

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Instituto de Geociências
Departamento de Pós-Graduação em Geografia

Euripedes Pontes Júnior

**GOVERNANÇA PARA SUSTENTABILIDADE DO TURISMO NAS ÁREAS
PROTEGIDAS: tradições, contradições e projeções na Serra do Cipó/MG.**

Belo Horizonte
2025

Euripedes Pontes Júnior

**GOVERNANÇA PARA SUSTENTABILIDADE DO TURISMO NAS ÁREAS
PROTEGIDAS: tradições, contradições e projeções na Serra do Cipó/MG.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Área de Concentração: Organização do Espaço.

Orientador: Bernardo Machado Gontijo

Belo Horizonte
2025

P815g
2025

Pontes Júnior, Euripedes.

Governança para sustentabilidade do turismo nas áreas protegidas [manuscrito] : tradições, contradições e projeções na Serra do Cipó/MG / Euripedes Pontes Júnior. – 2025.

514 f., enc. il. (principalmente color.)

Orientador: Bernardo Machado Gontijo.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2025.

Área de concentração: Organização do Espaço.

Bibliografia: f. 452-502.

Inclui apêndice.

1. Espaços públicos – Teses. 2. Governança pública – Teses. 3. Turismo sustentável – Teses. 4. Sustentabilidade – Teses. 5. Áreas de conservação de recursos naturais – Cipó, Serra do (MG) – Teses. I. Gontijo, Bernardo Machado. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Instituto de Geociências. III. Título.

CDU: 338.48:577.4(815.1)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
COLEGIADO DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

FOLHA DE APROVAÇÃO

GOVERNANÇA EM SUSTENTABILIDADE DO TURISMO NAS ÁREAS PROTEGIDAS: Tradições, Contradições e Projeções

EURIPEDES PONTES JUNIOR

Tese de Doutorado defendida e aprovada, no dia 12 de setembro de 2025, pela Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais constituída pelos seguintes professores:

Virgínia Martins Fonseca

UFVJM

Rodrigo Burkowski

UFOP

Úrsula Ruchkys de Azevedo

IGC/UFMG

Felipe Nunes Coelho Magalhães

IGC/UFMG

Bernardo Machado Gontijo - Orientador

IGC/UFMG

Belo Horizonte, 12 de setembro de 2025.



Documento assinado eletronicamente por Virginia Martins Fonseca, Usuária Externa, em 15/09/2025, às 18:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Felipe Nunes Coelho Magalhaes, Professor do Magistério Superior, em 18/09/2025, às 06:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Bernardo Machado Gontijo, Professor do Magistério Superior, em 26/09/2025, às 09:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Ursula Ruchkys de Azevedo, Professora do Magistério Superior, em 08/10/2025, às 13:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Rodrigo Burkowski, Usuário Externo, em 31/10/2025, às 09:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&iid_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 4519737 e o código CRC 5D878FDB.

A todos que buscam alternativas sustentáveis.

AGRADECIMENTOS.

Primeiramente, agradeço à minha esposa e ao meu filho que me apoiaram e compreenderam as várias ausências!

Também agradeço a família, em especial mãe (*in memorian*) e pai (*in memorian*) pelos ensinamentos de vida!

De forma ampla, agradeço aos professores e colegas da geografia, que possibilitaram amplas conversas e entendimentos, principalmente para um biólogo!

Agradeço de coração ao Professor Bernardo Gontijo, tanto por me acolher no Programa de Pós-graduação quanto por inúmeras conversas prolongadas (especialmente em Portugal!)

A Professora Helena Albuquerque (Portugal), por todos os momentos de convívio e trocas de saberes, bem como pelo acolhimento em Portugal!

Aos membros da banca de qualificação e defesa, meus sinceros agradecimentos por trazer contribuições muito valiosas na construção da tese.

Aos vários colegas do ICMBio, que me auxiliaram ao longo do caminho!

Ao pessoal da Secretaria da pós, em especial à Márcia e Vítor por todo o profissionalismo e humanismo!

A todos aqueles que, neste longo caminhar que resultou nesta tese de doutorado, contribuíram para profícuos debates! Em especial, agradeço à equipe da UAAF BH!

A vários amigos da biologia, em especial o Geraldinho, por “tantas conversas sobre tantas coisas”!

Ao pessoal de Prado/BA, Porto Seguro/BA, Serra do Cipó/MG, pelas oportunidades de aprendizado múltiplo!

Ao sanfoneiro de Malacacheta pelas boas prosas, amizade e presteza!

A Deus, por tudo!

“Precisamos sair das *auto-estradas* do pensamento único em matéria de ciências sociais das organizações e dos sistemas econômicos. Para mudar, é preciso pensar e agir de outra maneira” (Zaoual, 2006, p. 54).

RESUMO

O turismo é uma prática social que tem no espaço geográfico seu principal objeto de consumo. Em decorrência disto, a atividade requer a adaptação dos territórios a suas demandas materiais e imateriais, provocando alterações ambientais e sociais. Desta forma, a atividade turística, enquanto atividade econômica, precisa ser planejada de forma sustentável para se reproduzir principalmente nos locais receptores do turismo, onde as consequências do mesmo são mais facilmente percebidas. Na Serra do Cipó, localizada na região central de Minas Gerais, as situações de apropriação dos territórios pelo turismo estão em pleno desenvolvimento, estando em curso uma série de transformações socioespaciais. Diversas pesquisas realizadas no local desde os anos 2000 na área abrangida pelo Parque Nacional da Serra do Cipó e Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira - Unidades de Conservação federais - e proximidades, demonstram uma considerável e acelerada transformação do Espaço Cipoense, cujos impactos socioambientais são acentuados e crescentes. O cenário apresentado das múltiplas expressões e por consequência de múltiplas interferências da atividade turística na região de ocorrência das Unidades de Conservação Federais são fatores que deveriam ensejar muita atenção por parte dos gestores do ICMBio, haja visto gerarem respostas diversificadas a tais cenários e algumas destas poderem estar desalinhadas em relação à sua Missão Institucional. Esta tese objetiva analisar como se deu / se dá a interação da gestão do Parque Nacional da Serra do Cipó e da Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira (ICMBio Serra do Cipó/MG) com o Espaço Cipoense, frente às transformações socioespaciais provocadas pelo turismo, considerando tanto a Missão Institucional da autarquia como também Valores Constitucionais. Fazendo uso do Método Materialista Histórico Geográfico, utilizou-se como ferramenta metodológica principal o denominado “Tripé Metodológico” da Geografia, proposto por professores da UFMG. A ferramenta se baseia nos atos de localizar, descrever e analisar, através de um raciocínio geográfico que leve em consideração conceitos fundamentais da geografia, como espaço, tempo e escala. Portanto, a partir da alteração de ângulos e escalas, analisa-se a mútua interação ocorrida entre a gestão das duas UC e o Espaço Cipoense, ao longo do tempo e considerando diferentes áreas do conhecimento na tentativa de ler o que o espaço está comunicar sobre tais relações. Identificou-se uma coevolução entre o par dialético observado (UCs e o Espaço Cipoense), em que tanto fatores locais, quanto aqueles de ordem nacional e mesmo internacional são responsáveis pelas ondas de transformação pelas quais o espaço foi sendo alterado. Os resultados apontam para um amadurecimento gerencial da autarquia ICMBio que, por sua vez, necessita envidar múltiplos esforços na tentativa de construir uma governança mais orquestrada entre os três entes federados (União, Estado e Municípios) no local, dado o contexto de descentralização da agenda ambiental. Faz-se necessário ainda o desenvolvimento de competências gerenciais que valorizem a participação das comunidades locais na cocriação de planejamentos que realmente sejam inclusivos, ao mesmo tempo que gerem e distribuam riqueza no nível local e que fomentem arranjos nos quais a natureza possa se expressar de forma vigorosa.

Palavras-Chaves: organização espacial; governança; sustentabilidade; turismo; unidades de conservação; Serra do Cipó.

ABSTRACT

Tourism is a social practice that primarily uses geographic space as its object of consumption. Consequently, the activity requires the adaptation of territories to its material and immaterial demands, causing environmental and social changes. Therefore, tourism, as an economic activity, needs to be planned sustainably to reproduce itself, especially in tourist destinations where its consequences are more easily perceived. In Serra do Cipó, located in the central region of Minas Gerais, the appropriation of territories by tourism is in full development, with a series of socio-spatial transformations underway. Several studies conducted in the area since the 2000s, within the Serra do Cipó National Park and the Morro da Pedreira Environmental Protection Area – federal Conservation Units – and surrounding areas, demonstrate a considerable and accelerated transformation of the Cipó region, with pronounced and increasing socio-environmental impacts. The presented scenario of multiple expressions and, consequently, multiple interferences from tourism activity in the region where the Federal Conservation Units occur are factors that should warrant close attention from ICMBio managers, given that they generate multiple responses to such scenarios, some of which may be misaligned with its Institutional Mission. This thesis aims to analyze how the management of the Serra do Cipó National Park and the Morro da Pedreira Environmental Protection Area (ICMBio Serra do Cipó/MG) interacts with the Cipó region, in the face of socio-spatial transformations caused by tourism, considering both the Institutional Mission and Constitutional Values. Using the Historical Geographical Materialist Method, the main methodological tool employed was the so-called "Methodological Tripod" of Geography, proposed by professors from UFMG. This tool is based on the acts of locating, describing, and analyzing, through geographical reasoning that considers fundamental concepts of geography, such as space, time, and scale. Therefore, by altering angles and scales, the mutual interaction between the management of the two Conservation Units and the Cipoense Space is analyzed over time, considering different areas of knowledge to understand what space is communicating about these relationships. A co-evolution was identified between the observed dialectical pair (Conservation Units and the Cipoense Space), in which both local factors and those of a national and even international nature are responsible for the waves of transformation through which the changes occurred. The results point to a managerial maturation of the ICMBio agency, which, in turn, needs to make multiple efforts to build a more orchestrated governance among the three federated entities (Union, State, and Municipalities) in the area, given the context of decentralization of the environmental agenda. It is also necessary to develop managerial skills that value the participation of local communities in the co-creation of plans that are truly inclusive, while simultaneously generating and distributing wealth at the local level and fostering arrangements in which nature can express itself vigorously.

Keywords: spatial organization; governance; sustainability; tourism; conservation unit; Serra do Cipó.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Esquema do tripé metodológico.....	39
Figura 2: Localização do Parque Nacional da Serra do Cipó e da APA Morro da Pedreira....	48
Figura 3: Esquematização simplificada do Método Paulo Freire.....	51
Figura 4: Esquema geral da Tese.....	63
Figura 5: Limites do Parque Estadual (amarelo) e Nacional (vermelho) da Serra do Cipó.	66
Figura 6: Detalhe da área do Parque Estadual limite com Parque Nacional da Serra do Cipó.....	67
Figura 7: Área queimada anualmente no Parque Nacional da Serra do Cipó (em hectares)....	71
Figura 8: Resumo do zoneamento do Parque Nacional da Serra d Cipó.....	74
Figura 9: Mapa do zoneamento do Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra do Cipó. .	74
Figura 10: Desenho esquemático da localização do Condomínio Fazenda do Engenho.	76
Figura 11: Imagem da localização do Condomínio Fazenda do Engenho	76
Figura 12: Área de contato da zona primitiva do Parque Nacional da Serra do Cipó.....	77
Figura 13: Dados do Programa Monitora do Parque Nacional da Serra do Cipó	83
Figura 14: Mapa da travessia Alto Palácio - Serra dos Alves.	85
Figura 15: Registro de movimentação de terra dentro do Parque Nacional da Serra do Cipó.	91
Figura 16: Registros de lama oriunda de obra na região do Retiro afetando casa de morador.....	92
Figura 17: Registros de lama oriunda de obra na região do Retiro afetando plantação.	92
Figura 18: Turbidez no Rio Cipó devido a obras na região do Retiro (16/11/2014).....	92
Figura 19: Percentual da área queimada anualmente no Parque Nacional da Serra do Cipó ..	93
Figura 20: Trecho do Boletim Informativo do ICMBio na Serra do Cipó 32_2016	94
Figura 21: Mapa Estratégico da Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira.	99
Figura 22: Mapa do zoneamento da Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira.....	102
Figura 23: Mapa estratégico unificado das unidades de conservação Parque Nacional	108
Figura 24: Mapa Estratégico do NGI Cipó-Pedreira 2018-2022.....	113
Figura 25: Distribuição das ações do planejamento estratégico do NGI Cipó Pedreira por Áreas Temáticas.....	115
Figura 26: Mapa Estratégico do ICMBio.	189
Figura 27: Número de Unidades de Conservação Federais por períodos presidenciais.....	198
Figura 28: Principais despesas do ICMBio entre 2020 e 2023.....	240
Figura 29: Vestígios de densa urbanização na Amazônia equatoriana (2.500 aec)	265
Figura 30: Séculos longos e Ciclos Sistêmicos de Acumulação.	267
Figura 31: Detalhe da Lei de abolição da escravidão no Brasil.	284
Figura 32: Boletim de Eugenia de 1929.	287
Figura 33: Correção de valores (IPCA) venda Serra Morena.	403
Figura 34: Correção de valores (IGMP) venda Serra Morena.	403
Figura 35: Comunicação da FUNAI sobre andamento da construção	506
Figura 36 - troca de e-mails referentes ao início das tratativas sobre o Termo de Compromisso entre Parque Nacional da Serra do Cipó e famílias do Retiro.	508
Figura 37 - troca de mensagens eletrônicas entre interessados na elaboração	510
Figura 38: Troca de e-mail entre Eurípedes e Prof. Beatriz abordando possibilidades	512
Figura 39: Envio de e-mail à professora doutora Beatriz Mendes sobre.....	513
Figura 40: Troca de mensagens entre Eurípedes e Beatriz Mendes	513

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução anual do orçamento do ICMBio em valores absolutos.	223
Gráfico 2 - Evolução anual do orçamento do ICMBio em valores corrigidos IPCA (2023).	224
Gráfico 3 - Relações entre % do orçamento da União disponibilizado	225
Gráfico 4 - Pagamento de precatórios pelo ICMBio na última década.	226
Gráfico 5 - Relação do orçamento do ICMBio perante o orçamento da União, desconsiderando o	227
Gráfico 6 - Distribuição da Força de Trabalho do ICMBio em 2023 por categorias.	232
Gráfico 7 – Evolução dos quantitativos da força de trabalho (fixos e temporários) do ICMBio em relação a evolução da área das UCs federais na última década.	233
Gráfico 8 - principais despesas do ICMBio entre 2020 e 2023	240
Gráfico 9 - Comparação do somatório das maiores despesas	242
Gráfico 10 - Evolução das despesas com proteção, apoio a gestão e pesquisa no ICMBio na última década.	244
Gráfico 11 - Evolução das despesas com vigilância, limpeza e apoio administrativo no ICMBio entre 2018 e 2023.	245
Gráfico 12 - Evolução da Força de Trabalho do ICMBio.	261
Gráfico 13 - Despesas com juros no Brasil (2007 - 2015)	339
Gráfico 14 - Resultado primário e nominal do Governo Federal ao longo do tempo.	358
Gráfico 15 - Comportamento histórico da Dívida Pública.	359
Gráfico 16 - Comportamento da taxa de juros (SELIC) ao longo do tempo.	360
Gráfico 17 - Evolução da Taxa SELIC e dos valores com pagamento de juros da Dívida nos	361
Gráfico 19 - Participação da FUNAI (e ICMBio) no orçamento da União na última década.	366
Gráfico 20 - Evolução do valor dos repasses das Emendas Parlamentares (em R\$ bilhões).	372

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relação do orçamento do ICMBio / períodos / área.	229
Tabela 2 - Simulação do custo anual de 1 posto avançado por UC.....	238
Tabela 3: Inflação e Endividamento Externo Brasileiro (1960 - 1969).	302

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Air Bnb	<i>AirBed and Breakfast</i>
ALMG	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
ANBIMA	Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais
APA	Área de Proteção Ambiental
ASG	Ambiental, Social e Governança
BC	Banco Central
BACEN	Banco Central
BCB	Banco Central do Brasil
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e Sul da África
BSC	<i>Balanced Score Card</i>
CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
Centrão	Bloco de Partidos Políticos
CGU	Controladoria Geral da União
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CODEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
COP 30	<i>30^a Conference of the parties</i>
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
COVID	<i>Corona Virus Disease</i>
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
DNA	<i>Deoxyribonucleic Acid</i>
DRU	Desvinculações de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FENAFISCO	Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital
FED	<i>Federal Reserve</i>
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FMI	Fundo Monetário Internacional
G7	Grupo das sete maiores economias mundiais
GIPE	Grupo Integrado de Pesquisas do Espinhaço
Ha	hectare
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICL	Instituto Conhecimento Liberta
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
ICP	Inquérito Civil Público
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IGC	Instituto de Geociências
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPBES	Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPES	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISA	Instituto Socioambiental
ITR	Imposto Territorial Rural
JK	Juscelino Kubitschek
MG	Minas Gerais
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NCM	Novo Consenso Macroeconômico
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ORVIL	Livro, ao contrário
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PARNA	Parque Nacional
PDCA	<i>Plan, Do, Check, Act</i>
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
NPM	<i>New Public Management</i>
PL	Projeto de Lei

PND	Parque Nacional do Descobrimento
PNSC	PNSC – Parque Nacional Serra do Cipó
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	Programa de Redução de Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
PT	Partido dos Trabalhadores
RCL	Receita Corrente Líquida
REFIS	Programa de Recuperação Fiscal
RESEX	Reserva Extrativista
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
RJ	Rio de Janeiro
S/A	Sociedade Anônima
SAMGe	Sistema de Análise e Monitoramento da Efetividade de Gestão
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
PL	Projeto de Lei
SINDFISCO	Sindicato dos Auditores Fiscais
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDEVHEA	Superintendência da Borracha
SUPEDE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
TCU	Tribunal de Contas da União
TIES	<i>The International Ecotourism Society</i>
UC	Unidade de Conservação
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
Unafisco	União Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
UNIMONTES	Universidade Estadual de Montes Claros
US\$	Dólar Americano
Wi-fi	<i>Wireless Fidelity</i>
WTTC	<i>World Travel & Tourism Council</i>
WWF	<i>WorldWide Foundation</i>
ZVS	Zona de Vida Silvestre

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Delimitação do objeto da pesquisa e elaboração da pergunta científica	27
1.2 Objetivo geral	27
1.2.1 Objetivos específicos	27
2 MÉTODO E METODOLOGIA.....	28
2.1 A definição do método.....	28
2.2 Definindo os caminhos metodológicos: Tripé Metodológico; a Práxis de Paulo Freire e Autobiografia	38
2.3 A estrutura metodológica da tese	55
3 ESCALA LOCAL.....	64
3.1 Evolução da gestão do Parque Nacional da Serra do Cipó e APA Morro da Pedreira (ICMBio Serra do Cipó)	64
3.2 Apresentação da metodologia para realizar a leitura integrada das pesquisas realizadas na Serra do Cipó/MG abordando a relação turismo e organização espacial	117
3.3 As transformações socioespaciais provocadas pelo Turismo na Serra do Cipó	129
3.4 Buscando uma primeira interpretação dos fatos	155
4 ABORDANDO A QUESTÃO POR OUTRAS ESCALAS.....	170
4.1 Formação histórica da administração pública e da agenda ambiental brasileira	170
4.2 Panorama das capacidades institucionais do ICMBio	220
4.3 Formação Socioeconômica brasileira	262
4.4 Analisando a formação socioeconômica brasileira no contexto do ICMBio.....	352
5 DESLIZANDO ENTRE AS ESCALAS	386
5.1 Governança	387
5.2 Buscando interpretações multiescalares e multidimensionais sobre a relação do ICMBio Serra do Cipó com o Espaço Cipoense	395
5.3 Comunidades locais, ICMBio, sustentabilidade e inclusão	433
5.4 Proposta do modelo de parceria do ICMBio com comunidades locais na gestão de UCs	441
6 CONCLUSÕES.....	444
REFERÊNCIAS	452
APÊNDICE A - O tempo longo dos Termos de Compromisso firmados entre ICMBio Serra do Cipó/famílias do Retiro.	503

1 INTRODUÇÃO

A pressão exercida pelas atividades humanas sobre os sistemas naturais por meio da extração de recursos naturais, proliferação de infraestruturas e conversão de habitats naturais em usos de terra de produção estão em ritmo acelerado e podem estar minando a estabilidade destes sistemas, resultando em perdas generalizadas de biodiversidade e reduções nos benefícios que os humanos recebem dos sistemas naturais (VENTER *et. al.*, 2016).

De acordo com Steffen (2015), as alterações ambientais têm provocado uma série de consequências negativas para a estabilidade dos processos que geram e mantêm a vida no planeta, ocasionando o que se denomina como crise da biodiversidade, que por sua vez reflete-se nas capacidades humanas de perpetuação de suas culturas. Segundo este autor, a sustentabilidade é atualmente uma premissa a qual a humanidade necessita buscar, haja visto os sinais claros de que uma ruptura sem precedentes com os limites para a vida no planeta estão já em um avançado patamar.

A evolução das discussões sobre a magnitude das alterações antrópicas no meio ambiente e das possíveis consequências de profundas alterações ambientais levou ao surgimento do termo “Antropoceno”. Segundo a concepção de Paul Crutzen, um dos responsáveis por cunhar o termo, “o Antropoceno implica que a influência humana no ambiente global é agora tão grande que a Terra entrou em uma nova época geológica; está deixando o Holoceno, o ambiente no qual as próprias sociedades humanas se desenvolveram” (STEFFEN *et al*, 2011). Entretanto, esta seria a primeira vez que tais mudanças seriam provocadas por uma espécie, e, no caso, tal responsabilidade recai sobre a espécie humana.

Por sua vez, a partir das discussões sobre o termo “antropoceno”, surgem os debates referentes à utilização do termo “capitaloceno”, baseado no conceito apresentado por autores como Jason W. Moore. Nesta discussão aprofundada, o conceito de "Antropoceno" estaria fragilizado por ser vago demais, apontando o autor que o problema do grande desequilíbrio ecológico não reside apenas na biologia humana, mas sim na lógica de acumulação infinita do capitalismo (MOORE, 2022).

Por outro lado, também no campo da sustentabilidade existe uma certa disputa pelo “lugar de fala”, quer seja, quem define as definições. Nas últimas décadas tem havido um

esforço de setores empresariais em não só participar deste debate, mas também de dominá-lo. Isto pode ser percebido em estratégias que desviam as atenções do *modus operandi* capitalista e de como o mesmo provoca os desequilíbrios. Foca-se em apresentar soluções que por sua vez não impeçam a rota estabelecida. Outra estratégia está na própria utilização dos termos, que subjetivamente vão fortalecendo a lógica capitalista extrativa e crescente (ZHOURI, 2008, LASCHESFSKY, 2014).

Nesse contexto, conceitos como desenvolvimento sustentável podem ser melhor compreendidos, dado que o princípio central do capitalismo permanece: o crescimento contínuo. Em anos mais recentes, o desgaste do termo sustentabilidade tem dado lugar às “questões ASG” – ambiental, social e governança¹, “a nova cara do capitalismo”. Trata-se da capacidade do capital de se moldar a discursos e práticas para continuar sendo o que sempre foi: extrator e acumulador. No caso, o econômico continua indiscutível, ao passo que as outras questões são boas práticas (RODRIGUES; AGUSTINI, 2023).

Por outro lado, desde a década de 70 o movimento da Ecologia Política surge ampliando as discussões para muito além da dimensão ambiental, trazendo para os debates outras vertentes de análise e atuação, a exemplo da dimensão política e social. Esta nova forma de fazer e pensar “meio ambiente” irá derivar em conceituações diversas ao longo do tempo, a exemplo do debate trazido pela sociologia da sustentabilidade, que entende o ser humano sendo parte de um complexo sistema, do qual ele não é o “dono”. Pela sociologia da sustentabilidade, investiga-se como as desigualdades, o consumo e as instituições políticas impedem ou promovem a sustentabilidade (RODRIGUES, 2023²).

Atualmente (2025), as discussões sobre sustentabilidade já alcançam agendas nacionais e internacionais, a exemplo da Conferência das Partes (COP), que diz respeito ao encontro da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima ou mesmo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que almejam um redirecionamento das nações para que

¹ Em inglês, ESG – *Environmental, Social and Governance*.

² Rodrigues também debate a utilização de termos como “serviços ecossistêmicos”, uma forma de incluir a natureza na contabilidade econômica de países e empresas. O autor informa que, como alternativa a este termo, cientistas do IPBES propuseram o termo “contribuições da natureza para “as pessoas”, de forma a retirar a carga utilitarista do primeiro termo. IPBES - sigla em inglês para Plataforma Intergovernamental da Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos.

se alcance melhores condições de vida a todos até 2030 (MELO et al, 2024). Tais compromissos internacionais com a introdução dos princípios da sustentabilidade têm reflexos nos planejamentos internos de cada nação, a exemplo do Plano Pluri-Anual 2024-2027 (BRASIL, 2024a).

Por sua vez, a sustentabilidade da vida no planeta é afetada em grande parte pelo papel exercido pelas áreas naturais através das contribuições da natureza para as pessoas, porém, sua acelerada destruição tem diminuído consideravelmente tais serviços ecossistêmicos, situação em que urge ações em prol destas áreas (DÍAZ, 2018). Desta forma, as áreas naturais, em particular as protegidas, devem ter a devida atenção para que possam exercer seu papel contributivo de maneira eficiente, uma vez que urge uma virada na forma de relacionamento da sociedade consigo mesma e com o meio onde atua, situação em que quanto mais governança existir na gestão das áreas protegidas, mais acelerados serão os resultados de suas contribuições (LI et al, 2023).

Discussões sobre áreas naturais protegidas têm ganhado importância crescente dados os cenários de grandes alterações ambientais planetárias e suas consequências negativas a toda sociedade, levando a acordos internacionais onde os países se comprometem a garantir um mínimo percentual de suas áreas sob regimes legais de proteção para a natureza, a exemplo do acordo a nível mundial sobre o assunto sintetizado na Convenção sobre Diversidade Biológica, assinado por centenas de países (BRASIL, 1998; UNEP-WCMC; IUCN, 2024).

O Brasil possui grande diversificação nos tipos e finalidades de áreas protegidas, que estão organizadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (BRASIL, 2000). Atualmente, 19,16 % da área territorial continental do país encontra-se protegida sob a forma de áreas protegidas. Deste total, 33,18% são representadas pelas Unidades de Conservação Federais, geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (CNUC, 2025).

Com a Missão de “Formular e implementar políticas públicas ambientais visando proteger o meio ambiente e promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável”, o ICMBio vem envidando esforços para melhorar seu nível de gestão desde a sua criação em 2007. Dentre as várias ações já realizadas cita-se a implementação de variados arranjos gerenciais bem como a gradual estruturação dos ambientes de trabalho, de forma a vencer o

desafio de alinhar seu fazer cotidiano ao seu planejamento estratégico, visando cumprir com sua missão institucional e mesmo alcançar os valores constitucionais fundamentais da República Federativa do Brasil (ICMBio, 2022a).

Por outro lado, riscos de ordens diversas trazem empecilhos para a efetividade, eficácia e eficiência do Instituto no cumprimento de seus objetivos, a exemplo de histórico de cortes sucessivos em seu orçamento e manutenção de sua força de trabalho aquém do mínimo necessário. Tais situações resultam em consequências negativas para a gestão, como desmatamento, poluição, incêndios florestais, sobrepesca, dentre outros, aumentando o desafio de cumprimento da Missão Institucional (WWF, 2018; INESC, 2023).

Desta forma, tem a gestão do Instituto envidado esforços no sentido de contornar suas limitações, a exemplo de otimizar sua geração de receitas próprias através do fomento ao turismo junto às Unidades de Conservação, principalmente sob o argumento de maior aporte de recursos, geração de empregos e maior visibilidade junto à sociedade. Parte considerável desta escolha gerencial reside na concessão de serviços de uso público para empresas privadas, como se depreende das renovações dos contratos até então existentes bem como ampliação do rol de unidades aptas a celebrar tais contratos (ICMBio, 2022a).

O turismo é uma atividade praticada desde tempos remotos da antiguidade, havendo períodos de interrupção por guerras ou momentos históricos não propícios a viagens. O turismo moderno surgiu em paralelo à revolução industrial, onde a regulação das relações trabalhistas, com folgas, pagamentos de salários e mesmo o crescente interesse em áreas de lazer possibilitou o desenvolvimento em escala desta atividade (KNUPP, 2014).

No mundo, a atividade possui grande relevância econômico-social, sendo considerada em 2024, a terceira maior indústria com a geração de divisas, ano em que foram gerados, pelo turismo, 357 milhões de empregos em todo o mundo (um de cada dez empregos). Neste mesmo ano, os gastos de visitantes internacionais totalizaram US\$1,9 trilhão, ao passo que visitantes domésticos gastaram US\$5,3 trilhões. O setor contribui com o PIB global em cerca de US\$10,9 trilhões, o que corresponde a 10% da economia global (MTur, 2024; WTTC, 2024).

No Brasil, o turismo tem se configurado enquanto uma atividade de expressiva importância para a economia nacional, haja visto o setor ser responsável pela geração de cerca de oito milhões de empregos, com participação de 9% do PIB (R\$881Bilhões) em 2024

(VIEIRA, 2024). Ademais, o turismo desponta como um importante mecanismo de distribuição de renda e diminuição das desigualdades regionais, além de fomentar diversas outras cadeias produtivas em outros setores da economia (RABAHY, 2019).

