participação social, representada pela incorporação das demandas dos sujeitos sociais políticos.

A perspectiva da participação social na gestão de políticas públicas abre possibilidade para articulação entre práticas descentralizadoras e atuação institucional conciliadora da participação com heterogeneidade e formas mais ativas de representatividade. Os conselhos gestores de políticas públicas em saúde, educação e assistência social são exemplos, onde existe um espaço público pluralmente composto e com atuação paritária entre estado e sociedade civil, de forma deliberativa. Os conselhos gestores existem em inúmeros municípios, consistindo em práticas inovadoras que envolvem vários cidadãos na participação e responsabilização, mas é questionável a capacidade de tradução das práticas realizadas nos conselhos gestores em efetiva democratização nos procedimentos de gestão pública. O Estado tem se recusado a partilhar o poder de decisão com a sociedade (JACOBI, 2003).

Com base na discussão acima, pode-se inferir que os movimentos sociais que ocorreram no Brasil, tiveram papel fundamental na construção de uma noção de cidadania mais forte criando vínculo entre as pessoas, o que as fez ficarem mais fortes nas reivindicações perante o Estado. As relações se estreitam e os gestores precisam encontrar meios de atender a essa população mais participativa, criando mecanismos de controle e transparência; mesmo que ainda não sejam ideais. São, no entanto, um avanço. A tendência à localização das políticas de meio ambiente, apesar de tímida, é um exemplo da tentativa de atendimento às necessidades locais. Outra questão que interfere nas políticas de meio ambiente é a necessidade premente de se preservar os recursos naturais escassos, dos quais depende a

qualidade de vida das pessoas da atual geração e das gerações futuras. Organizações e sociedade se mobilizam e atuam em busca da proteção do meio ambiente, da conscientização das pessoas e do envolvimento das mesmas com os problemas decorrentes da degradação do meio ambiente, que atingem toda a humanidade.

3.1.3 Políticas setoriais de meio ambiente

Data de antes da Constituição de 1988, o engajamento de alguns setores da sociedade brasileira que lutam para a conservação do patrimônio ambiental do país. De acordo com afirmação de Peccatiello (2011), a partir da segunda metade do século XX, década de 1960, a política ambiental no Brasil se desenvolve como resposta ao movimento internacional ambientalista. No entanto, os instrumentos legais tiveram o início da sua criação, a partir de 1930, para satisfazer necessidades da industrialização do país.

De acordo com Monteiro (2009), as reflexões sociais sobre os bens ambientais foram marcantes na década de 1970, trazendo para o debate, a capacidade finita de o ambiente gerar recursos naturais para os meios de produção. Na referida década surgem linhas de pensamento que discutem os recursos naturais e procuram estabelecer parâmetros para sua preservação e conservação. O mesmo autor afirma que, no Brasil, as discussões sobre questões ambientais e sua preservação também ocorreram nas décadas de 1970 e 1980, período em que foram criados os primeiros órgãos ambientais estaduais.

Bursztyn e Scardua (2003) definem a política ambiental como um conjunto de atividades e procedimentos que utilizam vários níveis de competências, em diversas organizações nacionais e supranacionais, que se apresentam como administração central, autônoma e local, empresas e organizações não governamentais que atuam para proteger o meio ambiente e conservar a natureza.

Entende Pelicioni (1998) que a qualidade de vida, definida pela Organização Mundial de Saúde é subjetiva e abrangente, levando em conta o ambiente ecologicamente saudável como um direito individual. Afirma a autora que a qualidade de vida reflete a percepção da satisfação de necessidades pelos indivíduos, que perpassa por aspectos sociais, físicos e econômicos. E considera que a mesma é o somatório de fatores decorrentes da interação entre a sociedade e

o ambiente e que atinge a vida. A degradação ambiental gera impactos na saúde e no bem estar das pessoas.

De acordo com Bursztyn (1993), no Brasil há o entendimento de que o Estado precisa enfrentar a questão ambiental no sentido de criar instituições, desde a década de 1970, com a criação da SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente que, no entanto, não atuou durante 10 anos. Em 1981 foi estabelecida a PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente que visava conciliar o desenvolvimento econômico com o meio ambiente (BRASIL, 1981). A mesma lei que criou a PNMA criou também o SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, que continha o CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente, integrado por ministérios e entidades setoriais, entidades estaduais e municipais, entidades de classe e ONGs envolvidos com questões ambientais. Exerciam funções deliberativas e consultivas sobre política ambiental. Segundo Jacobi (2003) é composto de plenário e câmaras técnicas e tem representantes de setores diversos do governo e da sociedade civil, possuindo entre suas atribuições, estudar e propor diretrizes de políticas setoriais de meio ambiente e recursos naturais; estabelecer normas para licenciamento de atividades poluidoras; apresentar alternativas para consequências ambientais de projetos públicos e privados; decidir sobre multas, incentivos fiscais e benefícios para melhorar a qualidade ambiental.

A Lei nº 6938/81 (BRASIL, 1981) foi responsável pela instituição da PNMA que previa um sistema de descentralização da gestão ambiental no país, utilizando o SISNAMA, que era constituído por órgão superior, órgão consultivo deliberativo, órgão central, órgão executor, órgãos seccionais e órgãos locais (BURSZTYN; SCARDUA, 2003).

Bursztyn e Scardua (2003) afirmam que a Constituição Federal de 1988 expressou em seu texto a preocupação com o meio ambiente, relacionando a questão ambiental com a qualidade de vida. O artigo 225 da CF/88 determina que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,... essencial à qualidade de vida...”. Para que seja possível o atendimento desse preceito, a Constituição determina que cabe ao Poder Público e à coletividade defender e preservar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras por meio da preservação de diversidades, estudos de impacto ambiental, controle de produções que comprometam a vida, a qualidade de vida e o ambiente, promoção de educação ambiental, proteção da fauna e flora, reparo de danos (BRASIL, 1988).

Jacobi (2003) destaca que, na política ambiental surgiram e se fortaleceram conselhos consultivos e deliberativos compostos por órgãos estadual, federal e municipal, em várias áreas, com atuação de representantes de ONGs e movimentos sociais. São formados os conselhos de meio ambiente, comitês de bacia e áreas de proteção ambiental. Mas, afirma o autor, que são instâncias formais que não influenciam no processo de decisão. Os conselhos são espaços públicos que definem gestão do meio ambiente por meio de normas, padrões e regulamentos ambientais; são partes do SISNAMA que representam setores do governo e da sociedade civil na questão do meio ambiente.

Jacobi (2003) considera que a criação do SISNAMA e CONAMA foi importante para incentivar a participação da sociedade nas atividades relativas ao meio ambiente e sua proteção, trazendo mudanças que influenciaram a legislação ambiental; mas também chama a atenção para a ambiguidade que ocorre no sistema que prevê a participação popular nas decisões e, no entanto prioriza informações técnicas. Reitera que a gestão descentralizada, integrada e participativa ainda está em construção, mas prevê mudanças de paradigma.

Bursztyn (1993) pontua que, com a Constituição Federal de 1988, que refletiu o grau de consciência nacional sobre o problema ambiental, fez crescer demasiadamente o setor ambiental no nível federal, período em que o governo estava reduzindo a atuação do Estado. E, portanto, o setor ambiental não conseguiu controlar as ações de todos os membros em relação a critérios de produtividade, eficiência e funcionalidade. Afirma que a criação da prática de licenciamento ambiental instituiu a descentralização, que causou o fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente, apesar de haver forte centralização federal. Mas não deixa de enfatizar que, mesmo havendo mudanças de ministérios e a continuidade de direção da SEMA - Secretaria Especial de Meio Ambiente, sua atuação foi pequena. Por outro lado, o IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, criado em 1989 que, ao contrário, teve vários diretores, desempenhou papel mais dinâmico, podendo atender demandas sociais e imperativos políticos.

No texto constitucional os municípios são elevados à condição de unidade federada e passam então, a dividir responsabilidades com os estados e com a União por meio da repartição de competências, em relação ao meio ambiente. Essas novas responsabilidades, que se traduzem em competências e obrigações, ficaram

desprovidas de capacidade institucional, administrativa e financeira para cumprir tais atribuições. A SEMA tinha grande interesse em descentralizar as ações ambientais aos estados, pois era claro que a atuação local em relação à questão ambiental se mostrava mais efetiva. Além disso, o Ministério do Interior, que abrangia a questão ambiental inicialmente, já realizava a descentralização atuando por regiões por meio de fundos constitucionais. (BURSZTYN; SCARDUA, 2003).

Entretanto, de acordo com constatações de Bursztyn e Scardua (2003), em 21 anos em que foi instituída a PNMA, o governo federal ainda realiza a descentralização de suas ações de modo tímido e apresenta avanços e retrocessos; porém muitas ações foram utilizadas para criar estruturas estaduais de meio ambiente. Na década de 1990, segundo os autores, muitas mudanças ocorreram na esfera federal permitindo que as ações do governo federal fossem empreendidas ganhando formato, mesmo que de forma incipiente e desordenada. Alguns Programas do Ministério do Meio Ambiente contribuíram para o empreendimento de tais ações, a exemplo dos PNMA I e II – Programa Nacional do Meio Ambiente I e II e PPG 7 – Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Os programas citados trazem previstas algumas ações de fortalecimento institucional que visam capacitar estados, inicialmente e municípios, posteriormente, a assumirem atribuições do governo federal.

Em síntese, a volta das atenções para questões ambientais, proporcionada pela conscientização, tanto da sociedade quanto dos governantes, de que a qualidade de vida da população em geral é dependente da qualidade do ambiente, leva à formulação de políticas ambientais para atender necessidades específicas direcionadas ao meio ambiente e que conta com a participação de diversas entidades, juntamente com a Administração Pública. Essa atuação leva à elaboração de normas visando proporcionar um ambiente mais saudável para a população, tendo a própria população como fiscalizadora das ações governamentais.

3.1.4 Descentralização das políticas ambientais

De acordo com Monteiro (2009), a pressão mundial por uma nova concepção sobre questões ambientais fez com que os movimentos sociais ambientais passassem a se articular para ganhar poder político. Após os anos 70,

no Brasil, surgem as agências ambientais que culminam, em 1981, com a lei nº 6938, a qual instituiu a PNMA, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

A lei 6938/81 estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e constituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). De acordo com o artigo 2º da lei, a PNMA tem por objetivo preservar, melhorar a qualidade ambiental propícia à vida, considerando o meio ambiente como patrimônio público, fiscalizando recursos ambientais, incentivando estudos e pesquisas sobre uso racional de recursos naturais, acompanhando o estado da qualidade ambiental, recuperando áreas degradadas, dentre outros princípios. No seu artigo 4º, inciso III, a lei determina que a PNMA visará estabelecer critérios e padrões de qualidade ambiental e normas para o uso de recursos ambientais. O artigo 5º determina que serão estabelecidas normas para serem seguidas pela União, estados, municípios, Distrito Federal, os quais constituirão o SISNAMA, conforme previsto no artigo 6º. O parágrafo 1º do referido artigo determina que os estados elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, conforme o CONAMA (BRASIL, 1981).

Conforme pode ser observado, a lei 6938/81 normatizou atividades referentes ao meio ambiente e já sinaliza para a descentralização das políticas ambientais quando determina funções de elaboração de normas aos estados.

De acordo com a lei 6938/81 (BRASIL, 1981), o SISNAMA é composto por:

- Conselho do Governo – formula política nacional de desenvolvimento do país, levando em conta a política de meio ambiente;
- Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) – órgão consultivo-deliberativo;
- Ministério do Meio Ambiente (MMA) – planeja, supervisiona, controla ações relativas ao meio ambiente, nacionalmente;
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA) – executa políticas para o meio ambiente;
- Órgãos Seccionais – entidades estaduais que executam políticas ambientais nos estados;
- Órgãos Locais – entidades municipais que fiscalizam e controlam questões ambientais nos municípios.

Em documento que descreve as funções do SISNAMA (MMA, s.d) consta que, nos anos 1980 e 1990, iniciou-se a estruturação do SISNAMA por meio da

criação de órgãos ambientais nos níveis federal e estaduais. No entanto os órgãos não tinham vínculos entre si; eram desarticulados e marcados por competitividade no que tange ao licenciamento e à fiscalização. Com a Constituição de 1988, que tem forte viés para a descentralização, a autonomia concedida aos municípios e a definição de prioridades ambientais, são estabelecidos princípios: subsidiariedade; autonomia; responsabilidade compartilhada e cooperação ou solidariedade.

A partir da década de 1990, foram implantados instrumentos de gestão ambiental previstos pelo SISNAMA, no âmbito federal: Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) – financiamento de ações ambientais federais, Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA) – informações e diálogo entre entidades do SISNAMA; Conferência Nacional do Meio Ambiente – realizada a cada dois anos para consulta, avaliação e proposição de políticas de meio ambiente; Agenda Nacional do Meio Ambiente – estabelecimento de prioridades para o sistema; Relatório de Qualidade do Meio Ambiente – monitoria e acompanhamento da qualidade ambiental do país (MMA, s.d).

No nível estadual, o modelo repete o modelo federal. Cada estado adota a estrutura que considerar mais adequada, definindo órgão central que formula e coordena a política estadual do meio ambiente e articula a gestão de recursos naturais. Órgãos técnicos executivos dão suporte executando políticas de meio ambiente, monitorando a qualidade do meio ambiente e realizando educação ambiental e pesquisa. Os conselhos também atuam no apoio, sugerindo políticas e elaborando normas técnicas para proteção ambiental. Muitos estados também possuem fundos de meio ambiente para realizar ações de conservação ambiental (MMA, s.d).

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é um órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo do SISNAMA. Foi criado com a finalidade de assessorar e propor ao Conselho do Governo e órgãos ambientais, diretrizes e políticas governamentais para o meio ambiente e deliberar sobre normas para um ambiente mais equilibrado para a qualidade de vida. É considerada importante instância de participação social e cooperação entre governo e sociedade, pois busca propiciar debates sobre temas ambientais relevantes entre representantes da União, estados, municípios, iniciativa privada e organizações da sociedade civil. O CONAMA vem sendo revisado constantemente e, em sua última revisão, em 2011, criou os grupos de trabalho, instâncias que permitem a participação da sociedade na

elaboração das Resoluções. Cinco segmentos constituem o CONAMA: governo federal, governos estaduais, governos municipais, setor empresarial, sociedade civil. As instâncias do conselho são: plenário, comitê de integração de políticas ambientais (CIPAM), câmaras técnicas, grupos de trabalho e grupos assessores. Estas instâncias realizam debates abertos sobre matérias em tramitação. O plenário aprova as resoluções encaminhadas pela câmara técnica que deve então, publicar no Diário Oficial da União, a proposta de decreto à Presidência da República (MMA, 2012).

O CONAMA é composto por todos os estados brasileiros e o Distrito Federal, membros da sociedade civil por meio de entidades ambientalistas e representantes do setor econômico. Os comitês setoriais estudam questões, votam em plenário e, posteriormente as resoluções são tomadas pelos 109 membros do CONAMA. No entanto não fazem leis, somente têm como missão, regulamentar as leis, sugerir como devem ser aplicadas para proteger o meio ambiente e recursos naturais do Brasil. As leis serão elaboradas pela União e pelos estados (MMA, 2012).

O SISNAMA, órgão de apoio à gestão ambiental, foi se integrando com agências estaduais ambientais, demonstrando a visão descentralizada que vinha se instalando nas questões ambientais no Brasil, já que trazia estados e municípios para participar das discussões. A PNMA trouxe responsabilidades aos entes federados em relação a questões econômicas, sociais e ambientais. (MONTEIRO, 2009).