Um dos ramos do Turismo é o ecoturismo, que segundo TIES (2023) pode ser entendido como sendo “viagens responsáveis para áreas naturais que conservem o meio ambiente, sustentam o bem-estar da população local e envolvem interpretação e educação”. De acordo com Aldecoa-Leon et al (2023), o ecoturismo foi responsável pela movimentação a nível mundial de R\$0,26 trilhões de dólares, com crescimento pré-pandemia de cerca de 17%.

Há uma crescente participação do turismo enquanto atividade fomentada nas Unidades de Conservação Federais. Em 2019 o número de visitantes nas UCs Federais Brasileiras chegou a 15,3 milhões. Em 2020, em decorrência das consequências do enfrentamento à COVID 19, houve queda na visitação para 9 milhões. A partir de 2021 retornou-se aos patamares pré-pandemia (16 milhões), havendo um crescimento ano a ano, sendo que em 2024 mais de 25,5 milhões de pessoas tinham visitados as UC federais (ICMBio, 2025a³).

Rodrigues et al (2018) demonstram a contribuição do turismo nos Parques Nacionais para a economia nacional, citando valores entre R\$ 1,2 e R\$2,9 bilhões, a depender da metodologia de cálculo utilizada. Por outro lado, Rodrigues e Godoy (2013) trazem o entendimento de que o fomento ao desenvolvimento de serviços turísticos em UCs deve ser enxergado como uma oportunidade pela qual o Estado tenha a possibilidade de colocar em prática Políticas Públicas baseadas em Valores Constitucionais.

Sobre Valores Constitucionais, cabe trazer o entendimento de Pita (2013) que, de acordo com a Constituição Federal, a ordem econômica e financeira, deve considerar a valorização do trabalho humano, a defesa do meio ambiente, bem como assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social e a redução das desigualdades sociais.

Neste sentido, é importante ter o entendimento de que o turismo é uma prática social que tem no espaço geográfico seu principal objeto de consumo. Em decorrência disto, o turismo requer a adaptação dos territórios a suas demandas materiais e imateriais, provocando alterações ambientais e sociais. Desta forma, a atividade turística enquanto atividade econômica precisa

³ Informação retirada de: Painéis de Gestão – Visitação nas UCs Federais (ver referências).

ser planejada de forma sustentável para se reproduzir principalmente nos locais receptores do turismo, onde as consequências do mesmo são mais facilmente percebidas (CRUZ, 2003).

Apesar de poderem ser citados diversos aspectos positivos do fomento de serviços turísticos em UC, a exemplo da maior estruturação das unidades, aumento da arrecadação gerando maior aporte de recursos por fontes próprias, maior visibilidade das Unidades de Conservação junto a sociedade e geração de empregos, diversos outros pontos demonstram que tal sistema pode vir a ter melhorias (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019).

Rodrigues e Godoy (2013) demonstram que apesar da geração de receitas com o uso público através dos valores pagos através de ingressos e similares, há de se considerar que também se geram despesas consideráveis, a exemplo de manutenção de trilhas, serviços de vigilância e limpeza, o que pode encarecer os custos com a gestão da UC onde se pratica a concessão. Corroborar tal informação o fato de que Parques Nacionais que possuem concessões de uso público ativas possuem despesas administrativas anuais superiores às demais UCs (PONTES JUNIOR; FERNANDES, 2021).

Existem ainda outros olhares sobre o modelo de fomento de serviços turísticos em UC, que discorrem sobre a distribuição desigual do ônus e do bônus decorrente da atividade, onde argumenta-se haver certa tendência a beneficiar públicos externos normalmente com maior poder aquisitivo, em detrimento da população local. Tal situação resultaria do modelo de contratação de pessoal para executar as tarefas ordinárias das atividades acaba repetindo padrões de achatamento de salários para os trabalhadores, que ficarão de certa forma presos a um cenário de estagnação econômica independente do crescimento da atividade (BOTELHO; RODRIGUES, 2016).

Conforme ressalta Cruz (2003), a atividade turística enquanto atividade econômica precisa ser planejada de forma sustentável para se reproduzir. Planejar um destino turístico significa também tornar a comunidade participativa no processo, minimizando os riscos sociais. Neste sentido, há apontamentos sobre a necessidade de se promover justiça ambiental quando da implantação de atividades de turismo nas UCs.

Isto decorre do fato de que, com a criação da Unidade de Conservação⁴, a população local sofre diversas restrições quanto ao uso do solo e a práticas de manejo já consolidadas a gerações, reduzindo suas possibilidades de desenvolvimento. Posteriormente, esta mesma população local passa por outras restrições, sendo estas relacionadas à forma de condução do turismo, principalmente quando o mesmo é modelado no formato de “turismo de massa”. Isto ocorre pelo fato de que, na maioria das vezes, tal população ser considerada como mera mão de obra (barata) dos empreendimentos turísticos, prejudicando-a no que se refere à repartição justa dos benefícios da atividade econômica (BETTI; DENARDIN, 2013).

Com relação a impactos ambientais do turismo no interior e entorno das UC e possível desalinhamento com a Missão Institucional, cita-se a sobre-exploração dos atrativos, alterações no comportamento da fauna devido a poluição sonora, luminosa e química, depósito irregular de resíduos sólidos e líquidos, compactação e erosão em trilhas com consequente assoreamento de corpos d’água, possibilidade de introdução de espécies exóticas, queimadas, dentre outros (SOARES, 2007; CUNHA, 2010).

Por outro lado, estudo realizado em 306 áreas protegidas, localizadas em 45 países da América Latina e África, em 2008, demonstrou ocorrer um maior adensamento populacional no entorno imediato destas áreas comparativamente ao crescimento médio das áreas rurais destes países. Dentre outros motivos que levam a tal crescimento populacional no entorno das áreas protegidas, os autores citam o turismo, por gerar empregos e trazer comodidades a exemplo de infraestruturas. Este aumento populacional está relacionado a uma maior pressão por recursos naturais para sua manutenção, incluindo aí recursos madeireiros e caça, levando a uma organização espacial que acelera o isolamento da área protegida na paisagem. Tais fatos representam um paradoxo, pois a área protegida, que teve como um de seus objetivos frear a ocupação desordenada e uso não sustentável dos recursos ambientais, acaba acelerando e ampliando tais impactos (WITTEMEYER, 2008).

Portanto, sendo o turismo uma força crescente e influenciadora da organização espacial (e ao mesmo tempo sendo afetada pelo espaço), e dada sua plasticidade de formas de expressão nas UC, as respostas do ICMBio à esta atividade podem tanto estarem alinhadas quanto

⁴ Neste caso, de Proteção Integral.

desalinhadas à sua própria Missão Institucional. Para além de uma relação binária do tipo zero ou um, tal aproximação ou afastamento da Missão Instituição pode estar se dando em diferentes graus entre os dois extremos (alinhado/desalinhado).

Analisar se o comportamento gerencial do ICMBio como um todo, com relação às suas respostas perante as transformações socioespaciais trazidas pelo turismo, se dá dentro de uma perspectiva sustentável, é um desafio de grandes proporções. Tal afirmação advém da constatação de que seria necessário considerar uma ampla gama de variáveis, dado que trata-se de uma instituição grandiosa em várias perspectivas. Isto se deve ao fato de que sua atuação se dá a nível nacional, estando presente em mais de mil municípios brasileiros, em uma área de aproximadamente 10% do território nacional (apenas parte terrestre).

O cotidiano de sua gestão envolve uma grande riqueza da sociobiodiversidade, em diferentes biomas e ecossistemas, associado a relações com grupos sociais tão distintos quanto comunidades indígenas na Amazônia a empreendedores imobiliários na região Sudeste. Ademais, a própria estruturação da autarquia demonstra que esta se manifesta por uma série de processos, organizados desde uma lógica administrativa a outros como proteção, pesquisa, manejo e regularização fundiária, por exemplo. E o turismo, por envolver diversas cadeias produtivas e de logística, acaba tendo reflexos em todos estes processos gerenciais do ICMBio, a exemplo de licenciamento ambiental, fiscalização, educação ambiental, dentre outros. Desta forma, supõe-se não ser exagero afirmar, com certa margem de discricção, que o turismo perpassa transversalmente por toda a estrutura gerencial da autarquia.

Ademais, a instituição administra vários tipos de unidades de conservação, cada qual com seus objetivos e manejos próprios, estando ainda estas em uma diversidade muito grande de amadurecimento gerencial, além do fato de administrar uma dezena de Centros de Pesquisa. Exemplifica-se isto citando que a gestão de um Parque Nacional como o de Fernando de Noronha (11,2 mil hectares, Bioma Marinho Costeiro, visitação anual na casa dos milhares) possui um viés de atuação bem diferenciado de sua atuação junto ao Centro Nacional de Conservação e Preservação das Tartarugas Marinhas – TAMAR, a exemplo da base situada em Guriri/São Mateus (ES), local de grande sensibilidade ambiental, porém, também sob influência da atividade turística.

Dito de outra forma, é possível que haja ações do ICMBio, em determinado contexto turístico, que possam estar com bom alinhamento aos preceitos da sustentabilidade bem como é possível também que se identifique locais onde a atuação da instituição mostra-se muito afastada destes preceitos, contrariando as vezes seus próprios objetivos. E é plausível se considerar ainda uma infinidade de situações entre estes extremos, onde determinadas dimensões da sustentabilidade estejam mais desenvolvidas que outras em uma análise combinatória complexa, podendo tal variação ocorrer mesmo dentro de uma Unidade de Conservação e mesmo dentre ou entre processos gerenciais.

Ainda há ainda se considerar que o ICMBio, consciente ou inconscientemente, distribuir recursos de forma desigual, fazendo com que as UCs tenham níveis distintos de capacidades institucionais para lidar com o cotidiano da gestão (SILVA et al, 2019; OLIVEIRA; BERNARD, 2017). Decorre disto que existem tanto Unidades com planejamentos, recursos financeiros, pessoal e ferramentas de gestão em níveis consideráveis ótimos em relação à Governança Institucional (ex: Foz do Iguaçu), bem como extremos opostos onde há grande carência de capacidades institucionais, a exemplo do Parque Nacional do Descobrimento (PONTES JUNIOR, 2016). Uma infinidade de situações gerenciais reside entre estes dois extremos, a exemplo do Parque Nacional da Serra do Cipó (PONTES JUNIOR; FERNANDES, 2021).

Resulta desta diferenciação de capacidades institucionais uma amplitude considerável de como o turismo é praticado nas UCs. Da mesma forma, a interferência destas UCs na expressão do turismo também é bastante distinta, havendo desde situações em que a UC é um polo ativo na estruturação do turismo na região (ex: Fernando de Noronha) a situações em que a UC está a reboque da atividade turística. Neste último caso, o estudo de Gontijo sobre a Serra do Cipó já denota isto em seu próprio título: a ilusão do ecoturismo (GONTIJO, 2003).

Desta forma, há, por exemplo, diferenciações nas expressões do turismo em UC relacionadas a como se enxerga e trata a população local, a exemplo de se praticar Turismo de Massa ou Turismo de Base Comunitária⁵. Da mesma forma, podem ocorrer também diferenças

⁵ Ver na publicação do ICMBio sobre Turismo de Base Comunitária, disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/turismo_de_base_comunitaria_em_ucs_caderno_de_experiencias.pdf>.

em níveis de ordenamentos da atividade turística tanto no interior quanto no entorno imediato das UCs, como demonstrado por Honorato (2022) para o Parque Nacional Foz do Iguaçu. Há situações com intenso uso de tecnologias e materiais diversos de apoio ao turismo quanto também há situações em que o turista praticamente se encontra por si só na Unidade. Não raro, situações de insuficiência (ou mesmo ausência) de infraestrutura como aquelas associadas ao saneamento ou a acessibilidade em determinadas UCs também convivem com situações em que UCs apresentam estruturas voltadas a públicos específicos, a exemplo de trilhas acessíveis (ICMBio, 2025b⁶).

O cenário apresentado das múltiplas expressões e por consequência de múltiplas interferências da atividade turística nas Unidades de Conservação Federais e localidades próximas, são fatores que deveriam ensejar muita atenção por parte dos gestores do ICMBio, haja visto gerarem respostas diversas a tais cenários e algumas destas poderem estar afastadas de sua Missão Institucional. Dado o potencial de ocorrer situações de desalinhamento de algumas destas respostas gerenciais do ICMBio frente à sua Missão Institucional, tem-se a importância de se conduzir um devido processo investigativo que possa servir de base para discussões profícuas sobre o tema.

Na Serra do Cipó, localizada na região central de Minas Gerais, as situações de apropriação dos territórios pela atividade capitalista, capitaneada pelo turismo, está em pleno desenvolvimento, estando em curso uma série de transformações socioespaciais. Diversas pesquisas realizadas no local desde os anos 2000 na área abrangida pelo Parque Nacional da Serra do Cipó e Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira - Unidades de Conservação federais - e proximidades, demonstram uma considerável e acelerada transformação do Espaço Cipoense, cujos impactos socioambientais são acentuados e crescentes (MOURA, 2000; OLIVEIRA, 2002; GONTIJO, 2003; CARDOSO, 2008; MACEDO, 2009; FERREIRA, 2010; BRAGA, 2011; SANTOS, 2016; SOUZA, L. (2017); AMARAL, 2018; LOPES, 2019).

Considerando as pesquisas acima citadas sobre os impactos do turismo na Serra do Cipó e tendo em vista que a presença das duas unidades de conservação federais na região data de meados da década de 80 e início da década de 90, faz-se necessário investigações que busquem

⁶ A referência é sobre reportagem relacionada à trilha acessível no Parque Nacional do Itatiaia/RJ.

elucidar como estas se postaram perante tanto seus objetivos de criação quanto aos desafios trazidos ao longo do tempo pela atividade turística. Ambas as unidades de conservação são geridas pelo ICMBio desde 2007, cuja Missão Institucional é proteger o meio ambiente e promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável. Dessa forma, destaca-se a relevância de pesquisas voltadas à análise da relação entre instituições, sociedade e natureza, como observado nas dinâmicas implementadas na região da Serra do Cipó/MG.

Busca-se, portanto, investigar como se deu / se dá o relacionamento das duas UCs Federais no Espaço Cipoense, tendo em vista tanto a Missão Institucional da autarquia como também valores constitucionais como sustentabilidade, garantia de cidadania e dignidade da pessoa humana, redução da desigualdade social, promoção do bem e de uma sociedade justa e solidária, como observado nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal que tratam dos Fundamentos e Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil, entendendo a Constituição como a Lei Maior do país, a qual todas políticas públicas devem plena observância (BRASIL, 1988a).

Por sua vez, entende-se serem as Unidades de Conservação subsistemas, dentro de outros sistemas, estes envolvidos em complexas relações de mútua influência (ARAÚJO, 2007, p. 211). No caso, unidades de conservação são geridas dentro de um sistema organizacional da agenda ambiental, a qual envolve esferas de âmbito regional e nacional, como o fato de serem administradas pelo ICMBio. Além disto, a própria agenda ambiental do país está estreitamente vinculada às demais agendas nacionais, a exemplo daquelas de ordem econômica e política. Em um nível ainda mais amplificado, as decisões do Governo Brasileiro não se dão de maneira isolada, mas, em interação aos estímulos do ambiente geopolítico mundial. Portanto, compreender a atuação de uma instituição em dada localidade exige esforços de análise em múltiplas escalas, dado que são múltiplos os fatores de interferência no fazer cotidiano das políticas públicas.

1.1 Delimitação do objeto da pesquisa e elaboração da pergunta científica

Pelo exposto acima, delimitou-se como objeto de pesquisa desta tese as interações entre o ICMBio na Serra do Cipó/MG e o Espaço Cipoense frente as pressões do turismo na localidade, em diferentes escalas. Ato conseqüente, a pergunta feita ao espaço (geográfico) foi:

Quais fatores auxiliam na compreensão de como se deu / se dá a interação da gestão do Parque Nacional da Serra do Cipó e da Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira (ICMBio Serra do Cipó/MG) com o Espaço Cipoense, frente às transformações socioespaciais provocadas pelo turismo, considerando tanto a Missão Institucional da autarquia como também Valores Constitucionais?

1.2 Objetivo geral

Buscar compreender os principais fatores que influenciaram / influenciam na interação do ICMBio na Serra do Cipó com o Espaço Cipoense frente às transformações socioespaciais provocadas pelo turismo na região, em atenção à Missão Institucional do ICMBio e Valores Constitucionais.

1.2.1 Objetivos específicos

- a) Apresentar um panorama, pelo viés da escala local, sobre como se deu / se dá a interação entre a gestão do Parque Nacional da Serra do Cipó e da Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira e o Espaço Cipoense, sob influência da atividade turística na região;
- b) Apresentar um panorama do ICMBio, em escala nacional, abordando desde fatores históricos que influenciaram na sua criação até aspectos atuais de suas capacidades institucionais;
- c) Apresentar um contexto geopolítico, histórico e atual de como deu a formação socioeconômica brasileira, observando-se contextos nacionais e internacionais;
- d) Realizar uma leitura integrada das interações entre o ICMBio na Serra do Cipó e o Espaço Cipoense considerando os diversos fatores identificados nas diferentes escalas acima apresentadas.

2 MÉTODO E METODOLOGIA

2.1 A definição do método

A pesquisa, de cunho qualitativa, se dá no âmbito da geografia, tendo por referência metodologias afetas à esta área do saber, que busca compreender a realidade por meio das complexas interrelações entre os diversos elementos que compõe o espaço geográfico. Milton Santos (2006) traz o entendimento de que compreender a realidade é tarefa complexa por ser necessário buscar olhar para além da obviedade imediata e captar as causalidades que explicam o que o espaço está a comunicar, tendo o entendimento de que o modo de produção capitalista é determinante para a conformação da realidade tal qual ela se apresenta.

Portanto, para o âmbito desta tese, entende-se ser válido determinadas premissas do Método Materialista Histórico Dialético, - MHD - por entender que a realidade de insustentabilidade da ação humana no planeta é fruto de interações sociais que se deram em contextos histórico influenciados pela atividade capitalista, onde a concentração de riqueza e poder por parte de uma minoria gera desigualdades socioambientais para a grande maioria da população (SALVADOR, 2012).

O MHD baseia-se nos conceitos de Karl Marx e Friedrich Engels, de que, para compreender uma dada sociedade, deve-se analisar sua realidade social a partir do desenvolvimento histórico de suas forças produtivas e, para isto, deve-se buscar as bases materiais da produção de sua vida material, ou seja, o que aquele povo produz, como produz, as divisões do trabalho existentes, dentre outros aspectos. Portanto, para Marx e Engels, o ser humano, ao construir sua vida material agindo sobre a natureza, constrói a base de todas as relações existentes e, portanto, a economia funcionaria como a infraestrutura da sociedade, sobre a qual se ergueria uma superestrutura ideológica, jurídica, política, cultural (SETTI, 2024).

O método busca, portanto, estabelecer procedimentos que, a partir de uma determinação ontológica da realidade social, visem a construção de uma consciência mais aprofundada, para além do real imediato, indo até a totalidade, mas retornando ao concreto para melhor reinterpretá-lo. Visa promover um conhecimento das determinações sociais que tornam a

realidade como ela é, apreendendo a essência e a aparência dos objetos. O pesquisador que faz uso do MHD assume uma postura política de desvelamento da realidade, apontando contradições e fundamentações ideológicas correlacionadas e as devidas mediações com a totalidade social, através de procedimentos dialéticos que busquem compreender a existência das contradições do sistema capitalista (PIMENTEL e SILVA, 2019).

Porém, o próprio Marxismo e o Método Materialista Histórico Dialético foram sendo revistos e muitas mudanças foram propostas visando estruturar novas formas de se analisar a realidade e o impacto do capitalismo na percepção desta. Os ensaios de Antônio Gramsci, já no início do século XX apontavam para a necessidade de se compreender que a economia por si só não seria capaz de explicar a totalidade dos fatos, haja visto que ações advindas da chamada superestrutura, ou seja, relacionadas à política, direito, religião, cultura e demais, também tinham profunda influência sobre a organização das sociedades. É neste sentido que Gramsci propunha o estudo das relações dialéticas entre estrutura (economia) e superestrutura (as demais dimensões sociais), em um eterno devir, ou seja, em constante influência mútuas e em constante transformação (YAMAULTI, 2015, p. 27-30).

Por outro lado, desde a década de 60 diversos estudos em geografia, valendo-se de teorias marxistas bem como ampliando as discussões para um multiculturalismo, traziam a necessidade de alterações no pensar e fazer da ciência geográfica, demonstrando a necessidade de superação da suposta neutralidade científica. Autores como Milton Santos, Henry Lefebvre, David Harvey e Edward Soja já traziam reflexões acerca da importância de se considerar o espaço geográfico como uma importante variável a ser considerada nas análises da realidade. Demonstra-se como o capital seleciona e é selecionado pelos lugares, como ele altera as relações já existentes para se acomodar, em sua busca constante pelo lucro, quase sempre associado à desigualdade social (BRANQUINHO, 2023).

Trata-se, portanto, de uma abordagem materialista histórico-geográfica dialética, unindo tanto a perspectiva das relações sociais e econômicas com análises da geografia, entendendo ser o espaço como resultado de apropriações históricas e presentes de determinados grupos sociais agindo sobre o mesmo. Pelas razões citadas, entende-se ser esta abordagem acertada para se realizar análises acerca das interferências da atividade turística em Unidade de Conservação, buscando, com isto, analisar o comportamento institucional do ICMBio, partindo

do contexto local e buscando trazer reflexões em escalas, tempos e diferentes áreas do saber, em especial a economia, para melhor apreensão da realidade social.

A seguir, busca-se aprofundar conceitos pertinentes ao método materialista histórico geográfico dialético bem como da sua aderência ao objeto de estudo desta tese.

2.1.1 Conceituações necessárias para uma abordagem geográfica acerca das mútuas influências entre gestão de Unidades de Conservação e organização espacial

O desafio posto de se buscar compreender como a Instituição gestora das áreas protegidas tem se comportado perante vetores de alteração espacial como a atividade turística na Serra do Cipó/MG e o quanto próximo (ou não) tal comportamento se encontra de sua própria Missão Institucional perpassa pelo entendimento primeiro de que se deve buscar na realidade as respostas para os questionamentos.

É certo que tal percepção da realidade se faz em níveis crescentes de complexidade e está muito além da simples descrição de elementos espaciais, mas, ao contrário, reside em identificar a totalidade da estrutura espacial e como seus múltiplos componentes se interrelacionam, resultando na organização socioespacial, tendo a ciência geográfica um importante papel na elaboração desta visão ampliada da realidade (SOUZA, 2018).

A geografia, por fazer uso de diferentes saberes das demais áreas, por ter a sua disposição diferentes metodologias de análise, a exemplo do uso da escala geográfica, da influência do tempo, da visão dialética do mundo, acaba por ser uma ciência que lida com o complexo, buscando entender como a atuação das sociedades têm tornado o mundo como ele é. Neste sentido, pode-se afirmar que a geografia é parte essencial para qualquer estudo acerca da compreensão da realidade e da sustentabilidade desta (SOUZA, 2018).

Para o caso da investigação proposta nesta tese, relacionada às respostas institucionais do ICMBio frente às alterações provocadas pela atividade turística na Serra do Cipó/MG, entende-se que análises múltiplas envolvendo várias temáticas afetas à gestão das áreas protegidas devem ser buscadas. Tal fato reforça a ideia de que pesquisas em geografia se mostram adequadas para tal fim, dado que estudos em geografia buscam interpretar a realidade como ela se apresenta, ou como o território é usado. Busca-se trabalhar com “geograficidade,

ou seja, com o conteúdo e o sentido geográfico ou espacial de um fenômeno ou objeto de estudo”, conforme definição de Souza (2013, p. 15).

Para construir tais entendimentos, busca a geografia desvendar os vínculos entre sociedade e natureza que estão a organizar o espaço. Neste sentido, há de se buscar manter o foco no entendimento complexo e integrado, evitando análises apenas de componentes estruturais deste espaço, o que, neste caso, não seria algo dotado de raciocínio geográfico. O que se busca é “trabalhar conceitos com a mente voltada para a pesquisa sócio-espacial, e não apenas para a radiografia de formas ou estruturas socioespaciais” (SOUZA, 2013, p. 18).

2.1.2 E de qual geografia se está falando

Dada a complexidade de temas envolvidos em análises das influências do turismo na Serra do Cipó/MG e das respectivas respostas institucionais a tais pressões, a proposta desta tese é utilizar-se da geografia para auxiliar na tarefa de buscar ler o que o Espaço Cipoense está a comunicar sobre atuações institucionais do ICMBio no local. Entretanto, a definição pela Geografia enquanto área de estudo remete a outra decisão: a qual geografia a pesquisa se vinculará, dado que, no tempo, tantas geografias já se fizeram presentes (SOUZA, 2018).

Torna-se importante, no contexto desta discussão sobre diversidades de se praticar a ciência geográfica, enfatizar o entendimento de que a construção do conhecimento se dá de maneira evolutiva, sendo um processo histórica e socialmente moldado. Isto acaba se refletindo em modificações paradigmáticas através do tempo, onde teorias influentes do momento acabam por determinar o curso destas mudanças. Neste sentido, Gomes (2009) demonstra como a própria geografia teve tanto sua gênese quanto sua epistemologia afetada pelos paradigmas de cada época, ocorrendo, na prática, uma reformulação de saberes, sem que tenha ocorrido uma ruptura abrupta entre cada paradigma.

Esta situação de um *continuum* nos conceitos em geografia é trazida também por Corrêa (2000, p. 15-47), ao discutir a evolução de termos como território, paisagem, região, lugar, espaço, dentre outros. Corrêa apresenta a gradativa transformação da geografia, iniciando com a geografia tradicional (1870-1950), focada em conceitos descritivos de paisagem e região, a exemplo das contribuições de Alexander Von Humboldt. Dentre variações nesta corrente de pensamento, cita-se o Determinismo de Ratzel, apontando que o ambiente natural determina o

comportamento humano e o desenvolvimento das sociedades. Por outro lado, o Possibilismo de Vital de La Blache surgiu como uma crítica ao determinismo. De acordo com essa perspectiva, o ambiente oferece possibilidades e limites, mas as escolhas humanas são fundamentais para moldar o espaço.

Em sequência, Corrêa explica o surgimento e espraio da Geografia Quantitativa (Nova Geografia), no período pós-Guerra (1950). Calcada em um viés positivista, com intenso desenvolvimento de Modelos Teórico-Matemáticos, esta abordagem buscava tornar a geografia mais “científica” e previsível, afastando-se das descrições tradicionais. A partir da década de 70, em oposição tanto à Geografia Quantitativa quanto à tradicional, surge a Geografia Crítica, de base Marxista, voltada a discutir desigualdades espaciais. A partir de concepções de que o espaço não é um mero receptor dos acontecimentos políticos-econômicos-culturais, mas, ao contrário, é um polo ativo na estruturação da sociedade, acaba por trazer uma adaptação do Método Materialismo Histórico Dialético, transfigurando-o em Materialismo Histórico Geográfico Dialético.

Concomitante ao surgimento da geografia crítica, proliferaram na geografia estudos com ênfase em gênero, raça, ambientalismo, dentre outras vertentes. Da mesma forma, principalmente a partir dos anos 90, com o aprofundamento de temas como globalização e tecnologias da informação, múltiplas abordagens surgiram na geografia, a exemplo do multiculturalismo e mesmo decolonialismo. Todas estas ramificações trouxeram novos rumos e formas de se praticar tal ciência, trazendo grande riqueza nos debates acerca do fazer geográfico (CLAVALL, 2011).

2.1.3 Mudando as perspectivas geográficas após a década de 70

Faz-se necessário destacar algumas mudanças relacionadas ao modo de se perceber o espaço geográfico a partir da década de 70, justamente quando se assiste à diversificação da geográfica em distintas linhas de pensamento, como visto acima. Analisando este contexto, David Harvey apresenta sua visão de que à esta época ocorreu uma mudança significativa nas práticas culturais, bem como político-econômicas, alterando de forma substancial as maneiras pelas quais o ser humano experimenta o tempo e espaço. Harvey credita tais alterações a uma

associação de forças como “a ascensão de formas culturais pós-modernas, a emergência de modos mais flexíveis de acumulação do capital e um novo ciclo de “compressão do espaço-tempo” na organização do capitalismo” (HARVEY, 2016, p. 7).

Segundo Harvey, a passagem de um período do modernismo para o pós-modernismo é caracterizada por alterações diversas, a exemplo de um abandono de uma visão do espaço voltado a projetos sociais para uma crescente visão individualista do espaço, direcionada a satisfação de desejos de diferenciação ou afirmação de identidades. O autor exemplifica isto com a análise do espaço urbano, da forma como os espaços se organizam e consequentemente comunicam interesses subjetivos às formas. Enquanto anteriormente, pelo viés modernista, os burocratas pensavam a cidade voltada a atender interesses sociais distintos (a exemplo de conjuntos habitacionais, zonas industriais), os pós-modernistas se interessavam pelos projetos específicos de classes distintas (a exemplo da construção da *Trump Tower* ou *shopping centers*).

Harvey apresenta também como, àquela época (década de 70), o capital migrou de um padrão de rigidez caracterizado pela fase Fordista para um padrão flexível de acumulação. Comenta o autor que desde os anos iniciais do século XX, o capital estava voltado para investimentos em processos industriais, como em grandes parques produtivos, aquisição de maquinário e mesmo contratação de operários. Tal modo produtivo contava com grande apoio do Estado, principalmente após a crise de 1929, onde este foi reformulado para garantir a continuidade do projeto capitalista, evitando sua migração para outras formas de Estado, como o modelo socialista (Revolução Russa - 1917) ou mesmo ascensão de regimes totalitários (como o Nazismo, Salazarismo ou Fascismo – década de 20/30). Durante este período, o Estado de Bem-estar Social⁷ propiciou o crescimento da economia e a expansão do lucro capitalista, baseado nas formas rígidas como contratos de pessoal, imobilização de capital em bens, dependência de demandas do mercado, dentre outras.

Entretanto, devido a condições diversas como inflação crescente provocada por fatores múltiplos, como o desequilíbrio entre demanda e oferta, bem como devido também à crise do petróleo àquela época, o capital passa a migrar para formas mais flexíveis de acumulação a partir de meados da década de 70 (HARVEY, 2016, p.136). Associado a profundas revoluções

⁷ O *New Deal*, proposto pelo presidente americano Roosevelt.

no setor de tecnologia da informação, o capital passou a transitar mais fluidamente por ambientes mais propícios à melhores retornos em menores tempos, buscando menores riscos. Este fato viria a influenciar profundamente em um terceiro aspecto da transição do modernismo para o pós-modernismo: a compressão do espaço-tempo.

Ao longo do capítulo 17 de sua obra, Harvey apresenta diversos exemplos de como a percepção espacial-temporal foi alterada com surgimento de novas tecnologias que resultaram em novas formas de organização. Tempos mais reduzidos de produção, circulação e consumo, bem como de pagamentos e transações comerciais, trouxeram alterações consideráveis nos modos de pensar, sentir e agir (HARVEY, 2016, p. 258). Acentuou-se a volatilidade e efemeridade de produtos, técnicas de produção, levando a um foco na instantaneidade e o surgimento de uma sociedade do descarte, refletida não só em produtos, mas em relações levando a alterações em processos de trabalho, ideologias e valores.

Da mesma forma, Harvey comenta que inovações em sistemas de comunicação por satélite bem como em meios de transporte alteraram o tempo da comunicação e deslocamento. Empresas passaram a conduzir seus negócios praticamente desconsiderando barreiras geográficas de distância, devido a condições mais baratas de produção em certas localidades, custos de frete mais reduzidos, levando a uma competição dos lugares, que “buscavam criar uma atmosfera de lugar e de tradição que aja como um atrativo tanto para o capital como para pessoas “do tipo certo” (HARVEY, 2016, p. 266).

Ponto importante também foi a volatilidade do fluxo de capital para dentro ou fora de um país, ou seja, do fluxo cambial, que, em períodos muito curtos, poderia trazer grande desestabilidade às finanças das nações, pelo risco de fuga de capitais e a aceleração da inflação correspondente (HARVEY, 2016, p. 268).

2.1.4 Conceituando e considerando o Espaço Geográfico como parte essencial da transformação das sociedades

É no contexto acima que diversos autores passam a analisar a importância do estudo do espaço, da organização espacial, para melhor compreender a realidade, onde deliberadamente fala-se de um Método Materialista Histórico Geográfico Dialético, no qual tem-se a concepção de que o espaço é produzido e reproduzido por processos históricos, políticos, econômicos e

sociais. Por esta perspectiva, o espaço deixa de ser visto como uma estrutura fixa e passa a ser entendido como produto e condicionante das relações de produção e das lutas sociais.

Tal é o pensamento de Lefebvre ao conceber que o espaço não é neutro, sendo constantemente apropriado e transformado pelos interesses de grupos sociais distintos. Esta perspectiva destaca a dimensão dialética do espaço, que não se limita a aspectos físicos, pois incorpora elementos simbólicos, políticos e econômicos. Para Lefebvre, cada sociedade produz seu próprio espaço, que corresponde à suas necessidades, valores e relações de poder (LEFEBVRE, 2006). Da mesma forma, Edward Soja, ao discutir o conceito de “espacialidade”, enfatiza o papel do espaço na constituição das relações sociais, reafirmando que o espaço não é um palco neutro, mas uma construção social carregada de significados e disputas (SOJA, 1993).

Para Soja, a produção do espaço está relacionada às transformações históricas das sociedades e ao modo como as relações de poder e produção se manifestam geograficamente e, não raro, resultando em desigualdades territoriais e exclusão social. O autor destaca as relações entre instituições e relações espaciais, afirmando que a produção do espaço é inseparável dos arranjos institucionais vigentes, refletindo lógicas de poder e desenvolvimento. Segundo o autor, as instituições, sejam elas públicas, privadas ou comunitárias, são agentes fundamentais na produção, regulação e transformação dos espaços, moldando a espacialidade por meio de normas, planejamentos e outras formas de controle territorial.

A abordagem crítica dos autores citados acima permite a construção de um raciocínio pelo qual as áreas protegidas (bem como o ecoturismo) não se configuram apenas como instrumentos técnicos de ordenamento, mas também como espaços de disputa simbólica e material, protagonizados por diferentes atores sociais, como comunidades tradicionais, órgãos públicos e setores econômicos. Entende-se, por esta ótica, que as unidades de conservação, assim como o turismo, devem ser compreendidas como sendo componentes dinâmicos na produção e reprodução das relações sociais e territoriais.

2.1.5 Organização espacial e a Ecologia Política

A interseção entre organização espacial, áreas protegidas e turismo exige uma reflexão aprofundada sobre os processos históricos de apropriação do território, a efetividade das políticas de proteção e a busca pela justiça socioambiental, ampliando o debate sobre o papel do espaço na produção e reprodução das relações socioambientais e econômicas. Isto exige questionar inclusive as bases conceituais nas quais se construíram valores e crenças sobre natureza, sociedade e seus relacionamentos. Muito importante neste debate são as discussões oriundas do campo da Ecologia Política, um campo interdisciplinar surgido na década de 70 e que estuda as relações de poder e como elas moldam os problemas ambientais, analisando como a sociedade disputa e utiliza recursos naturais (WALKER, 2011).

Sendo um campo de estudo muito vasto, a ecologia política faz uso de diferentes construtos intelectuais, a exemplo dos questionamentos acerca da validade da verdade científica/racional, debate este que envolve analisar mecanismos de legitimação de atores e de suas representações sociais. É neste sentido que Enrique Leff (2006) introduz o conceito de racionalidade ambiental, como uma forma de se opor ao conceito hegemônico da racionalidade econômica, o qual tem guiado o progresso da humanidade por séculos e que levou à crise ambiental, dado seu modelo de produção que desconsidera aspectos socioambientais. Leff busca uma quebra de paradigma ao propor superar a lógica meramente econômica das sociedades por uma lógica que considere a diversidade ecológica e cultural, daí a utilização do termo “racionalidade ambiental”.

Acseirald (2004), discorrendo sobre o debate da racionalidade, traz a noção das “formas técnicas de apropriação do mundo material”, que seriam o conjunto de valores e hábitos refletidos nas relações sociais dos diferentes grupos humanos em sua atuação/modificação do meio. Por sua vez, dadas as diferenciações de poder dos distintos grupos humanos sobre os recursos, configuram-se diferentes “formas sociais de apropriação do mundo material”. De acordo com o autor, todas estas formas de enxergar e atuar no mundo, das diferentes sociedades, são construtos sociais historicamente construídos e alicerçados em determinadas territorialidades, ou seja, são racionalidades distintas.

É neste contexto que diferentes modos de apropriação do mundo material, desenvolvidos por diferentes sociedades, irão entrar em confronto quando houver a disputa pela

legitimação de projetos de sociedade a serem desenvolvidos em determinado local. Tal é o campo de análise dos conflitos socioambientais que podem ser caracterizados como sendo disputas entre grupos sociais devido às diferentes relações que mantêm com o meio ambiente. Little (2001) destaca que conflitos socioambientais envolvem três dimensões principais: o mundo natural, o mundo humano e a interação entre ambos. Para o autor, a análise dos conflitos socioambientais deve se dar caso a caso e levar em consideração os atores sociais envolvidos, os agentes naturais e as relações de poder, devendo-se estar atento às diferentes escalas em que tais conflitos possam estar atuando.

Para Acseirald (2004, p. 25), existiriam dois espaços onde se definem as relações de poder nas sociedades: (1) o espaço de apropriação material dos recursos e (2) o espaço apropriação simbólica destes recursos. No primeiro caso, trata-se de se ter ou não o acesso aos recursos, seja a água, a terra, os recursos vivos, pontos dotados de vantagens locacionais, dentre outros. Já a apropriação simbólica diz respeito aos espaços onde se “confrontam representações, valores, percepções e ideias que organizam as visões de mundo e legitimam os modos de distribuição de poder verificados primeiro espaço”.

Desta forma, há de se ter em mente as relações de poder que estão por trás da questão ambiental, as vezes explícita e muitas vezes implícitas no modo como se dão as relações entre sociedade e poder público. Os atores sociais estão imersos em “campos organizacionais” que congregam relações entre grupos sociais com poderes desiguais (político, econômico, social) e têm como objetivo produzir regras de convivência cotidiana (*habitus*) que preservem os privilégios do grupo dominante em detrimento do grupo dominado (BORDIEU, 2005). Tem-se, portanto, que o campo (organizacional) se refere a situações nas quais os grupos organizados de atores se reúnem e desenvolvem suas ações recíprocas face a face, buscando tais grupos definirem regras e estabilizarem um conjunto de relações que os favoreçam (FLIGSTEIN, 2007).

Assim sendo, as instituições, para obter a dominação em um campo, necessitam estar alinhadas em seu propósito e para isto criam um conjunto de valores e normas, maneiras de pensar e agir (*doxa*) que modelam comportamentos estereotipados (*habitus*). Neste sentido, a análise das instituições fornece elementos essenciais que desvelam os fenômenos de poder. Esse

está subjacente nas leis escritas, nos regimentos, nas normas explícitas ou implícitas de conduta, que têm força de lei e se apresentam como verdades (RABELLO, 2012).

Com o raciocínio acima explicitado, entende-se ser o método materialista histórico geográfico dialético bastante adequado para buscar compreender quais fatores influenciaram / influenciam na relação entre a gestão do ICMBio na Serra do Cipó e o Espaço Cipoense. Porém, faz-se necessário trazer à discussão os caminhos metodológicos que serão utilizados para dar consecução aos trabalhos.

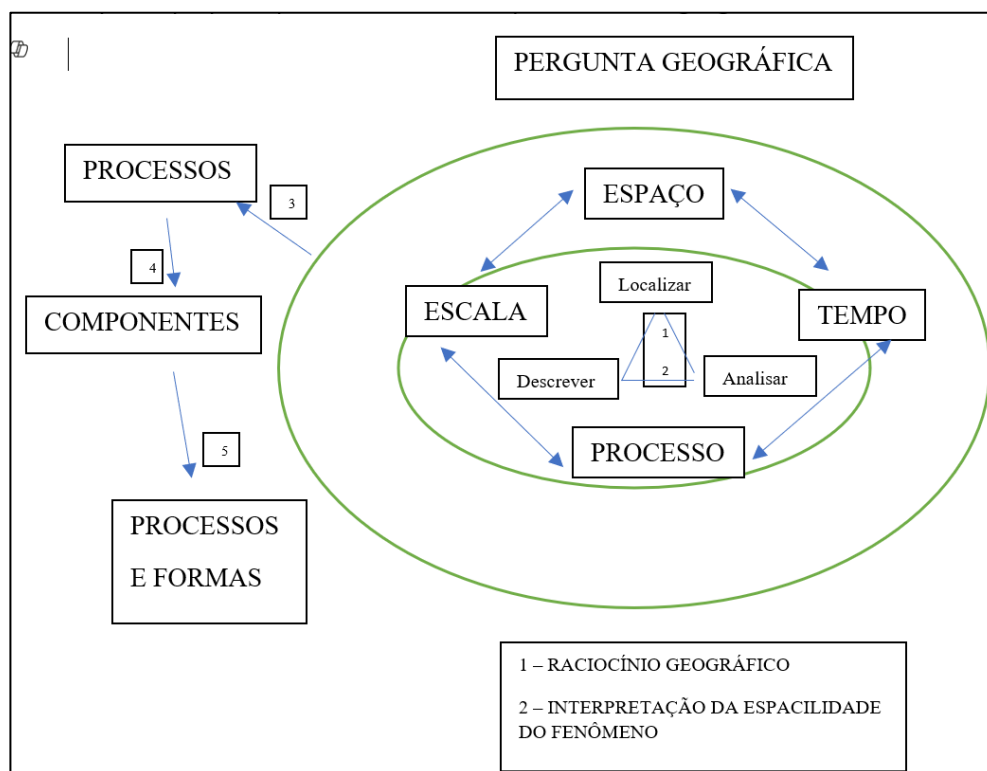
2.2 Definindo os caminhos metodológicos: Tripé Metodológico; a Práxis de Paulo Freire e Autobiografia

2.2.1 O tripé metodológico da geografia: localizar, descrever e analisar

Para organizar esta tese, atendo-se aos conceitos geográficos, será utilizado um roteiro metodológico voltado a orientar as ações do pesquisador, tendo sido adotado o “Tripé Metodológico”, proposto por professores do IGC/UFGM (ROQUE ASCENSÃO; VALADÃO, 2011; 2014). Tal roteiro visa garantir uma coesão metodológica desde a elaboração da pergunta científica até como proceder na coleta, análise e interpretação dos dados da organização espacial, sob um enfoque geográfico (Figura 1 ⁸).

⁸ Grifou-se determinadas palavras nesta seção para fazer a ligação com o entendimento da figura 1, sendo conceitos em um “mapa mental”.

Figura 1: Esquema do tripé metodológico.



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de adaptação de Roque e Valadão (2011; 2014).

O tripé é caracterizado pela sequência dos atos de Localizar, Descrever e Analisar, sendo tais ações orientadas pelos questionamentos: onde? (localizar), como? (descrever); por quê? (analisar). Segundo os autores, localizar (onde) seria a ação voltada a obter informações que caracterizem a área de ocorrência do fenômeno. Por sua vez, a sistematização dos dados locais (descrição) exige o exercício de associações complexas entre os constituintes da área em estudo. Por fim, a análise (interpretação geográfica) leva em consideração tanto os movimentos anteriores (localizar e descrever) quanto construtos base da geografia.

Entretanto, para que isto possa ser possível, há de se compreender que, para interpretar a espacialidade do fenômeno em observação, é necessário que o pesquisador desenvolva um raciocínio geográfico. Abaixo será realizada breve discussão sobre estes dois temas basais do Tripé Metodológico.

2.2.1.1 Sobre a espacialização do fenômeno

A espacialização do fenômeno se refere a como a própria dinâmica organizacional do local interfere na expressão dos fenômenos de transformação espacial ao mesmo tempo em que é afetada por eles (ROQUE ASCENSÃO; VALADÃO, 2011; 2014). Esse entendimento permite compreender que, a depender do local, a mesma força atuante pode ter resultados diferenciados.

Para o caso desta pesquisa, tem-se que o turismo se expressa de diferentes formas nas Unidades de Conservação, no espaço e no tempo. Dentre uma série de razões para que isto ocorra, tem-se os esforços diferenciados que a Instituição pratica para a estruturação das UC para acomodar o turismo. Isto pode ser exemplificado pelo fato de Unidades que possuem concessões de serviços para empresas desenvolverem atividades de turismo possuírem níveis de investimento do próprio ICMBio muito maiores do que para as demais (PONTESJUNIOR; FERNANDES, 2021). Este investimento desigual se expressará em formas diferenciadas de expressão do turismo nas UCs.

Mesmo na região onde se insere uma Unidade de Conservação, o fenômeno turístico pode apresentar expressões variadas, pois, a depender de todo o contexto histórico/social/econômico/ambiental, cada lugar irá acomodar o turismo de uma forma. E isto também é válido ao inverso, ou seja, cada lugar, devido a sua estrutura espacial, irá influenciar na expressão do turismo. Até mesmo a expressão turística pode apresentar alterações no mesmo espaço, porém, em tempos diferentes. No caso em tela, na Serra do Cipó tais fenômenos já foram caracterizados, a exemplo da diferenciação do tipo de turismo praticado entre a face oeste e leste do Parque Nacional, conforme Ferreira (2010) ou mesmo em uma região mais expandida, abrangendo diversos municípios, como discutido em Braga (2011), em que o autor propõe que determinados municípios possam ser agrupados mediante apresentação de determinadas características em comum.

Para o caso desta tese, a ideia perpassa pelo entendimento de que existem variações de respostas institucionais do ICMBio frente às forças estruturantes do turismo (o fenômeno analisado) e se propõe analisar tais variações para o caso da Serra do Cipó/MG (localização),

buscando apresentar fatos e situações (descrição) que possam auxiliar na tarefa de compreensão do fenômeno (análise).

2.2.1.2 A construção do raciocínio geográfico

Sendo uma pesquisa em geografia, o olhar do pesquisador deve estar envolto por conceitos-base desta área, a exemplo de Espaço, Tempo e Escala. Roque Ascensão e Valadão (2011; 2014) argumentam que Espaço é uma categoria base, sendo nela onde os fenômenos se concretizam, tornando-se “visíveis aos olhos do pesquisador”. A noção de tempo seria um indicativo da duração do fenômeno bem como de condições tecnológicas quando de sua ocorrência. Por fim, a categoria Escala se relaciona com a abrangência e da relação de fluxo do fenômeno.

A construção do raciocínio geográfico deve também estar atenta ao conjunto de processos que interferem na expressão de um dado fenômeno sobre um dado espaço. Para melhor percepção e interpretação do fenômeno geográfico em evidência, é recomendado fazer uso das categorias de análise do espaço, a exemplo de Forma-Função; Estrutura-Processo. Tão importante quanto será o fato de se fazer uso das categorias de análise próprias da geografia, como lugar, paisagem, região, território, dentre outras. Por sua vez, tem-se que o raciocínio geográfico emergirá apenas quando se vislumbrar tanto a estrutura do todo quanto as mútuas interrelações das partes.

2.2.1.3 Definindo três conceitos base do tripé metodológico: espaço, tempo e escala

Como proposto por Roque e Valadão (2011; 2014), a ferramenta do Tripé Metodológico irá permitir coesão metodológica ao longo de todas as fases da pesquisa geográfica, que, para localizar, descrever e analisar um dado fenômeno, há de se estar envolto em um raciocínio geográfico e este, necessariamente, deve levar em consideração três aspectos base: Espaço, Tempo e Escala. Portanto, faz-se necessário apresentar trazer definições mais específicas sobre estes três aspectos, abaixo descritos.

2.2.1.3.1 Espaço

Em sua busca por uma compreensão mais alargada da realidade, para além dos véus que a enuviam, Milton Santos apresentou sua conceituação de o que esta vem a ser, traduzida em seu conceito de espaço geográfico: conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 2006, p. 12). Como afirmado pelo autor, o espaço atualmente é um sistema de objetos cada vez mais artificiais, colonizado por sistemas de ações cada vez mais tendentes a fins estranhos ao lugar e seus habitantes (SANTOS, 2006, p. 39).

E o que vem a ser tais sistemas? Para sua definição, há de se considerar que, para a geografia, estes incluem aqueles móveis (um carro, uma ferramenta) e os imóveis (uma cidade, uma hidrelétrica, uma floresta, uma plantação, etc.). Tais objetos imóveis seriam tanto do domínio da geografia física quanto da humana e é através de sua história que eles se encontram (SANTOS, 2006, p. 46).

Entretanto, para o geógrafo, interessa o sistema de objetos, ou seja, como eles se relacionam. E, para tanto, conceitua-se o objeto como um testemunho atual da ação. Porém, a definição de um objeto geográfico traz certa complexidade. Santos (2006, p. 48) exemplifica esta complexidade com o conceito de propriedade, que é ao mesmo tempo uma forma jurídica e uma forma espacial. Por esta ótica, amplia-se o alcance do que seriam os objetos geográficos, a exemplo da família e leis, por exemplo. É devido a estas discussões que Milton Santos apresenta o raciocínio de que tais definições são dependentes de um método, ou seja, de um sistema intelectual previamente definido. Desta forma, define o autor:

Trata-se de reconhecer o valor social dos objetos, mediante um enfoque geográfico. A significação geográfica e o valor geográfico dos objetos vem do papel que, pelo fato de estarem em contiguidade, formando uma extensão contínua, e sistematicamente interligados, eles desempenham no processo social (SANTOS, 2006, p. 49).

Por outro lado, em suas reflexões, Santos entende que para alcançar o conhecimento, a forma possibilita um ponto de partida. Para o ponto de chegada, é preciso ir além das formas. Por isto o autor discorre sobre a ação, ou seja, o ato que levou a forma. Isto, por sua vez, remete à intenção, da direção de uma conduta rumo a um resultado. Logo, a ação advém de uma consciência, de uma racionalidade ou mesmo de uma empiria. Ações resultariam de necessidades, naturais ou artificiais. Assim, seriam necessidades de todas as ordens (econômica,

sociais, culturais, morais, afetivas, materiais e imateriais) que levariam o ser humano a agir. Tais funções, culminam em determinado momento, em objetos, em formas sociais de estar no espaço.

Há também de se reconhecer que as ações são cada vez mais estranhas ao lugar e à população do lugar. Muitas ações que se exercem em dado lugar são o resultado das necessidades de outras localidades. Isto, por si só, já denota a existência de atores que decidem e os outros que obedecem. Dentre aqueles que decidem, estão governos, corporações, chefes religiosos e outros. Devido a esta dualidade, as escolhas do cidadão comum são extremamente limitadas (SANTOS, 2006, p. 51). Esta limitação pode se dar tanto a nível de consciência quanto da própria ação. Por si só isto já remete a um problema de escala, de modo a buscar perceber as interferências múltiplas sob dado local.

Para Santos, são as ações, em última análise, que definem os objetos, dando-lhes um sentido (SANTOS, 2006, p. 55). Por sua vez, objetos podem valorizar determinadas ações em virtude de seu conteúdo. Há também as diversas camadas de tempo dos objetos e das ações, e objetos podem vir a mudar de função assim como ações podem se expressar diferentemente a depender de qual objeto a está recepcionando. Assim, considerar separadamente objetos ou ações não consegue captar a essência do todo, do espaço. Geograficamente, deve-se encarar esta interação objeto-ação, agindo “em concerto”

A partir de discussões sobre a intencionalidade das formas bem como de suas funcionalidades, Santos elabora o conceito da indissociabilidade da forma e do conteúdo. Para tanto, traz reflexões acerca da história de sua produção, do contexto em que surgiu e de como interagiu com os outros objetos já instalados. Para o autor,

A ideia de forma-conteúdo une o processo e o resultado, a função e a forma, o passado e o futuro, o objeto e o sujeito, o natural e o social. Essa ideia também supõe o tratamento analítico do espaço como um conjunto inseparável de sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 2006, p. 66).

O espaço é **entendido** a partir da compreensão de estrutura, mas sua **leitura** deve ser realizada levando-se em conta as interrelações entre as diversas partes que o compõe. Portanto, trata-se de compreender que uma aproximação do que vem a ser realidade passa pela consciência da existência de subsistemas diversos que interagem entre si em anéis de

retroalimentação complexos, gerando estados de ser momentâneos, ou o espaço em um movimento eterno de vir a ser dado que está sempre se transformando.

A discussão acima remete ao pensamento de Milton Santos de que ao geógrafo cabe propor uma visão totalizante do mundo, mas que, para isto, deve o fazer a partir de sua realidade, ou seja, de um aspecto da realidade global (SANTOS, 2006, p.73). Isto significa que, a partir da realidade concreta como ela se apresenta, passa-se a analisar as relações entre a totalidade e os lugares, em um movimento do universal para o particular e vice-versa.

Para o autor, a totalidade é a realidade em sua integralidade. Ela evolui para se tornar outra e continuar sendo a totalidade. O entendimento da realidade não reside na soma das partes, está além. Para compreendê-la, é necessário um esforço de, ao mesmo tempo que a observa em seu funcionamento pleno, desmontá-la em suas partes constituintes buscando decifrar o funcionamento de cada componente tanto separadamente como na relação com os demais. Santos exemplifica o raciocínio acima citando Thomas Hobbes e o entendimento de como funciona o relógio (SANTOS, 2006, p. 75).

Em continuidade a sua intenção de descrever a totalidade, Santos ainda a coloca em perspectiva com a totalização, sendo a primeira o resultado e a segunda o processo. Desta forma, a totalidade apareceria como um momento da totalização que está em curso. Sendo o espaço totalidade, este então estará em eterno movimento, num constante vir a ser. Ele se faz e refaz constantemente, a depender das interações que estão ocorrendo, do jogo de forças que estão a influenciar a cada momento.

A cada momento de sua evolução, a totalidade sofre uma metamorfose, sendo apreciada em suas manifestações de forma, de função e valor. Neste movimento, a totalidade se transforma em multiplicidade e se individualiza. E este é um dos motivos que a totalidade é vista também como possibilidade, uma vez que não há um destino manifesto, mas a interação de complexas redes de relacionamentos entre as partes. Seriam latências que ficam vagando até serem chamadas a agir (SANTOS, 2006, p. 80). Por outro lado, Milton Santos argumenta que, em análises geográficas, a análise do espaço como totalidade deve levar em consideração conceitos de tempo e escala.

2.2.1.3.2 Tempo

Deve-se estar ciente de que tempo e espaço são um binômio inseparável, fazendo-se o tempo presente no espaço incluindo aí o passado e o futuro (as possibilidades), de forma não linear. É importante também entender que, para esta pesquisa, trata-se de compreender este binômio pela ótica da geografia, onde a questão central está no espaço e não sob a ótica da ciência histórica.

Com relação ao tempo passado, tal questão será abordada de forma a auxiliar na compreensão da organização espacial atual e isto se dará através da descrição/análise de formas ou processos que denotam como era o uso do território no passado e se fazem presentes até a atualidade, seja na forma de antigas construções ou mesmo em práticas seculares de manejo do ambiente e mesmo relações sociais e econômicas. A isto, Milton Santos (2006, p. 92) denomina de “rugosidades – formas herdadas” e que, como será descrito na tese, possui estreita vinculação a como diversas camadas de tempo se fazem presentes no espaço tal qual o mesmo se apresenta para o geógrafo/pesquisador. Ademais, o autor chama a atenção para o fato de que

a maneira como a unidade entre tempo e espaço vai dando-se, ao longo do tempo, pode ser entendida através da história das técnicas: uma história geral, uma história local. Através dos objetos, a técnica é história no momento da sua criação e no de sua instalação e revela o encontro, em cada lugar, das condições históricas (econômicas, socioculturais, políticas, geográficas), que permitiram a chegada desses objetos e presidiram à sua operação. A técnica é tempo congelado e revela uma história (SANTOS, 2006, p. 29).

Ressalta-se que rugosidades se fazem presentes nas mais variadas expressões sociais do presente, desde formas de habitação, alimentação e atividades laborais e até mesmo em mecanismos mais sutis, a exemplo de definições e práticas econômico-financeiras que, a partir de sua colocação em prática, interferem significativamente na organização espacial. Exemplifica-se com mecanismos de isenção tributária a pessoas (jurídicas e físicas) realizadas no passado e ainda no presente, levando a uma concentração de renda cada vez maior por uma minoria detentora da maior parte da riqueza do país ao passo que cabe a grande maioria empobrecida uma maior carga de impostos que sustentam a nação, como é discutido em Santos (2023).

Por outro lado, o tempo futuro também será analisado, porém, mais no sentido de possibilidades. Isto visa responder dúvidas acerca de se as práticas territoriais em ação no

presente estão fortalecendo ou enfraquecendo quais opções ao território? Tendo as situações presentes, o que se projeta para o futuro? Nas palavras de Santos (2006, p. 102), “os lugares são, eles próprios expressão atual de experiências e eventos passados e de esperanças no futuro”.

2.2.1.3.3 Escala

Tão importante quanto o espaço e o tempo é a questão da ESCALA, aqui entendida como escala geográfica, que está para além da escala puramente cartográfica, ou seja, está para além de localização em mapas em diferentes escalas (local, regional, nacional, global). Por escala geográfica entende-se aquela que busca entender como o fenômeno altera o espaço e como o espaço altera o fenômeno a depender da escala e dos elementos que se colocam para esta análise. Ou seja, relaciona-se a buscar compreender a dispersão espacial do fenômeno (BECKER, 2011).

Como debatido em Souza (2013), é necessário saber transitar entre as escalas, ora numa “visão de sobrevoo”, captando um contexto maior, ora se aproximando dos nanoterritórios de vida das comunidades, possibilitando a captura de situações específicas, só perceptíveis a este nível. Souza argumenta que a solução estaria em

combinar as escalas (de análise e de ação) de modo a não abrir mão de nenhuma, nem mesmo da dos “nanoterritórios” e dos pequeníssimos lugares quotidianos, tanto quanto combinar os olhares - o de perto e o de longe, aquele que permite “colocar-se de fora” (e à distância) com aquele que exige “estar dentro” (SOUZA, 2013, p. 104).