Segundo Monteiro (2009), a elaboração da Constituição Federal, posterior à instituição da PNMA, sofreu influência de movimentos sociais, inclusive ambientalistas, já que traz em seu texto, abordagem moderna, prevendo a descentralização das questões ambientais para estados e municípios. A descentralização proposta pela Constituição Federal visa ao fortalecimento da sociedade civil, contrária à abordagem centralizada de anos anteriores. A autora questiona a descentralização, argumentando que a gerência das políticas públicas praticada pela União é considerada um método centralizador. E questiona a eficiência da descentralização, já que o deslocamento dos recursos para os entes descentralizados não garante a efetividade da democracia. Considera importante que haja descentralização estratégica com distribuição fiscal e de competências.

De acordo com Maglio e Philippi Jr. (2008) o SISNAMA trouxe um conjunto de sistemas de gestão que vem sendo atualizado por portarias do CONAMA. Consideram que a principal contribuição da lei que instituiu o SISNAMA foi a descentralização da execução da política ambiental aos estados e municípios, deixando a cargo da União, a supervisão e edição de normas referentes ao meio ambiente.

Bursztyn e Scardua (2003) afirmam que todos os estados brasileiros possuem políticas ambientais estaduais e instituições responsáveis pela implementação das mesmas, desde 1996. No entanto, conforme observam os autores, a prerrogativa que é dada ao ente federado de optar por assumir atribuições diversas das que lhe são designadas constitucionalmente faz com que a descentralização, por meio da implementação do SISNAMA, sofra atrasos na sua implantação. A Constituição de 1988 prevê a necessidade de ter uma Lei Complementar para regulamentar artigos relativos à questão ambiental e, esse fato é visto como entrave para a ocorrência da descentralização de forma satisfatória.

A estruturação dos SISEMAs – Sistemas Estaduais de Meio Ambiente não precisam seguir diretrizes para sua estruturação, podem encontrar seus próprios caminhos, porém devem tentar incorporar representantes do poder público municipal e buscar a participação efetiva da sociedade civil organizada (BURSZTYN; SCARDUA, 2003).

Bursztyn e Scardua (2003) observam que as instituições foram sendo fortalecidas para cumprir as determinações da PNMA e que os estados foram empreendendo ações de descentralização para os municípios, mas, todavia não puderam afirmar a ocorrência de ganhos ambientais ou melhoria de qualidade de vida para a população. Os autores explicam que a maioria dos Conselhos Nacional e Estadual nos âmbitos federal e estadual são paritários e deliberativos, e que alguns têm maior representação de segmentos diversos do setor público; mas essa paridade se mostra questionável devido aos interesses que direcionam os representantes da população, os quais, muitas vezes, não representam os interesses da mesma. Em relação aos municípios, enfatizam que o reduzido número de conselhos demonstra que o meio ambiente ainda não é devidamente valorizado e não é priorizado nos níveis locais. Os autores verificaram que os instrumentos de gestão ambiental federal são utilizados pelos estados que seguem as diretrizes nacionais. Quando vão sendo implementadas as ações e programas federais

também vão sendo absorvidos pelos estados, como veremos mais adiante o caso do Programa Cerrado Sustentável. Consideram interessante que o governo federal conduza mudanças no sistema dirigindo programas específicos para otimizar a objetividade das ações específicas; além de indicarem a coordenação dos governos federal e estadual visto que os dispositivos de controle social em nível local são realizados pelos governantes.

Toni e Pacheco (2005) relatam que é preciso compreender o papel da Constituição Brasileira de 1988, para discutir a descentralização das políticas ambientais, pois a mesma abre espaço legal para o engajamento estadual e municipal na elaboração e execução das políticas. As mudanças trazidas pela Constituição trazem a preocupação com a proteção ao meio ambiente, que passa a ser concorrente entre União, estados e municípios, como dever do poder público. No entanto, argumentam que não há incentivos nem vantagens orçamentárias para que os municípios assumam tarefas político-administrativas relacionadas à gestão ambiental.

Bursztyn e Scardua (2003) enfatizam que a participação social deve ocorrer em fóruns de deliberação em várias esferas de governo que visem à tomada de decisão para evitar a cooptação de governantes. Alguns fatores são apontados pelos autores como contribuintes para a descontinuidade da descentralização nas políticas de meio ambiente como: carência de recursos humanos qualificados nos níveis estadual e municipal de meio ambiente, falta de capacitação, baixos salários, entre outros.

Relatam Toni e Pacheco (2005) que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) prioriza a complementaridade e cooperação entre os três níveis de governo e ampla participação social, esperando chegar à gestão ambiental compartilhada e integrada a outras políticas públicas que foquem o desenvolvimento. Descrevem os autores que a gestão ambiental municipal é formada pelo conjunto de organizações governamentais locais e instituições que visam à conservação e sustentabilidade de recursos naturais e qualidade ambiental. Fazem parte dos órgãos governamentais, as secretarias municipais de meio ambiente e conselhos municipais de meio ambiente; compondo as instituições estão a legislação local, normas práticas de consulta e participação popular, mecanismos de coordenação entre órgãos de gestão públicos e privados.

Argumentam Scardua e Bursztyn (2003) que, em virtude das diversidades culturais, econômicas e ambientais, o governo federal deve estar no centro da manutenção e articulação do SISNAMA, mas com ações voltadas para peculiaridades locais. Os estados e municípios devem atuar na estruturação com participação efetiva da sociedade civil.

Sintetizando, a efetivação da descentralização da gestão ambiental depende de acordos individuais entre União e estados, realizados por meio de convênios, acordos de cooperação e contratos. O pacto federativo que visa à descentralização do nível federal para estadual, não retira do órgão federal a responsabilidade pela gestão de recursos, o que, muitas vezes, dificulta a implementação de políticas pelos órgãos estaduais, já que continuam subordinados aos federais. No entanto, as normas propostas pelo SISNAMA, podem ser consideradas um início de descentralização das políticas ambientais, já que determinam funções aos estados. Mas é preciso que questões relativas tanto à autonomia financeira quanto de competências, sejam designadas aos estados para que estes possam efetivamente colocar em prática a implementação das políticas de meio ambiente.

Da mesma forma que a atuação dos estados é importante, a atuação dos municípios também é relevante, visto que atende de forma mais pontual às necessidades locais. Para isso, os municípios devem aderir aos programas, mas precisam ter respaldo para essa adesão por meio de incentivos, transferências de recursos, responsabilidades por parte da União e, principalmente, capacitação dos gestores municipais e proporcionar meios para a sociedade civil também se capacitar dando espaço para atuação responsável e competente numa gestão partilhada para solução de problemas locais.

3.2 Participação social nas políticas de meio ambiente

As políticas setoriais de meio ambiente são resultantes de demandas sociais que surgem e se intensificam em função da evolução e informação da sociedade que se torna mais exigente e conhecedora de seus direitos, passando a exigir ações que privilegiem a qualidade de vida. A participação crescente das sociedades está trazendo características locais às políticas setoriais de meio ambiente e proporcionando maior engajamento das pessoas nas tomadas de decisão e controle da administração pública. Quanto maior a transparência, que vem sendo exigida

pela população, maior é o conhecimento relativo aos temas de interesse e mais eficiente é o controle e monitoramento por parte dessa mesma população.

3.2.1 A questão das relações sociais influenciando a participação

Sociedade pressupõe seres humanos em interdependência que sempre estabeleceram códigos sobre como devem ser as relações de convivência humana e a realização das ações que fundamentam a ordem social (SILVA, 2010).

Para Silva (2010) a palavra relação tem significado de ida e volta e explica que, ao relacionar-se o homem volta para seu exterior manifestando uma necessidade que retorna em forma de suprimento gerando satisfação, ou falta de suprimento, gerando insatisfação. O autor complementa dizendo que, quando a necessidade é maior que o suprimento, o homem buscará alternativas até suprir tal necessidade. Continuando sua exposição, conceitua a relação social como necessidade comum a um conjunto de indivíduos e satisfação da mesma. Criam-se modelos de satisfação das necessidades; no entanto quando as pessoas vão convivendo, são geradas novas necessidades aos indivíduos.

A adoção de novas tecnologias vem trazendo mudanças nas necessidades do homem; conseqüentemente as relações sociais se tornam mais complexas e também mais complexas as formas de satisfazer as necessidades. A instituição social é o sistema organizado de relações sociais para ir de encontro às necessidades básicas da sociedade e o grande desafio social hoje, é trabalhar os problemas sociais que existem de forma conjugada (SILVA, 2010).

De acordo com Amaral e Silva (2007), a consolidação de uma sociedade mais complexa amplia o questionamento sobre a qualidade dos serviços públicos. Afirmam que a Constituição de 1988 reconhece o valor político do cidadão e sua participação no controle do serviço público.

Sobre as exigências sociais, Motta (2007) afirma que, com a democratização do país houve expansão dos direitos de cidadania ampliando a consciência crítica da qual derivam maiores expectativas e reivindicações da população gerando padrões, desejos de consumo e aspirações diversos. Relata que a globalização trouxe novos índices de qualidade de vida, saúde, educação e meio ambiente que força a adaptação da administração pública para suprir tais demandas sociais.

Carvalho e Silva (2011) afirmam que o sistema político da modernidade mostra que o papel do Estado tem se reestruturado para atender à dinâmica da sociedade. Como resultado da maior exigência da sociedade, abre-se a possibilidade de participação dos cidadãos na elaboração de políticas públicas que atendam a suas necessidades. Como diversas políticas setoriais, as políticas de meio ambiente não fogem à regra e contam com a contribuição de segmentos diversos da sociedade civil.

Em suma, a sociedade civil tem papel fundamental na atuação da Administração Pública no contexto brasileiro. Desde que os cidadãos têm adquirido maior consciência de seus direitos e se unido para conquista-los, uma nova forma de gestão pública tem sido construída no país, pois os gestores devem se adaptar para atender às demandas, atuando com transparência e fornecendo informações, para que as pessoas possam se utilizar delas, tanto para adquirir conhecimento quanto para exigir seus direitos. A consequência tem de ser o aumento da eficiência da máquina pública, embora essa eficiência ainda não seja a ideal, pois depende de alguns fatores que ainda não foram superados, como é o caso do excesso de burocracia que leva à morosidade nos processos, trazendo como consequência a prevalência de interesse particular sobre o interesse público, quando deveria ser o contrário.

3.2.2 Participação social nas políticas setoriais de meio ambiente

Segundo Dagnino (2004), a partir da Constituição de 1988 que consagrou o princípio da participação da sociedade civil, são criados espaços públicos para compartilhamento do poder do Estado pela população.

O Decreto 8243/2014 instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), para fortalecer o diálogo e atuação conjunta entre Administração Pública federal e sociedade civil, trazendo diretrizes como: solidariedade, direito à informação, transparência, autonomia, atingidos por meio de conferências e audiências públicas, mesa de diálogo, ambiente virtual de participação social, entre outros (BRASIL, 2014).

De acordo com Avritzer (2012), as conferências nacionais são as mais importantes formas de participação social no Brasil; já existem desde 1940, mas se tornaram mais fortes a partir de 2003, época em que se expandiram também os

conselhos nacionais. As conferências estão nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, minorias e outros assuntos relevantes para a sociedade brasileira. O autor cita que o aumento significativo da participação em conferências demonstra que existe uma política participativa no nível federal e afirma que tais conferências têm grande impacto sobre políticas públicas.

Avritzer (2012) relata que as associações que surgem no país e as Organizações Não Governamentais (ONGs), caracterizam parte do processo participativo, pois reivindicam autonomia da sociedade civil. Além destes, enfatiza as Instituições Participativas (IPs), resultantes do processo constituinte, que previa a participação da sociedade em políticas públicas de saúde, assistência social, meio ambiente, criança e adolescente e políticas urbanas.

Motta (2007) argumenta que a participação proporciona oportunidade para que interesses locais sejam agregados ao sistema político-administrativo criando influência na decisão pública.

Bourgon (2010) afirma que nas sociedades democráticas devem-se respeitar os princípios da democracia, quais sejam: transparência, prestação de contas, fornecimento de informações, consulta com os cidadãos e incentivo à participação dos cidadãos; promovendo um governo aberto e inclusivo. De acordo com a autora, políticas públicas construídas em conjunto reforçam a confiança dos cidadãos nos governos. Considera que a abordagem participativa e descentralizada sobre políticas públicas estimula a capacidade adaptativa fortalecendo as comunidades e a Administração Pública.

Teixeira (2012) relata que a Constituição de 1988 é resultante do fortalecimento de organizações da sociedade civil e da autonomia conquistada por elas na reivindicação pela democracia, trazendo a ideia de que, além do voto, é necessário apresentar demandas aos governos, exigir transparência e interferir na elaboração de políticas públicas.

Teixeira (2007) afirma que, com a Constituição de 1988, os elementos democráticos trazidos se manifestam nas políticas e se mostram descentralizados, municipalizados e com participação social em todas as fases. No entanto, reforça que o ideal constitucional de participação social na implementação de políticas foi redirecionado para famílias, organizações não governamentais, organizações privadas, comunidade, inclusive prevendo trabalho voluntário, cooperativismo e solidariedade como formas de reduzir o papel do Estado.

Malheiros, Philippi Jr. e Coutinho (2008) dizem que governos de todo o mundo reúnem esforços para aliar desenvolvimento e meio ambiente por meio de ações conjuntas do próprio governo com a sociedade, nos âmbitos nacional, regional e municipal que agem construindo suas agendas 21 de sustentabilidade. Essa agenda brasileira foi construída com ampla participação de vários segmentos sociais, especialistas e acadêmicos.

No artigo 23, inciso VI da Constituição Federal de 1988, afirma-se que conjuntamente compete à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, proteger o meio ambiente (BRASIL, 1988). Leme (2010) traz a concepção de que o meio ambiente é um bem de uso comum, direito de todos, que pressupõe interação entre atores sociais e que geram conflitos de interesses. Afirma que a importância dos recursos naturais é reconhecida, no entanto não há consenso no gerenciamento dos mesmos, em função dos custos e restrições de uso. Assim, conclui que o poder público tem o dever de cuidar do meio ambiente por meio de políticas públicas, construídas com a sociedade.

Ainda segundo Leme (2010) o órgão central, representado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) deve planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes para o meio ambiente e, por sua vez, cada unidade federativa dispõe de, pelo menos um, órgão que trata de questões ambientais e implementam as políticas ambientais locais. O Programa Cerrado Sustentável é um exemplo de proposta do MMA, visto que é instituído por aquele e propõe a descentralização da sua implementação para os estados que possuem o Bioma Cerrado, visando à preservação do mesmo (MMA, 2006). O estado de Goiás que possui grande parte de sua vegetação formada pelo cerrado é um dos estados da federação que acolheu o programa e criou ações para sua execução a partir das diretrizes formuladas pela esfera federal.

Com base na discussão acerca da participação social nas políticas públicas, é notório que a participação da sociedade é crescente tanto em setor relativo ao meio ambiente quanto em outros setores da Gestão Pública. Tal fato se manifesta pelo crescimento no número de instrumentos de participação, como por exemplo conselhos e conferências públicas e mesmo consultas públicas feitas via internet que possibilita que maior número de cidadãos utilize desses canais e exerçam a democracia buscando maior justiça e equidade. No entanto a participação social ainda não atingiu níveis ideais, seja pela cultura brasileira que impede o cidadão

comum de atuar por meio de práticas desconhecidas, seja pela desinformação acerca das questões relativas ao meio ambiente, ou mesmo pelo desinteresse que deriva do desconhecimento e despreparo.

Outra questão pertinente é que, apesar de haver uma normatização para que a Administração Pública se torne mais transparente, voltada ao interesse público, forneça informações para quem dela precisar, busque a participação social; esses fatores ainda são dificultados e as informações ainda não são fáceis e claras o suficiente, para que o cidadão comum possa usar.

A partir da próxima seção será discutido o Programa Cerrado Sustentável, suas diretrizes, objetivos e a implementação; além de apresentação de projetos surgidos a partir do programa original do Ministério do Meio Ambiente.