Utiliza-se, portanto, um raciocínio geográfico para ler o espaço, deslizando entre as escalas para captar expressões do comportamento do ICMBio frente à influência do turismo na organização da região da Serra do Cipó e de como o próprio ICMBio influencia na expressão do fenômeno turístico. Isto exige “localizar” a instituição desde a esfera local bem como em relação a territórios de vida das comunidades até contextos mais gerais, relacionados às capacidades institucionais, estas em perspectiva em termos de nação e mesmo de mundo.

O que se busca é trazer um olhar para o ICMBio, mudando ângulos e distâncias de observação, na tentativa de captar aspectos diversos que possam auxiliar na compreensão mais alargada acerca de suas respostas institucionais na Serra do Cipó/MG. Portanto, trata-se de, em

constante alteração de escalas, buscar colocar em perspectiva as capacidades institucionais do ICMBio. Tal leitura deve ser realizada de forma integrada de modo a poder ficar mais nítido como se dão as influências recíprocas entre o fator turismo e o Espaço Cipoense em diversas escalas, pela lógica da espacialização do fenômeno.

De qualquer forma, do ponto de vista da escala, é importante deixar claro que haverá um lugar que será ponto de partida e ponto de chegada ao mesmo tempo, uma vez que, como visto, é necessário deslizar por entre escalas para uma melhor apreensão do fenômeno estudado. Logo, o tal deslize escalar que aqui se exalta, exige um ir e vir constante em ambas as direções, afastando e aproximando. Entende-se que somente assim se poderá captar, compreender e colocar em perspectiva alterações no fenômeno estudado.

2.2.1.4 Estudo de Caso: Escala local

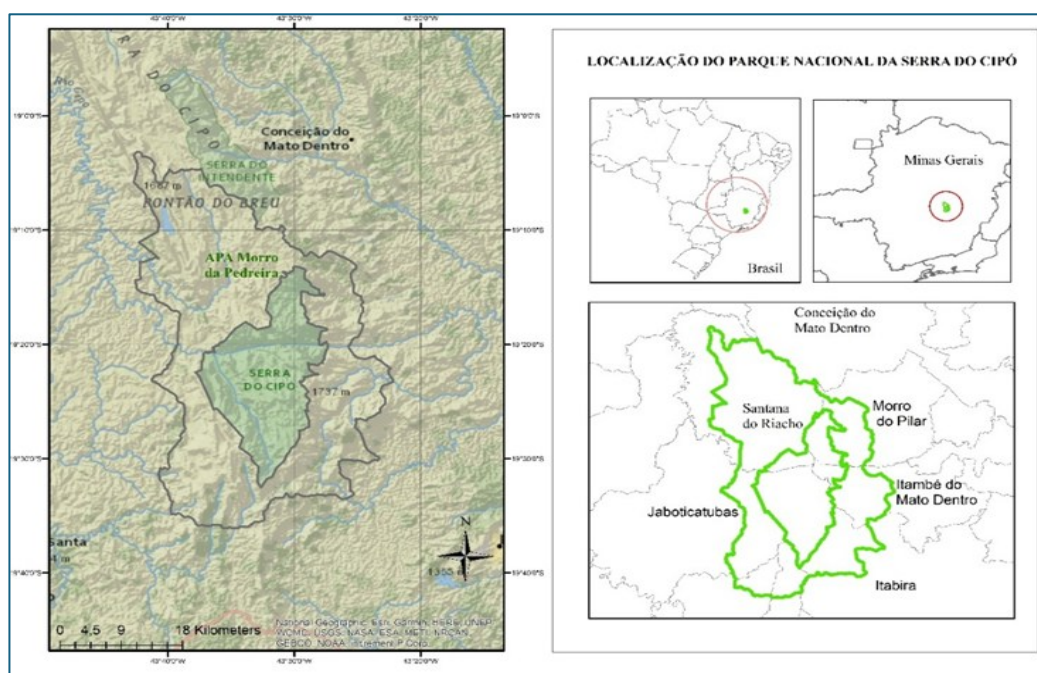
A pesquisa tem por base analisar, sob diferentes ângulos e escalas, fatores que possam estar influenciando nas respostas institucionais do ICMBio perante processos estruturantes da realidade cipoense. Desta forma, dado que a pesquisa estará centrada em um determinado espaço, tal fato caracteriza o recurso metodológico do estudo de caso (YIN, 2010).

A escolha da Serra do Cipó/MG foi baseada em determinados fatores, onde a longa vivência do autor enquanto analista ambiental na região foi determinante. Justifica-se isto pelo viés da corrente de pesquisa da autobiografia, tema mais a frente abordado. No caso, o autor, com múltiplas vivências na Serra do Cipó, coletou e analisou, ao longo de vários anos (2011-2020) diversas situações da gestão do ICMBio no local e, paulatinamente, foi compreendendo a relação entre os fatores observados e o constante processo de organização espacial em curso na região.

Ademais, houve validação do local selecionado pelo orientador, Dr. Bernardo Gontijo, que coordena pesquisas na região da Serra do Cipó há mais de vinte e cinco anos, junto ao Grupo Integrado de Pesquisas do Espinhaço – GIPE. A validação da pesquisa, neste sentido, perpassou pelo entendimento de ambos, orientando e orientador, de que o objeto de investigação estava centrado em abordagens de certa forma inéditas para a região bem como complementares às diversas outras pesquisas realizadas.

Portanto, a pesquisa está focada na região da Serra do Cipó, tendo como limite a Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira, que está localizada ao redor do Parque Nacional da Serra do Cipó, como escala local das análises geográficas do Espaço acerca do comportamento do ICMBio frente às influências do turismo enquanto vetor de transformação (Figura 2):

Figura 2: Localização do Parque Nacional da Serra do Cipó e da APA Morro da Pedreira.



Fonte: elaborada pelo autor.

A seleção do ICMBio na Serra do Cipó (um estudo de caso), por sua vez, pode ser entendida como a escala local do fenômeno observado (variações no comportamento gerencial das UCs e seus reflexos no espaço geográfico) e, portanto, de acordo com o Tripé Metodológico, é compreendida como sendo a localização (do fenômeno espacializado). Os outros dois pontos centrais do tripé metodológico, a descrição e a análise, serão tratados na Seção I, como será descrito adiante.

2.2.1.5 Desenvolvendo o tripé metodológico

É a partir da constatação de uma dúvida, de um vazio intelectual acerca do que se observou baseado em um raciocínio geográfico, é que se extrai a pergunta geográfica que conduzirá a pesquisa que, no caso desta tese, remete a quais fatores podem auxiliar a compreender como se deu / se dá a interação entre o ICMBio Serra do Cipó e o Espaço Cipoense.

A busca pelas respostas, que será o desenvolvimento em si da pesquisa, necessariamente, deverá buscar elucidar quais processos³ estão a influenciar na expressão do fenômeno. Para tanto, o pesquisador deverá elencar quais componentes⁴, diga-se, áreas do saber e seus construtos serão necessários se aprofundar para buscar as respostas à sua pergunta. A partir daí serão analisados os processos⁵ específicos (de cada componente) que participam da estruturação da espacialidade do fenômeno, bem como as formas por meio das quais isto se dá (Figura 1⁹).

2.2.2 Como ler o que o espaço está a comunicar: a utilização da “Pedagogia de Paulo Freire” enquanto ferramenta metodológica

Na continuidade do Tripé Metodológico, a chave para a leitura espacial estará justamente na compreensão de como as partes do todo interagem entre si para formatar a realidade tal qual ela se apresenta. Como tem se buscado fazer entender, o que se pretende inicialmente com o desenvolvimento desta pesquisa é buscar ler o que o espaço está a comunicar sobre a atuação do ICMBio frente ao uso dos territórios, pela atividade turística, na Serra do Cipó/MG. Para isto, é necessário estar aberto a diversas ferramentas que irão possibilitar tal decodificação, tal alfabetização.

Por esta razão se propõe como questão central desta pesquisa, alternar as lentes, filtros e ângulos de visão, buscando dar visibilidade ao que se está oculto, ampliando pontos de vista

⁹ As palavras grifadas e números sobrescritos associados fazem referência à Figura 1, de forma a localizar nesta cada etapa da pesquisa.

e entendimentos. Perpassar pelas diferentes áreas do conhecimento faz parte desta proposta de alternâncias.

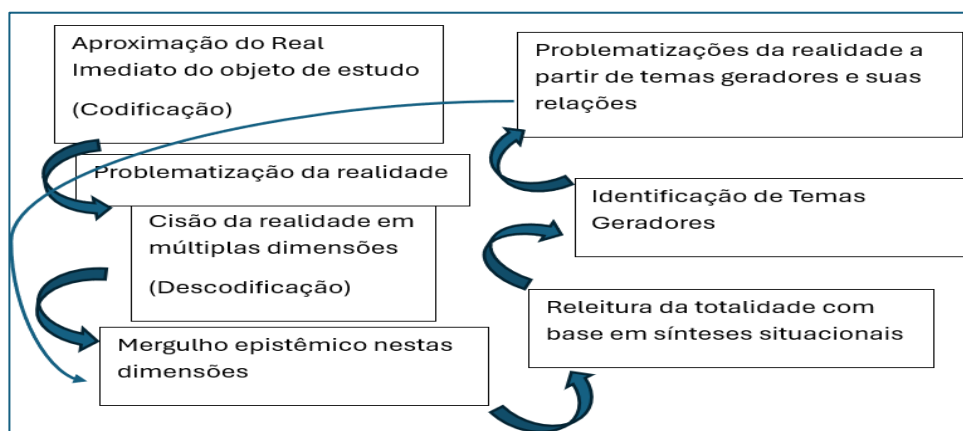
Como realizar este diálogo entre estas diversas áreas traz um desafio metodológico, de forma a se evitar construtos intelectuais totalmente fora de contexto ou sem ligação com o que se está sendo produzido no corpo da pesquisa. Tal discussão sobre esta necessidade de harmonização do texto científico em produção se faz presente inclusive em como tornar possível o diálogo entre autores de linhas de pensamento distintas entre si. Apesar de ser um desafio considerável, propõe-se nesta tese a utilização da “*Práxis*” Freiriana para realizar esta tarefa de amálgama dos saberes e autores.

2.2.2.1 Contribuições metodológicas a partir de Paulo Freire – Pedagogia do Oprimido

Paulo Freire (2013, p. 118-120) utiliza o termo “*práxis*” para se referir ao constante processo de “ação-reflexão-ação”, voltado a uma proposta de educação libertadora, tendo por base as noções de mundo já existentes na relação de construção de conhecimento entre sujeitos. Desta forma, entendendo o processo de construção do conhecimento como algo de mão dupla, que se dá na relação dialógica entre educando e educador, passa-se a problematizar a realidade vivida a partir de Temas Geradores. A cada imersão em um determinado viés deste Tema Gerador, as múltiplas reflexões advindas deste processo irão demonstrar a relação deste Tema Gerador inicial com outros vários.

Assim, após a imersão em dada discussão, emerge-se com novos pontos de vista e novos questionamentos, sendo tal processo contínuo e a níveis cada vez mais profundos, onde a cada mergulho se trazem mais elementos para análise e reflexão. Deste ponto mais alargado de visão do mundo do que o inicial, devidamente problematizado, usa-se o diálogo (a dialética) para se promover novos mergulhos em outras perspectivas, em uma espiral crescente de entendimentos da realidade (figura 3).

Figura 3: Esquematização simplificada do Método Paulo Freire.



Fonte: elaborada pelo autor.

O que se propõe, portanto, é que o Tema Gerador desta pesquisa (atuação do ICMBio frente ao uso dos territórios pelo turismo na região da Serra do Cipó/MG) seja apenas o ponto inicial de onde serão realizadas reflexões junto a outros temas geradores. Para tanto, a partir de uma visão dialética, serão realizados diálogos com autores de diversas áreas abarcadas pelo tema. Estes diálogos-reflexão serão realizados junto a dados primários, secundários de fontes diversas.

É através da “*práxis*” que diferentes áreas do saber serão reunidas, buscando a apreensão da realidade em sucessivos mergulhos epistêmicos. Por isso, a partir da realidade historicamente construída pelos seres humanos dos espaços onde se inserem as Unidades de Conservação (Materialismo Histórico Geográfico), se buscará realizar reflexões (Dialética) acerca dos fatores que estão a influenciar na construção do espaço geográfico cipoense.

A Pedagogia de Paulo Freire¹⁰ dialoga plenamente com os propósitos desta tese, sendo ainda fator de coesão metodológica. Será com base na *práxis* freiriana que o objeto de pesquisa desta tese será continuamente problematizado, de forma a possibilitar compreensão tanto de aspectos específicos isoladamente quanto destes em interação mútua. É com base nesta

¹⁰ Isto está relacionado ao saber ser, saber viver, saber conviver, bem como na definição do autor da busca humana pelo “ser mais”, de se emancipar da opressão e de promover uma sociedade baseada em atos educativos dialógicos. Ver sua publicação “Pedagogia do Oprimido”.

perspectiva de *práxis* que diferentes concepções de mundo, de pesquisa, de ferramentas e opções metodológicas encontrarão um caminho comum para uma compreensão mais alargada da realidade.

Ademais, a Pedagogia de Paulo Freire possui boa aderência ao Tripé Metodológico proposto por Roque Ascensão e Valadão. Tal afirmação vem do fato de, quando o geógrafo busca compreender a espacialidade de um fenômeno usando o raciocínio geográfico, ele está, de certa forma, utilizando do conceito de *práxis*. Ele encontra-se no movimento de ir da totalidade às partes e destas para a totalidade, em constante alteração de ângulos de visão, seja escalar ou temporal ou mesmo de áreas de conhecimento.

Para além da “radiografia de formas ou estruturas socioespaciais” (SOUZA, 2013), este pesquisador da ciência do complexo que é a geografia, buscará decodificar as funções contidas nas formas bem como compreender como os processos das múltiplas interações entre estes elementos vem a estruturar o espaço. E tal compreensão se dá justamente com a *práxis*, com o constante ato cíclico de agir-refletir sobre a realidade a partir dos elementos concretos problematizados.

Uma situação peculiar da Pedagogia de Paulo Freire, é que ela busca ir além das análises. Para uma educação emancipatória, não basta apenas saber interpretar a situação. Busca-se ir além das amarras das situações-limite que aprisionam os seres humanos nas múltiplas constrições a que estão sujeitos. Com o gradual desenvolvimento desta pedagogia do oprimido, passa-se a enxergar o “inédito viável” e mesmo a “consciência ampla”. Nestas situações, busca-se “ser mais”, contar e fazer sua própria história¹¹. Esta é uma discussão que perpassará toda a tese, ao buscar não só apresentar uma interpretação da realidade sobre o ecoturismo em Unidades de Conservação, mas, ir além, apontando caminhos que abandonem a “cidadania mutilada” e migrem para uma “cidadania plena”, como diria Milton Santos (2007).

¹¹ Fato este que demonstra o alinhamento da obra de Paulo Freire com a metodologia da autobiografia.

2.2.3 A autobiografia como recurso metodológico

Ponto importante a ser esclarecido na metodologia desta tese é a utilização de recursos advindos da autobiografia. Trata-se de uma abordagem científica que enfatiza a importância da experiência de vida, devidamente analisada e refletida para o contexto da pesquisa, buscando uma melhor compreensão da realidade propiciando uma mediação entre a história individual e a história social (BUENO, 2002). Por esta metodologia de pesquisa, valoriza-se os tempos e espaços individuais, por serem tais instâncias importantes na formação da visão de mundo das pessoas (DELORY-MOMBERGER, 2016),

De acordo com Ferraroti (1988), estudos biográficos vieram de uma insatisfação no âmbito das pesquisas sociais com aspectos do positivismo oriundo de outras ciências e que foram bastante utilizadas na sociologia bem como outras áreas do conhecimento. Tal foco na objetividade em estudos sociais, a exemplo das aplicações dos questionários e sua implícita intencionalidade nomotécnica levaram pesquisadores da área social a buscarem outros métodos que levassem em conta uma abordagem interpretativa para compreender o mundo social.

No Brasil, apesar de um certo crescimento no interesse de pesquisadores na temática desde a década de 80, foi com a realização do I Congresso Internacional em Pesquisa (Auto) biográfica - CIPA, realizado no Rio Grande do Sul em 2004 que a pesquisa autobiográfica teve crescimento significativo no país. Exemplo disto são os sucessivos CIPAs realizados em sequência, além de criação de periódicos específicos do tema, a exemplo da Revista Brasileira de Pesquisa (Auto) biográfica¹² (ABRAÃO, 2024). Tem-se então que a autobiografia, atualmente uma metodologia de pesquisa devidamente acreditada e praticada no Brasil e mundo, valoriza as vivências do pesquisador, devidamente analisadas e interpretadas para o contexto da pesquisa, contribuindo assim para uma melhor compreensão da realidade.

Assim sendo, pelo fato deste pesquisador ter passado por profunda imersão na realidade cipoense, sendo tanto analista ambiental lotado no ICMBio Serra do Cipó, bem como também morador da localidade, por vários anos, entende-se ser válido aproveitar tais vivências de forma a poder enriquecer a pesquisa. Isto se dará com a apresentação de dados ausentes na literatura

¹² <https://www.revistas.uneb.br/index.php/rbpab>

científica ou cujo acesso seja de difícil obtenção. Da mesma forma, a autobiografia será útil ao permitir trazer para o âmbito da pesquisa interpretações privilegiadas de vários dados, exatamente por estar imerso na produção de vários acontecimentos marcantes e de, em diversas situações, ter participado ou presenciado a própria geração dos dados/fatos.

Esta possibilidade singular tanto de obtenção de dados quanto de interpretações também se deve, para além da imersão na Serra do Cipó, às experiências adquiridas ao longo da formação profissional. Logo, será feito uso das inúmeras observações diretas e registros realizados ao longo dos anos, de situações que extrapolam o ICMBio na Serra do Cipó, mas que auxiliam na sua interpretação.

Muitas destas observações e análises compõem relatórios e trabalhos registrados administrativamente no ICMBio, no âmbito do Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Entretanto, existem também outras fontes de dados elaboradas pelo autor, mas não foram ainda tornados públicos e encontram-se registrados junto à Biblioteca Nacional. Serão utilizados também dados de artigos publicados pelo autor desde 2020, incluindo resumos expandidos, bem como os que se encontram em fase de submissão ou mesmo em processo de aprovação, assim como dados oriundos da dissertação de mestrado. Tais documentos serão devidamente citados ao longo do texto.

Considera-se relevante afirmar que o contexto de produção de cada um dos documentos acima levou em consideração um processo dialético entre o autor e diversos envolvidos, havendo, portanto, uma certa dose de elementos de reflexão deste autor sobre sua própria prática em cada documento apresentado.

Ademais, o recurso biográfico foi utilizado na maioria das pesquisas consultadas para se realizar o diagnóstico do ecoturismo na Serra do Cipó assim como também se faz presente na obra de Paulo Freire, como trazido em Bragança (2018, p. 72). Em todas estas situações, trataram os pesquisadores de trazer ao conhecimento público outras vozes e percepções que até então estavam silenciadas. Tem-se com isto certo alinhamento entre determinadas fontes de dados e mesmo metodologias de análise com o recurso proposto da autobiografia deste autor. Portanto, a utilização de tais recursos autobiográficos, terá o propósito de trazer ao conhecimento público determinadas percepções do pesquisador sobre temas que apresentam pontos cinzentos na construção do conhecimento científico.

Apesar de a autobiografia ter certo alinhamento com Método Fenomenológico, por estar centrada na subjetividade, isto não retira o viés dado a esta tese ao Método Materialista Histórico Geográfico Dialético. Isto porque o que se traz não é a metodologia *strictu senso* da autobiografia, mas sim alguns elementos para, de forma complementar aos demais dados, poder fazer uma interpretação mais acurada da realidade, do ponto de vista deste pesquisador.

Entretanto, faz-se importante destacar que esta tese não é uma pesquisa autobiográfica, dado que esta metodologia possui procedimentos específicos a serem adotados. Reforça-se, entretanto, que o recurso autobiográfico será utilizado para enriquecer a geração de dados, análises e discussões trazidas ao longo da tese, principalmente aqueles relacionados à escala do local – Serra do Cipó/MG.

2.3 A estrutura metodológica da tese

Para alcançar os propósitos desta tese, propôs-se um encadeamento de ações, indo da escala local até uma escala nacional/global e retornando à local, buscando colocar em perspectiva os dados apresentados. Descreve-se abaixo a estruturação utilizada.

Busca-se, inicialmente, analisar a relação entre o ICMBio na Serra do Cipó e o Espaço Cipoense, perante as influências da atividade turística, através de uma análise centrada na escala local, o que será realizado na seção 3. Para tanto, fez-se necessário abordar as temáticas de forma separadamente, de forma a permitir um aprofundamento em cada elemento deste par dialético, sendo que no capítulo 3.1 busca-se caracterizar a evolução da gestão das duas UCs e nos capítulos 3.2 e 3.3 analisa-se como a atividade turística influenciou a organização do Espaço Cipoense. A leitura integrada destas duas caracterizações dá-se no capítulo 3.4. Descreve-se abaixo como isto será realizado.

No capítulo 3.1 serão abordados acontecimentos históricos marcantes na estruturação da gestão do Parque Nacional da Serra do Cipó e da Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira. Portanto, o capítulo estará inserido na descrição do estudo de caso, onde a caracterização da área de estudo tratará da evolução da gestão das duas unidades de conservação desde sua criação até meados da década de 2020. Para organizar a sequência de alterações que ocorrendo na administração do PNSC e APAMP, será utilizado o recurso de periodização, conforme proposta de Silveira (1999). Para facilitar tal periodização, determinou-se,

previamente, a separação dos períodos, sendo: década de 70 até década de 90; década de 2000 até 2012; 2013 a 2016 e 2017 a 2022. Tal separação levou em consideração determinadas alterações consideráveis, verdadeiros marcos divisórios na gestão, que serão devidamente explicados no desenvolvimento do capítulo.

Para a coleta de dados deste capítulo, consultou-se a bibliografia existente a cada período, focada nos acontecimentos que marcaram a gestão administrativa das duas UCs, sendo esta tanto de ordem institucional como também de viés acadêmico, a exemplo de Processos Administrativos, atos legais, boletins de Serviço, sistemas oficiais, além de periódicos científicos e livros publicados referentes ao tema em questão.

Por sua vez, optou-se por não desconsiderar toda a vivência deste pesquisador no que concerne a observações e análises realizadas pelo mesmo sobre determinados aspectos afetos à organização espacial da Serra do Cipó. Porém, devido ao problema da aproximação do pesquisador com o objeto de estudo poder gerar determinadas situações de enviesamento dos dados e análises, fez-se necessário utilizar de metodologias existentes e consagradas onde fosse possível conciliar conhecimentos gerados pelo autor com outros conhecimentos científicos. Neste caso, utiliza-se de recursos da autobiografia, de forma complementar à metodologia proposta.

Desta forma, também foram utilizadas como fonte de dados relatos de servidores e funcionários ocorridos em oficina sobre planejamento da APAMP, em 2011, bem como também de relatos informais junto a este pesquisador, que exerceu o cargo de analista ambiental no ICMBio Serra do Cipó por alguns anos durante o período analisado

Para realizar uma leitura do que o Espaço Cipoense está a comunicar sobre as alterações trazidas pela atividade turística na Serra do Cipó/MG, serão utilizadas diferentes estratégias metodológicas, porém, de forma integrada, que serão explicitadas no capítulo 3.2.

Primeiramente, a construção do diagnóstico se dará a partir de uma síntese de estudos já realizados na região há vinte e cinco anos por Grupo de Pesquisas oficialmente criado e registrado junto ao IGC/UFMG. As pesquisas foram selecionadas a partir de banco de dados da pós-graduação em geografia do IGC, tendo por base de busca os pesquisadores que

compuseram (compõe) o Grupo Integrado de Pesquisas do Espinhaço – GIPE¹³. O referido grupo possui ênfase nas interfaces existentes entre as áreas protegidas e a produção do espaço na Serra do Espinhaço. Apesar do predomínio das pesquisas oriundas do GIPE, pesquisas oriundas de outros programas de pós-graduação foram utilizadas visando trazer temas complementares não, abordados pelo GIPE, e que também se deram na região da Serra do Cipó.

A escolha metodológica de utilizar esta base de dados das pesquisas já realizadas na Serra do Cipó acerca da influência da atividade turística na organização espacial do lugar é reforçada por dois motivos:

1) pelo fato de o GIPE estar estudando a temática há pelo menos 25 anos, considerou-se importante buscar entender, através de uma leitura integrada destas diversas pesquisas, o que o conhecimento científico acumulado tem a dizer sobre a organização espacial cipoense. Entende-se também que destes resultados poderá ser elaborada uma caracterização das respostas institucionais do órgão gestor das Unidades de Conservação Federais no Espaço Cipoense.

2) Dada a imersão deste pesquisador na Serra do Cipó tanto como analista ambiental do ICMBio como também como morador e pesquisador, é interessante, do ponto de vista científico, buscar desenvolver a pesquisa atento aos dados diversos e não apenas àqueles oriundos de suas percepções construídas ao longo do tempo. Desta forma, basear-se nas conclusões de diferentes pesquisadores é uma forma de minimizar visões pessoais sobre o assunto.

Por sua vez, a base de pesquisa utilizada nesta tese, sobre as influências da atividade turística na organização espacial da Serra do Cipó/MG, apesar de estarem restritas geograficamente ao mesmo local, possuem grande variedade de métodos e metodologias, além de terem sido realizadas em diferentes tempos e escalas e de abordarem a temática por vieses bem específicos. Portanto, para realizar uma leitura integrada destas pesquisas e o que elas comunicam quanto à organização espacial (e mesmo atuações institucionais na área), faz-se necessário adotar uma metodologia específica para tal empreitada.

¹³ <https://www.igc.ufmg.br/geografia/gipe/>

Sendo um estudo de caso, optou-se por utilizar uma das formas de se realizar este tipo de estudo, que é através da codificação temática, ou seja, o agrupamento de informações diversas contidas nas variadas fontes de dados, em “eixos temáticos” que facilitarão a interpretação (YIN, 2010). Foi definido que tais eixos temáticos seriam aqueles propostos por Milton Santos para realizar a “leitura espacial”, os quais foram organizados pelo autor em pares dialéticos, a exemplo de forma-função; estrutura-processo, fixos-fluxos, dentre outros.

A escolha por utilizar os conceitos Miltonianos deu-se por entender que as categorizações propostas pelo autor auxiliam a agrupar as diversas informações espaciais em categorias que facilitam a interpretação do espaço. Ademais, as categorias de análise propostas por Milton Santos possuem boa aderência ao Tripé Metodológico e mesmo a ferramentas específicas de estudo de caso (codificação temática). É pertinente afirmar ainda que Milton Santos construiu sua teoria geográfica a partir da análise de diversos outros autores desta área e de outras correlatas, cujas conceituações se encontram diluídas em sua obra, a exemplo de conceitos desenvolvidos por Henri Lefebvre, David Harvey, Edward Soja, Bertha Becker, Paul Claval e outros, como será debatido ao longo do texto.

Desta forma, a intenção deste capítulo é explicitar e explicar as bases sobre as quais será realizada a leitura integrada dos dados das pesquisas do GIPE, que será apresentada no próximo capítulo.

Esclarecida a metodologia a ser utilizada para a interpretação das pesquisas utilizadas como base do diagnóstico das transformações trazidas pelo turismo na Serra do Cipó, passa-se a realizar a análise em si, no capítulo 3.3. A intenção deste capítulo é buscar fazer uma leitura integrada do que o Espaço Cipoense está a comunicar sobre a influência histórica da atividade turística no lugar. De forma a aproximar com o objeto de estudo da tese (que envolve também o comportamento gerencial do ICMBio no local), o texto buscará também fazer a leitura desta informação.

Por fim, visando a uma conclusão parcial das análises desta tese, apresenta-se, no capítulo 3.4, uma primeira leitura focada na escala local sobre as relações entre a gestão do ICMBio e o Espaço Cipoense sob influência da atividade turística na Serra do Cipó.

A próxima seção (4), busca trazer outros elementos que permitirão uma compreensão mais aprofundada dos resultados apresentados ao nível da escala local, onde procura-se dar

ênfase a questões estruturais tanto do ICMBio quanto da sociedade brasileira. Para tanto, serão realizadas análises para além da escala local, neste caso, abordando aspectos que se dão em escalas de âmbito regional, nacional e global.

Pelo fato de a abordagem passar de unidades de conservação para a instituição gestora destas, definiu-se que seria importante trazer conceituações relacionadas a definições sobre a evolução de modelos de gestão da administração pública bem como do contexto histórico da formação da agenda ambiental no Brasil, focando na criação e gestão das áreas protegidas, especialmente em aspectos relacionados tanto à criação do ICMBio quanto em fatores que interferem em sua atuação.

Por outro lado, entendendo que a atuação institucional do ICMBio no espaço depende de suas capacidades institucionais, decidiu-se dedicar um capítulo específico para discorrer sobre o tema. A partir da concepção de que o ICMBio é parte de um sistema (ambiental), que por sua vez está inserido em outros sistemas (país e este no mundo), entendeu-se ser necessário trazer ao debate da tese elementos da formação socioeconômica brasileira no intuito de apreender fatos e situações que possam ter influenciado/influem na relação entre a gestão do ICMBio Serra do Cipó e o Espaço Cipoense. Por sua vez, dado que o conteúdo do capítulo sobre a formação socioeconômica brasileira será de certa complexidade e extensão, decidiu-se realizar uma análise da mesma, em relação ao objeto de estudo da tese, em um capítulo separado, que finaliza esta abordagem multiescalar adotada como princípio metodológico. A seguir detalha-se os capítulos acima descritos.

O capítulo 4.1 irá abordar a formação histórica da administração pública e da agenda ambiental brasileira, através de uma ontologia tanto da administração pública brasileira e dos modelos de Estado bem como também sobre a ontologia da agenda ambiental, focando na gestão das unidades de conservação, de forma conjunta e abordando principais aspectos na política brasileira e mundial que influenciaram na formação destas agendas políticas. Para tanto, será elaborado breve resumo histórico dos principais fatos a cada período de governo. Faz-se um destaque para discorrer especificamente sobre os fatores que influenciaram a criação do ICMBio em 2007 bem como sobre os processos de modelagem organizacional que foram desenvolvidos em sua fase inicial de estruturação.

Os dados foram obtidos de literatura especializada, principalmente em artigos científicos e livros produzidos por instituições atuantes na área ambiental. Utiliza-se do recurso metodológico da periodização (SILVEIRA, 1999), passando pelas diferentes fases da organização político-administrativa do Brasil (Colônia, Império, República Velha, República Nova e períodos subsequentes, até o Governo Lula III (iniciado em 2023).

O capítulo finaliza com duas sínteses sobre os dois principais temas abordados no capítulo. Faz-se o destaque que, para a agenda ambiental, optou-se por realizar sua síntese a partir de referências das Ciências Políticas relacionadas ao estudo de Políticas Públicas, voltado a compreender quais fatores influenciaram tanto a criação da agenda ambiental quanto as suas transformações ao longo do tempo.

Após entendimentos sobre as origens da autarquia e dos cenários políticos administrativos nas quais ela está inserida, será traçado um panorama das capacidades institucionais do ICMBio, focado em temas como orçamento, força de trabalho e mecanismos de obtenção de produtos e serviços, no capítulo 4.2. Para tanto, utilizar-se-á de dados oriundos de sistemas governamentais disponíveis na internet, a exemplo dos “painéis dinâmicos do ICMBio¹⁴”; Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal– SIOP¹⁵; Tesouro Transparente¹⁶; Painel Estatístico de Pessoal do Governo Federal¹⁷, Relatórios Anuais de Gestão do ICMBio¹⁸ bem como informações constantes em processos administrativos do ICMBio¹⁹. A proposta do capítulo é a de poder estender as discussões sobre as capacidades institucionais do ICMBio a partir da realidade da instituição a nível macro/nacional, dado que as UC pertencem a esta estrutura e refletem na escala local o que acontece a nível macro, a exemplo das decisões sobre gestão de pessoas, de suprimentos, orientações gerais sobre procedimentos em diversas áreas etc.

¹⁴ <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-do-icmbio>

¹⁵ <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>

¹⁶ <https://www.tesourotransparente.gov.br/>

¹⁷ <https://painel.pep.planejamento.gov.br/>

¹⁸ <https://painel.pep.planejamento.gov.br/>

¹⁹ O acesso a estas informações do SEI pode ser requerido por qualquer interessado, conforme orientações oficiais em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/sei-sistema-eletronico-de-informacoes>

De forma a se buscar interpretações mais aprofundadas tanto sobre aspectos das capacidades institucionais do ICMBio quanto da formação do Espaço Cipoense, analisadas anteriormente, elabora-se um panorama histórico da evolução socioeconômica brasileira em paralelo a eventos da geopolítica mundial, no capítulo 4.3. O objetivo de tal ação é possibilitar uma melhor compreensão de qual papel/posição que coube/cabe ao Brasil neste contexto e quais projetos de nação foram dominantes a cada período, em especial no que se relaciona à valores constitucionais como cidadania e dignidade humana.

Para a construção deste panorama, serão utilizadas fontes secundárias diversas, focadas principalmente em periódicos revisados por pares e livros de autores referência da área. A literatura utilizada foi selecionada visando proximidade entre a linha de pensamento dos autores e as linhas epistêmicas desta tese, a exemplo de Giovanni Arrighi²⁰ e David Harvey²¹, dentre outros. Entender a posição do Brasil no contexto internacional pode contribuir para percepções mais aprofundadas sobre aspectos que influíram na organização do Espaço Cipoense bem como também sobre as capacidades institucionais do ICMBio, incluindo o modo como se dá o relacionamento da autarquia com a população local. De forma a manter o padrão metodológico, continua-se a utilizar do preceito de periodização já comentado, para organização dos fatos no tempo.

Dado a “aridez” e complexidade e magnitude dos temas tratados no capítulo anterior, decidiu-se que a análise de tais dados se daria em um capítulo à parte. Portanto, análises deste contexto de formação socioeconômica da sociedade brasileira serão desenvolvidos no capítulo 4.4, o qual, por sua vez, irá buscar aproximar as discussões do tema, aos objetivos da tese.

Feitas as imersões do fenômeno observado em diferentes escalas, passa-se a analisar como os diferentes elementos e seus intrincados arranjos influem na relação do ICMBio Serra do Cipó com o Espaço Cipoense, de forma integrada, na seção 3. A intenção é trazer ao debate as múltiplas influências de diferentes dimensões (social, econômica, cultural, ambiental) bem como suas interrelações em diferentes escalas, na tentativa de apresentar uma leitura mais aprofundada sobre o tema. Busca-se evidenciar que, para se ter uma percepção mais crítica do

²⁰ Autor do livro “O longo século XX (Editora Contraponto, 2013).

²¹ Autor do livro “Condição Pós-Moderna (Editora Loyola, 2016)

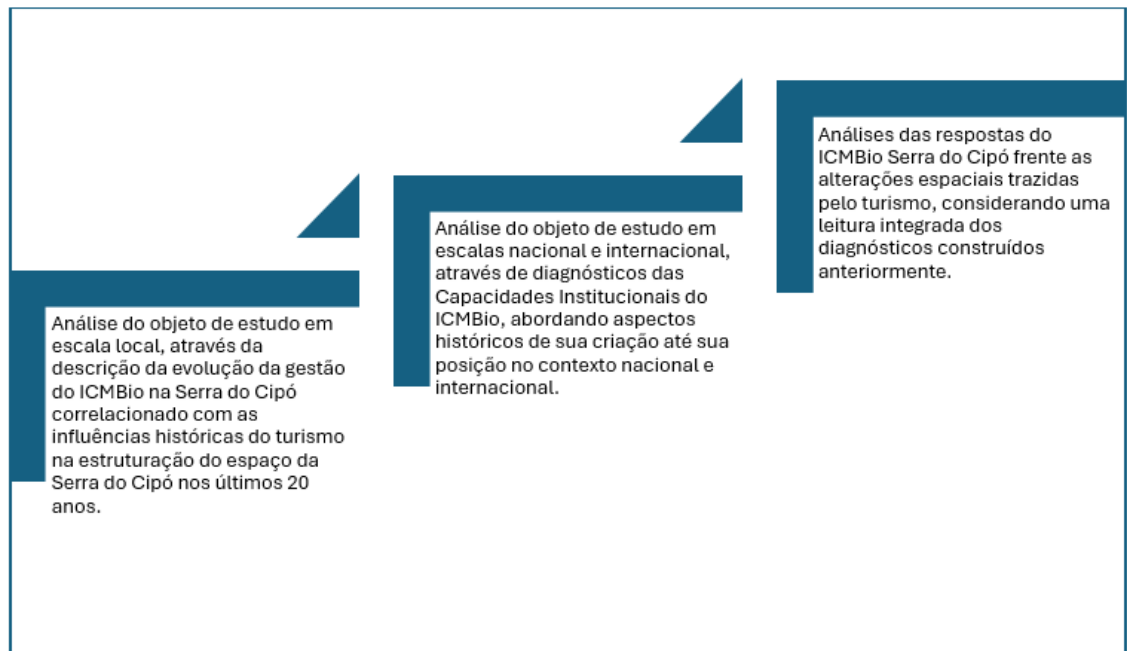
que o Espaço Cipoense está a comunicar sobre a atuação do ICMBio no local (e vice-versa), há de se compreender a inter-relação de variados elementos espaciais em diferentes escalas. A partir das discussões realizadas, será possível discutir, em bases mais realistas, possibilidades de alterações nas rotas gerenciais, buscando maior alinhamento entre missão e ação cotidiana.

A partir da concepção de que a atuação do ICMBio está estreitamente relacionada a atuação de diversas outras partes que interferem na conservação/preservação ambiental, busca-se, no capítulo 5.1, conceituar o que vem a ser Governança, passando desde conceitos advindos das teorias pós Nova Gestão Pública até conceituações práticas advindas de instituições que orientam o planejamento e execução de políticas públicas do próprio governo, como Tribunal de Contas e similares. Ainda será trazida à discussão o conceito de governança evolutiva, que será utilizada para interpretação do comportamento histórico do ICMBio frente aos diversos acontecimentos que influenciam seu fazer institucional. A governança evolutiva, por trazer construtos e conceitos das diversas abordagens tratadas nesta tese, a exemplo de políticas públicas, capacidades institucionais, sustentabilidade, utilizando de vários dos conceitos apresentados, terá grande utilidade ao permitir o uso de um vocabulário que una todas estas áreas na apresentação de um panorama geral da situação.

A partir das conceituações acima, passa-se a discorrer sobre interpretações possíveis acerca da relação entre o ICMBio na Serra do Cipó e o Espaço Cipoense, a partir de elementos debatidos em diferentes escalas, tratados nos capítulos anteriores. De forma a manter o padrão construído ao longo da tese, será mantido a periodização por períodos políticos do país. Será dado uma ênfase na questão da relação entre o ICMBio e a população local, buscando especificamente tratar do subtítulo da tese, quer seja, as tradições, contradições e projeções destas relações visando a construção de planejamentos realmente inclusivos e sustentáveis para ambas as partes.

Por fim, a partir do título e subtítulo da pesquisa: governança do turismo em unidades de conservação: tradições, contradições e projeções na Serra do Cipó/MG, faz-se a conclusão dos trabalhos, concluindo o que não se conclui, dado que a totalidade está sempre em um movimento de totalização. De forma a poder visualizar a estruturação da tese, elaborou-se um esquema da mesma, representado pela figura 4.

Figura 4: Esquema geral da Tese.



Fonte: elaborada pelo autor.

3 ESCALA LOCAL

3.1 Evolução da gestão do Parque Nacional da Serra do Cipó e APA Morro da Pedreira (ICMBio Serra do Cipó)

De acordo com os objetivos estabelecidos para a pesquisa, faz-se necessário apresentar como a gestão do ICMBio na Serra do Cipó/MG evoluiu no tempo. Como foi estabelecido na metodologia, esta contextualização se dará por períodos, como abaixo será demonstrado.

3.1.1 Décadas de 70, 80 e 90

3.1.1.1 Criação do Parque Nacional da Serra do Cipó

A história da gestão do ICMBio na Serra do Cipó começa na década de 70. De acordo com CETEC (1977; 1979), após mobilização de grupos de pesquisadores em biodiversidade preocupados com a conservação dos ecossistemas campestres, foram editadas, em 1975, as Leis 6.605 e 6.681 pelo Governo de Minas Gerais²², autorizando a criação do Parque Estadual da Serra do Cipó – PESC. Consta também no documento que outros objetivos, do PESC, para além da conservação, seriam a alternativa de recreação e lazer para a população da Região Metropolitana de Belo Horizonte bem como o desenvolvimento de atividades econômicas do ramo do turismo.

Em 1978 é publicado o Decreto 19.278, criando o PESC, com área de 27.600 hectares, tornando de preservação permanente toda a área abrangida pela UC. Houve a celebração de acordos técnicos e foram realizados estudos, dentro do Programa Grutas e Parque Estadual Serra do Cipó, buscando viabilizar a implantação da unidade. Destaca-se que àquela época, não existiam diretrizes ou orientações de como implantar um Parque, sendo que os envolvidos se

²² Cabe destacar que à época deste acontecimento, os Governadores eram eleitos indiretamente, pelas assembleias legislativas do Estado, após indicações do governo ditatorial empresarial militar. Tratava-se, portanto, de um ambiente político de baixa democracia, estando vigente o Ato Institucional nº. 5, caracterizando os “anos de chumbo” da ditadura.

mobilizaram para criar uma metodologia específica, que foi aprovada pelas autoridades. Feita uma breve caracterização da área, um dos pilares do plano de implementação era a regularização fundiária, que envolvia a desapropriação das famílias que possuíam propriedades/posses na área da unidade de conservação. Procedeu-se então à caracterização de cada área específica, incluindo cálculos e medições de áreas e valores da propriedade, das culturas e demais benfeitorias (CETEC, 1980; 1982).

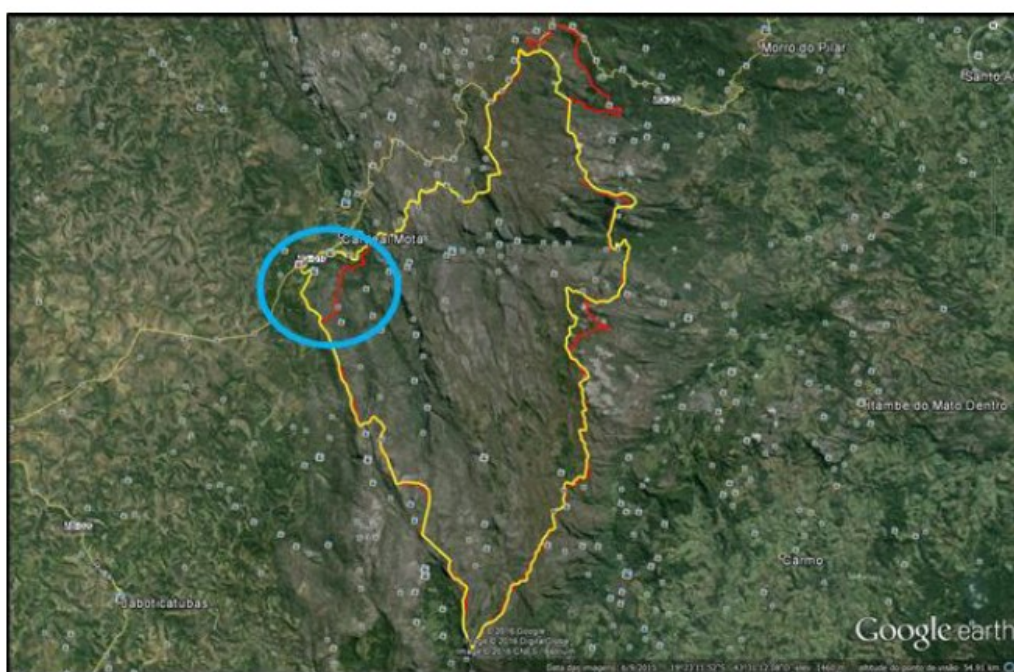
Entretanto, já no início da década de 80, dado que o Estado de Minas Gerais não tinha procedido à implantação de fato do Parque Estadual, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF apresentou a proposta de federalização da área. A partir de então procedeu-se a nova rodada de estudos e celebração de termos de parceria entre diferentes entidades, resultando, em 1984, na criação do Parque Nacional da Serra do Cipó, com área aproximada de 33.800 ha, conforme Decreto de criação (BRASIL, 1984), ficando sob a gestão do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, autarquia pertencente ao Ministério da Agricultura (ICMBio, 2009).

À época da criação do Parque Nacional, 40% da área já tinha sido adquirida de acordo com os estudos realizados preteritamente²³. Posteriormente, em 1987, com a publicação do Decreto 94.984, que versa sobre desapropriação de áreas no Parque Nacional da Serra do Cipó, dá-se continuidade ao processo de aquisição das propriedades/posses. Porém, devido a alterações na legislação, não mais se permitia o pagamento de posses, fato que ensejou o pagamento, para muitos, apenas de benfeitorias, plantações e criações. Tal processo, para a comunidade local, teve profundo impacto social, sendo até o presente bastante questionado (ANAYA CANÇADO; SOUZA, 2014; SANTOS, 2017a; SOUZA, 2017). Nas ações de retirada das famílias das áreas do PNSC, houve a apreensão de diversos equipamentos e estruturas utilizadas pelas pessoas no cotidiano, a exemplo de armadilhas para pesca de peixe e similares, tendo o material sido armazenado na sede administrativa.

²³ Os recursos para os trabalhos de levantamento dos cálculos das indenizações vieram do acordo firmado entre Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR e Secretaria de Patrimônio Histórico Artístico Nacional (SPHAN), de 1978. Em 1979 o Governo Federal, através do Ministério da Agricultura, repassou ao Governo do Estado de MG o recurso para as indenizações calculadas (ICMBio, 2009, encarte 3, p. 7).

Dado que o Parque Nacional da Serra do Cipó foi criado abarcando áreas do Parque Estadual da Serra do Cipó, ocorreu uma sobreposição de duas unidades de conservação, dado que não houve nenhum mecanismo formal de desafetação desta área por parte do Estado, situação que se mantém até o presente (2025). Lopes et al (2019) demonstram que, no período entre a criação do Parque Estadual e o Parque Nacional da Serra do Cipó, a porção próxima ao Distrito de Cardeal Mota (atual Distrito Serra do Cipó), apesar de ser considerada como de área de preservação permanente de acordo com o Decreto de criação do Parque Estadual, passou por acentuada ocupação, fato que contribuiu para que esta área não fosse englobada pelos limites da área federal, conforme figura 5 e Figura 6:

Figura 5: Limites do Parque Estadual (amarelo) e Nacional (vermelho) da Serra do Cipó.



Fonte: retirado de Lopes et al (2019).

Figura 6: Detalhe da área do Parque Estadual limite com Parque Nacional da Serra do Cipó.



Fonte: Retirado de Lopes et al (2019).

Como já vinha sendo alertado pela equipe do CETEC responsável pelos estudos para implantação do Parque Estadual da Serra do Cipó, a área próxima ao distrito Cardeal Mota, em ambos os lados do Rio Cipó, estava sob forte pressão imobiliária devido ao turismo que já se fazia crescente àquela época. Baseado nesta realidade, os dois municípios que abrangem esta área (Santana do Riacho e Jaboticatubas) lançaram mão de um instrumento de preservação – Áreas de Proteção Especial – APE, estas previstas na Lei 9.766/79, e criaram, em 1983, as APE Santana do Riacho (Lei Municipal 120/83) e APE Jaboticatubas (Lei Municipal 720/83). Tais APE visavam o ordenamento territorial da área abrangida, contendo determinações acerca do tamanho mínimo dos lotes (5.000 m^2) bem como a manutenção de 70 % de área verde.

Parte da área destas APE coincide com a área do Parque Estadual da Serra do Cipó. Em Santana do Riacho a mesma possui como limite sul o rio cipó, a oeste a antiga pedreira (próximo a fazenda cipó), a norte a cachoeira véu da noiva e a Leste o córrego do engenho, localizado próximo à Portaria Retiro do Parque Nacional da Serra do Cipó. Em Jaboticatubas os limites aproximados são a serra da caetana a sul, a fazenda cipó a oeste, o rio cipó a sul e o córrego da gordurinha a leste.

Em 1986 o Governo Estadual de Minas Gerais define, através do Decreto 26.160, área de proteção especial para fins de preservação de mananciais e de patrimônio paisagístico área

situada no terreno dos municípios de Jaboticatubas e Santana do Riacho, coincidente com as APE municipais criadas em 1983. Nesta área, de acordo com o Decreto, os projetos de loteamento ou parcelamento do solo para fins urbanos deverão ser submetidos à prévia anuência do Estado, antes de aprovados pelos municípios (MINAS GERAIS, 1986).

Nos primeiros anos de implantação do Parque Nacional da Serra do Cipó, a estrutura era bastante precária, sendo utilizada como sede a edificação do Alto Palácio, a uma distância de aproximados 30 km do distrito de Cardeal Mota. A UC contava com um quadro muito restrito de funcionários, sejam do próprio IBDF ou contratados para tarefas administrativas/operacionais. Também a estrutura operacional era extremamente reduzida, a exemplo de não se ter equipamentos apropriados para combate a incêndios florestais ou mesmo viaturas, sistema de rádio e similares (IBAMA, 1994).

3.1.1.2 Criação da APA Morro da Pedreira

Já em 1990, um movimento local conseguiu, com a edição do Decreto 98.891/90, a criação da Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira - APAMP, uma unidade com o objetivo de

garantir a proteção do Parque Nacional e o conjunto paisagístico de parte do maciço do Espinhaço, (...) proteger e preservar o Morro da Pedreira, sítios arqueológicos, a cobertura vegetal, a fauna silvestre e os mananciais, cuja preservação é de fundamental importância para o ecossistema da região (BRASIL, 1990a).

O movimento, inicialmente focado nos paredões da antiga mineração de mármore existente no local e capitaneado por movimento de escaladores que praticavam o esporte no local, teve amplo apoio da comunidade local e ambientalistas. Um pequeno grupo responsável por apresentar a proposta ao governo decidiu então ampliar os limites da área proposta, que acabou contornando todo o Parque Nacional da Serra do Cipó e visou também proteger os campos rupestres existentes nesta área (SANTOS, 2016).

Visando proteger habitats críticos para reprodução de espécies raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção, criou-se, na APAMP, uma Zona de Vida Silvestre - ZVS, que abrange os paredões do morro da pedreira e os campos rupestres, onde a construção de edificações ficou proibida, exceto para apoio a pesquisa e controle ambiental (art. 10 e 11). A

área da APAMP foi estimada, pelo decreto, em aproximados 66.200 ha, excluída a área do Parque Nacional da Serra do Cipó²⁴.

3.1.1.3 Aumento das capacidades institucionais

É a partir dos anos 90 que alguma estrutura organizacional do IBAMA na região, de caráter mais estrutural, começa a surgir. Primeiramente, a equipe foi se fortalecendo, sendo que, com a criação do IBAMA, em 1989, através da junção de outras autarquias, servidores oriundos destas e de outras entidades foram sendo alocados, em sua maioria, no Parque Nacional da Serra do Cipó e apenas dois na Área de Proteção Morro da Pedreira, até o final da década de 90. Os servidores que foram alocados para a Serra do Cipó possuíam um viés de atuação voltado à extensão rural, dado que eram funcionários de instituições como Instituto Brasileiro do Café – IBC ou Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR (ICMBio, 2009).

A formação de tais servidores era variada, sendo a grande maioria formada por nível técnico (não superior), na área agrária, a exemplo de técnicos agrícolas bem como também da área administrativa (técnicos e auxiliares administrativos). Na APA havia um engenheiro florestal, vindo do IBDF, tendo sido chefe da UC ao longo da década. A equipe, portanto, tinha formação extremamente variável e vinha de realidades bem distintas daquela a que se colocava no Parque Nacional da Serra do Cipó, da recém autarquia criada para auxiliar na condução das atividades de preservação ambiental -IBAMA²⁵.

Por outro lado, o período de 1984 a 1994 é marcado por uma atuação de cunho autoritária, policalesca-repressiva por parte dos servidores do Parque, na área das duas UC. O

²⁴ Posteriormente, já no Plano de Manejo, encarte 1, a área da APAMP consta como sendo de 97.168 ha. De acordo com o arquivo de geoprocessamento disponibilizado pelo ICMBio, em sua página oficial na internet sobre a APAMP, a área desta UC é de 131.770 ha. Aparentemente, trata-se de uma falha no desenho do polígono que considera a área do Parque. Também a área do Parque é destoante daquela constante do próprio decreto de criação e do encarte 1 do plano de manejo. Porém, ao se descontar, da área do polígono da APAMP (131.770), a área de 33.600 ha do Parque, chega-se ao valor de 98.170 ha.

²⁵ Parte considerável das informações sobre as capacidades institucionais relativas às fases iniciais de implantação gerencial das duas UC adveio de relatos obtidos na oficina do Plano de Manejo da APAMP, realizada pelo ICMBio entre 2011 e 2012, envolvendo diversos servidores e funcionários, sob metodologia de participação comunitária. Dentre as metodologias utilizadas cita-se recursos como linha do tempo, varal de exposição dos principais acontecimentos, relatos orais e similares. As reuniões foram organizadas e conduzidas pela Coordenação Regional do ICMBio em Lagoa Santa/MG, ficando toda a documentação produzida nas oficinas, arquivada junto àquela instância administrativa.

fato reflete uma herança comportamental advinda dos tempos da ditadura, onde as instituições mantinham um caráter centralizador, burocrático e autoritário, sendo desta época que se relatam atitudes de expulsão dos antigos moradores de suas áreas no interior do PNSC (SANTOS, 2017b). Neste caso, cita-se o fato de que determinados servidores do Parque, utilizando do dispositivo do art. 24 do código florestal de 1965, utilizavam de arma de fogo durante os trabalhos. Por sua vez, o cenário local, com práticas de ilícitos ambientais de todo tipo, a exemplo de produção e comercialização de carvão com madeira nativa, exigia o exercício de ações de proteção (ICMBio, 2009).

Além do desafio de uma equipe diversa, com pouca ou nenhuma vivência na atuação em ações de conservação/preservação da biodiversidade, também a estrutura de trabalho era precária, com sede improvisada e escassez de recursos variados. Ademais, também não existia nenhum planejamento de fato para a unidade, a exemplo de um Plano de Manejo. Também era inexistente, para a realidade local, a existência de cursos de formação inicial ou continuada para o cumprimento das funções. Cita-se que, durante os anos 90, os dois servidores da APA não tinham sua “lotação” junto aos demais servidores do parque, havendo certa dificuldade para os trabalhos conjuntos.

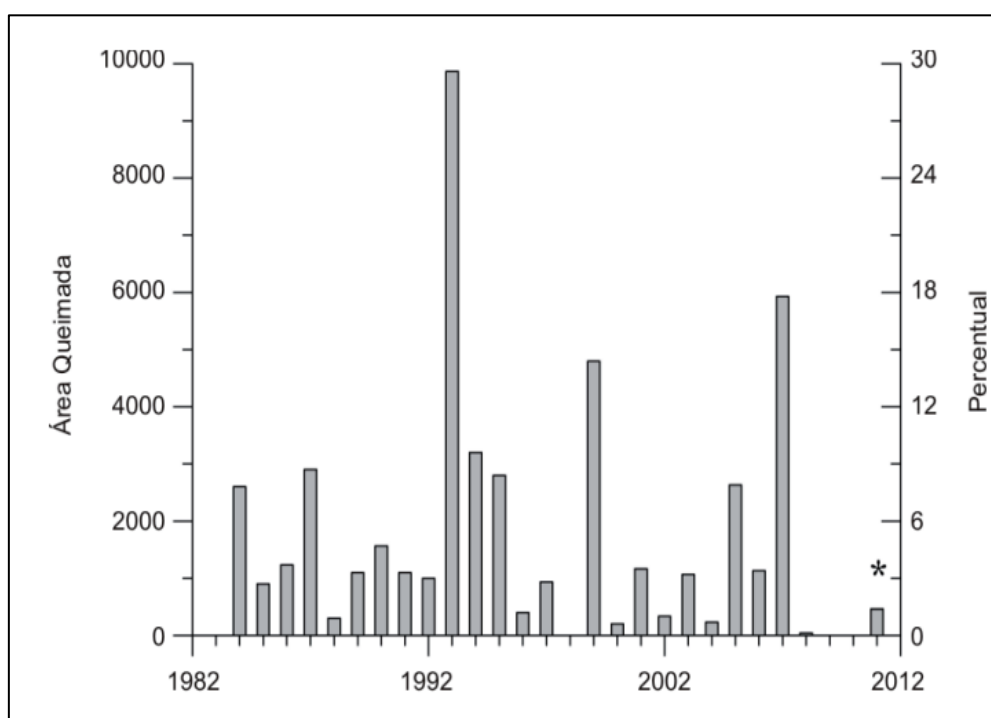
Para o período de meados da década de 80 a meados da década de 90, os relatos dos servidores/funcionários atuantes àquela época nas UC apontam que sequer existiam ferramentas e equipamentos adequados para combate a incêndios, situação em que eram utilizados galhos de árvores/arbustos como abafadores, além das pessoas estarem nos locais dos incêndios sem nenhuma estrutura adequada, a exemplo de utilização de equipamentos de proteção individual. Até mesmo a condição de deslocamento era prejudicada pela falta de veículos em condição de uso em grande parte do tempo.

O contexto do início dos anos 90 para a região da Serra do Cipó era de sérias ameaças à integridade dos atributos ecológicos das UC. Havia conflitos fundiários no PNSC, a ocorrência de incêndios florestais advindos de um modelo de pecuária extensiva, extração de subprodutos da fauna e flora e minerais, além de uma pressão do turismo já em um patamar considerável, influenciado, de certa forma, pelo asfaltamento da MG 010 até os limites do Distrito de Cardeal Mota. Frente a este cenário desafiador para a gestão, o IBAMA elabora o Plano de Ação Emergencial (PAE) do Parque Nacional da Serra do Cipó no ano de 1994, sob

coordenação de professor do Departamento de Ecologia da UFMG (IBAMA, 1994). Em paralelo ao estabelecimento do PAE enquanto instrumento de gestão, foram celebrados acordos para a construção da sede administrativa do PNSC na Portaria Areias, no município de Jaboticatubas, concluída em 1998, quando se oficializa a visitação na UC (ICMBio, 2009, encarte 4, p. 2).