4. PROGRAMA CERRADO SUSTENTÁVEL DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Os constitucionalistas deixaram explícito na Carta Magna a determinação para a utilização de instrumentos que visem à democratização do país e atrelada à democracia, a descentralização que tanto contribui para a eficiência das políticas públicas em função da implementação ocorrer no nível local, proporcionando real possibilidade de resolução de problemas.

As políticas públicas foram sendo descentralizadas e ainda estão em processo de descentralização. Políticas setoriais de meio ambiente ocorrem localmente e a prática de ações realizadas de acordo com as necessidades locais é uma tendência que só tem a contribuir para uma melhor administração pública. O uso de convênios e acordos permite que se obtenham recursos que, muitas vezes não estão disponíveis para uma única organização. Os acordos também são instrumentos que podem proporcionar transparência e mais responsabilidade em relação ao uso do dinheiro designado para ações propostas, visto que mais de uma entidade com interesse auxilia na fiscalização e monitoramento. O Projeto Cerrado Sustentável Goiás - PCSG é um projeto que expressa a descentralização de políticas setoriais de meio ambiente, pois traz diretrizes propostas pelo nível federal, recursos doados pelo Banco Mundial e a incumbência de realizar ações que priorizem a preservação do Bioma Cerrado com influência no bem-estar de todo o planeta.

Com a tomada de consciência da importância que tem a preservação do meio ambiente de forma geral e, especificamente o Bioma Cerrado, muitas reivindicações passaram a fazer parte da pauta de discussões de organizações preocupadas com o meio ambiente e também da sociedade civil. A partir de tais discussões foi criado o grupo de trabalho GT Cerrado que estudava as questões relativas ao bioma, fazendo sugestões de conservação e manutenção do mesmo e buscando alternativas para melhorar a qualidade de vida e preservação das comunidades locais (MMA, 2003).

O MMA elaborou um documento que dá as diretrizes para conservação do Bioma Cerrado, afirmando ser o segundo maior bioma brasileiro. Foi organizado o grupo de trabalho do bioma cerrado composto por órgãos públicos e organizações não governamentais propiciando espaço de diálogo entre sociedade civil e governo

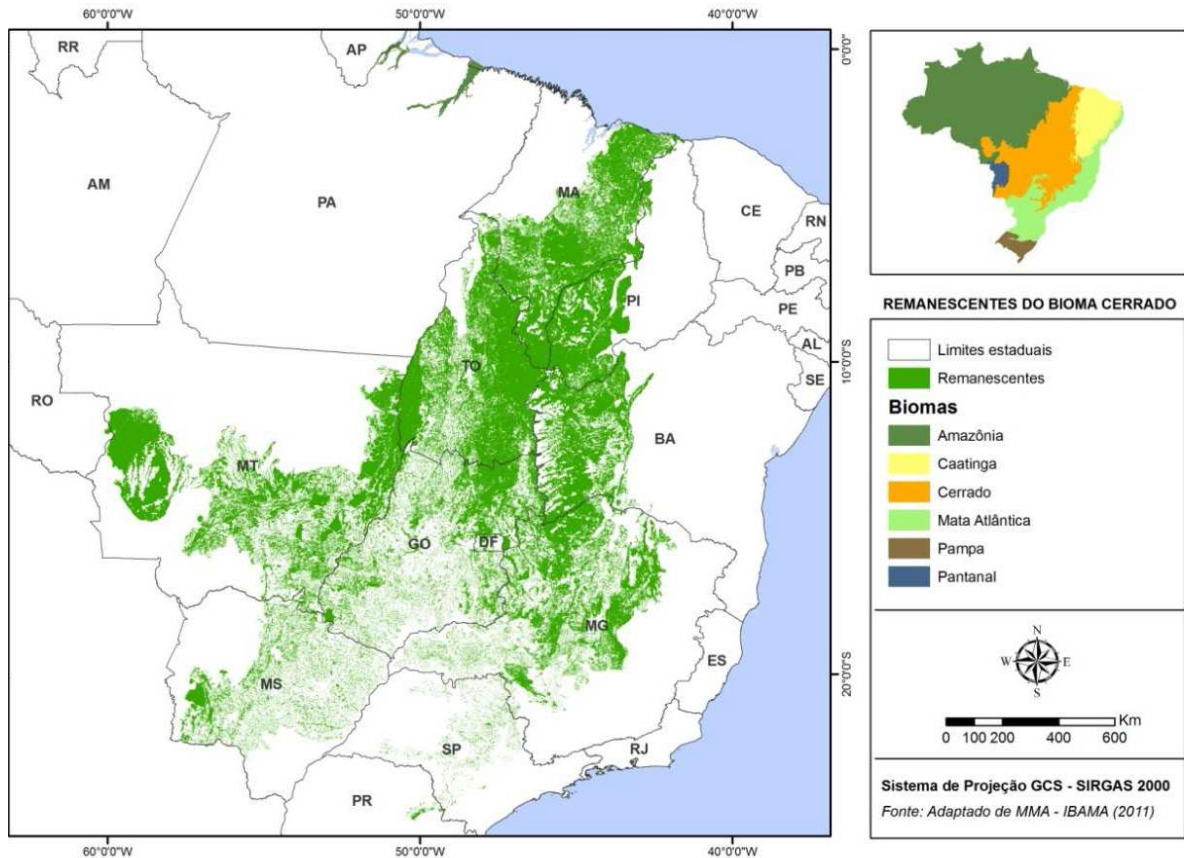
para construir uma política pública de conservação e desenvolvimento sustentável do cerrado. A construção do documento em conjunto com a sociedade visa garantir o controle e participação social na formulação e implementação das ações.

O GT Cerrado foi criado pela portaria MMA nº 361/2003 para apresentar subsídios para a elaboração de uma proposta de condução de política para conservação e uso sustentável do Bioma Cerrado. O GT produziu o documento Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Cerrado - Programa Cerrado Sustentável, e a compilação de glossário de termos (BRASIL, 2006).

Foram realizadas diversas reuniões internas e consultas públicas que resultaram na construção do documento que estabelece parâmetros para ações das três esferas administrativas do setor público e sociedade civil. O Programa foi denominado Cerrado Sustentável e se tornou referência para a Secretaria da Biodiversidade e Florestas e para o próprio Ministério do Meio Ambiente. Há esforços voltados para a criação de Unidades de Conservação pela proteção integral e uso sustentável visando contemplar as populações tradicionais. No Decreto 5577/2005 foi instituído o Programa Cerrado Sustentável na estrutura do MMA e criada uma comissão (CONACER) que acompanha o programa. Várias reuniões realizadas pela comissão conseguiram elevar o cerrado, juntamente com a caatinga a patrimônio nacional (BRASIL, 2006).

A Figura 1 mostra que o Bioma Cerrado ocupa grande parte do território brasileiro.

Figura 1 - Cobertura vegetal nativa no bioma Cerrado.



Fonte: Adaptação MMA (2011)

O Programa Cerrado Sustentável tem como objetivo principal promover a conservação, restauração e recuperação da sustentabilidade dos ecossistemas, além de valorizar e reconhecer populações tradicionais. Entre outros, conta com fortalecimento da participação social na gestão do bioma e promoção da transversalidade e descentralização de políticas públicas como objetivo específico (BRASIL, 2006).

No documento formulado pelo GT Cerrado argumenta-se que, para o cerrado é essencial contar com programa de conservação e uso sustentável evitando a continuidade da exploração da área. O desafio que se apresenta ao programa é fomentar o capital social para proteger o bioma, valorizar a biodiversidade, representada por plantas, peixes, abelhas, aves, e recursos naturais, mantenedores de equilíbrio hidrológico no país, e promover populações locais que estão representadas em 1500 municípios dos estados de Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rondônia, Roraima, São Paulo, Tocantins e comunidades indígenas. Deve-se haver o fortalecimento institucional dos órgãos públicos,

organizações não governamentais e comunitárias envolvidas disponibilizando informações e promovendo ações com baixo impacto socioambiental (BRASIL, 2006).

Na Figura 2 pode-se observar a abrangência do cerrado constituindo parte de vários estados, conforme citado acima e sua relação com outros biomas do país.

Figura 2. Biomas do Brasil



Fonte: IBGE (2004)

O programa foi construído, desde o início, de forma participativa, compondo o GT, vários ministérios, associações federais e estaduais, organizações civis, sociais e ambientalistas. O programa do MMA se propõe a apoiar propostas e projetos que atuem junto ao governo e à sociedade, com prevalência de diretrizes de descentralização, flexibilidade, agilidade e transparência que sejam relevantes para o Bioma Cerrado. Dentre as ações propostas para monitoramento e controle, está o estímulo a uma rede de fiscais populares. Dentre as ações para fortalecimento institucional, o programa apresenta a proposta de fortalecimento de organizações do poder público, da sociedade civil e comunidades locais que promovam conservação e uso sustentável do cerrado, prevendo a garantia de participação na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas; promoção da descentralização com

participação popular; propondo apoiar iniciativas locais de identificação de problemas e propostas de solução; visa garantir discussão com a sociedade civil e comunidades afetadas; propõe a capacitação de lideranças comunitárias; prevê criação de redes socioambientais e identificação de projetos ambientalmente impactantes (BRASIL, 2006).

De acordo com o documento Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado, o PCS, quando instituído pelo Decreto nº 5577/2005, teve a pretensão de ser executado pelas três esferas do poder público para garantir o desenvolvimento econômico sem deixar de promover a recuperação de áreas e conservação de remanescentes do bioma, valorizando os recursos naturais e a biodiversidade, com a participação dos diversos setores sociais, utilizando-se da discussão pública de organizações da sociedade civil que apresentou propostas para a formulação do programa (BRASIL, 2006).

Dentre as diretrizes estratégicas para implementação do programa estão: fortalecimento da cultura regional por meio de comunicação, conscientização e educação; empoderamento da sociedade para garantir conservação e uso sustentável dos recursos; avaliação dos problemas que ocorrem no bioma; transversalidade e descentralização das ações do governo; disseminação de iniciativas, modelos, projetos e tecnologias e valorização de proprietários e produtores rurais (BRASIL, 2006).

O programa conta com uma comissão coordenadora composta por representantes federal, estaduais e municipais, e entidades civis que atuam estabelecendo linhas gerais de funcionamento, avaliações periódicas e articulações políticas necessárias. A comissão propõe as áreas geográficas prioritárias, capacitação de recursos humanos, disseminação de informações e pretende apoiar propostas e projetos que colaborem com o programa junto ao governo e sociedade (BRASIL, 2006).

Dentre as ações temáticas do programa, figura a gestão dos recursos hídricos que visa garantir à integridade destes recursos como bem público, fortalecendo a gestão participativa e descentralizada e considerando a diversidade socioambiental. Propõe articulação entre órgãos ambientais e recursos hídricos, monitoramento da vulnerabilidade e disponibilidade, entre outras ações (BRASIL, 2006).

Derivada do Programa Cerrado Sustentável surgiu a Iniciativa GEF Cerrado Sustentável que é um projeto resultante da negociação entre o GEF e o Banco Mundial e tem a pretensão de implementar parte dos objetivos e diretrizes propostos pelo programa do MMA. A iniciativa foi concebida sob a modalidade guarda-chuva em que os subprojetos deveriam ser implementados por instituições diferentes. A primeira fase prevista para quatro anos focava nas ações relativas à conservação, uso sustentável da biodiversidade, formulação de políticas e monitoramento ambiental. A componente 2 – expansão e uso sustentável dos recursos naturais do cerrado prevê promoção de iniciativas de conhecimento tradicional e boas práticas para gerir os recursos naturais, aplicação de práticas de conservação da biodiversidade e manejo sustentável, iniciativas para agregação de valor e comercialização de produtos nativos. Para execução desta componente está prevista a adesão voluntária das pessoas, as quais deverão ser capacitadas. Ainda nesta componente, há previsão de atividades que incluem florestas sustentáveis realizadas por comunidades locais e pequenos agricultores envolvendo produção de madeira, artesanatos, fitoterápicos, óleos, fibras, resinas e frutas; que permitiriam geração de renda e redução da pobreza. A componente 4 – monitoração do Bioma e coordenação da Iniciativa prevê, entre outras ações, a criação de banco de dados sobre a diversidade e fatores socioambientais, disponível e em funcionamento (MMA, 2007).

O uso sustentável é a primeira opção para as comunidades locais e a opção de reassentamentos só deveria ocorrer quando não houver condições de manter as comunidades tradicionais em Unidades de Conservação. Mesmo assim, o impacto social deve ser reduzido por meio de indenizações, compensações e realocações (MMA, 2007).

Com ênfase na melhoria de qualidade de vida da sociedade e conservação e uso sustentável de recursos naturais, a iniciativa pretende trazer ganhos para as comunidades, os quais são elencados abaixo (MMA, 2007):

- manutenção da diversidade sociocultural de comunidades locais;
- manutenção de conhecimentos locais relativos aos recursos naturais;
- proteção aos conhecimentos e práticas tradicionais;
- manutenção de recursos biológicos e hídricos para ancorar modos de vida sustentáveis e segurança alimentar;
- valorização da participação local nas tomadas de decisão;

- melhoria de renda;
- aumento de emprego.

O Projeto Cerrado Sustentável Goiás, dos subprojetos da Iniciativa Cerrado Sustentável, busca atender a objetivos propostos pelo Programa Cerrado Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, juntamente com o estado do Tocantins e Instituto Chico Mendes, o qual é apresentado na seção 5, por ser o objeto da pesquisa e, portanto, relevante para a compreensão dos resultados alcançados.

5. METODOLOGIA

Do ponto de vista de sua natureza, consiste de uma pesquisa aplicada, pois visa gerar conhecimentos para solução do problema relacionado à qualidade de vida da população local das regiões do cerrado, por meio da conservação do bioma. Segundo Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa aplicada gera aplicação prática para solução de problemas. Segundo Córdova e Silveira (2009), a pesquisa aplicada objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática envolvendo verdades e interesses universais.

Quanto aos objetivos, essa pesquisa se caracteriza por ser exploratória já que existem poucos estudos sobre a efetividade da aplicação do PCS Goiás, o qual foi concluído em 31/12/2014 e ainda não foram elaborados relatórios definitivos sobre seu impacto. Prodanov e Freitas (2013) afirmam que a pesquisa exploratória tem como finalidade proporcionar maiores informações sobre o assunto em questão, possuindo planejamento flexível, o que permite o estudo do tema sob vários aspectos. Córdova e Silveira (2009) afirmam que a pesquisa exploratória proporciona familiaridade com o problema permitindo a construção de hipóteses e envolve pesquisa bibliográfica, entrevistas e análise de exemplos para a compreensão.

É uma pesquisa descritiva visto que busca caracterizar as Unidades de Conservação do Bioma Cerrado dentro do Estado de Goiás, demonstrando como o PCS tem sido implantado e quais resultados foram alcançados nos seus quatro anos de vigência, principalmente dentro do contexto da qualidade de vida da população local. Além disso, tenciona realizar um comparativo entre os quatro projetos derivados da Iniciativa Cerrado Sustentável, para observar as ações que alcançaram seus objetivos e como foram realizadas. Por fim, é um estudo explicativo, pois aborda os fatos que contribuíram para o funcionamento do projeto em todo o seu trajeto, observando os sucessos e insucessos e suas causas. De acordo com Prodanov e Freitas (2013) a pesquisa descritiva permite ao autor descrever fatos sem interferir nos mesmos, visando descrever características de determinada população ou fenômeno e as relações entre suas variáveis. Proporcionam uma nova visão do problema. Córdova e Silveira (2009) afirmam que a pesquisa descritiva exige do investigador muita informação sobre o que se vai pesquisar e exemplificam com estudo de caso e pesquisa documental.

Quanto aos procedimentos técnicos é inicialmente uma pesquisa bibliográfica que dá suporte à pesquisa descritiva, pois são utilizadas fontes bibliográficas baseadas em artigos e textos publicados acerca do meio ambiente, políticas setoriais e participação da população no processo de elaboração de tais políticas. Prodanov e Freitas (2013) afirmam que a pesquisa bibliográfica é elaborada a partir de material já publicado para colocar o pesquisador em contato com o que já foi escrito sobre o assunto. Lima e Miotto (2007) atentam para o fato de que a pesquisa bibliográfica não pode ser confundida com revisão de literatura, pois é uma busca de soluções por meio de procedimentos ordenados e aos critérios e procedimentos metodológicos deve-se dar a devida importância. Afirmam que a pesquisa bibliográfica possibilita amplo acesso a informações e é realizada em fases: escolha do tema, levantamento bibliográfico, elaboração do problema e plano, busca e leitura de fontes, fichamento, organização do assunto e redação.

Para complementação das informações necessárias ao referido estudo foi feita uma pesquisa documental por análise do plano plurianual do estado de Goiás 2012-2015, em que se inserem programas relativos à preservação do meio ambiente, Constituição Federal de 1988, a qual enfatiza a concorrência entre estados, municípios e União para realizar programas de promoção e conservação do meio ambiente, além de participação social juntamente com o governo na implementação de políticas setoriais; Decreto 8243/14 que instituiu a Política Nacional de Participação Social; Decreto 5577/05 o qual instituiu o Programa Cerrado Sustentável pelo Ministério do Meio Ambiente e criou a Comissão responsável pelo acompanhamento do programa – CONACER, e propôs a execução do programa pelas três esferas federais.

Análise do documento Programa Cerrado Sustentável de 2006, proposto pelo MMA, o qual contém as diretrizes, objetivos e abrangência no território nacional, para conservação e uso sustentável do Bioma Cerrado.

Decreto 5159/99 que instituiu o programa de descentralização das ações ambientais no estado de Goiás. Projeto Cerrado Sustentável do Estado de Goiás. Portaria 047/10 da SEMARH que criou as unidades de coordenação de projeto para o Projeto Cerrado Sustentável dentro do NPE – núcleo de projetos especiais da SEMARH.

Análise do Acordo de Doação do Banco Mundial que deu causa ao projeto no estado de Goiás e Manual Operacional do PCSG, o qual normatiza a execução

do projeto. Análise do resumo do projeto Cerrado Sustentável Goiás disponibilizado pela coordenadora na Secretaria Estadual do Meio Ambiente com os pontos considerados principais no período em que esteve vigente.

O Projeto Cerrado Sustentável do Estado do Tocantins e o respectivo Acordo de Doação firmado junto ao Banco Mundial também foram estudados visando observar as ações junto à população local que foram efetivas na melhoria da qualidade de vida.

O documento que detalha as diretrizes da Iniciativa Cerrado Sustentável foi estudado para verificar as semelhanças e diferenças entre os projetos contemplados pelo Instituto Chico Mendes, Tocantins e Goiás.

Estudo da lei nº 6938/81 que instituiu a criação do SISNAMA. Análise do documento referente ao SISNAMA, sua composição, funções de descentralização e atuação conforme diretrizes nacionais.

Prodanov e Freitas (2013) afirmam que a pesquisa documental baseia-se em material que não recebeu tratamento analítico. É um meio de organizar informações que se encontram dispersas para que se tornem fonte de consulta com novas características. Cunha, Yokomizo e Bonacim (2013) citam que os documentos podem ser analisados de forma física ou eletrônica, considerando-se o contexto social. Afirmam que a análise de conteúdo é a técnica prevalente nesse tipo de método observando a organização do documento para melhor compreensão e recomendam avaliação prévia do contexto e do objeto de estudo.

No Quadro 1 estão listados os documentos que foram utilizados na pesquisa e os assuntos tratados por cada um deles.

Quadro 1 - Documentos analisados no estudo

DOCUMENTO	ASSUNTO ANALISADO
PPA Goiás 2012-2015	Programas para preservação do meio ambiente
CF 1988	Preservação do meio ambiente
Decreto 8243/2014	PNPS
Decreto 5577/2005	Programa Cerrado Sustentável
Programa Cerrado Sustentável/ 2006	Bioma cerrado
Decreto 5159/1999	Descentralização ambiental em Goiás
Portaria 047/2010	Unidades de coordenação PCSG
GEF	Acordo de doação de Goiás
MOP	Diretrizes do PCSG
Lei 6938/1981	SISNAMA
GEF	Acordo de doação do Tocantins
Iniciativa Cerrado Sustentável	Diretrizes para preservação do Bioma

Fonte: elaborado pela autora

O estudo é caracterizado como um estudo de caso visto que abrange o Projeto do Estado de Goiás. De acordo com Prodanov e Freitas (2013) o estudo de caso envolve estudo exaustivo de um ou poucos objetos permitindo amplo conhecimento. A essência é esclarecer decisões, motivos, implementações e resultados; podendo ser utilizado com o propósito de descrever a situação do contexto em que a investigação está sendo feita. Cunha, Yokomizo e Bonacim (2013) afirmam que o estudo de caso necessita de rigor na coleta de dados para dar maior legitimidade ao resultado.

Quanto à forma de abordagem do problema, é uma pesquisa qualitativa, pois está sendo feita uma análise da questão ambiental e do Programa Cerrado Sustentável, suas diretrizes nacionais e regionais e seu impacto junto à população local. Afirmam Prodanov e Freitas (2013) que a pesquisa qualitativa utiliza o ambiente natural para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave que analisa os dados indutivamente tendo como focos principais de abordagem o processo e seu significado. Godoy (2005) apresenta características que devem estar presentes nos estudos qualitativos: o pesquisador é o instrumento principal de coleta de dados e busca compreender os significados construídos. O processo de condução da pesquisa é essencialmente indutivo e deve ser feito um relato descritivo bem detalhado. Um objetivo do estudo qualitativo é compreender um processo e a visão das pessoas nele envolvidas. Günther (2006) apresenta a

compreensão como princípio do conhecimento no estudo de relações complexas e construção da realidade. Afirma que a pesquisa qualitativa é baseada em textos produzidos a partir de técnicas analíticas de interpretação de dados que devem ser detalhados e minuciosamente explicados. O objeto de estudo deve ser enfatizado na sua totalidade, visto na sua historicidade. Os resultados devem ser entendidos de forma dinâmica e contínua, levando em conta a contextualidade. Córdova e Silveira (2009) consideram que a pesquisa qualitativa deve fazer um aprofundamento da compreensão de um grupo social; são utilizados métodos qualitativos para explicar o porquê das coisas. Afirmam que o desenvolvimento da pesquisa é imprevisível e gera informações aprofundadas e ilustrativas.

Com base em relatório, fornecido pela coordenadora do Projeto Cerrado Sustentável Goiás, foram analisadas os componentes citadas, as metas propostas e observadas as causas de não atingimento das mesmas para fundamentar a elaboração do plano de ação proposto.

Ao final da proposta foi feito um Mapa Estratégico baseado no modelo do *Balanced Scorecard* (BSC), que se caracteriza por ser uma representação visual; um resumo gráfico, destinado à melhor compreensão das diretrizes que devem ser seguidas para alinhar objetivos estratégicos a ações e atividades, visando ao atendimento dos objetivos. Em cada perspectiva apontada estão sintetizados os processos e os objetivos, ações e aspectos relevantes com o fim de permitir melhor visualização da proposta. Posteriormente foi feito um quadro representando o BSC, onde são descritas as dimensões, respectivos objetivos, metas e indicadores que podem ser usados para mensurá-las.

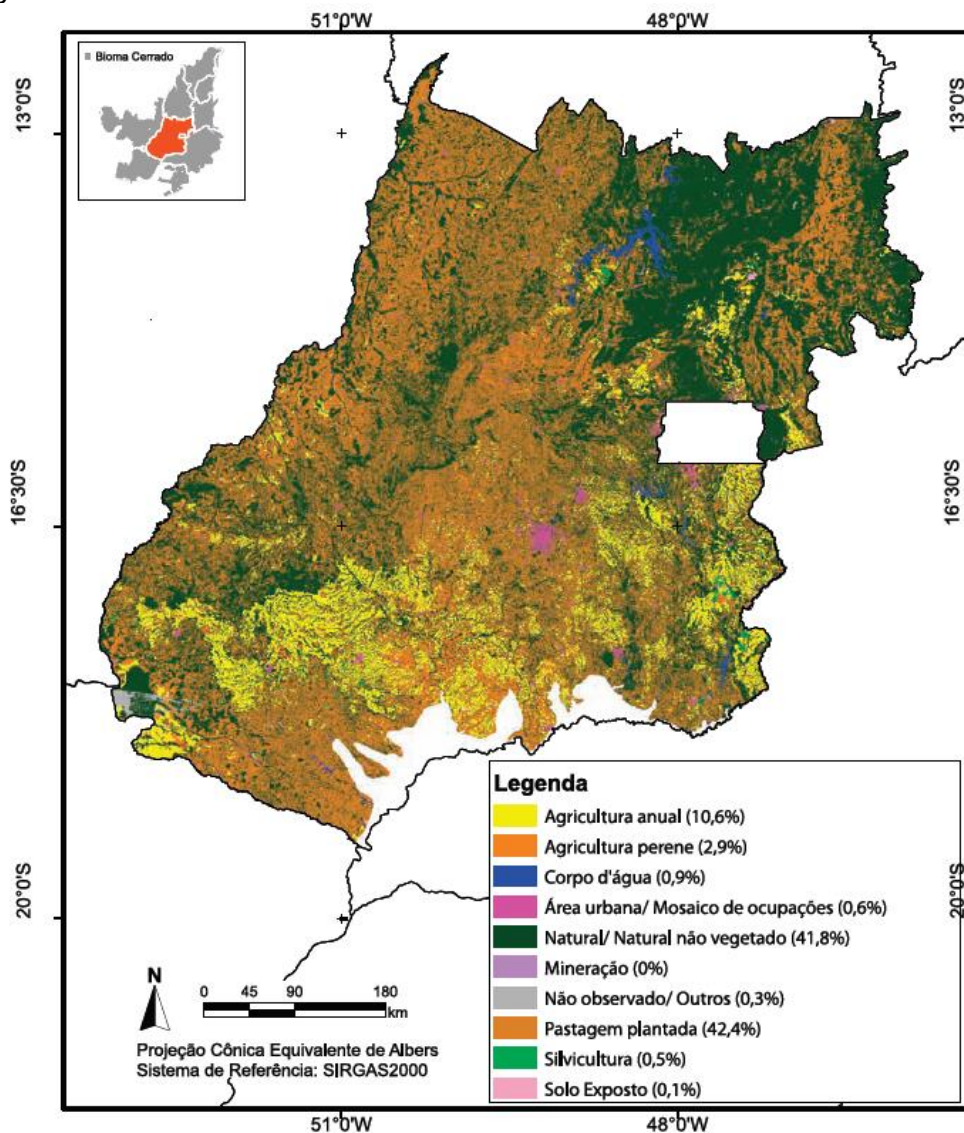
6. DIAGNÓSTICO

6.1 Projeto Cerrado Sustentável no estado de Goiás

O estado de Goiás faz parte dos estados brasileiros contemplados pelo Bioma Cerrado e a Administração Pública absorveu o PCS buscando seguir às diretrizes nacionais para sua conservação e preservação da comunidade local (GOIÁS, 2010).

A Figura 3 demonstra que, praticamente todo, o estado de Goiás é composto pelo cerrado.

Figura 3 - Bioma Cerrado no estado de Goiás



Fonte: Projeto TerraClass (2013)

O Decreto nº 5159/1999, visando cumprir determinação federal, instituiu programa de descentralização das ações ambientais no estado de Goiás com a supervisão da secretaria do meio ambiente, dos recursos hídricos e da habitação, com vistas a preservar os recursos ambientais. Os objetivos do programa estão centrados em ações de compartilhamento e parcerias para melhor atendimento local das demandas ambientais, fiscalização dos recursos e seu uso, participação da sociedade por meio do fortalecimento dos conselhos municipais de meio ambiente, capacitação de recursos humanos. Para tanto, faz uso de convênios, repasse de recursos, treinamentos, elaboração e implementação de legislação municipal de meio ambiente (GOIÁS, 1999).

Alinhada com a esfera federal, a política ambiental do estado de Goiás busca colaborar com as diretrizes nacionais de preservação do meio ambiente, atuando em consonância com programas federais, com o intuito de executar políticas ambientais que busquem atender às necessidades locais, como é o caso do Programa Cerrado Sustentável proposto pelo Ministério do Meio Ambiente e executado por estados que possuem o bioma. O estado de Goiás, utilizando de sua prerrogativa de descentralização proposta legalmente, propõe ações e projetos que visam cumprir às diretrizes nacionais.

O estado de Goiás, juntamente com o estado do Tocantins, Instituto Chico Mendes e Ministério do Meio Ambiente, faz parte da Iniciativa Cerrado Sustentável (MMA, 2007), por meio do Projeto Cerrado Sustentável Goiás, o qual teve duração de quatro anos - de junho de 2010 a dezembro de 2014 e está, portanto, em fase de elaboração de relatório.

No Plano Plurianual 2012-2015 do estado de Goiás, a SEMARH - Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, conta com alguns programas que visam à preservação do meio ambiente (GOIÁS, 2012).

O programa de desenvolvimento sustentável prioriza o crescimento voltado para o desenvolvimento sustentável para diminuir o impacto ambiental e conciliar o desenvolvimento social e econômico com o uso racional de recursos naturais. O programa se desdobra em ações: cerrado sustentável, incentivo ao uso de tecnologias limpas, instituição da política estadual de mudanças climáticas, zoneamento ecológico-econômico (GOIÁS, 2012).

Por meio da Portaria 047/2010, o secretário de estado do meio ambiente e recursos hídricos criou a UCP - Unidade de Coordenação de Projeto, para o projeto

Cerrado Sustentável em Goiás no NPE – núcleo de projetos especiais, da SEMARH, com recursos próprios e repasses, para coordenar, implementar, monitorar e avaliar o projeto de acordo com o MOP - manual operacional do projeto (GOIÁS, 2010b).

O Projeto Cerrado Sustentável Goiás (PCSG) tem por finalidade contribuir com os objetivos regionais e nacionais de conservação do Bioma Cerrado. Prevê ações de criação e consolidação de unidades de conservação, fortalecimento de instituições de meio ambiente, desenvolvimento de políticas e mecanismos para implementação de reservas legais (GOIÁS, 2010a).

Por meio do Acordo de Doação nº TF097157 de 14 de junho de 2010, do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) (GOIÁS, 2010a), O Banco Mundial firmou com o Estado de Goiás, compromisso de repasse de verba para preservação do Bioma Cerrado que foi efetivado por meio do PCS após exigência de adoção do Manual Operacional e instituição da Unidade de Coordenação do projeto pelo beneficiário - estado de Goiás, através da SEMARH. Além destas exigências, o Banco Mundial determinou a entrega de relatórios de monitoramento a cada seis meses. Para dar cumprimento ao acordo, o projeto teve como objetivos incrementar a conservação da biodiversidade e melhorar o manejo de recursos ambientais e naturais do cerrado em Goiás por meio de políticas e práticas adequadas. São componentes do projeto:

- criação, consolidação e expansão de áreas protegidas dentro do corredor Paranã-Pirineus e APA (área de proteção ambiental) João Leite;
- uso sustentável da paisagem produtiva no corredor Paranã-Pirineus e APA João Leite;
- fortalecimento institucional e desenvolvimento de políticas;
- monitoramento ambiental de propriedades rurais no Bioma Cerrado do estado;
- coordenação, monitoramento e avaliação do projeto.