Com relação aos incêndios florestais, como um indicador da gestão das UC, tem-se que, para o período de 1984 a 2000, uma média aproximada de 3.500 ha eram afetados anualmente no PNSC, ou seja, algo próximo de 10% da área da UC. Para o período, destaca-se o ano de 1993, que registrou uma área queimada de 10.000 ha (30% da área) no PNSC, aparentemente associada a uma campanha da época para retirar o gado da unidade (RIBEIRO; FIGUEIRA, 2011) (Figura 7).

Figura 7: Área queimada anualmente no Parque Nacional da Serra do Cipó (em hectares).



Fonte: Retirado de Ribeiro e Figueira (2011).

3.1.2 Década de 2000 – 2012

3.1.2.1 Alterações na equipe

Como discutido acima, durante a década de 1990, as equipes do PNSC e APAMP passaram por incremento na quantidade de servidores, principalmente através de remoções de técnicos / auxiliares de nível médio de escolaridade, de outras instituições que, em sua maioria, eram de caráter extensionista rural, voltadas à área econômica. Apenas em 2003 é que ocorre a entrada dos primeiros analistas ambientais (nível superior), oriundos do primeiro concurso do IBAMA, realizado em 2002. Foram alocados três servidores no PNSC e um servidor na APAMP. Também a esta época houve troca da chefia, por indicação, e o Parque e a APA foram administrados por um único chefe. Este era oriundo da comunidade local e não pertencente aos quadros de pessoal do IBAMA, exercendo tal função até o final da década de 2000.

Relata-se que²⁶, a partir da entrada dos primeiros analistas ambientais na gestão, houve certo embate com os “antigos servidores”, situação que inclusive é relatada a nível de Brasil, para diversas áreas, não somente Unidades de Conservação, apesar de ser relatado também a troca de saberes entre estes os grupos - novos analistas e servidores em exercício a longa data (BONELLI, 2022, p. 142-143). No caso do PNSC, tanto a situação da nova chefia quanto a entrada dos analistas ambientais levaram a uma reconfiguração do ambiente de trabalho, sendo citadas ações antagônicas de gestão de pessoas, com determinados técnicos sendo incorporados plenamente aos trabalhos, ao passo que outros técnicos / auxiliares foram mantidos em completo ostracismo, chegando a ocorrer casos de nem ao menos ter uma estação de trabalho junto à equipe (mesa e equipamentos).

²⁶ Conforme explicado na metodologia, os relatos vieram principalmente da oficina realizada em 2011, já citada. Neste evento, os servidores que atuavam na gestão desde final dos anos 80/início dos anos 90 relataram como era o clima organizacional durante as diferentes épocas da gestão. Alguns relatos, com as mesmas pessoas, se deram de maneira espontânea, no dia a dia dos trabalhos da gestão no período entre 2011 e 2012, junto a este pesquisador, que exerceu o cargo de analista ambiental na Serra do Cipó neste período.

3.1.2.2 Novas práticas na gestão

Os analistas ambientais lotados no PNSC deram início a uma série de atividades de estruturação da gestão. Parte considerável do foco recaiu sobre a situação fundiária e a questão do gado no interior da UC, pois acreditava-se que a regularização fundiária não tinha sido concluída e que, portanto, o IBAMA não seria o proprietário das áreas, situação em que a prática da criação do gado de forma extensiva era praticada por anos. Com campanhas focadas no esclarecimento da situação fundiária e, ao longo dos anos, conseguiu-se retirar o gado das áreas do Parque.

Outro foco de atuação foi a organização do setor de prevenção e combate a incêndios florestais, com a primeira brigada contratada pelo PREVFOGO iniciando seus trabalhos no ano de 2004 e reduzindo drasticamente a ocorrência dos incêndios florestais, que, para o período de 2003 a 2010, demonstra uma média de 5% da área do PNSC atingida pelo fogo²⁷. Também ocorreram ações para aproximação com a comunidade, desenvolvimento de projetos de educação ambiental e mesmo a criação de uma biblioteca com diversos estudos e publicações relacionadas à Serra do Cipó.

Houve fortalecimento da área de pesquisa e a elaboração do Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra do Cipó, baseado no Roteiro Metodológico do IBAMA sobre o tema, de 2002. Destaca-se que parte considerável dos trabalhos de caracterização, contidas nos encartes 1, 2 e 3, foram elaborados abrangendo também a APA Morro da Pedreira (ICMBio, 2009, encarte 4; RIBEIRO; FIGUEIRA, 2011). Da proposta de zoneamento do PNSC, resultou a definição de cada zona, de seus objetivos, prioridades e localização, conforme Figura 78 e Figura 9.

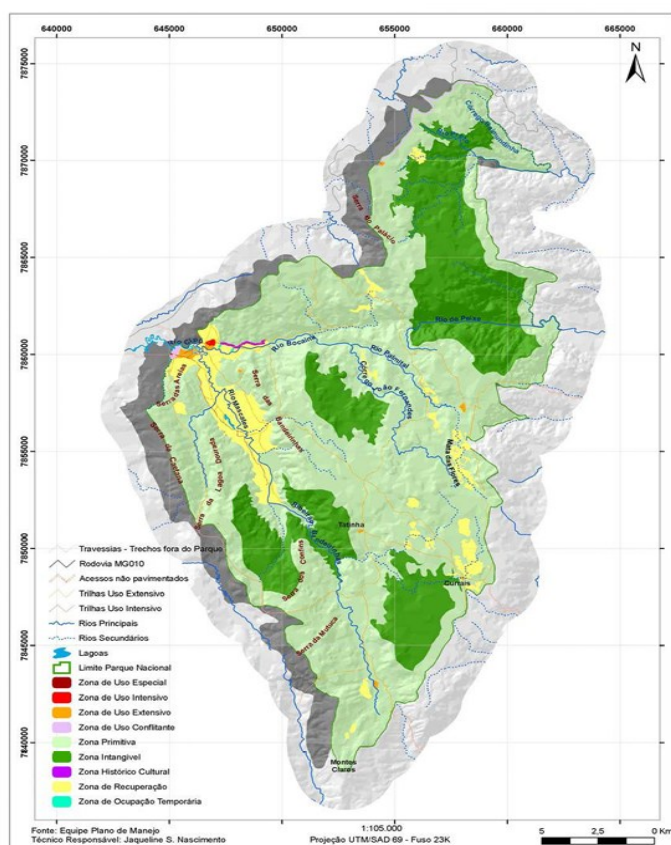
²⁷ À exceção do ano de 2007, quando um incêndio de grandes proporções atingiu o PNSC, queimando uma área aproximada de 6.000 ha (18% da área da UC), de acordo com Ribeiro e Figueira (2011).

Figura 8: Resumo do zoneamento do Parque Nacional da Serra do Cipó.

ZONA	Área (ha)	Porcentagem
Zona Intangível (ZIN)	7.880,47	24,93
Zona Primitiva (ZPR)	21.375,36	67,63
Zona de Recuperação (ZRE)	1.948,69	6,16
Zona de Uso Extensivo (ZUE)	327,25	1,04
Zona de Uso Intensivo (ZUI)	22,59	0,071
Zona de Uso Especial (ZES)	4,12	0,013
Zona Histórico-Cultural (ZHC)	21,01	0,066
Zona de Uso Conflitante (ZUC)	24,34	0,077
Zona de Ocupação Temporária (ZOT)	3,97	0,013
Área Total	31.607,80	100

Fonte: retirado do encarte 4 do Plano de Manejo do PNSC (ICMBio, 2009).

Figura 9: Mapa do zoneamento do Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra do Cipó.



Fonte: retirado do encarte 4 do Plano de Manejo do PNSC (ICMBio, 2009).

3.1.2.3 Alterações nos cenários institucionais interno e externo

É importante citar que, em meio aos trabalhos desenvolvidos acima descritos, foi criado o ICMBio, em 2007, a partir da divisão do IBAMA, sendo que, até os anos 2010, o ICMBio irá remodelar profundamente a gestão das áreas protegidas, através de um processo de Modelagem Organizacional²⁸. A nova estrutura criada passará a adotar um modelo matricial de organização, em alternativa à organização setorial, a exemplo da modelagem praticada pelo IBAMA, onde as diretorias tratavam de assuntos específicos, como fauna, flora, licenciamento e demais, além da pulverização de funções entre IBAMA Sede e Gerências Regionais nos Estados, em uma complexa cadeia de comando. A nova modelagem do ICMBio será, nos anos vindouros, espelhada nas UCs.

Também durante a década de 2000 ocorreram alterações em diversas normativas relacionadas à gestão ambiental, a exemplo de licenciamento ambiental e mesmo atuação dos entes federados que, com a descentralização de competências trazidas pela Constituição Federal, vinham se estruturando e passando a atuar com mais incisividade em suas áreas. Neste caso, é importante citar as sucessivas alterações em tamanhos das áreas urbanas, inclusive para abrigar a pressão turística para implantação de infraestruturas, como no caso de condomínios fechados, fator de forte impacto para o cenário a região da Serra do Cipó (MACEDO, 2009).

3.1.2.4 Processos de urbanização e implantação de condomínios fechados – o caso do condomínio Fazenda do Engenho

Situação particular se deu com a área urbana do distrito de Cardeal Mota (Santana do Riacho), que em 2003 teve alteração em sua denominação, passando a ser designado, oficialmente, Serra do Cipó. Cita-se o caso de projetos de loteamento surgidos/implantados entre o final dos anos 90 até final dos anos 2000, a exemplo do Condomínio Rio Cipó, Recanto da Serra, Santa Terezinha e Fazenda do Engenho, todos em área limítrofe com o Parque²⁹.

²⁸ O tema será abordado na próxima Seção.

²⁹ Itens abordados em sequência, ainda nesta seção, através dos dados das pesquisas do GIPE/IGC/UFGM.

O condomínio Fazenda do Engenho possui divisa direta com a área do PNSC, contendo uma faixa de casas e estrutura de lazer voltadas para área primitiva da UC, sem nenhuma zona tampão. Para analisar a postura das equipes da APAMP e PNSC sobre o tema, faz-se breve consideração sobre o Condomínio Fazenda do Engenho. A escolha pelo destaque se dá pelo fato de ser um condomínio não abordado nas pesquisas GIPE, bem como também pelo fato de o mesmo fazer divisa direta com o PNSC e ter sido objeto de discussão interna à equipe do ICMBio na Serra do Cipó, após sua implantação, o que não se deu com os demais condomínios.

O loteamento Fazendo do Engenho está localizado no município de Santana do Riacho, tendo como divisas o bairro Progresso (“Cerrado”) e o Parque Nacional da Serra do Cipó, próximo à Portaria do Retiro (Figura 10 e Figura 11).

Figura 10: Desenho esquemático da localização do Condomínio Fazenda do Engenho.



Fonte: Nota técnica 06/2017 (SEI 0942655).

Figura 11: Imagem da localização do Condomínio Fazenda do Engenho

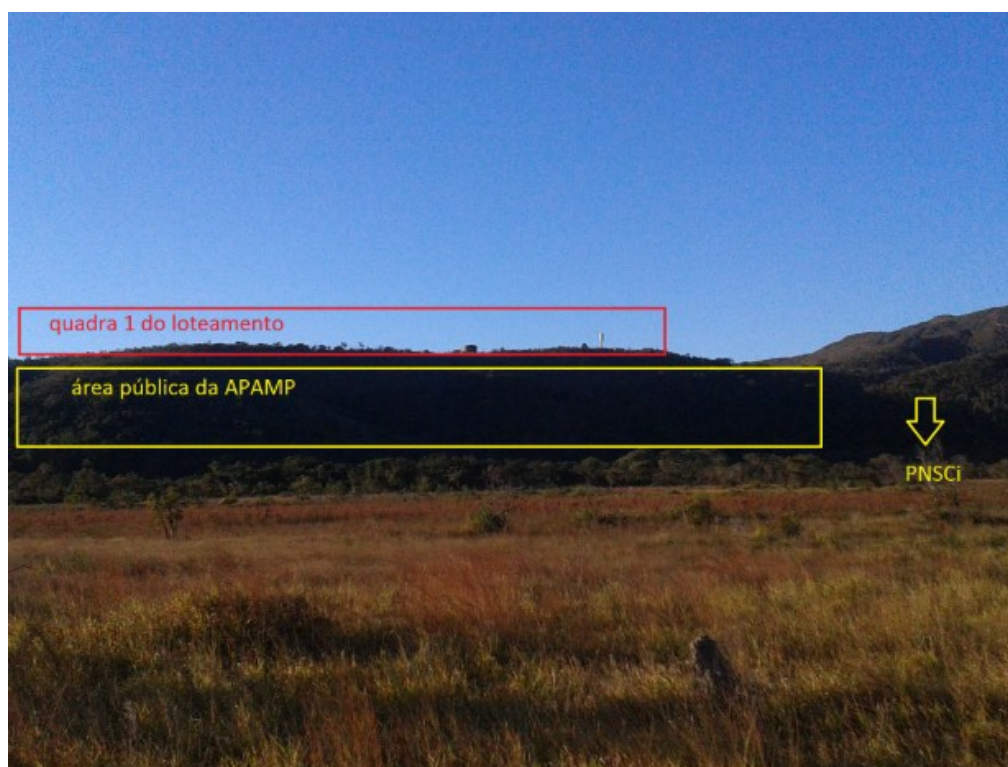


Fonte: Elaborada pelo autor a partir do Google Earth.

O processo SEI ICMBio 02015.014879/2005-56 reúne informações sobre o empreendimento, desde o pedido de autorização, passando pela aprovação e implantação, ao longo da década de 2000. De acordo com a Nota Técnica 06/2017 (SEI 0942655), a equipe reuniu alguns elementos e buscou uma reavaliação da situação, no ano de 2016. De acordo com o documento, uma das situações que suscitou esta reavaliação foi a constatação de que o empreendimento não possuía nenhuma zona tampão que amortizasse o impacto direto advindo das edificações, tais como luzes, barulho e outros tipos potenciais de poluição.

É citado que as luzes e barulhos advindos desta localidade eram perceptíveis a mais de seis quilômetros adentro da UC (Parque), fatores possivelmente negativos para o forrageamento da fauna. O documento ainda informa sobre o fato da área do PNSC que faz divisa com o loteamento é a única mancha de cerrado da unidade, além do fato de apenas 1,8 % do bioma cerrado estar protegido em unidade de proteção integral. Completa a análise o fato de que a área imediatamente de frente para o loteamento é classificada como zona primitiva pelo Plano de Manejo, portanto, não compatível com um adensamento urbano (Figura 12).

Figura 12: Área de contato da zona primitiva do Parque Nacional da Serra do Cipó (baixada) com a quadra 1 do Condomínio Fazenda do Engenho.



Fonte: Nota Técnica 06/2017.

Apesar do desenho da planta do empreendimento indicar que haveria dezenas de casas voltadas diretamente para a área primitiva do Parque Nacional, quando da solicitação de autorização do IBAMA, em 2006 no processo de licenciamento, tal fato não foi compreendido, pelos analistas ambientais que elaboraram o Parecer Técnico s/n, datado de 04/07/2006, que

embasou a autorização, como uma possível situação problema para o manejo da UC. O tal Parecer Técnico do IBAMA de 2006 não faz menção ao que seria o empreendimento e os riscos que poderia trazer às UC, quer seja, uma urbanização com seus impactos diretos sobre uma zona primitiva do Parque Nacional, justamente na única mancha de cerrado que a UC protege, na baixada dos rios Bocaina e Mascates, formadores do Rio Cipó.

Ao contrário, o Parecer Técnico se ateve a descrição de que a área onde se pretendia instalar o empreendimento já estava por demais antropizada e não se sobrepunha a nenhuma Zona de Vida Silvestre da APA Morro da Pedreira. A análise realizada não abordou as possíveis consequências que a urbanização concentrada daquela área poderia trazer ao Parque Nacional, por fazer limite direto com a área protegida, a exemplo de prováveis impactos da poluição sonora, visual, luminosa, química, além de introdução de espécies exóticas, geração de lixo, impacto de cães e gatos sobre a fauna nativa, dentre tantas outras possibilidades de interferências negativas sobre a biodiversidade.

3.1.2.5 Alterações na equipe e choques de gestão entre Parque e APA

De meados da década de 2000 até início da década de 2010, ocorre a entrada de novos analistas ambientais, sendo 4 analistas ambientais para o PNSC e 2 analistas ambientais para APA, sendo que um destes irá assumir a chefia da APA em 2009. O quadro de servidores das duas UC, em 2012 era de 5 servidores para a APAMP e 10 para o Parque. Entre 2009 e 2011 ocorre um choque de gestão entre o PNSC e a APA, onde parte da contenda residia nas interpretações sobre a ocupação da APA. A gestão do PNSC tinha uma visão protecionista, atuando para coibir ocupações e alterações ambientais, ao passo que a nova gestão da APA atuava sob uma visão de que, sendo uma unidade de uso sustentável, voltada a ordenar a ocupação da área, não haveria problemas para que proprietários realizassem determinadas ações de menor impacto ambiental. A situação evoluiu para autos de infração lavrados pela equipe do PNSC serem anulados pela chefia da APA, sob argumentação de extrapolação de limites de atuação.

À mesma época, o Ministério Público Federal – MPF ordenou que o ICMBio elaborasse o zoneamento da APA, determinando prazo para que a realização do ato. Devido ao clima organizacional entre a gestão das duas unidades de conservação, houve a decisão por

parte da Presidência do ICMBio de exonerar as duas chefias, fato que se deu em meados de 2011, com nomeação, por indicação, de novos chefes para as duas unidades de conservação. O PNSC é assumido por analista ambiental que já compunha a equipe desde 2010 e o chefe da APA é externo à instituição (formação de nível médio). O ex-chefe do PNSC, não sendo do quadro de servidores do ICMBio, não permanece na equipe, ao passo que o ex-chefe da APAMP passa a compor a equipe daquela UC.

O período seguinte foi marcado por grandes transformações na gestão, principalmente na gestão de pessoas. Tal fato se refletiu com boa parte dos técnicos e auxiliares que já atuavam há décadas na gestão do PNSC tendo optado por solicitar aposentadoria ao invés de continuar no trabalho, assim como também ocorreram saídas de analistas ambientais da equipe, motivados pelo clima organizacional instaurado àquela época. Houve uma tentativa de realizar um planejamento em comum para as duas UC, com foco em organizar os trabalhos para atendimento do disposto pelo MPF relativo à elaboração do Plano de Manejo da APA Morro da Pedreira.

Entretanto, ocorreram problemas metodológicos para condução das reuniões³⁰ bem como acirram-se conflitos internos, fatores que contribuíram para que as duas chefias recém-empossadas desconsiderassem os processos participativos em andamento e passassem a estabelecer funções para os servidores através da expedição de Ordens de Serviço não discutidas com a equipe. Por sua vez, tais ordens de serviço não foram expedidas para todos os membros da equipe, gerando tanto uma situação de ostracismo para alguns servidores como também áreas da gestão que ficaram sem planejamento, responsáveis, metas e outras situações afins a planejamento estratégico.

Outras ações executadas arbitrariamente pelas duas chefias à época foi o desfazimento da biblioteca da UC, que foi doada a escolas e outros interessados na região. Procedeu-se

³⁰ Utilizou-se de recursos metodológicos de participação comunitária para a definição do Planejamento Estratégico das duas UC, onde participaram, além dos servidores, brigadistas e terceirizados. Dado que optou-se por dar peso igual nos votos de todos os participantes, as prioridades elencadas ao final da oficina diziam respeito a problemas muito específicos, como necessidade de manejar lixo nos atrativos, melhores condições para combate a incêndios e situações do cotidiano da maioria dos participantes. A elaboração do Plano de Manejo da APA, que era uma prioridade à época, pela metodologia utilizada, não seria considerado prioridade naquele momento. A metodologia da oficina também desconsiderou completamente a modelagem organizacional do ICMBio, àquela época já construída e consolidada.

também ao desfazimento dos equipamentos e estruturas apreendidos das famílias que ocupavam a área do Parque quando do processo de regularização fundiária, que estavam sob a guarda do PNSC. A intenção inicial era a destruição do material, porém, sob argumentação de parte da equipe, o material foi encaminhado para a Floresta Nacional de Paraopeba/MG, como forma de evitar a perda do material de importância histórico-cultural.

À época, entre 2011 e 2012, o PNSC é afetado por incêndios de considerável magnitude, inclusive afetando a área da sede administrativa, com média anual de 3,5% da área da UC afetada (ICMBio, 2022b).

Dado o quadro acima referente aos desafios da gestão das duas UC, foi apresentado, entre 2011 e 2012, uma proposta de reorganização da gestão Cipó-Pedreira por um analista da APAMP e uma analista ambiental do PNSC³¹, que era, àquela época, responsável pela área da proteção. O documento buscava apresentar uma modelagem de organização voltada a integrar a gestão das duas UC, de forma a se ter uma atuação única do ICMBio sobre o território, incluindo a proposta de apenas uma chefia para ambas UC. Buscava-se, também, espelhar o planejamento macro da instituição na escala das unidades de conservação e, para tanto, baseava-se na modelagem organizacional que estava, àquela época, sendo desenvolvida para o ICMBio a nível macro. Tal modelagem utilizava o conceito de gestão voltada para resultados, baseada em um modelo matricial que entendia a estrutura da instituição organizada por processos e macroprocessos, fazendo uso de ferramentas metodológicas como o *Balanced Score Card* - BSC como meio de facilitação da integração do planejamento e da execução, tal qual como descrito em Melo e Martins (2009).

Os mesmos dois analistas ambientais que propuseram a reorganização da gestão também estavam, àquela época, à frente dos trabalhos de organização para o Plano de Manejo da

³¹ “Proposta de Reorganização da Gestão APA Morro da Pedreira e ParNa Serra do Cipó”. O documento foi inserido no antigo sistema eletrônico gerenciador de documentos do ICMBio – SGDOC, que, em 2016 foi substituído pelo Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Também foi entregue em mãos e eletronicamente aos dois chefes das UC e enviado, via e-mail, ao Coordenador Regional, Diretores e Presidência do ICMBio, em 2012 e encontra-se registrado na Biblioteca Nacional/RJ. Conforme comunicação pessoal da chefe substituta do NGI Cipó Pedreira em 2016, o documento foi utilizado nas discussões sobre implantação do NGI em questão, anos depois. A semelhança da proposta apresentada em 2012 com o encarte 4 da APAMP é visível, incluindo organização da gestão por áreas temáticas espelhadas da administração central, que, para melhor entendimento, foram apresentadas em tabela onde tais áreas eram separadas por cores.

APAMP, porém, foram excluídos do processo, sendo indicados para os trabalhos o ex-chefe da APAMP e um servidor do PNSC que atuava junto às demandas de pesquisas do PNSC.

Em 2012 ocorre mais uma vez a troca de chefia do PNSC, mantendo-se a chefia da APAMP. O novo chefe é analista ambiental do ICMBio, sendo oriundo da Floresta Nacional de Ritópolis/MG.

Neste período (2000 – 2012), são realizadas na região as pesquisas de Moura (2000); Oliveira (2002); Gontijo (2003); Cardoso (2008); Macedo (2009); Ferreira (2010) e Braga (2011).

3.1.3 Período 2013 – 2016

3.1.3.1 Novas alterações na equipe

Já no início do período mudou-se novamente a chefias da APAMP, baseado no modelo de indicação, sendo o novo chefe analista ambiental vindo da Coordenação Regional de Lagoa Santa. Em 2014 ocorre nova troca em ambas as chefias, baseada no mesmo método de indicação. O chefe do PNSC, analista ambiental, também é oriundo da Base Avançada de Lagoa Santa/MG (Coordenação Regional) e a chefe da APAMP analista ambiental oriunda de UC de Rondônia (RO). Durante o período, também houve entrada e saída de servidores na equipe, inclusive casos envolvendo a mesma pessoa. Outro fato que alterou a composição da equipe se deu com licenças (afastamentos) de longa duração (4 anos) e assuntos particulares (3 anos).

O quadro de servidores das duas UCs ao final de 2016 é de 6 servidores lotados na APAMP e 5 servidores lotados no PNSC.

3.1.3.2 Programa de Monitoramento da Biodiversidade - Programa Monitora

O Programa de Monitoramento da Biodiversidade, idealizado pelo ICMBio, iniciou em 2010, oriundo de discussões entre diversos interessados no assunto, incluindo gestores de UCs, pesquisadores, usuários e beneficiários das UCs. O Programa Monitora teve sua formalização

no ano de 2017³², apesar de já estar em prática desde o início, de forma experimental, em diversas UCs sob responsabilidade do ICMBio. Trata-se de um programa institucional continuado, de longa duração, voltado ao monitoramento do estado da biodiversidade e serviços ecossistêmicos associados, como subsídio à avaliação da efetividade de conservação do sistema de unidades de conservação, à adaptação às mudanças climáticas e ao uso e manejo nas unidades de conservação geridas pelo Instituto Chico Mendes, bem como às estratégias de conservação das espécies ameaçadas de extinção em todo o território nacional (ICMBio, 2018b).

O Programa vem sendo aprimorado desde os primeiros anos de sua implantação, sendo a estrutura atual (2025) composta de três subprogramas: terrestre, aquático continental e marinho costeiro. A estratégia de implantação/implementação do Programa adota procedimentos padronizados, que visam comparabilidade e ganho de escala, gerando informações relevantes para decisões do manejo do uso dos recursos em diferentes escalas. Sua inovação reside no fato de ser de baixo custo operacional, operado junto a uma rede de gestores, pesquisadores e voluntários. Sua gestão se faz pela Coordenação Geral de Pesquisa e Monitoramento da Biodiversidade – COMOB.

O Programa Monitora começou a ser implantado no PNSC no ano de 2013, a partir de capacitações de servidores da UC, tendo iniciado atividades práticas no ano de 2014 com a implementação de protocolos amostrais de plantas lenhosas, borboletas frugívoras, aves e mamíferos na estação amostral Mascates (área de ocorrência da fitofisionomia “Cerradão”, em mata de galeria). Nos anos entre 2015 e 2018 os protocolos foram operacionalizados por servidora da Coordenação Regional de Lagoa Santa/MG. A partir de 2020 os protocolos têm sido operacionalizados pela equipe do NGI Cipó Pedreira, com apoio de voluntários. Nesta ocasião iniciou-se o monitoramento também em outra área – Mata da Jussara (Capão de área montana). Em 2022 iniciou-se o monitoramento da área “Mata das Flores” (Capão de área montana) (ICMBio, 2021³³).

³² Instrução Normativa ICMBio nº. 3/2017, reformulada pela Instrução Normativa ICMBio n.º 2/2022.

³³ Ver documento SEI 9101390

Consultas ao Sistema Eletrônico – SEI/ICMBio denotam haver um planejamento de expansão das atividades do Programa Monitora no PNSC, com implantação de protocolos para avaliação de mamíferos, campos rupestres e ambiente igarapé/riachos³⁴. Em análise de documentos sobre planejamentos para 2025/2026, percebeu-se que a dinâmica de implantação do Programa utiliza de voluntários, que, após treinamento, exercem as funções de campo, onde existem despesas com diárias, alimentação, insumos, deslocamento e outras, informações inclusive citadas em Loureiro (2022).

Em consulta ao painel de informações do Programa Monitora, ao final de 2025, tem-se que a constatação de que apenas o PNSC está inserido nas atividades, portanto, a APAMP não está contemplada com tal programa. Os dados do PNSC demonstram estarem sendo implantados os protocolos florestais de borboletas frugívoras e de plantas arbóreas e arborescentes, em apenas duas Estações Amostrais (figura 13).

Figura 13: Dados do Programa Monitora do Parque Nacional da Serra do Cipó em setembro de 2025.

Unidade de Conservação	Componente	Alvo	Tipo de Alvo	Modularidade	Situação	Estação Amostral*
PARNA da Serra do Cipó	Florestal	Borboletas Frugívoras	Global	Avançado	Operação	01
PARNA da Serra do Cipó	Florestal	Borboletas Frugívoras	Global	Básico	Operação	01
PARNA da Serra do Cipó	Florestal	Borboletas Frugívoras	Global	Avançado	Operação	02
PARNA da Serra do Cipó	Florestal	Borboletas Frugívoras	Global	Básico	Operação	02
PARNA da Serra do Cipó	Florestal	Plantas Arbóreas e Arborescentes	Global	Básico	Operação	01
PARNA da Serra do Cipó	Florestal	Plantas Arbóreas e Arborescentes	Global	Básico	Operação	02
PARNA da Serra do Cipó	Campestre e Savânico	Plantas Herbáceas e Lenhosas, Nativas e Exóticas	Global	Não informada	Inoperante	Não informada

*Os dados referentes às estações amostrais estão disponíveis apenas para o componente Florestal

Atualizado em: 22/09/2025 16:01:45

Dados em XLSX para baixar: [Download](#)

Painel elaborado pela COMOB/CGPEQ/DIBIO e COPEG/CGPEQ/DIBIO.

Contato: monitoramento.biodiversidade@icmbio.gov.br

ICMBio INSTITUTO CHICO MENDES DE PARQUE NACIONAL

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

GOVERNO FEDERAL BRASIL UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

Fonte: Painel de Informações do Programa Monitora³⁵.