De acordo com o Manual Operacional do Projeto (MOP) (GOIÁS, 2010a), o projeto integra à Iniciativa Cerrado Sustentável, coordenada pelo MMA que inclui projetos para conservar a biodiversidade do cerrado. O MOP normatiza os procedimentos técnicos e operacionais para execução das ações do projeto apoiando as atividades realizadas. O manual inclui procedimentos para liberação de recursos, procedimentos gerenciais, para aquisição de bens e serviços, elaboração de relatórios e funções e responsabilidades. Além de ser utilizado internamente

pelos envolvidos no projeto, também pode ser usado para divulgação do projeto, externamente. O MOP teve sua primeira versão, inicial, em fevereiro de 2010 e a partir de então foi revisado duas vezes, em fevereiro de 2011 e fevereiro de 2013, tendo, portanto três versões.

No MOP afirma-se que o PCSG contribui integrado com os demais projetos da iniciativa – Tocantins, MMA, ICMBio, com objetivos regionais e nacionais de conservação do Bioma Cerrado por meio de ações de criação de Unidades de Conservação, fortalecimento de instituições estaduais de meio ambiente, desenvolvimento de políticas e ferramentas de monitoramento e implementação de Reservas Legais. O objetivo que consta no MOP é a conservação da biodiversidade, melhoria da gestão ambiental e recursos naturais proporcionando aumento da inclusão social, além de apoiar a capacitação, fortalecimento das instituições ambientais, especialmente a SEMARH, Conselho Estadual do Meio Ambiente (Cemam) e Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA), órgãos ambientais municipais e organizações da sociedade civil (GOIÁS, 2010a).

O corredor Paranã-Pirineus é uma das áreas-alvo do projeto, visto que envolve polígonos de alta importância, alto valor ecológico, coincide com grande parte da Reserva da Biosfera do Cerrado, definida pela UNESCO, e inclui Parque Estadual de Terra Ronca, Parque Estadual dos Pirineus e APA Pouso Alto.

O APA João Leite, outra zona-alvo do projeto, compreende a bacia hidrográfica mais importante da cidade de Goiânia e, portanto pretendeu-se garantir condições de utilização da terra compatíveis com a conservação dos recursos hídricos, proteção do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida das comunidades locais por meio da educação ambiental.

A SEMARH foi responsável pela execução do projeto por meio da Unidade de Coordenação do Projeto (UCP) DO NPE – núcleo de projetos especiais, e Superintendência de Gestão, Planejamento e Finanças (SUGESP). O relatório final deveria ter sido entregue ao Banco Mundial até seis meses após a finalização do projeto, o que não ocorreu até meados de 2016.

O PCS Goiás foi encerrado em 31 de dezembro de 2014. Por meio de um relatório prévio (SEMARH, no prelo), obtido em entrevista informal (que se caracteriza por ser realizada sem auxílio de instrumentos tecnológicos), com a coordenadora do projeto, servidora da SECIMA, Sra. Elda Cunha, foram conhecidos alguns resultados, propostas e metas cumpridas no decorrer da duração do projeto.

Cinco componentes do projeto foram apontados no resumo do relatório, com suas metas, resultados esperados, ações realizadas, justificativa de não realização de ações e encaminhamentos. Serão apresentados abaixo os pontos mais relevantes encontrados no relatório:

- Componente 1 – proteção da biodiversidade por meio da criação e expansão de Unidades de Conservação no corredor Paranã- Pirineus e APA João Leite. As metas propostas figuram entre a proteção de áreas de UC de proteção integral. O resultado estaria relacionado ao aumento da conservação da biodiversidade em Goiás. Entre as ações realizadas foram abordadas a consolidação do relatório final que propõe a criação de UCs São Bartolomeu, São Félix e Serra da Prata; Decretos de criação prontos e em análise; Criação do Parque Estadual João Leite, definição de limites físicos, aquisição de materiais necessários, lotação de funcionários, reativação de Conselhos Consultivos, processo de contratação para cercamento do Parque Estadual dos Pirineus. Em relação a estas ações a Procuradoria Geral do Estado declarou que a criação das UCs só será possível mediante comprovação da SECIMA de que tem condições de arcar com custos de desapropriação e indenização dos proprietários. O processo para cercar o Parque Estadual dos Pirineus ainda está em andamento em função de questões burocráticas no processo licitatório e questões financeiras que só poderiam ser resolvidas com a renovação do projeto, que contaria com recursos do Banco Mundial. No entanto, devido a divergências entre a legislação do estado e do Banco Mundial o processo foi cancelado. No que concerne à desapropriação e seu ressarcimento recomendado pela PGE ainda se aguardam um posicionamento do governador do estado.

- Componente 2 – uso sustentável da paisagem produtiva. Entre as metas propostas encontram-se a utilização de mecanismos de proteção da biodiversidade e gestão sustentável em mais de 10% das propriedades rurais da área na tentativa de incrementar o uso sustentável dos recursos naturais do cerrado na paisagem produtiva. Realizaram-se várias ações, como a elaboração da minuta de projeto de lei para instituir Política Estadual sobre Serviços Ambientais e Regulação do Clima; consultas públicas presenciais e online de maio a julho de 2013, que permitiram a reformulação da minuta do projeto de lei; encaminhamento do processo à PGE que solicitou detalhamento do processo, o que foi encaminhado; criação do Fórum do Clima com seus objetivos, composição e estrutura administrativa para entrar em

funcionamento após norma futura. Apontadas entre a justificativa de não realização das ações a contento, estão a dificuldade de compreensão do tema pela Casa Civil e PGE; e desconhecimento do tema por parte de outros atores envolvidos. Para suprir essa deficiência, a secretaria do meio ambiente tem proporcionado diálogo, workshops e suporte institucional ao diálogo com a sociedade civil para esclarecer acerca do tema e aprovação da política pela Assembleia Legislativa.

- Componente 3 – fortalecimento institucional e desenvolvimento de políticas. A meta estabelecida para atingir o fortalecimento consiste de treinamento de processos específicos de gestão ambiental. Como resultados esperava-se chegar a instituições governamentais e membros da sociedade civil fortalecidos e participantes da gestão adaptativa do Bioma. As ações propostas versaram sobre o estabelecimento de regras formais e procedimentos para representar a opinião da sociedade civil, por meio do fortalecimento de Conselhos Consultivos; realização de cursos de capacitação; elaboração de projeto para melhorar a infraestrutura da Secretaria, aquisição de equipamentos de informática; capacitação dos servidores. Essa meta foi considerada cumprida.

- Componente 4 – Monitoramento ambiental de propriedades rurais. A meta prevista foi monitorar e fornecer informações atualizadas e gratuitas ao público por meio do monitoramento sistemático das propriedades rurais. Para cumprir a meta foram adquiridos equipamentos de informática e realizado o monitoramento; o que permitiu consolidar essa meta.

- Componente 5 – coordenação, monitoramento e avaliação do projeto. A meta seria o treinamento apropriado, planejamento, monitoramento, avaliação e comunicação dos resultados visando à obtenção de um projeto coordenado com resultados amplamente divulgados. As ações se ativeram em obter uma equipe de coordenação técnica capacitada para condução adequada das atividades do projeto. Essa meta também foi considerada cumprida.

O Quadro 2 resume os componentes do Programa Cerrado Sustentável realizado em Goiás, a descrição das mesmas, as metas propostas e a justificativa para o não atingimento de algumas delas.

Quadro 2 - Componentes do PCSG

COMPONENTE	DESCRIÇÃO	META	JUSTIFICATIVA
Proteção da biodiversidade	Criação e expansão de UC Paranã-Pirineus e APA João Leite	Cercamento e desapropriação – não atingida	Burocracia, divergência na legislação e falta de recursos financeiros
Uso sustentável da paisagem produtiva	Gestão sustentável e proteção da biodiversidade	Uso sustentável dos recursos naturais – não atingida	Não compreensão
Fortalecimento institucional	Treinamento de processos de gestão ambiental	Regras formais, capacitação, fortalecimento de conselhos gestores – meta cumprida	
Monitoramento de propriedades	Monitoramento e informações	Aquisição de equipamentos e infraestrutura – meta cumprida	
Coordenação e avaliação do projeto	Capacitação da equipe técnica	Condução adequada do projeto – meta cumprida	

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da SEMARH, Goiás (2015).

Tendo em vista o que foi apresentado no relatório e questões suscitadas pela coordenadora, pode-se inferir que os problemas mais relevantes encontrados no projeto estão relacionados ao excesso de burocracia nos processos, que impede a realização de metas a tempo de sanarem as dificuldades; a pouca autonomia dada ao ente estadual que demonstra a precariedade da descentralização de políticas de meio ambiente que ocorre no Brasil, com mínima participação da sociedade civil e grupos de interesse, no que concerne às decisões e controle mais efetivos; e a divergência entre legislações prevalecendo a do Banco Mundial sobre a estadual reflete a falta de autonomia que é decorrente da insuficiência de recursos.

Além destes aspectos explicitados no relatório e na entrevista, foi constatado que a qualidade de vida da população local, que figura entre os objetivos do programa e deveria ser objeto central do projeto, não é mencionada e não são realizadas ações no sentido de contemplar essa população, sua sobrevivência, bem estar e obtenção de renda, concomitantes à preservação e conservação do Bioma Cerrado.

A ênfase maior foi dada aos objetivos que visam determinar áreas para serem preservadas, delimitação, cercamento, aquisição de materiais, inserção de

tecnologias modernas e máquinas, além de capacitação e monitoramento dos locais designados para preservação e conservação.

A componente 2 apresentada pelo projeto do MMA enfatiza a disseminação de boas práticas – manejo sustentável dos recursos naturais, recuperação de áreas degradadas com espécies nativas, extrativismo, florestas sustentáveis, uso de tecnologias tradicionais – para promover geração de renda e melhor qualidade de vida das comunidades. É, portanto o aspecto mais relevante para esse estudo, que pretende sugerir ações que tornem o projeto mais viável e efetivo do ponto de vista das populações locais, já que das pessoas mais conscientes e envolvidas depende a conservação do Bioma e a redução da degradação, pois se tornam guardiões. De nada adianta delimitar áreas e mesmo cerca-las, retirando as pessoas nativas do local, sem dar às mesmas condições adequadas para sobreviver e gerar sua própria renda (MMA, 2006).

Na tentativa de incrementar o projeto e torna-lo efetivo junto à comunidade, acoplado o bem-estar da população à conservação e preservação do Cerrado, que contribui para a saúde do planeta, é apresentada uma proposta de intervenção que contempla ações direcionadas para a geração de renda, uso racional dos recursos naturais do cerrado e conscientização das pessoas, o que poderá trazer resultados substanciais na redução da pobreza do país.

6.2 Proposta de intervenção

O plano de ação do PCS Goiás se insere na proposta de conservação e preservação do Bioma Cerrado para realização dos objetivos propostos no projeto original feito em parceria entre o estado de Goiás e o Banco Mundial por meio de compartilhamento de fundos para realização das ações. O projeto foi realizado em Goiás no período de junho de 2010 a dezembro de 2014, no entanto esbarrou em formalidades burocráticas que impediram seu cumprimento total. A desapropriação das comunidades locais não foi levada a cabo em função de divergência entre a legislação do estado de Goiás e do Banco Mundial, visto que não foi possível indenizar pessoas sem documento de posse da terra. O cercamento de áreas de proteção não foi possível de realizar, pois o processo de licitação não chegou ao seu final. As pessoas das comunidades locais envolvidas no processo não receberam

capacitação para se tornarem participantes efetivas do projeto, pois ficaram à margem das ações de preservação do Bioma.

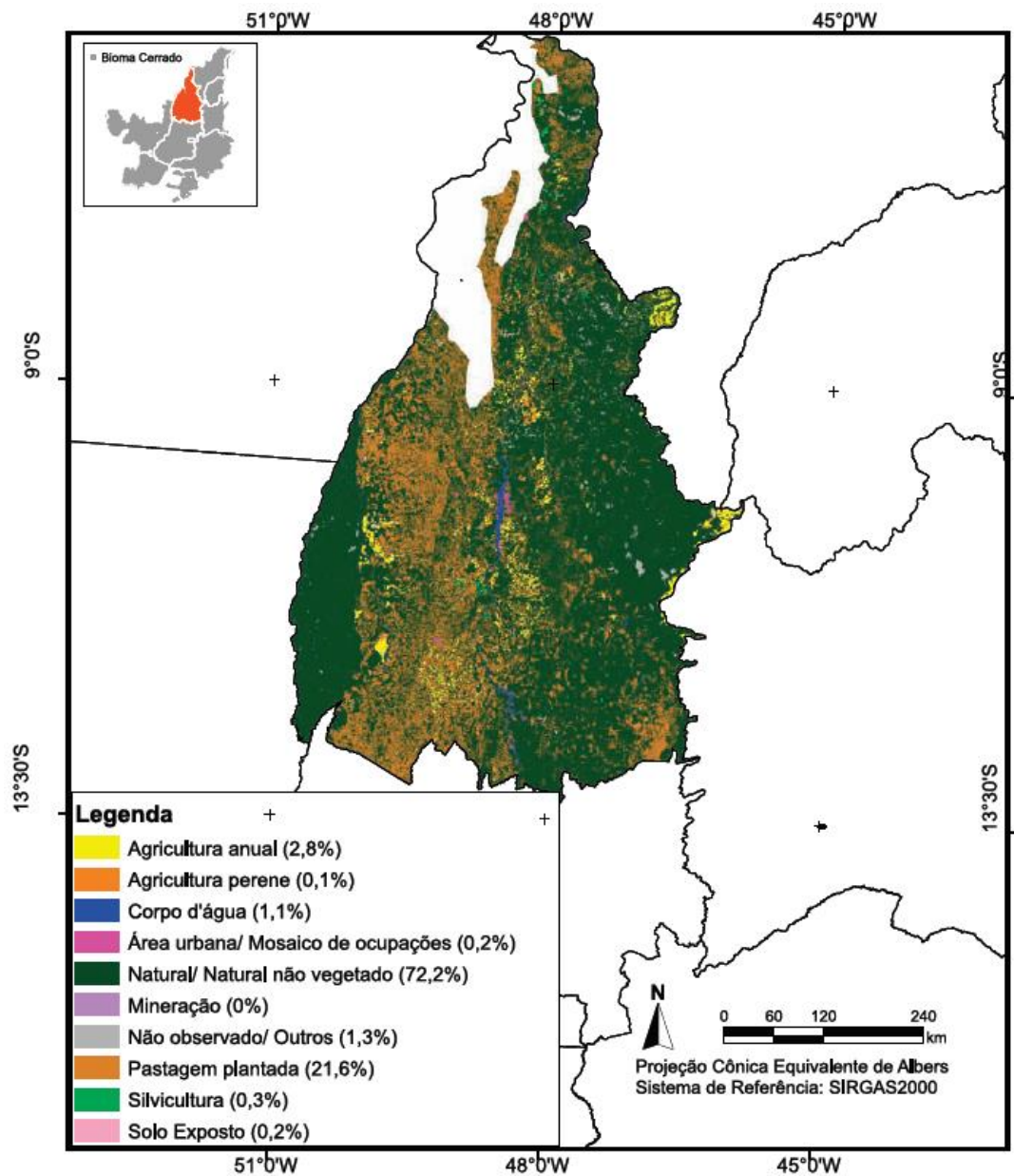
Com foco na efetivação do projeto que pode ter fundamental importância na questão da manutenção da qualidade de vida ambiental e populacional na atualidade e futuramente, ações mais locais e autônomas são propostas para a realização dos objetivos em toda sua amplitude.

O objetivo da proposta consiste de aumentar o período de duração do projeto para efetivar a gestão do PCS Goiás contemplando os objetivos propostos no projeto original por meio da utilização de ferramentas mais claras e pontuais que possam demonstrar o processo, fornecendo informações que permitam agir, quando necessário, na modificação ou mesmo cancelamento de ações não efetivas que dizem respeito à qualidade de vida da população tradicional.