³⁴ Processos 02176.000109/2022-84; 02128.000308/2022-68;

³⁵ Disponível em:<

3.1.3.3 Autorizações de Uso Público

No ano de 2014 a Associação dos Amigos da Serra do Cipó obteve autorização do Parque Nacional da Serra do Cipó para proceder ao aluguel de bicicletas para visitantes, tendo sido autorizado também a oferta de passeios a cavalo, em roteiro específico. A partir da autorização concedida, os associados iniciaram a oferta dos serviços, porém, de forma individualizada. A partir de reuniões entre a gestão e os associados autorizados, organizou-se, ao longo do tempo, como se daria a estruturação do serviço. Nas atas de reuniões sobre o assunto percebe-se uma preocupação da gestão do PNSC com uma separação da execução dos serviços com a responsabilidade do ICMBio, a exemplo de prestar socorro em casos de acidentes, resgatar equipamentos abandonados nas trilhas e mesmo a guarda/segurança dos equipamentos. Por outro lado, define-se também que a associação poderia auxiliar na gestão de forma espontânea e voluntária, sem firmar compromissos com a gestão, além de se estabelecer que o local para oferta das bicicletas seria em área externa à Portaria do Parque (ICMBio, 2014a).

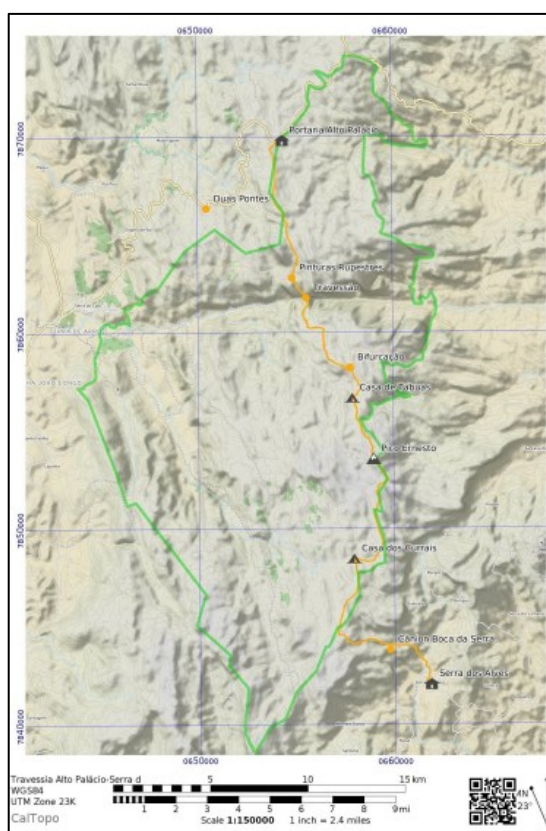
De acordo com ICMBio (2020a), o procedimento de autorização para aluguel de bicicletas que estava em prática no PNSC foi revisto e, atendendo a Portaria ICMBio 722/2019, que dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para autorização de locação de equipamentos para fins turísticos em unidades de conservação federais, houve divulgação de edital para credenciamento de interessados e critérios de seleção dos candidatos. O procedimento se encontra vigente até o ano presente (2025). Entretanto, o modelo de aluguel individualizado, sem observações de quesitos tributários / financeiros, bem como o caráter atomizado, individualizado, permaneceram.

Apesar da ação de autorização de serviços de aluguel de bicicletas ter se mostrado benéfica a diversos envolvidos (a gestão e o turista por ter um serviço turístico disponibilizado e a comunidade por poder ter geração de renda), entende-se que há espaço para melhoria nos procedimentos, a exemplo de uma parceria efetiva gestão – associação, onde contrapartidas possam ser construídas (ex: monitoramento da biodiversidade) e até mesmo aspectos administrativos/financeiros possam ser conduzidos com mais sinergia (PONTESJUNIOR; FERNANDES, 2021).

Já no ano de 2015, o Parque Nacional da Serra do Cipó inaugura sua primeira trilha de longo percurso – a travessia Alto Palácio – Serra dos Alves, com 44 km de extensão (Figura

14). A trilha é percorrida a pé ao longo de três dias, havendo duas pernoites, em abrigos de montanha (Casa de Tábuas e Casa dos Currais). Tanto as trilhas (caminhos) quanto as edificações, foram construídas e utilizados pelos antigos moradores da serra como abrigo temporário para atividades campestinas de criação de gado e deslocamentos³⁶. A autorização para realizar a atividade se dá por reserva onde são assinados os termos de compromisso por parte dos visitantes. Trata-se de uma importante conquista para a Unidade, ao disponibilizar ao público uma oportunidade de imersão no ambiente natural, de forma responsável (ICMBio, 2023b), sendo que os dados da visitação do PNSC demonstram a grande procura por parte dos turistas (PONTESJUNIOR; FERNANDES, 2021).

Figura 14: Mapa da travessia Alto Palácio - Serra dos Alves.



Fonte: Travessia Alto Palácio – Serra dos Alves (ICMBio, 2023b).

³⁶ Alguns caminhos são tidos como de origem milenar (ICMBio, 2023).

De acordo com ICMBio (2015a), o processo de planejamento, implantação e implementação da travessia Alto Palácio – Serra dos Alves, se deu de maneira participativa e gradual. Ao longo de suas páginas, são descritas as bases para guiar as discussões de qual é o projeto que se busca construir, por que, para quem, metas, cronograma e demais itens similares. Através das atas das reuniões, observa-se o objetivo de apresentar aos turistas mais um atrativo para contemplação das paisagens naturais. É perceptível também o caráter técnico dado às reuniões, com destaque para conhecimentos de geoprocessamento, utilização de tecnologias da informática, planejamento de processos e conhecimento de materiais específicos utilizados em trilhas de longas distâncias. É perceptível também, pelas atas dos encontros, que em tais reuniões o público participante era majoritariamente composto por pessoas de fora da região, com perfil de montanhistas, situações estas também perceptíveis em Deberdt (2022).

Por sua vez, PontesJunior et al (2025a), analisando o processo de implantação/implementação da Travessia Alto Palácio – Serra dos Alves indicam que, apesar da iniciativa ter sido ótima para a gestão da UC, incluindo a parceria com terceiros interessados que auxiliaram na viabilização do produto turístico (montanhistas e afins), seria interessante, em momento oportuno, uma revisão dos procedimentos, visando fomentar a participação da comunidade local na estruturação da atividade travessia. De acordo com os autores, tal participação iria trazer valorização aos saberes e práticas locais, auxiliando a comunidade local a aumentar seu pertencimento com aquilo que auxiliaram a construir, dado que a atividade atravessa os antigos territórios de vida destas pessoas.

Ademais, citam os autores que, em um procedimento inclusivo e integrado, uma parceria expandida poderia trazer benefícios a todos: o travessista, se assim desejasse, poderia contar com apoio ao longo da atividade, o que poderia enriquecer sua vivência ao ter contato com a parte cultural; as comunidades, além de reconhecimento com a valorização cultural, poderiam ter ganhos de ordem econômica, não só como guias ou receptivos, mas, como gestores; a gestão da UC ganharia com presença qualificada em pontos estratégicos da UC normalmente esvaziados, situação em que diversas ações do Planejamento Estratégico, de diferentes áreas poderiam ser catalizadas. A proposta, em síntese, busca migrar de um modelo de turismo de paisagem para um modelo de turismo territorial situado.

3.1.3.4 Situações de conflito com população do Retiro

Como descrito em Souza, L. (2017), no ano de 2013 ocorreu uma ação do PNSC junto a determinada família na região do Retiro, no interior da UC, situação na qual foram destruídas plantações e estruturas de edificação. Também outras famílias foram notificadas sobre a necessidade de saída, devido a decisão judicial sobre o caso. A situação foi discutida junto ao Conselho Consultivo que se postou favorável à manutenção das famílias na região do Retiro, tendo também sido realizadas tratativas junto à Presidência da Instituição. À época (2013/2014), grupo de pesquisadores da UFMG e UNIMONTES recorrem ao Ministério Público Federal visando interceder na situação de forma a se garantir direitos dos moradores do Retiro, momento em que se iniciam as discussões sobre a necessidade de formulação de Termo de Compromisso entre as partes (MENDES, 2022).

3.1.3.5 Colapso das estruturas de tratamento de efluentes

Em 2016 ocorre um colapso das estruturas de tratamento dos efluentes (esgoto) da sede administrativa do Parque Nacional da Serra do Cipó/Portaria Areias, inviabilizando a gestão, situação em que foram cancelados cursos e a visitação foi interrompida. De acordo com ICMBio (2017a), tem-se o registro de que o antigo sistema de fossa séptica instalado ao final da década de 90, quando da construção da sede administrativa, não fora projetado observando normas e diretrizes específicas, a exemplo daquelas oriundas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, além da utilização de materiais e técnicas inadequados.

Devido a tal situação e ao funcionamento do sistema sob tais condições por vários anos, houve o colapso do sistema, com infiltrações no solo dos diversos tipos de efluentes gerados e ainda comprometendo parte das estruturas das edificações que sofreram trincas, fissuras e abaulamentos estruturais devido a perda de solo pela percolação dos efluentes. Para além disto, existe a possibilidade da contaminação do poço artesiano de onde se faz a captação para uso na UC, incluindo consumo humano, principalmente aquela ofertada junto aos bebedouros (ICMBio, 2017a).

Apesar de um novo sistema de fossa séptica ter sido implantado em 2018, sob condução do setor de engenharia do ICMBio - SEINFRA, em substituição ao antigo sistema defeituoso,

este também se mostrou inadequado, resultando situação de colapso em menos de três meses após sua instalação. Após obras emergenciais realizadas em 2019 o sistema volta a ser operacionalizado, porém, em 2020, volta a apresentar grave defeito de funcionamento (ICMBio, 2017a³⁷). Aparentemente, tais situações de mal funcionamento do novo sistema de fossas instalado em 2018 se deu por, novamente, não levar em consideração aspectos técnicos recomendados. A discussão do tema é de grande relevância para a gestão da UC que, sob pressão turística considerável, com a visitação em 2016 acima de 60 mil /ano, exige uma adequação das estruturas, como se pode entender da leitura do Código de Defesa do Consumidor - Lei 8.078/1990 (BRASIL, 1990d).

Neste caso, para além da estrutura existente na Portaria Areias e que se encontra seriamente comprometida (sede administrativa/portaria), não há qualquer infraestrutura de saneamento básico a partir de tal local, ficando o turista e mesmo a equipe gestora sem como ter acesso a tais serviços básicos. Uma situação de risco semelhante àquela relatada para a Portaria Areias é citada nas Notas Técnicas que compõe o processo administrativo que trata do assunto, a exemplo da edificação situada no Alto Palácio, Portaria do Retiro. Haveria ainda de se considerar, para análises, as estruturas utilizadas nas travessias (Casa dos Currais, Casa de Tábuas).

3.1.3.6 Obras do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais- DER no interior do PNSC e APAMP

De acordo com processo SEI ICMBio 02128.012584/2016-21 (ICMBio, 2016a), foram realizadas obras de infraestrutura do turismo, localizadas no interior do Parque Nacional da Serra do Cipó na Portaria do Retiro (Santana do Riacho). Neste processo administrativo tem-se breve histórico cuja origem remonta à necessidade de cumprimento de condicionantes ambientais pelo Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais – DER/MG devido às obras de melhoramento nas estradas que cortam a região, principalmente a MG 010.

³⁷ Conforme Documento SEI: Informação ICMBio Cipó Pedreira 7989816.

O projeto, que inicialmente previa intervenções na estrada principal da Unidade, a partir do acesso da Portaria Areias (Jaboticatubas), foi modificado e passou a ser referente a instalação de Portal de Entrada na Portaria do Retiro, com implantação de via calçada e algumas infraestruturas, como banheiros, por exemplo. No decorrer da autorização, decidiu-se também que todo o trecho da via municipal que liga a MG 010 à Portaria do Retiro, **passando pelo Condomínio Fazenda do Engenho**, também receberia melhoramentos e calçamento (externo ao PNSC, interno à APAMP).

Após reuniões de alinhamento, a gestão da UC emitiu autorização direta para intervenção na área, no ano de 2012, documento com o qual o DER se muniu de direitos e responsabilidade e iniciou as obras. Entretanto, Souza, L. (2017, p. 91) e Mendes (2022) informam que situações de impacto ambiental considerável foram constatadas, a exemplo de desmatamento em escala não desprezível e poluição hídrica, fatores que inclusive impactaram a qualidade de vida das famílias residentes no local (Retiro).

De acordo com documentação de terceiros enviada ao Ministério Público Federal – MPF, datada de 28 de abril de 2014 e assinada por Grupos de Pesquisa da UFMG, UNIMONTES bem como pela Pastoral da Terra, no âmbito do Inquérito Civil Público - ICP ICP 1.22.000.000641/2014-55, denunciou-se uma série de irregularidades ocorridas com as obras, tanto por impactos nas comunidades locais residentes, como pelos impactos ambientais e mesmo descumprimento de normas aplicáveis.

Especificamente para a parte ambiental é citado no referido documento que, pelas informações disponibilizadas pelo ICMBio, não se encontraram documentos que comprovem qual tipo de licenciamento seria factível, quem seria o órgão licenciador, quais projetos e estudos deveriam ser apresentados antes do início das obras, o parecer do ICMBio sobre tais estudos, dentre outros aspectos. Da mesma forma, cita o documento sobre a inexistência de manifestação do Conselho Gestor da Unidade sobre as referidas obras, fato este que é exigido pela legislação aplicada. De acordo com os subscritores do documento, o que se teve, na prática, foram obras de tentativa e erro, no interior de um Parque Nacional, onde desmatou-se considerável área natural, sem que estudos de solo, hidrografia, vegetação, fauna, sociais e demais fossem apresentados e sem a observação dos ritos procedimentais cabíveis – licenciamento ambiental, incluindo posicionamento da autarquia e do Conselho Gestor.

A leitura do documento “Manifestação” (nº SEI 0793495), elaborado por um analista ambiental lotado no Parque Nacional da Serra do Cipó, lastreia, de certa forma, as colocações acima relatadas. Abaixo segue trechos do documento:

Em 13 de dezembro de 2012 foi emitida a Autorização Direta 8/2012-ICMBio (f. 111, 111v. e 112 do Processo 02145.000003/2012-76), concedida ao DER/MG) assinada pelos Chefes Fábio Luís Vellozo de Mello (Parque Nacional) e Clarismundo Benfica (f.s 111 a 113 do Processo 02145.000003/2012-76), que especifica:

(...)

2. “3 – As obras devem movimentar o mínimo de terra possível”

(...)

A Autorização Direta 008/2012-ICMBio não especifica a exigência de apresentação de projeto de construção desse trecho de pavimentação, exigência que existia com relação ao trajeto de calçamento que demandava a Lagoa Comprida. **No entanto, sem projeto, a equipe do Parque Nacional não poderia conhecer antecipadamente de que modo se daria a preparação da estrada para receber o calçamento e as estruturas anexas, nem como seriam realizadas as obras, em relação a cotas, cortes, aterros, remoção de vegetação, etc. Não se entende a não-exigência de projeto para obra no interior do Parque Nacional. Estudos de impactos ambientais deveriam ter sido realizados antes das obras, como se exige para obras de iniciativa não-estatal, privadas.**

(...)

A recomendada “mínima movimentação de solo” não se concretizou. A movimentação de solo foi considerável, em faixa que chega a cerca de vinte e cinco metros de largura, em quatro cortes escalonados de até oito metros de altura

(...)

A área que foi destruída nas obras de calçamento da estrada de acesso ao Parque Nacional na área do Retiro foi afetada por corte de cerca de sessenta indivíduos, em diversos estágios, de “palmeira macaúba” (*Acrocomia sp.*, *Palmae*), alguns com população epífita da cactácea rara *Selenicereus setaceus*

...

As obras de corte e aterro no Engenho possibilitaram que as áreas atingidas pelas obras fossem invadidas por diversas espécies vegetais exóticas, que não constavam anteriormente da flora adventícia,

...

A área atingida, muito ampla e altamente alcantilada, ficou exposta à erosão, desde o abandono das obras, em 2014, tendo sido severamente danificada por erosão superficial e em canais, com desmoronamento lateral (início de voçorocamento), com consequente carreamento dos sedimentos gerados para o Córrego Bocaina e, enfim, para o Rio Cipó (ICMBio, 2016a). Destaque e grifos nossos.

Tomando por base as informações acima descritas, tem-se que, aparentemente, o DER/MG adentrou na área do Parque Nacional sequer portando um projeto e muito menos realizando trabalhos básicos neste tipo de empreitada, a exemplo de sondagens de solo e estudos de impacto ambiental, bem como nenhum órgão licenciador foi acionado preteritamente. Os testemunhos de tentativas e erros devido a procedimentos malconduzidos de abertura da via

pretendida estão na paisagem denotando movimentação de terra em volumes expressivos (Figura 15).

Figura 15: Registro de movimentação de terra dentro do Parque Nacional da Serra do Cipó.



Fonte: Processo ICMBio SEI 02128.012584/2016-21– Manifestação (0793495)

Os registros também dão conta de ter ocorrido deslizamentos de terra na forma de lama que invadiram as casas dos moradores locais, provocando medo e uma série de transtornos patrimoniais aos mesmos (Figura 16 e Figura 17). Estes atos de desbarrancamento e assoreamento dos cursos d'água chegaram a impactar diretamente o Rio Cipó, cujas águas barrentas foram registradas por moradores locais (Figura 18).

Figura 16: Registros de lama oriunda de obra na região do Retiro afetando casa de morador.



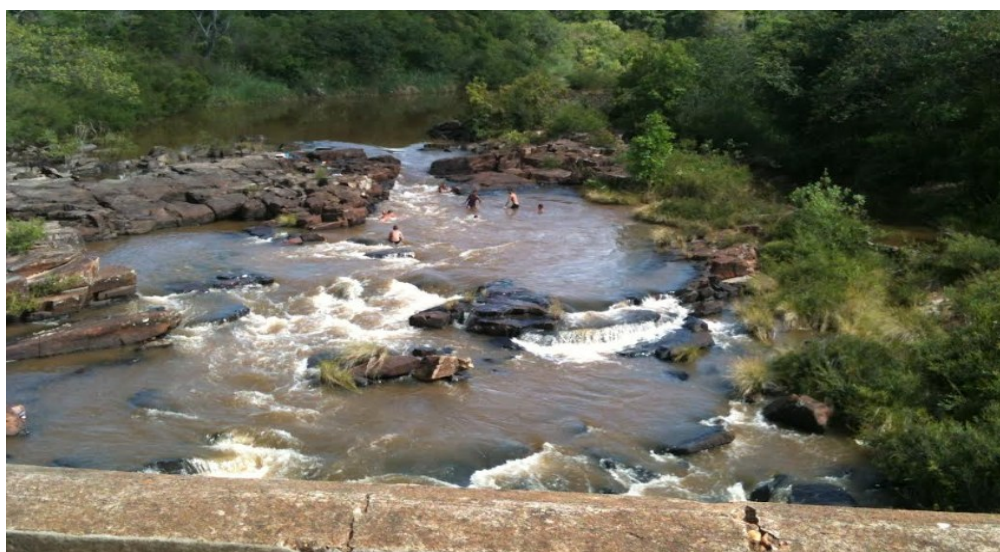
Fonte: Processo ICMBio SEI 02128.012584/2016-21

Figura 17: Registros de lama oriunda de obra na região do Retiro afetando plantação.



Fonte: Processo ICMBio SEI 02128.012584/2016-21

Figura 18: Turbidez no Rio Cipó devido a obras na região do Retiro (16/11/2014).



Fonte: encaminhada por morador local.

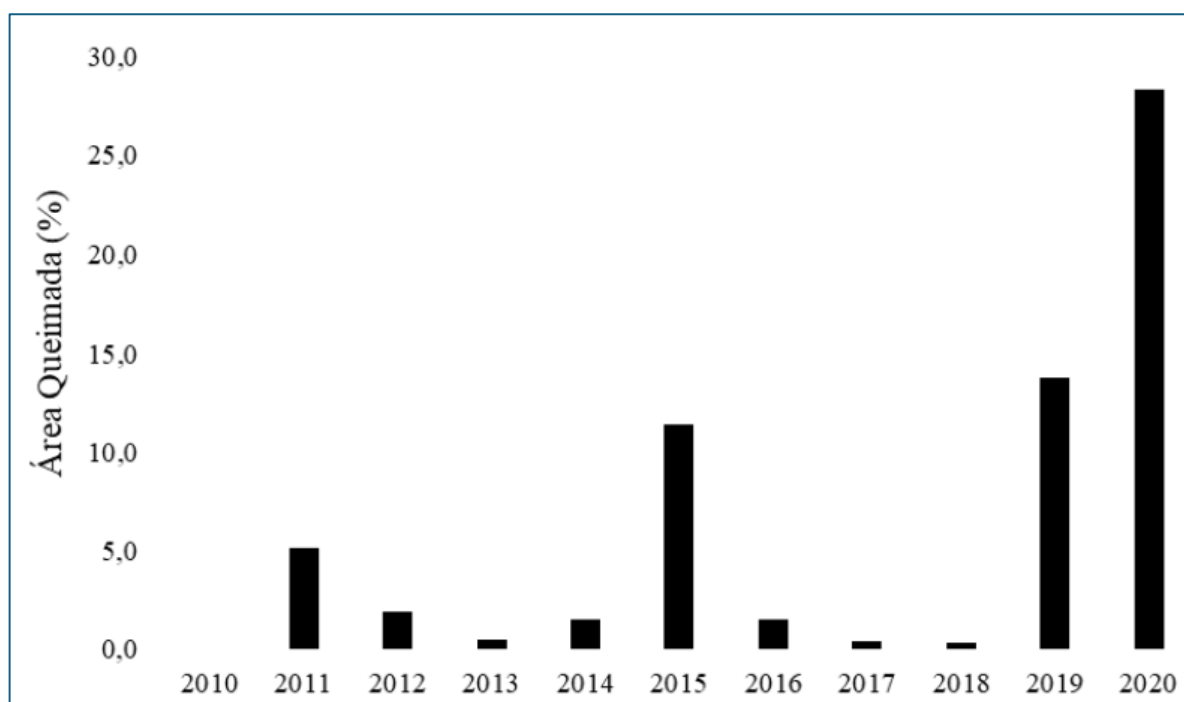
O exposto acima denota um afastamento considerável dos preceitos da sustentabilidade com as ações do ICMBio Serra do Cipó no que tange a seu comportamento referente ao desenvolvimento do turismo no local. A não observação de critérios socioambientais mínimos com relação a preservação ambiental e a justiça social, bem caracterizados nas obras do Retiro são indicativos de que há um longo caminho e que muito esforço deve ser envidado para que a

gestão se conscientize da necessidade de alinhar suas ações cotidianas com a Missão Institucional e com a Constituição Federal.

3.1.3.7 Incêndios

De acordo com ICMBio (2022b), no período (2013-2016), seguindo orientações institucionais, iniciam-se, no âmbito do PNSC, trabalhos de Manejo Integrado do Fogo - MIF, visando diminuir severidade de incêndios florestais através da redução de biomassa combustível no interior da UC através de queimas controladas de áreas específicas. A análise dos dados das áreas queimadas no PNSC demonstra que no período, apenas em 2015 é que ocorreu evento de grande proporção, atingindo mais de 10% da UC (Figura 19).

Figura 19: Percentual da área queimada anualmente no Parque Nacional da Serra do Cipó no período de 2010 a 2020.



Fonte: Planejamento das Ações de Manejo Integrado do Fogo ICMBio Cipó-Pedreira (ICMBio 2022b).

No ano de 2016, durante a realização do MIF, ocorreu um descontrole gerando situação emergencial que, entretanto, foi tratada a tempo. A situação foi descrita no Boletim

Informativo³⁸ APA Morro da Pedreira / Parque Nacional da Serra do Cipó, nº. 32/2016, de 05 de agosto de 2016 (Figura 20).

Figura 20: Trecho do Boletim Informativo do ICMBio na Serra do Cipó 32_2016 sobre perda de controle do fogo durante realização de Manejo Integrado do Fogo – MIF.



Fonte: Boletim Informativo Cipó/Pedreira n. 32/2016.

Devido à ocorrência acima e de situações similares, discutiu-se, internamente, sobre a necessidade de desenvolver as atividades do MIF baseadas em critérios e procedimentos científicos, dado que até então não se observavam tais quesitos, como o acidente de agosto de

³⁸ Os Boletins Informativos da gestão do ICMBio na Serra do Cipó vieram de modelo trazido por este pesquisador, do Parque Nacional do Descobrimento, sendo a sua implantação tendo iniciado no ano de 2011, quando compus a equipe da APAMP.

2016 demonstra. Ademais, pretendia-se aproveitar a prática para realização de pesquisas na área de conservação da biodiversidade, a exemplo de se averiguar condições climáticas e pedológicas, comportamento da evolução tanto do incêndio quanto da dinâmica sucessional da vegetação, aspectos sobre fauna, comparação de áreas, dentre outras situações. A recomendação é que se buscasse parcerias com Instituições de Ensino Superior, especialmente de profissionais com larga experiência no assunto.

A análise do Planejamento das Ações de Manejo Integrado do Fogo ICMBio Cipó-Pedreira (ICMBio 2022b) denota que o PMIF em questão passou a ter participação de parceiros da área acadêmica (no caso, UFMG), o que demonstra que o esforço depreendido anos antes ter sido válido, ao se ter efetivado a parceria em questão.

3.1.3.8 Plano de Manejo da APAMP – encarte 4: organizando os trabalhos

De acordo com ICMBio (2014, p. 3-4), o processo de planejamento para elaboração do encarte 4 do plano de manejo da APAMP ocorreu por etapas, abaixo resumidas:

1 - Os trabalhos do plano de manejo iniciaram em 2005, juntamente com os trabalhos de elaboração do Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra do Cipó, situação em que foram produzidos os encartes 1, 2 e 3.

2 - Em 2010 designou-se um Grupo de Trabalho – GT para elaborar o encarte 4 do Plano de Manejo da APAMP;

3 – A primeira ação do GT foi a retomada do funcionamento dos Conselhos Consultivos das duas UC, que estavam em inatividade desde 2009, tendo sido renovados em julho de 2011, visando construir um ambiente participativo para os procedimentos de elaboração do Plano de Manejo;

4 - Em sequência, é informado sobre uma Ação Civil Pública -ACP n. 8257-12.2011.4.01.3800, em que houve decisão judicial determinando que o órgão gestor da APAMP retomasse o processo de planejamento do Plano de Manejo e o finalizasse;

5 – É realizada uma alteração no GT no ano de 2012;

6 – Foram planejadas e realizadas, em 2012, 30 reuniões participativas nas principais localidades dos sete municípios que possuem área englobada pela APAMP, contando com a participação aproximada de 600 moradores, no total;

7 – Cada localidade indicou doze representantes, que se somaram a sete representantes dos executivos municipais e a 10 membros do Conselho Consultivo, que participaram da Oficina de Planejamento Participativo – OPP, realizada em fevereiro de 2013.

8 – A OPP resultou em recomendações dos participantes para a estruturação do zoneamento da APAMP que foi então debatido e consolidado pelo GT, resultando no encarte 4, este oficializado pela Portaria ICMBio n. 68, de 24 de junho de 2014.

3.1.3.9 Planejamento Estratégico da APAMP

Para proceder ao zoneamento da área da UC, primeiramente foi necessária uma reflexão sobre as motivações para se realizar isto bem como a forma como seria tanto planejado como executado tais intenções. Portanto, partiu-se, primeiramente, para o entendimento do que seria uma área de proteção ambiental – APA, cujas definições estão contidas na Lei 6.902/81, em Resolução CONAMA sobre o assunto (10/1988) bem como na Lei 9.985/2000 (SNUC) e no próprio Decreto que criou a APAMP (98.891/1990). Assim, como consta no encarte 4,

O SNUC definiu Área de Proteção Ambiental como “uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais”.

(...)

O Decreto de Criação da APA Morro da Pedreira (Decreto nº 98.891 de 26 de janeiro de 1990) versa em seu artigo 2º que a APA “além de garantir a proteção do Parque Nacional da Serra do Cipó e o conjunto paisagístico de parte do maciço do Espinhaço, tem por objetivo proteger e preservar o Morro da Pedreira, sítios arqueológicos, a cobertura vegetal, a fauna silvestre e os mananciais, cuja preservação é de fundamental importância para o ecossistema da região” (ICMBio, 2014b, p. 9).

A partir dos conceitos acima, o GT trabalhou na definição de quais seriam os objetivos da APAMP, que, refletindo a legislação citada, seriam a proteção e conservação da geosociobiodiversidade da área; garantir qualidade de vida para população local; contribuir para a proteção do Parque Nacional da Serra do Cipó e contribuir para a melhoria da gestão ambiental pelos municípios (ICMBio, 2014b, p. 9-10).

Por sua vez, para o alcance de tais objetivos, seria necessária uma gestão comprometida com tais propósitos, o que implica em um repensar a estrutura e dinâmica institucional, em um processo conhecido por modelagem organizacional. Tal processo foi facilitado pelo fato de o

ICMBio já ter, naquele tempo, realizado sua modelagem organizacional a nível macro. Por lógica, caberia as unidades descentralizadas espelharem tal modo de planejar e executar as ações dentro do modelo já praticado pela Instituição. Desta forma, a decisão do GT foi de modelar sua estrutura utilizando da mesma metodologia praticada pelo ICMBio a nível macro – a ferramenta denominada *Balanced Score Card* – BSC e, para colocar tal ferramenta em prática, adotar os princípios da Gestão voltada para Resultados³⁹.