O estado Tocantins, a exemplo de Goiás, possui grande parte de seu território coberto pelo Bioma Cerrado, conforme pode ser visto no mapa a seguir. Em vista disso, foram trazidas para o eixo II desta proposta algumas ações que são realizadas no referido estado e que têm apresentado bons resultados para o mesmo e sua população local. No Acordo de doação (TOCANTINS, 2014) realizado entre Tocantins e o Banco Mundial são previstas a realização de parcerias com Organizações Não Governamentais trazendo maior abrangência ao projeto.

Na Figura 4 está demonstrada a abrangência do cerrado do estado do Tocantins.

Figura 4 - Bioma Cerrado no estado do Tocantins



Fonte: TerraClass (2013)

O plano de ação é um instrumento que requer o monitoramento contínuo e realização de ações concretas para cumprir os objetivos do projeto, sobretudo os relacionados ao bem estar da população local. Para tanto, foram escolhidos quatro eixos em que se apresentam as estratégias de ação, as quais serão analisadas abaixo e, em seguida utilizado o BSC para planejamento e controle.

ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS

Para compor o plano, alguns eixos estratégicos foram eleitos como fundamentais para alcançar os objetivos de criação e preservação do Bioma Cerrado:

- Eixo I – Autonomia institucional
- Eixo II – Participação de diferentes atores na implementação do projeto
- Eixo III – Priorização da qualidade de vida da população local
- Eixo IV – Uso sustentável do Bioma

EIXO I - Autonomia institucional

A autonomia institucional abordada aqui é dependente da descentralização preconizada pela Constituição Brasileira de 1988. Conforme já abordado anteriormente neste estudo, a descentralização do estado brasileiro pretende trazer eficiência aos serviços públicos possibilitando atuação conjunta do poder público, setores privados e sociedade civil. As políticas setoriais permitem a interação entre os gestores públicos e a sociedade, por meio de diálogos que serão importantes para o atendimento das necessidades locais. As reivindicações sociais aproximam o poder público do suprimento das necessidades da população, pois pode se aproveitar das informações obtidas e adequar os recursos à realização dos objetivos de forma tempestiva e eficiente.

O próprio SISNAMA determina que os estados, por meio das políticas descentralizadas devem adotar estruturas que sejam adequadas para sua realidade. E o CONAMA busca propiciar debates sobre temas ambientais relevantes entre os entes federados, sociedade civil, organizações privadas.

Aplicando a discussão sobre a descentralização o foco foi na necessidade de maior autonomia institucional visto que a baixa aplicabilidade deste aspecto acarretou o não atendimento de aspectos importantes relativos ao bem estar da população atingida pelo Projeto Cerrado Sustentável em Goiás. A primeira componente do projeto que versa sobre a proteção da biodiversidade por meio da criação, expansão e consolidação de Unidades de Conservação, não foi possível de ser realizada em virtude da pequena autonomia da Secretaria de Meio Ambiente em relação ao Banco Mundial, já que eram necessárias algumas desapropriações, as

quais não foram realizadas devido a divergências entre a legislação do estado e do banco.

Tais desapropriações que deveriam vir seguidas de realocações e indenizações não foram possíveis de realização, pois o Banco Mundial entende que sem o documento de posse da terra as pessoas não teriam direito de serem indenizadas. As pessoas continuaram nos locais de origem impossibilitando a continuidade do processo. Outro impasse gerado que trouxe cessação do processo foi a licitação, que também apresentou divergência na legislação do estado e do banco, impossibilitando a continuidade do processo de licitação para cercamento da Unidade de Conservação.

A proposta aqui feita se justifica por estar cumprindo uma determinação da legislação nacional em que se prioriza a descentralização para atender às necessidades locais, além de estar cumprindo com as diretrizes do PCS que entende que deve haver o fortalecimento das instituições visando a reduzir a depredação e cessar o processo de degradação do cerrado, evitando a perda do bioma. Tal diretriz é confirmada pelo MOP que traz em seus objetivos o fortalecimento institucional da Secretaria de Meio Ambiente de Goiás para cumprimento de metas propostas no documento.

Da autonomia dada à Secima depende a eficácia das ações realizadas. A atuação pontual em locais determinados para resolução de problemas já observados é mais bem executada quando a instituição tem conhecimento dos problemas e pode atuar na solução dos mesmos imediatamente, sem esperar realização de trâmites burocráticos, que pode agravar a situação ou mesmo torna-la insolúvel. A principal meta deste eixo consiste em promover autonomia da Secretaria do Meio Ambiente para realizar as ações necessárias, dispondo de recursos e realizando seus processos licitatórios e de desapropriação, quando necessários, pagamento de indenizações, realocações, de forma célere e eficiente.

A autonomia aqui tratada se relaciona a recursos financeiros, mas também a competências, o que seria capaz de promover ações voltadas para a responsabilidade social e ambiental conjuntamente. Contempla a capacitação dos servidores e pessoas que fazem parte de organizações ambientais, além da população local, no sentido de estarem aptos à execução de ações com responsabilidade e competência. Dentre as ações propostas estão: estudo das necessidades locais de preservação das regiões, designação de fundos e

estabelecimento de competências para a própria secretaria. Para tanto, a descentralização proposta desde a CF/88 deve ser levada a cabo designando funções, além de recursos, para entes estaduais.

EIXO II - Participação de diferentes atores na implementação do projeto

A atuação de diferentes setores da sociedade se mostra importante e potencializa as ações propostas para questões ambientais. Quando vários setores da sociedade se envolvem com a melhoria do meio ambiente, a tendência é que as ações sejam mais bem executadas e ocorra em menor tempo a efetivação da meta prevista. O estado do Tocantins, por exemplo, utiliza parcerias e convênios para realização de seu Projeto Cerrado Sustentável, dando maior sustentabilidade ao mesmo. A meta estabelecida para este eixo consiste da efetivação da participação social na condução das políticas públicas por meio da realização de parcerias com diferentes setores da sociedade, tanto públicos quanto privados, e sociedade civil, para a construção dos objetivos e eleição de prioridades, além de controle e monitoramento por todos os interessados.

Com foco na eficiência dos serviços públicos, o texto constitucional incentiva que a administração pública busque parcerias e enfatiza a participação da sociedade nas tomadas de decisão. Com essa abertura, a relação entre Estado e sociedade tem tido um enfoque diferenciado onde organizações e grupos de interesse se voltam para a discussão de temas relevantes e elaboram propostas de atuação conjunta. Tais medidas permitem a ampliação do espaço de cidadania que se dá em espaços públicos. A construção da cidadania promove a identidade dos sujeitos envolvidos, permitindo a inclusão das necessidades que atendam a grande parte da população. As questões relativas ao meio ambiente são focadas por organizações privadas e grupos ambientalistas e essa consciência alcança as populações atingidas que procuram fazer parte do processo de tomada de decisão para realização de ações voltadas à contemplação de suas necessidades.

No que tange ao Bioma Cerrado, podemos trazer o exemplo da Rede Cerrado, uma ONG que vem trabalhando no sentido de chamar a atenção das autoridades para a questão da preservação do bioma há mais de duas décadas. Como resultado dos esforços promovidos pela Rede Cerrado nesse sentido, que contribuíram com relatórios e sugestões, foi criado o GT Cerrado, grupo que também

vem atender aos anseios da população que se mobiliza desde a década de 1960 em busca de diálogo com o poder público. Das reuniões do GT, após consultas públicas, foi elaborado o Programa de Conservação do Bioma Cerrado, que deu origem ao Projeto Cerrado Sustentável.

Essa parceria entre diversos atores que é proposta aqui traz a justificativa de permitir maior abrangência de atuação junto ao cerrado. Quando o estado possibilita a gestão compartilhada com parceiros, quaisquer que sejam, desde representantes da sociedade civil a organizações ambientalistas, a possibilidade de se obter êxito nas ações aumenta, pois há mais pessoas e organizações que têm interesse de que o projeto dê certo, além do que, a fiscalização e monitoramento se tornarem mais efetivos.

A participação de vários setores da sociedade leva à maior conscientização de que o meio ambiente precisa ser preservado e tal consciência permite que tanto empresas quanto pessoas comuns modifiquem suas atitudes promovendo um ambiente de qualidade que refletirá, por conseguinte na redução de injustiças sociais.

Este eixo é proposto devido ao exemplo dado pelo Projeto Cerrado Sustentável do Tocantins que já em suas diretrizes determina convênios com duas instituições ambientalistas para execução das ações propostas.

Por meio da gestão compartilhada das ações pode-se priorizar ações relevantes para determinadas comunidades que sugerem sua necessidade. Os interessados são os mais capazes de reconhecer o que é de fato necessidade e eleger prioridades evitando ações desnecessárias. O atendimento das necessidades da população é uma garantia para a continuidade do projeto e seu sucesso.

EIXO III - Priorização da qualidade de vida da população local

Este eixo é o foco do estudo devido à importância que se atribui à vida humana e à necessidade de se priorizar condições adequadas de vida à população. O Cerrado precisa ser preservado, mas juntamente com ele, a vida das pessoas que aí vivem; é fundamental que se possa construir um projeto em que estejam atrelados a sobrevivência do cerrado e da população local. A meta proposta para este eixo é relativa à promoção da qualidade de vida da população local, e sua realocação, quando necessário. A população local deve ser vista como parte do Cerrado; a

capacitação desta população é necessária para que fique clara a importância do Cerrado na qualidade de vida, possibilitando que possam coexistir sem depredação. No caso de ser necessária a realocação, a população deve ser assistida e transferida para um local semelhante ao de origem para que se sintam bem, proporcionando a sobrevivência, oferecendo trabalho e meios para que a família tenha condições adequadas.

A qualidade de vida das pessoas leva em conta o ambiente saudável como direito individual; estão relacionados aspectos sociais, físicos e econômicos. Para se abordar a questão da qualidade de vida deve-se considerar a interação entre o meio ambiente e a sociedade. A conciliação entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente é questão importante e atual nas agendas dos países.

Na nossa constituição, tem-se o entendimento de que é dever da coletividade preservar o meio ambiente e que o poder público deve promover a conscientização da população por meio de educação ambiental. Este é um fator crucial para ser abordado pelo projeto em estudo, visto que uma população mais consciente dos benefícios que a preservação do ambiente traz ao seu próprio bem-estar, é uma população mais vigilante e atenta em relação a prejuízos trazidos para si e para os seus. Quanto maior a consciência das pessoas em relação à unidade que temos com o meio ambiente maior será o interesse e empenho em preservar e cuidar do bioma ao seu redor.

O PCS preconiza alternativas para melhoria de qualidade vida e preservação de comunidades locais. A preservação do cerrado está, no entanto vinculada ao bem estar da população tradicional. Para que a população se torne mais consciente de sua dependência em relação ao meio ambiente, necessário se faz a capacitação e educação ambiental. Da compreensão dessa vinculação com o meio ambiente depende a atuação das pessoas. Para que seja priorizada a qualidade de vida das pessoas, sugere-se que o projeto em Goiás disponibilize informações claras e consistentes sobre a importância da preservação do Bioma para as gerações atuais e futuras. A conscientização das pessoas de que o que lhes proporciona saúde e bem estar também é o ambiente, é fundamental para que possam buscar uma forma de permanecerem no local sem depredá-lo e, sobretudo conservá-lo. Nos casos em que a desapropriação seja necessária, que as comunidades possam entender os motivos e que lhes seja proporcionado local adequado para se manterem e

desenvolverem suas atividades, com suas famílias de forma digna e que as indenizações sejam feitas adequadamente evitando prejuízos e problemas futuros.

A proposta apresentada neste eixo considera que a conscientização das pessoas permite que possam fazer uso do bioma para seu sustento, promovendo a geração de renda e emprego e redução da pobreza de forma consciente, sem esgotar e prejudicar o cerrado. O uso consciente que pode ser proporcionado pela educação ambiental, esclarecimentos e capacitação podem proporcionar autonomia à comunidade e conseqüentemente inclusão social, reduzindo um problema tão arraigado na sociedade brasileira que é a desigualdade social.

EIXO IV - Uso sustentável do Bioma

O Cerrado é considerado um Bioma riquíssimo na biodiversidade e, portanto tem possibilidade de oferecer sustento para toda a sua população. Vários são os produtos encontrados no cerrado e diversas possibilidades podem ser visualizadas na utilização sustentável evitando a prática predatória e priorizando a sustentabilidade e preservação; já que, segundo o documento Cerrado que te quero vivo (PPC-ECOS, 2010), o cerrado é a base de sobrevivência cultural e material de grande número de habitantes, que usam seus recursos como fonte de sobrevivência.

As ações propostas para cumprimento dos objetivos são relativas à produção sustentável e comercialização dos produtos originários do cerrado. Para isso é preciso que haja capacitação dos produtores em todo o processo de produção evitando a prática predatória. A exemplo da comercialização do capim dourado no Tocantins, temos em Goiás a possibilidade de utilização de buriti para produção de artesanato, doces, sucos; plantação de mudas nativas, utilização de frutas do cerrado para fabricação de polpas, sucos, picolés; uso do baru; pequi.

A proposta é aliar o desenvolvimento ao meio ambiente construindo a sustentabilidade. Para isso, se faz necessário o uso de informações e indicadores. O PCS é uma política pública de conservação e desenvolvimento sustentável que visa contemplar as populações tradicionais. O intuito é restauração, recuperação e sustentabilidade do cerrado valorizando as populações locais; o que pode ser um fator de potencialização da preservação do cerrado, já que as populações atendidas,

que podem utilizar o cerrado para sustento de suas famílias, se tornam importantes guardiões do bioma.

Por meio da capacitação e conscientização da população há possibilidade de criar cultura de preservação do que é de todos e só traz benefícios. A sociedade que se capacita para utilização sustentável se torna detentora de poder de decisão e se sente responsável pelo que é também seu. A criação do vínculo entre a sociedade e o bioma fortalece o sentimento de responsabilidade das pessoas sobre o cerrado.

Dentre os objetivos do MOP do PCSG figuram a inclusão social, capacitação e fortalecimento de instituições ambientais. É fundamental esse fortalecimento para que as comunidades aprendam a lidar com o cerrado extraindo dele suas necessidades de forma que não prejudique, ou seja, de forma sustentável. Ao mesmo tempo em que a população utiliza, cuida e protege. Os produtores devem ser valorizados e a monitoração passa a fazer parte do dia a dia de todos os interessados, reduzindo a degradação.

A proposta consiste de utilização de boas práticas de manejo sustentável que têm dado certo pelo país e a disseminação das mesmas para criar estrutura de sustentabilidade para as populações do estado de Goiás. O PCSG tem na componente 2, o uso sustentável da paisagem produtiva, a qual não teve suas metas cumpridas em função da dificuldade de compreensão do tema em diversos segmentos, entre eles a própria sociedade civil. No projeto já concluído, esclarecimentos e consultorias estavam sendo realizados para conseguir apoio junto ao setor produtivo.

Para conseguir realização no foco deste eixo – sustentabilidade, que trará como recompensa a preservação da riquíssima biodiversidade do cerrado, as ações propostas se relacionam à produção sustentável local, agroextrativismo, comercialização de produtos do cerrado e capacitação para que os produtores tenham preparação para executar todas as fases do processo produtivo. Como resultados podemos antecipar a preservação do cerrado, a predominância da agricultura familiar que proporciona inserção das pessoas no local em que vivem, redução da pobreza, já que o cerrado lhes fornecerá o trabalho e meios de sobrevivência e, conseqüentemente, o crescimento econômico do país devido à geração de emprego e renda.

O Projeto Cerrado Que Te Quero Vivo do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais (PPP-ECOS, 2010) objetiva a produção e meios de vida sustentáveis; é um exemplo de atividades sustentáveis que atuam no cerrado. O projeto busca ações para a preservação de plantas nativas do cerrado, que de acordo com o documento, algumas podem ser extintas antes de serem catalogadas. No documento enfatiza-se que as monoculturas estão tomando conta do cerrado e devastando a paisagem natural e colocando em risco o “berço das águas das principais bacias hidrográficas do país”, além da sobrevivência cultural e material da população local.

De acordo com o documento, a simples criação de Unidades de Conservação sem a presença de pessoas é uma medida injusta, cara e ineficiente. O foco tem sido buscar parcerias com a população utilizando iniciativas de educação ambiental, gestão compartilhada, apoio a atividades sustentáveis, entre outras, transformando a sociedade em guardiões e vigilantes. A prática sustentável, afirma o documento, perpetua o conhecimento tradicional preservando a cultura.

O PPP-ECOS (2010) apoia iniciativas que conciliam a conservação e o bem estar social estimulando a permanência dos agroextrativistas no campo. A grande maioria dos projetos apoiados são de comercialização de produtos de uso sustentável da biodiversidade. Vários são os produtos e iniciativas apoiadas pelo PPP-ECOS, dentre elas estão cooperativas, comercialização direta e pela internet, de produtos ecosociais. Dentre os produtos comercializados podemos citar a tecelagem, com produção de bolsas, xales, tapetes de lã de carneiro tingida com produtos do cerrado como jenipapo, barbatimão, aroeira; colares, brincos, bolsas de capim dourado; óleos de pequi, buriti, babaçu e outros para uso medicinal, cosmético e culinário; castanha e óleo de baru utilizado na alimentação e com fins medicinais; conservas, cremes e óleos de pequi; apicultura; frutas nativas desidratadas como mangaba, caju, abacaxi, manga, banana; polpas de frutas nativas como goiaba, maracujá, acerola, jaboticaba; conservas, geleias e doces feitos também com frutas da região; chás, licores, cachaças; farinha de jatobá e muitos outros.

Entre as associações de produtores apoiadas pelo PPP-ECOS estão cooperativas, associações de famílias de agricultores, algumas entidades que promovem capacitação e utilização de produtos e mudas provenientes de agricultura familiar.

O Quadro 3 sintetiza os eixos estratégicos, a justificativa para cada um deles, as ações propostas para concretização dos eixos e os resultados esperados com a execução de tais ações.

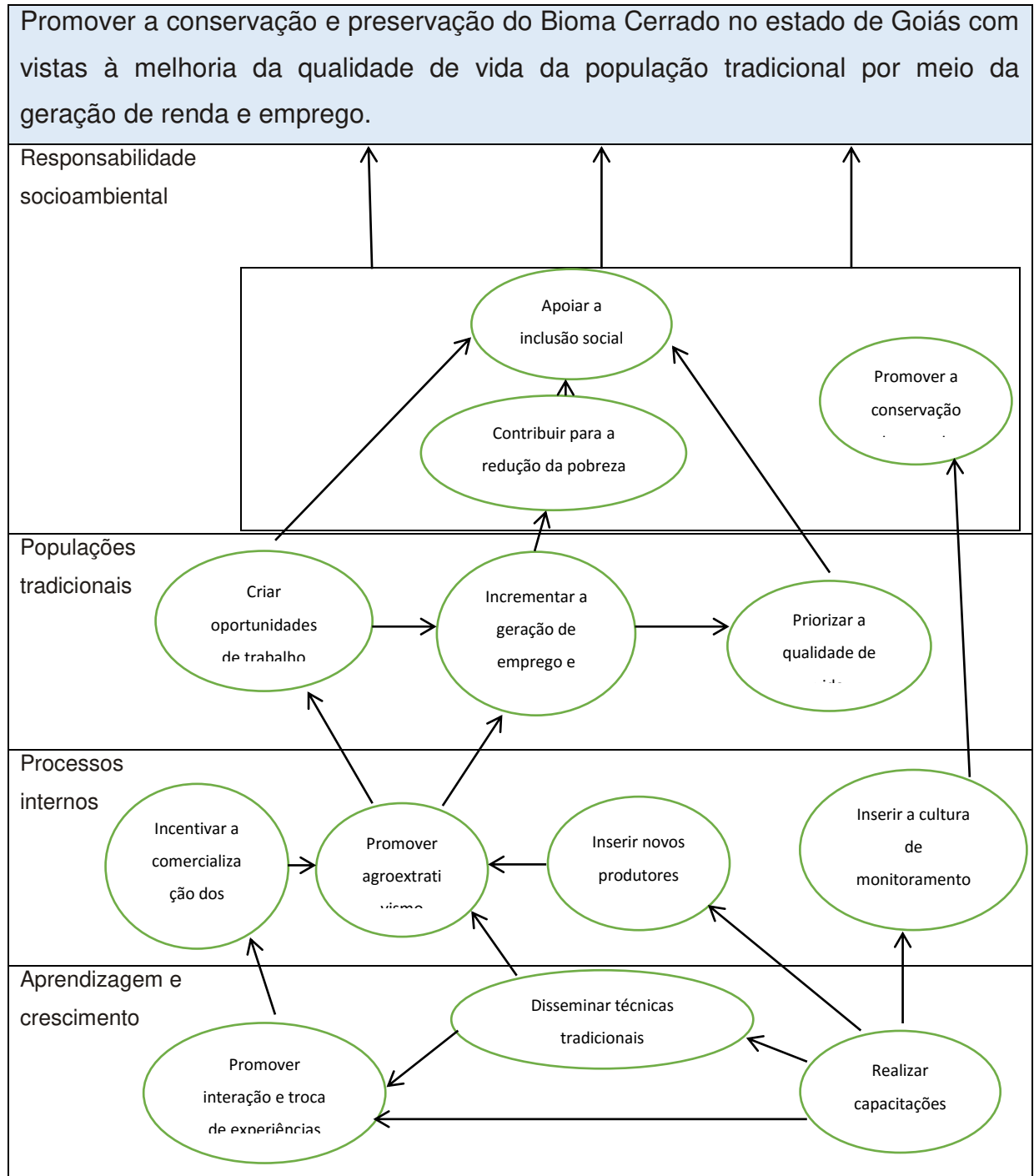
QUADRO 3 - Proposta de intervenção

EIXOS ESTRATÉGICOS	JUSTIFICATIVA	AÇÕES	RESULTADOS ESPERADOS
Autonomia institucional	Atuação pontual e tempestiva	Estudo das necessidades locais Designação de fundos Competências para SECIMA	Eficiência nas ações Alcance de objetivos locais Responsabilidade socioambiental
Diferentes atores	Eficiência	Participação social Parcerias Convênios Gestão compartilhada	Maior abrangência de atuação Monitoramento Priorização de ações
Qualidade de vida da população	Bem estar da população tradicional	Conscientização Capacitação Realocação consciente	Geração de renda Trabalho Melhores condições de vida Redução da pobreza Autonomia das comunidades Inclusão social
Sustentabilidade	Riqueza da biodiversidade	Produção sustentável Agroextrativismo Comercialização Capacitação	Preservação do cerrado Agricultura familiar Redução da pobreza Crescimento econômico do país

Fonte: Elaborado pela autora

Buscando demonstrar graficamente os objetivos propostos para consolidação do Projeto Cerrado Sustentável foi elaborado um mapa estratégico baseado no BSC, com o fim de melhorar a compreensão acerca do alinhamento dos objetivos estratégicos. A Figura 5 representa o mapa estratégico com as ações da proposta de intervenção.

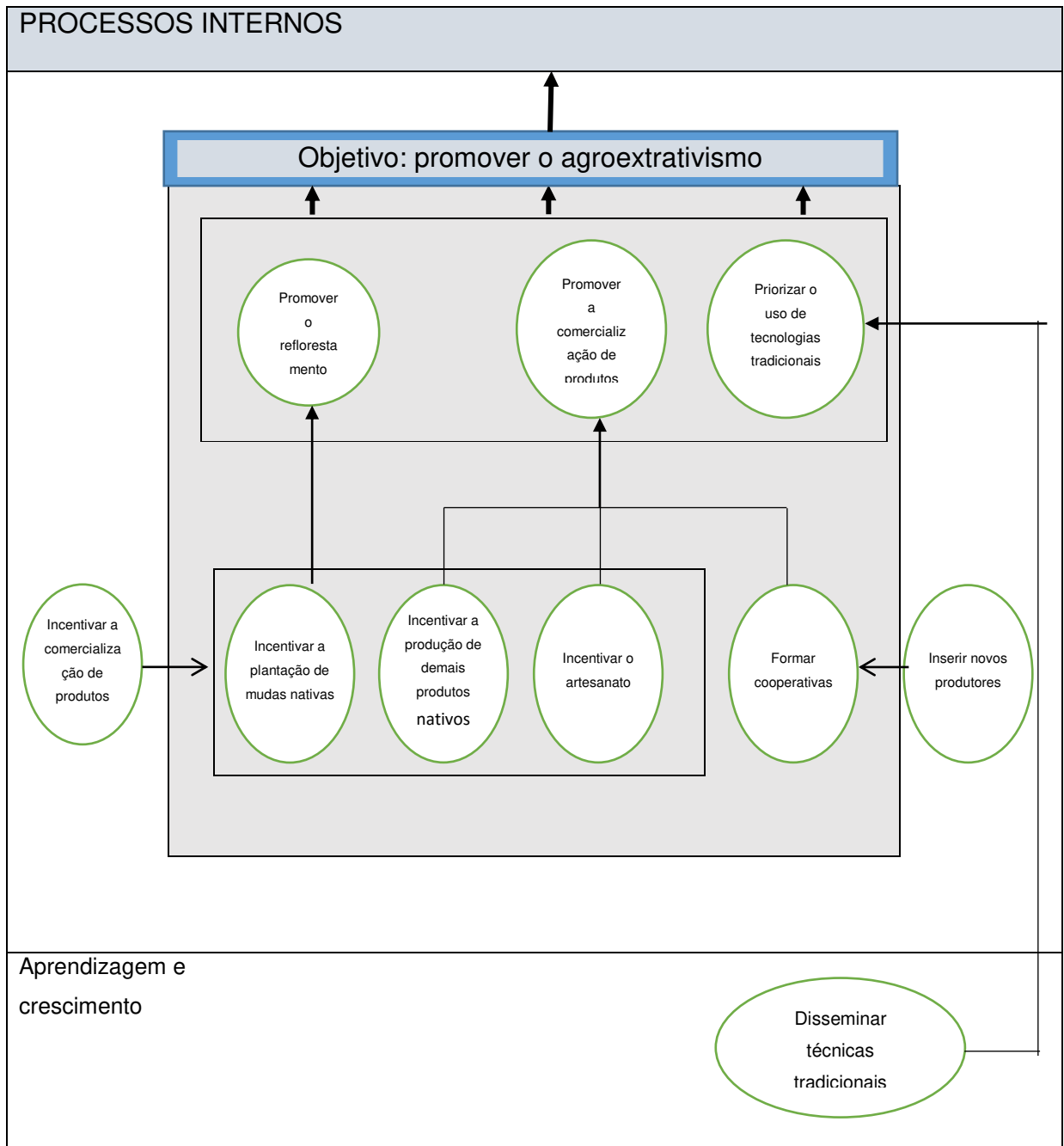
Figura 5 - Mapa estratégico – proposta de intervenção



Fonte: elaborado pela autora

Especificando melhor a dimensão dos processos internos foi desenvolvido um mapa estratégico com as ações que podem levar à consolidação do objetivo promover o agroextrativismo, conforme apresentado na Figura 6, a seguir.

Figura 6 – Mapa estratégico – Agroextrativismo



Fonte: elaborado pela autora

O Quadro 4 representa o BSC com as respectivas dimensões, objetivos previstos, metas a alcançar e indicadores que podem ser utilizados para a mensuração das mesmas.

Quadro 4 – BSC

Dimensão	Objetivos	Indicador	Meta
Responsabilidade socioambiental	Promover conservação do cerrado Contribuir para a redução da pobreza Apoiar a inclusão social	Aumento da renda (proporção de adultos com renda até um salário mínimo mensal) Redução da área degradada (proporção de área de terra protegida) Condições de moradia (proporção da população com água tratada)	Conservar e preservar o cerrado Proporcionar melhor qualidade de vida da população Aumentar a geração de emprego e renda
Populações tradicionais	Priorizar a qualidade de vida Incrementar geração de emprego e renda Criar oportunidades de trabalho	Ampliação do número de proprietários rurais (proporção de áreas ocupadas preservadas) Melhores condições de saúde da população (proporção de pessoas com acesso a saneamento básico)	Apoiar a inclusão social Contribuir para a redução da pobreza
Processos internos	Monitorar e controlar Inserir novos produtores Apoiar o agroextrativismo Comercializar os produtos	Aumento do número de produtores rurais (proporção de áreas produtivas) Aumento da quantidade de produtos comercializados (proporção de produtos comercializados)	Conservar o cerrado Aumentar a geração de emprego e renda Promover oportunidades de trabalho
Aprendizagem e crescimento	Capacitar Disseminar técnicas tradicionais Promover interação e troca de experiências	Ampliação do número de pessoas capacitadas (proporção de pessoas que recebem cursos de capacitação)	Comercializar os produtos Inserir novos produtores Apoiar o agroextrativismo Monitorar e controlar

Fonte: elaborado pela autora

Os objetivos aqui propostos estão baseados nas ações realizadas por projetos desenvolvidos e promovidos pelo Programa de Pequenos Projetos Eossociais (PPP-ECOS, 2010) que têm tido sucesso na preservação do cerrado associado ao bem estar dos produtores locais.

Descrição dos objetivos:

- **Formar cooperativas** → conforme justificado no PPP-ECOS (2010), a união de organizações produtoras gera maior quantidade de produtos e facilita o escoamento da produção favorecendo a todos os produtores que fazem parte da cooperativa. Os produtores devem se unir em torno de uma entidade, ter espaço apropriado para beneficiamento da produção. No PPP-ECOS (2010), uma entidade central funciona como braço comercial buscando mercados diferenciados, tanto no varejo quanto no atacado; e auxilia os produtores na adequação às exigências dos mercados. Os produtores têm condições de dar destinação aos seus produtos, pois as cooperativas proporcionam acesso aos mercados.

- **Incentivar a plantação de mudas nativas** → os agricultores do cerrado estimulados a plantarem mudas contribuem para o reflorestamento das árvores nativas e reconstrução do cenário que tem sido desmatado visando ao retorno das plantas que fazem parte do Bioma. As plantas nativas do cerrado serão utilizadas para o agroextrativismo futuramente.

A FRUTASÃ, empresa com finalidade social do estado do Maranhão, utiliza frutas colhidas em áreas de extrativismo e plantio contribuindo para a geração de emprego e renda e promovendo o incentivo ao plantio de mudas nativas (PPP-ECOS, 2014).

- **Incentivar a produção de demais produtos** → inúmeras são as possibilidades de uso da flora nativa do cerrado. Uso de castanhas para produção de diversos alimentos, produção de doces e polpas de frutas com frutas nativas; fabricação de óleos medicinais, cosméticos e para uso culinário; produção de mel devido à abundância de flores na região;

- **Incentivar o artesanato** → utilização de fibras e sementes na produção de bolsas, brincos, colares e uso de pigmentos naturais para tingimento de tecidos que usados na confecção de bolsas, tapetes. No Mato Grosso do sul (PPP-ECOS, 2010) as tecelãs aprenderam a tecer no projeto realizado para mulheres do Assentamento Andalucia e, a partir de então, além de tecerem realizam capacitação de outras

mulheres na tecelagem para fabricar tapetes, bolsas, xales, mantas, tapetes. Comunidades remanescentes de quilombos no Jalapão, Tocantins, utilizam o capim dourado na confecção de bolsas, brincos, pulseiras, cestas e repassam as habilidades de geração a geração.

Cooperativas e grupos produtivos familiares apoiados pelo PPP-ECOS (2010) utilizam espécies nativas para desenvolvimento de produtos. Entre os produtos podem ser citados os cosméticos, desenvolvidos pela Pacari; óleos culinários pela Agrotec, comunidade Riacho D'Antas em Minas Gerais. A ASSEMA utiliza o babaçu na produção de papel artesanal, sabonete e óleos. Em Pirenópolis, Goiás, o baru é comercializado em forma de castanha torrada, óleos e barrinhas; por pequenos produtores. A AGROTEC realiza atividades que envolvem 24 agricultores familiares desenvolvendo diversos produtos com espécies nativas do cerrado, realiza capacitações dos agricultores familiares e criação de animais silvestres.

AGENTES ENVOLVIDOS

O projeto deve contar com a Secretaria do Meio Ambiente como órgão central de coordenação do projeto, e com a participação da sociedade civil por meio de consultas públicas, entidades ambientalistas na forma de parceria, e apoio vindo do nível federal na forma de disponibilização de recursos e descentralização de competências.

Os recursos necessários à implantação do projeto devem ser obtidos por meio de parcerias, destinação de recursos próprios do estado e prorrogação do acordo com o Banco Mundial. Para tanto, deve-se levar em conta a possibilidade de superação de divergências na legislação entre o banco e o estado de Goiás.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o que foi visto, observa-se que o Projeto Cerrado Sustentável do estado de Goiás foi implantado no período determinado pelo acordo de doação com o Banco Mundial, mas ainda se encontra nas primeiras etapas que consistem de estudo e determinação de áreas necessárias a serem conservadas. Muitas metas que permitiriam a efetivação do projeto e seus impactos junto à sociedade ainda estão a ser cumpridas, se houver prorrogação no prazo do acordo. O que pode não acontecer em função de dificuldades entre entidades, na compreensão dos objetivos reais do projeto. O projeto, no entanto não priorizou as populações, sua qualidade de vida e uso sustentável do Bioma, o que poderia ser decisivo para a conservação da área restante.

O problema dessa pesquisa trouxe a perspectiva da inserção de ações voltadas à preservação do cerrado que ocorrem em outros estados e mesmo em Goiás, apoiados por projetos diversos que têm sido realizados, com resultados positivos junto à população. A partir do que foi exposto, pode-se inferir que a incorporação de ações de preservação do cerrado exemplificadas com o Projeto cerrado que te quero vivo (PPP-ECOS, 2014), que têm em foco a atuação da população local, promovendo a geração de emprego e renda das famílias, são relevantes para que se obtenha eficácia do Projeto Cerrado Sustentável em Goiás.

O objetivo principal da pesquisa centra-se na elaboração de uma proposta para ampliar a eficácia do PCSG, o que foi realizado no capítulo de resultados, buscando contemplar a população tradicional com ações trazidas a partir de experiências que têm sido realizadas pelo Brasil, com demonstrações de sucesso. Para realizar tal objetivo, foi feita uma caracterização da formulação de políticas públicas, descrição das fases do planejamento, com foco no controle, caracterização da descentralização político-administrativa no Brasil a partir de 1988, análise dos objetivos do PCSG e identificação das ações que ocorrem pelo país para conservação e preservação do cerrado, envolvendo a sociedade civil.

Embora algumas limitações tenham ocorrido na pesquisa, especialmente acerca da coleta de documentos, visto que alguns destes não foram publicados na internet, o objetivo foi alcançado.

A priorização da população tradicional permite a conservação, monitoramento e guarda do Bioma, juntamente com o bem estar dessas pessoas que passam a fazer parte ativa da sociedade, ou seja, é um fator de inclusão social.

Capacitação das pessoas, moradores e agricultores locais permite a geração de emprego e renda, redução da pobreza, por meio da produção e comercialização de produtos derivados do Cerrado. Evitando uso predatório e prevendo uso sustentável. A iniciativa proporciona benefícios para o estado de Goiás, para o Brasil e para o planeta, visto que do ambiente saudável depende a qualidade de vida das populações atuais e futuras.

A geração de renda contribui para melhor desenvolvimento econômico do país, reduzindo a condição precária em que vive grande parte do povo brasileiro.

A utilização de parceiras e absorção de iniciativas da sociedade e organizações ambientalistas são formas de potencializar ações e incrementar a eficiência e efetividade das metas e objetivos do projeto na conservação do cerrado aliada ao bem estar das pessoas.

O projeto é importante para o país e para o mundo e precisa de uma intervenção mais efetiva e focada nas reais necessidades locais, levando em consideração as populações e sua melhor qualidade de vida. O processo de descentralização, mais precisamente a descentralização de políticas setoriais de meio ambiente, são necessários para proporcionar eficácia e efetividade em tais políticas. O atendimento às necessidades locais, referentes ao meio ambiente e à população, dependem da descentralização de recursos e de competências para que os órgãos públicos locais possam atuar adequadamente. A partir da satisfação de necessidades locais relativas à preservação e à conservação do meio ambiente, os resultados serão refletidos para gerações futuras e para todo o país.

Em vista dessas constatações o estudo traz uma proposta de intervenção visando contemplar as populações locais por meio de ações que proporcionem meios de sobrevivência às pessoas, aliadas a ações de conservação e preservação do Bioma Cerrado. Muitas das ações propostas são sugeridas a partir da análise de projetos que têm sido realizados pelo país e que tem trazido resultados satisfatórios.

Com base na proposta de intervenção foi desenhado um mapa estratégico que se baseia no modelo do *balanced scorecard* adaptado, e faz uma síntese da proposta, os eixos de escolha e a justificativa para tal, além de ações e resultados esperados com a adoção da proposta. O primeiro mapa alinha as ações propostas

para o atingimento do objetivo proposto que se fixa em conservar o cerrado juntamente com o foco na qualidade de vida da população. Em seguida, em processo internos, o mapa foi detalhado para demonstrar as ações propostas para alcançar o incremento do agroextrativismo. Após a construção dos mapas estratégicos, foi disponibilizado um quadro em que são reunidos as dimensões do BSC da proposta, objetivos e metas e indicadores que possibilitam mensurar o alcance dos resultados.

Como sugestão para pesquisas futuras ficam algumas questões que não puderam ser respondidas neste estudo por não serem objeto do mesmo. A superação das divergências citadas na legislação do Banco Mundial e do estado de Goiás são ponto fundamental para que o projeto possa ser renovado. Para tanto, um estudo mais aprofundado desta questão possibilitaria encontrar um ponto de equilíbrio entre ambas as entidades.

A questão da descentralização político-administrativa no Brasil foi abordada superficialmente em vista de buscar dar apenas sustentação ao processo de descentralização de políticas públicas e sustentação à discussão das políticas setoriais de meio ambiente. No entanto, ficou claro que essa descentralização ainda não ocorre na prática como na teoria e é necessário aprofundar na discussão para se obter respostas em relação aos motivos pelos quais isso acontece e como poderia ser superada essa diferença.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Ambiente & Sociedade**, v.VIII n. 2, jul./dez.2005.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 41, n. esp. 2007.
- AMARAL, H. K.; SILVA, P. B. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. **Revista do Serviço Público de 1937 a 2007**, Brasília, número comemorativo dos 70 anos, 2007.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo. **Perspectiva [on-line]**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. ISSN 0102-8839.
- AVRITZER, L. **Conferências Nacionais: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, maio, 2012.
- BOURGON, J. O cidadão no coração da reforma do setor público. **ENAP. Em busca de uma nova síntese para a administração pública: textos para discussão**. Brasília: ENAP, 2010.
- BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional: a problemática da concretização dos Direitos Fundamentais Sociais pela Administração Pública Brasileira Contemporânea**. 2006. 253 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- _____. **Decreto nº 5577/2005**. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.
- _____. **Decreto nº 8.243/2014**. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.
- _____. **Lei nº 6938/81**. Brasília, DF: Subchefia para assuntos jurídicos, 31 de agosto de 1981.
- _____. **Políticas setoriais e meio ambiente**. Org. Ganem, R. S. Câmara dos deputados, Brasília/DF, 2015.
- _____. Programa nacional de conservação e uso sustentável do bioma cerrado. **Programa cerrado sustentável**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2006.
- _____. **Projeto Proteção da Biodiversidade do Cerrado GEF Cerrado**. BIRD TF 097156. Controladoria Geral da União, Brasília/DF, 2013.

BURSZTYN, M. Estado e meio ambiente no Brasil in: **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. Bursztyn, M. (org.). ENAP. Editora Brasiliense, 1993. Disponível em: <http://www.ppg-casa.ufam.edu.br/pdf/Marcel%20Bursztyn%201993.pdf#page=97>. Acesso em 29 ago. 2015.

CAPELLA, A. C. N. Formação de agenda governamental: perspectivas teóricas. In: **XXIX ENCONTRO ANUAL DE ANPOCS**. Formação de agenda governamental: perspectivas teóricas, p.1-35, Araraquara: Unesp 2005.

CARVALHO, V. A. de; SILVA, M. do R. de F. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, jun. 2011.

CÓRDOVA, F. P.; SILVEIRA, D. T. **A pesquisa científica** in: Métodos de pesquisa. Secretaria de educação à distância, UFRGS. Gerhardt, T. E.; Silveira, D. T. (orgs). Porto Alegre: editora da UFRGS, 2009.

CUNHA, J. A. C. da; YOKOMIZO, C. A.; BONACIM, C. A. G. Miopias de uma lente de aumento: as limitações da análise de documentos no estudo das organizações. **Revista Alcance**. Itajaí/SC, v. 20, n. 4, p. 431-446, 2013.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, participação e cidadania**: de que estamos falando. Políticas de *ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

FRESNEDA, P. S. V.; GONÇALVES, S. M. G. **A experiência brasileira na formulação de uma proposta de gestão do conhecimento para a administração pública federal**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 21, jun. 2000.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de Políticas Públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, SC, v. 42, n.1 e 2, abr. e out. 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Refletindo sobre critérios qualitativos da pesquisa qualitativa. **Revista eletrônica de gestão organizacional**, v. 3, n. 2, mai./ago. 2005.

GOIÁS. **Acordo de doação do fundo global para o meio ambiente**, TF 097157 de 14 de junho de 2010. SEMARH, 2010

_____. **Decreto nº 5159**. Governo do estado de Goiás, Goiânia, 1999.

_____. **Manual operacional do projeto cerrado sustentável versão 3**. Secretaria do meio ambiente e recursos hídricos – SEMARH, fev. 2013.

_____. **Plano plurianual 2012-2015**. Secretaria de estado de gestão e planejamento. Goiânia, GO, jan. 2012.

_____. **Portaria nº 047/2010**. Secretaria do meio ambiente e recursos hídricos – SEMARH. Jun. 2010.

GUNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 22, n. 2, p. 201-210, mai-ago. 2006.

IBGE. **Mapa de biomas e de vegetação**. 2004. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/21052004biomashtml.shtm>. Acesso em: 16 abr. 2016.

INSTITUTO CHICO MENDES. **Processo nº 02001.005191/2007-04**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=222027>.

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado (online)**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 315-338. ISSN 0102-6992. jan./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v18n1-2/v18n1a14.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2015.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, p. jan./fev. 2002.

KALLÁS, D. O que é o *Balanced Scorecard*. **Symnetics: da estratégia à ação**, 2005.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999. ISSN 0103-2070.

LEME, T. N. Os municípios e a Política Nacional de Meio Ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 35, jul.-dez. 2010.

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 10, p.37-45, 2007.

MACIEL, C. A. B. **Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. 2011**. Disponível em: <https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas+e+Controle+Social%3A+encontros+e+desencontros+da+experi%C3%AAncia+brasileira+Carlos>. Acesso em: 03 jul. 2015

MAGLIO, I. C.; PHILIPPI JR. A. A descentralização da gestão ambiental no Brasil: o papel dos órgãos estaduais e a relação com o poder local In: **21º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental**. ABES trabalhos técnicos, 2008.

MALHEIROS, T. F.; PHILIPPI JR., A.; COUTINHO, S. M. V. Agenda 21 nacional e indicadores de desenvolvimento sustentável: contexto brasileiro. **Saúde Sociedade**. São Paulo, v. 17, n. 1, mar. 2008.

MISOCKZY, M. C. A.; GUEDES, P. **Planejamento e programação na Administração Pública**. Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Florianópolis; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

MMA. Conselho Nacional do meio ambiente. **Resoluções do CONAMA: de 1984 a 2012**. Ministério do meio ambiente. Brasília, 2012.

_____. **Iniciativa GEF Cerrado Sustentável**. Avaliação ambiental do Projeto, 2007. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/201/_arquivos/analise_ambiental_iniciativa_pos_contrib_201.pdf Acesso em: 04 mar. 2016.

_____. Mapeamento do uso e cobertura da terra do cerrado. **Projeto TerraClass Cerrado 2013**. Brasília/DF, 2015.

_____. **SISNAMA**. Disponível em: http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/cea/vol1_PNC_partell.pdf. Acesso em: 10 de novembro de 2015.

_____. **Termo de Referência nº 2013.0122.00028-2**. Objeto: Contratação de consultoria individual para diagnóstico, organização do acervo e divulgação de iniciativas de conhecimento tradicional e melhores práticas para o manejo sustentável dos recursos naturais do cerrado. Disponível em: avaliação ambiental do projeto http://www.mma.gov.br/estruturas/201/_arquivos/analise_ambiental_iniciativa_pos_contrib_201.p.df

_____. **TDR Nº 2014.0414.00042-5**. Objeto: Contratação de serviços de consultoria, pessoa física para elaborar relatório final e tracking tools da Iniciativa Cerrado Sustentável, 2014. Disponível em: <http://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2014/05/TdR-2014.0414.00042-5-para-o-site.pdf>

MONTEIRO, C. da S. **Municipalização do licenciamento ambiental como instrumento de descentralização de políticas ambientais: o caso de Macaé-RJ**. 2009. 107 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais)- Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, 2009.

MOTTA, P. R. Dificuldades e possibilidades da administração pública nos últimos 70 anos. **Revista do Serviço Público de 1937 a 2007**, Brasília, número comemorativo dos 70 anos, 2007.

NORTH, D. C. Institutions. **The Journal of Economics Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 7-112, 1991.

PECCATIELLO, A. F. O. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de

Conservação (2000). **Desenvolvimento e meio ambiente**, v. 24, p. 71-82, jul-dez. 2011.

PELICIONI, M. C. F. Educação ambiental, qualidade de vida e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**, n. 7, p. 19-31, 1998.

PEREIRA, M. F. **Administração estratégica**. Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Florianópolis; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

PPP-ECOS. Cerrado que te quero vivo – produtos e meios de vida sustentáveis apoiados pelo programa de pequenos projetos sociais; org. Carraza, L.; Figueiredo, I. **ISPN**, 2010 Disponível em: <http://www.ispn.org.br/arquivos/catalogo-final-baixa-completocom-capa.pdf>

PRODANOV, C.C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

Relatório Funbio. Disponível em: http://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2012/04/funbio_relatorio_anual-2011_web.pdf

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: **Políticas Públicas: coletânea**. Organizado por Enrique Saraiva e Elizabete Ferrarezzi – Brasília: ENAP, p. 21-42, 2006.

SEMARH. Resumo do projeto Cerrado Sustentável. **Secretaria do meio ambiente e dos recursos hídricos do estado de Goiás**. Período: junho de 2010 a dezembro de 2014. No prelo.

SESI. **Construção e análise de indicadores**. Serviço social da indústria. Departamento Regional do estado do Paraná. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade. Curitiba/PR, 2010.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 291-314, jan./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v18n1-2/v18n1a13.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2015.

SILVA, G. **Sociologia Organizacional**. Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Florianópolis; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Porto Alegre – RS.

TEIXEIRA, M. A.C. **Estado, Governo e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TEIXEIRA, S. M. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 154-162, jul./dez. 2007.

TOCANTINS. **Projeto Cerrado Sustentável do Tocantins – GEF Cerrado.** Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMADES, Estado do Tocantins, 2014.

TONI, F.; PACHECO, P. **Gestão ambiental descentralizada: um estudo comparativo de três municípios da Amazônia brasileira.** Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2005.

TRIGUEIRO, F. M. C.; MARQUES, N. de A. **Teorias da Administração I.** Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Florianópolis; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.