Porém, ainda se fazia necessário, dentro da lógica do desenvolvimento do planejamento estratégico da gestão da UC, definir elementos centrais nesta metodologia, quer seja, a Missão Institucional e a Visão de Futuro. Por missão entende-se a declaração explícita da sua razão de existência, através da definição dos propósitos, princípios e compromissos fundamentais que regerão a atuação institucional. Desta forma, ao longo das diversas fases do planejamento do plano de manejo da APAMP, definiu-se a Missão desta UC como sendo:

Promover a conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, em especial os campos rupestres, contribuindo para o bem-estar social e atividades econômicas ambientalmente sustentáveis, por meio da gestão participativa do uso e ocupação do solo (ICMBio, 2014b, p. 11).

Por sua vez, a visão de futuro pode ser compreendida como sendo uma representação consensual de uma condição ideal altamente desejável e possível de ser alcançada em um prazo médio de cinco a dez anos. Assim, no processo participativo do planejamento do encarte 4 do plano de manejo da APAMP definiu-se a visão de futuro da UC como

Ser reconhecida como referência em sustentabilidade e conservação do patrimônio socioambiental, por meio de gestão participativa entre os diversos setores da comunidade (ICMBio, 2014b, p. 12).

A partir da identificação de elementos centrais no planejamento estratégico, como Missão Institucional, Visão e Objetivos, sob uma lógica matricial, elabora-se um mapa que facilite a leitura da estratégia que integra os fins e os meios para alcançá-los. Neste caso, é utilizada a ferramenta metodológica do *Balanced Score Card* – BSC. O mapa representa as

³⁹ Exatamente como tinha sido proposto no documento “Proposta de Reorganização da gestão APA Morro da Pedreira e ParNa Serra do Cipó”, apresentada em 2012.

escolhas da gestão, visando trazer organização suficiente para desenvolver os objetivos estratégicos, garantindo o alcance da visão de futuro e, conseqüentemente, cumprindo a missão institucional. Tal mapa, como já discutido, espelha o mapa da própria instituição. Ele é organizado tendo por base cinco perspectivas: sociedade e governo; beneficiários; processos finalísticos e de apoio; aprendizagem e inovação; recursos.

De acordo com ICMBio (2014b), as cinco perspectivas são elaboradas visando responder as seguintes perguntas:

sociedade e governo: para a APA Morro da Pedreira realizar a sua missão e alcançar a sua visão de futuro, que demandas da sociedade e governo devem ser por ela atendidas?

Beneficiários: para realizar sua missão, como a APA Morro da Pedreira deve cuidar dos seus beneficiários?

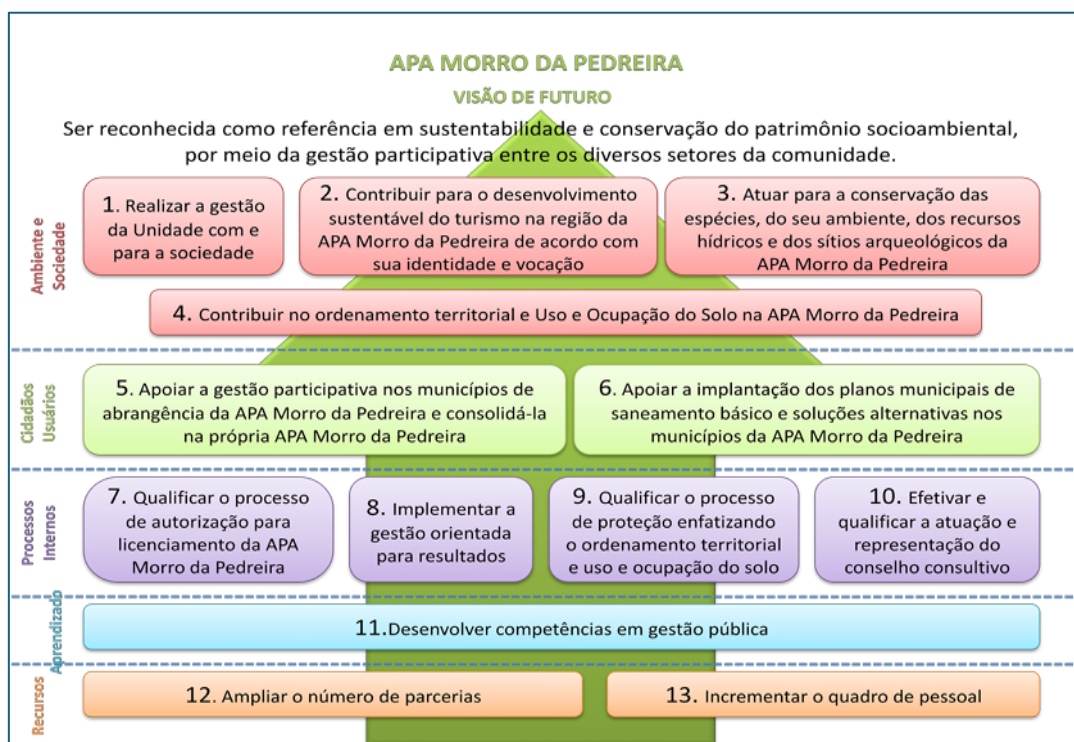
Processos internos: para cuidar das demandas da sociedade e governo e satisfazer seus beneficiários em quais processos a APA Morro da Pedreira deve ser excelente? Quais devem ser priorizados pela APA?

Aprendizado: para aprimorar seus processos prioritários, o que a APA Morro da Pedreira deve aprender e inovar para melhorar? Quais competências e quais tecnologias serão essenciais?

Recursos: para atingir seus objetivos e realizar sua missão, como a APA Morro da Pedreira acessará os recursos necessários? Como buscará sua sustentabilidade financeira? (ICMBio, 2014, p. 12-13).

O Mapa Estratégico da APAMP foi elaborado de maneira participativa, no âmbito das OPP, refletindo a síntese das discussões realizadas. Apresenta os objetivos prioritários da UC, em um médio prazo (cinco anos), dispostos em uma relação de causa – efeito (Figura 21).

Figura 21: Mapa Estratégico da Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira.



Fonte: retirado de ICMBio (2014b, p. 14).

Por sua vez, para colocar o planejamento estratégico representado pelo mapa acima, definiu-se que a APAMP seria organizada pela lógica da Gestão voltada para resultados. Esta, por sua vez, está baseada na metodologia PDCA, que envolve quatro diferentes etapas - Planejar, Desenvolver, Checar (monitorar), Avaliar, que são desenvolvidas de uma maneira cíclica, isto é, após realizar todas as quatro etapas, retorna-se à primeira etapa e continua o ciclo. A isto se denomina giro PDCA. A cada final de ciclo, com a checagem e avaliação, o que se faz é uma correção de rumos para se adequar ao planejamento ou mesmo alterações no planejamento, dadas as condições internas e externas influentes sobre o mesmo.

Baseado na lógica do PDCA, a gestão deve elaborar os programas de manejo, ou seja, organizar as atividades em um nível operacional. Nesta etapa, os objetivos estratégicos são desdobrados em resultados, indicadores, metas e atividades, fazendo realizar o plano de manejo. Foram definidos, nas OPP, os seguintes programas de manejo, que foram descritos com o nível de detalhamento comentado acima (ICMBio, 2014b, p. 16):

- programa de fomento ao ordenamento territorial
- programa de gestão participativa
- programa de comunicação e educação ambiental
- programa de administração e operacionalização
- programa de incentivo ao desenvolvimento local sustentável
- programa de qualidade ambiental
- programa de proteção
- programa de pesquisa e monitoramento

3.1.3.10 O processo de elaboração do zoneamento da APA Morro da Pedreira

Realizado o desenho da estratégia institucional para o alcance dos objetivos de criação da APAMP, fazia-se necessário, para tanto, elaborar o zoneamento da unidade, ou seja, a definição de áreas da UC com características próprias e que possuirão regras específicas de manejo. Por sua vez, devido ao fato de a APAMP ter, por Decreto, uma Zona de Vida Silvestre, identificada pela ocorrência da fitofisionomia campos rupestres (dentre outras áreas), na qual o grau de restrição para ocupação antrópica é de alta restrição, a definição sobre os limites exatos para a ocorrência dos campos rupestres era de extrema importância nos procedimentos. Entretanto, tal definição já estava dada pelo próprio Plano de Manejo, no encarte 3, de que os campos rupestres estariam presentes acima da cota de 900 m de altitude na face oeste e acima de 1.200 na face leste, sendo tal definição corroborada por parecer da Procuradoria Federal Especializada – PFE⁴⁰ (ICMBio, 2014b, 35-36).

Por sua vez, identificou-se na área delimitada da ZVS, situações de alterações antrópicas que descaracterizaram o aspecto prístino do campo rupestre, além de áreas com “ocupação antrópica consolidada”. No entendimento do gestor da APAMP, a ZVS não alcançaria estas

⁴⁰ A Procuradoria Federal Especializada – PFE é uma estrutura de outra instituição – Advocacia Geral da União (AGU). Sua função, neste caso, é assessorar as demais instituições a observarem, no planejamento e execução de seus atos, o arcabouço jurídico cabível. Os servidores da AGU (no caso, PFE) são advogados públicos que atuam no aconselhamento jurídico dos demais entes, como no caso do ICMBio. Para saber mais consultar o site da PFE/ICMBio: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/procuradoria-federal-especializada#:~:text=funda%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAblicas%20federais.-,Miss%C3%A3o,da%20legalidade%20e%20com%20cidadania.>>>.

áreas por já estarem descaracterizadas e, portanto, deveriam ser excluídas desta zona. Feita consulta à PFE, que corroborou o entendimento do gestor, ficaram excluídas da ZVS aquelas áreas de campo rupestre que estavam com certo grau de antropização ou com ocupação humana consolidada (ICMBio, 2014b, p. 37).

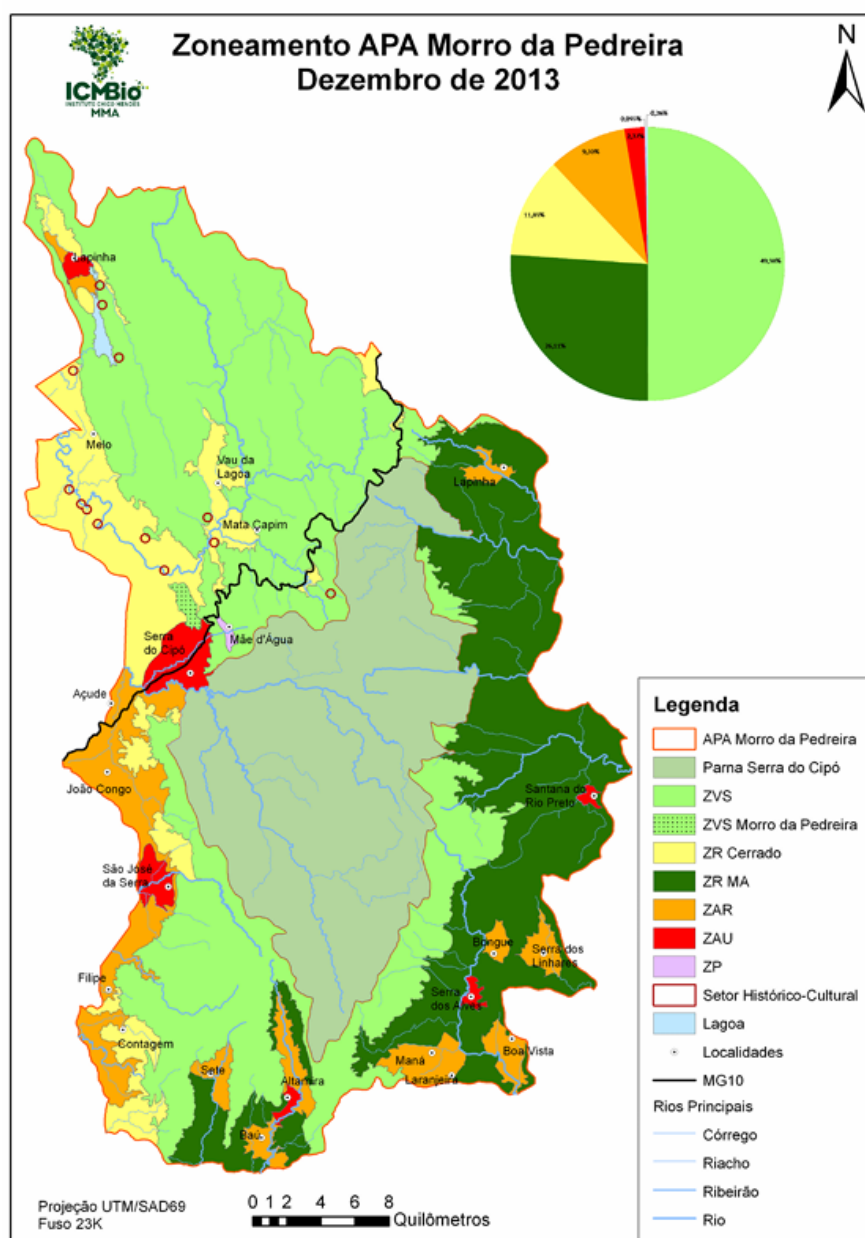
A partir das conceituações acima, o GT passou a identificar outras situações que pudessem auxiliar no planejamento do zoneamento, situação na qual foram destacadas as áreas urbanas ou urbanizadas, áreas rurais, áreas com características histórico-culturais e a ocorrência da malha viária. Ademais, haveria de ser considerada a diferença dos biomas, com a ocorrência da Mata Atlântica na face leste e o do Cerrado na face oeste da cadeia montanhosa do Espinhaço, onde a APAMP está inserida. Desta forma, identificou-se e delineou-se as Zonas de Agrupamento Urbano – ZAU (ICMBio, 2014b, p. 46-47).

Passo seguinte foi a identificação e delimitação das zonas rurais típicas (na mata atlântica e no cerrado), sendo estabelecidas a Zona Rural do Cerrado - ZR-CE e Zona Rural da Mata Atlântica - ZR-MA (ICMBio, 2014b, p. 44-45). Por sua vez, identificou-se também zonas rurais que já possuíam certas características urbanas, porém com predomínio da paisagem rural, que foram denominadas Zonas de Agrupamento Rural – ZAR (ICMBio, 2014b, p. 49). Outras áreas com características diferenciadas das demais citadas estavam relacionadas à presença de sítios históricos culturais, a exemplo da presença de vestígios arqueológicos e também áreas com a presença das vias públicas. Dado o caráter reduzido de tais áreas, foram caracterizadas como sendo o Setor Histórico-cultural – SHC e o Setor das Vias Públicas – SVP (ICMBio, 2014b, p. 51; 56).

Por fim, constatou-se a existência de uma área com características muito singulares perante as demais zonas já identificadas. Trata-se de área localmente conhecida por “Mãe D’Água”, um empreendimento de parcelamento do solo designado “Sítios de Recreio Bosque do Sol”, aprovado em 1979 pelo INCRA, de responsabilidade da Empresa Imobiliária Chapéu do Sol. Nesta área chegou a ocorrer implantação parcial da área, com a ocupação de 14 lotes, entre 1979 e 1996. A área do empreendimento que não foi ocupada foi classificada como Zona de Vida Silvestre. Para a área ocupada, a solução dada pelo GT foi a criação da Zona Provisória, que, por estar envolvida em disputa judicial, há de se observar primeiramente o deslinde da

situação, momento em que será possível readequar a área a alguma das zonas já definidas (ICMBio, 2014b, p. 57). O mapa do zoneamento pode ser visualizado na Figura 22.

Figura 22: Mapa do zoneamento da Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira.



Fonte: retirado de ICMBio (2014b, p. 59)

3.1.3.11 Algumas considerações sobre o Plano de Manejo da APAMP – encarte 4

Um dos pontos críticos em discussão pela equipe estava posto no fato de que a APAMP trazer, por Decreto, a existência de uma Zona de Vida Silvestre que, como visto, era extremamente restritiva quanto à ocupação humana, sendo uma de suas caracterizações a presença de campos rupestres. Definir com exatidão os limites de ocorrência dos campos rupestres era um desafio. No Plano de Manejo do PNSC, cujos encartes 1, 2 e 3 são comuns para a APAMP também, utiliza-se o critério de cota altimétrica para a ocorrência dos campos rupestres, definindo, para a face oeste do maciço do Espinhaço na área de ocorrência das duas UC em questão, a cota de 900 metros. A questão que estava posta pelo analista ambiental que chefiou a APA entre 2009 e 2011 residia sobre a legalidade do Decreto, dado que este estava se sobrepondo ao direito de propriedade. A questão foi explicitada no memorando APAMP 52/2009, de 04/09/2009, direcionado à Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, PFE:

Objetivando uma maior segurança jurídica na proposição e formulação do Plano de Manejo da APA Morro da Pedreira, vimos solicitar a análise e manifestação da Procuradoria Federal Especializada do ICMBio quanto a previsão legal do texto de criação da APA Morro da Pedreira (ICMBio, 2012).

A resposta da PFE se deu em 01/10/2009, através do Parecer nº 242/PFE/ICMBio/2009:

Outrossim, entendemos que não cabe aos órgãos da Administração Pública descumprir o arcabouço legal e jurídico, no caso o Decreto nº 98.891/60, ora vigente e protegido pelo inc. III, do art. 225, da Carta Magna, sob o entendimento de que estaria, em tese, violando norma constitucional ou legislação ordinária, cabendo tal missão, se existente, ao Judiciário, sob provocação dos interessados.

Portanto, dando vigência às disposições do Decreto nº 98.891/1990, a rigor, o Plano de Manejo é suficiente para disciplinar as limitações e forma de uso das unidades de conservação. Considerando a informação de que há o aumento da pressão pelo parcelamento do solo nas áreas de campo rupestres, é importante que o ICMBio, adote maior cautela e efetivas ações, visando coibir novas construções, impondo as cominações previstas no Decreto nº 6.514/2008 (ICMBio, 2012).

Importante frisar que o referido Parecer acima citado foi aprovado pelo Procurador Chefe Nacional à época, em 14/10/2009. Mesmo com tal posicionamento da Procuradoria Federal Especializada – PFE junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, houve a abertura de novo processo administrativo sobre o assunto, no ano de

2010, que culminou em nova consulta junto a PFE, naquele momento sob responsabilidade de novos procuradores. Tratava-se de caso prático, onde uma proprietária de terreno localizado na APAMP solicitava autorização para construção de residência unifamiliar, no âmbito do processo ICMBio 02128.000079/2010-48. Através do Parecer 1072/10, a procuradora Federal Especializada do ICMBio/IBAMA, que subscreve o documento opina

pelo indeferimento do pedido de autorização, uma vez que nos termos do encarte 2.2 do Plano de Manejo do Parna Serra do Cipó e APA Morro da Pedreira a propriedade está integralmente inserida na formação denominada “campos rupestres”, objeto de especial proteção da Unidade de Conservação, nos termos dos artigos 10 e 11 do Decreto nº 98.891/90 (ICMBio, 2012).

É interessante também destacar o seguinte trecho do parecer da Procuradoria acima citado:

Cumpre registrar, inicialmente, que essa PFE não possui competência para determinar o conceito de campos rupestres (tanto porque foge às suas funções – assessoria jurídica – quanto por desconhecimento do assunto, afeto ao corpo técnico da Autarquia” (ICMBio, 2012).

De posse da negativa, a proprietária entrou com pedido de indenização junto à Coordenação Regional do ICMBio em Lagoa Santa, que remeteu à análise da PFE. A consulta, reformatada pela chefia da APAMP, versava sobre a possibilidade de se poder construir não exatamente no campo rupestre prístino, mas, em local com alguma alteração antrópica ou que não se caracterizasse como o campo rupestre típico. Alterada a pergunta, também a resposta da Procuradoria foi outra, conforme conta no Parecer nº 546/2010/AGU/PFE/ICMBio, datado de 31/08/2010:

Desse modo, o entendimento do Chefe da APA, se faz pertinente quando alude à concessão de autorização de edificação, desde que se faça em campos gramíneos secos, arenosos ou pedregosos, em uma área de baixa declividade (ICMBio, 2012).

É interessante destacar também que, diferentemente da Procuradora que explicitamente se recusou a debater a questão técnica, por não ser de sua competência, tal não foi o entendimento do Procurador que assina o Parecer 546/2010, como se pode ver no texto transcrito do seu Parecer:

Acerca da possibilidade de autorização de edificação de residência unifamiliar em área de campos rupestres, buscou-se em estudos científicos a delimitação do que poderia ser considerado como tal, para então chegar a um entendimento (ainda que este possa ser diminuído ou ampliado em razão de pesquisas científicas mais aprofundadas sobre o assunto) (ICMBio, 2012). grifo nosso.

A história acima está exposta na Nota Técnica APA Morro da Pedreira 015/2012, datada de 12/03/2012, estando arquivada na UC. Destaca-se que, apesar de toda a discussão junto à PFE sobre a possibilidade de se poder ou não construir edificações, em campos rupestres localizados em áreas particulares, apenas o último parecer, justamente o favorável ao pleito, que embasa o Parecer da PFE ICMBio citado no encarte 4 do Plano de Manejo da APAMP. Através deste entendimento, áreas de campos rupestres que foram modificadas/antropizadas, mesmo que já sob o manto legal do Decreto criador da APA, desde 1990, foram, exatamente por terem descaracterizado o local, excluídas do que se considera zona de vida silvestre e, portanto, liberadas para serem ocupadas.

Dito de outra forma, aqueles que não respeitaram o decreto da APA e realizaram atividades antrópicas (como a ocupação), foram agraciados com a liberação das áreas para continuarem seu processo de ocupação. Aqueles proprietários que respeitaram o Decreto criador da APA e não modificaram o ambiente, foram “punidos” com sua inserção na zona de vida silvestre, situação em que se mantém a proibição de modificação da área por qualquer tipo de atividade. De acordo com o que consta no Plano de Manejo da APAMP,

Dando continuidade ao processo de delimitação da Zona de Vida Silvestre, após o estabelecimento dos limites de ocorrência de campos rupestres, foram identificadas sobre esse território as áreas antropizadas ou com agrupamento populacional consolidado.

Os regramentos específicos para a Zona de Vida Silvestre, que são postos pelo Decreto de Criação da APA Morro da Pedreira, objetivam proteger habitats predominantemente conservados e evitar e controlar a intervenção antrópica nos ecossistemas associados aos campos rupestres e ao “Morro da Pedreira”. Diante disso, entendeu-se que a aplicação destes regramentos específicos sobre as áreas que já tenham sido alteradas não alcançaria seus propósitos. Este entendimento foi corroborado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, por meio do Parecer nº 754/2012/PFE/ICMBio.

Assim, decidiu-se no processo de zoneamento, pela exclusão das áreas já identificadas cuja atividade humana gerou descaracterização da vegetação nativa, com predominância de espécies exóticas sobre as espécies nativas ou alterações substanciais na cobertura vegetal nativa (ICMBio, 2013, p. 37).

Cabe lembrar que a definição acima utilizada, quer seja, campo rupestre que foi alterado não pode ser considerado zona de vida silvestre, contraria outros dois posicionamentos da PFE que foram ratificados no âmbito daquela instituição – Advocacia Geral da União (AGU), preteritamente ao último posicionamento buscado. Porém, apesar de existirem três posicionamentos da PFE sobre as possibilidades de se poder ter usos diretos sobre os campos rupestres da APA, sendo dois desfavoráveis e um favorável, apenas aquele que era favorável a tais usos foi levado para ser discutido no GT e oficinas participativas de elaboração do Plano de Manejo da APAMP.

Em uma breve análise do zoneamento da APAMP, destaca-se a questão da Zona de Vida Silvestre. Como visto, trata-se de uma área, localizada em áreas privadas, com alto grau de restrição de ocupação, podendo ser comparada a uma Zona Intangível das Unidades do Grupo de Proteção Integral, ou seja, áreas em que a prioridade é a preservação da biodiversidade, sendo os usos permitidos apenas aqueles voltados à pesquisa científica, sob determinadas condições. A questão posta, é se realmente existe validade no Decreto da APAMP ao estabelecer tal grau de restrição em propriedades particulares, ao ponto de inviabilizar seu uso pelos proprietários.

A reflexão começa a ganhar corpo quando se compara a política ambiental posta no caso da APAMP e PNSC: a ZVS possui área de aproximados 50 mil hectares, o que equivale a praticamente a 1,5 área do PNSC. Dito de outra forma, é como se nos arredores do PNSC existisse uma área pouco menor do que a de dois PNSC voltada exclusivamente para a preservação ambiental. Se considerar apenas a Zona Intangível – ZI do PNSC, a ZVS equivale a aproximadas 634 ZI. Indo ainda mais a fundo na reflexão: se o próprio Parque Nacional da Serra do Cipó, uma unidade do Grupo de Proteção Integral, possui um zoneamento que lhe permite usos diversos, a exemplo de construção de sede administrativa, alojamento de pesquisadores e casa do chefe, zonas que se permite turismo, incluindo usos com bicicletas, cavalos e charretes, por que uma propriedade privada, em uma unidade do grupo uso sustentável, não poderia utilizar nada de sua área? Ainda mais, não uma propriedade, mas centenas delas, em uma área muito maior do que a do próprio PNSC?

3.1.3.12 Planejamento Estratégico das duas UC

A partir das discussões que ocorreram durante a elaboração do Plano de Manejo da APAMP, ocorreram ações para a discussão do planejamento integrado das duas UC, tendo ocorrido inclusive a entrada na equipe de servidora voltada para esta finalidade, dado sua formação no tema de Gestão para Resultados e Planejamento Estratégico, realizada em cursos na ACADEBIO (NEXUCS, 2015). Houve uma aproximação gradativa do tema da integração da gestão, tendo iniciado com a padronização de uma atuação conjunta primeiramente no quesito administrativo, ao se realizar a uniformização de uma série de procedimentos, da gestão de frota, passando pela gestão documental e demais assuntos relacionados. A continuidade dos trabalhos evoluiu para a definição do Planejamento Estratégico Integrado, com estabelecimento de visão, missão e mapa estratégico das unidades (SANTANA; SILVA, 2014).

Realizados os esforços acima, a gestão do PNSC e da APAMP publicam, no Boletim de Serviço do ICMBio n. 08, de 21/02/2014, diversas normativas que oficializam a gestão integrada das duas UCs, com integração das equipes e dos planejamentos. São estabelecidas as áreas temáticas da gestão, com definições e associações com os objetivos estratégicos traçados para as duas unidades, bem como a definição de servidores responsáveis por estas áreas temáticas (ICMBio, 2014c).

A partir dos atos acima, as duas UC dão início à elaboração, implantação, implementação, acompanhamento e avaliação do planejamento estratégico, com utilização das metodologias de gestão voltada para resultados e PDCA (Planejar, Desenvolver, Checar e Avaliar), a qual se dá em ciclos de gestão, denominados “giro PDCA”. O planejamento foi realizado para o período 2014 – 2018⁴¹(ICMBio, 2016b). Neste novo planejamento, percebeu-se que, apesar de a APAMP e o PNSC possuírem cada qual o seu mapa estratégico, era necessário a elaboração de um mapa estratégico unificado para as duas UC, o qual foi elaborado àquela época (Figura 23).

⁴¹ Conforme Nota Técnica 3 do referido processo (SEI 10489095).

Figura 23: Mapa estratégico unificado das unidades de conservação Parque Nacional da Serra do Cipó e Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira.



Fonte: retirado do “Relatório de Avaliação e Atualização do Planejamento Estratégico ICMBio Cipó-Pedreira” ICMBio (2018).

Neste período (2013 - 2016), foi realizada a pesquisa de Santos (2016). Já o quadro de servidores ao final de 2016 era composto por 5 servidores lotados no PNSC e 6 lotados na APAMP.

3.1.4 Período 2017 – 2022

3.1.4.1 Alterações na equipe

Mais uma vez ocorre alteração na chefia, que passa, a partir de 2018, a ser única, ou seja, apenas um chefe para as duas UC. Mantém-se o padrão de indicação política/administrativa da chefia, sem utilização de critérios para seleção e sem abertura de edital de concorrência, como se faz para diversas outras UCs, sendo que o cargo é ocupado pela chefe da APAMP que já estava em exercício. Entretanto, em 2019, ocorre nova troca de chefia,

também baseado no critério indicação. A chefia que assume é oriunda de Unidade do ICMBio do Estado do Espírito Santo, mantendo o padrão de não ser do local/região. Porém, já em 2020, ocorre nova troca de chefia, sendo assumida por servidora do Ministério do Meio Ambiente que compunha a equipe, provisoriamente, desde 2018, quando veio acompanhar cônjuge. Com relação à equipe, também se mantém o padrão de novas entradas e saídas de servidores. Um pequeno núcleo de servidores mantém-se estável no local.

3.1.4.2 Autorização de serviço de passeios de charretes no PNSC

No início da década de 2010, o PNSC adquiriu cinco charretes para apoio ao uso público da UC, sendo que seriam utilizados semoventes pertencentes à própria UC no funcionamento do serviço (tração animal). Entretanto, não houve continuidade a tal demanda sendo que, apenas em 2016 é que as discussões retornaram, porém, já sob o formato de parceria com comunidade local, que forneceria os animais de tração bem como seriam os próprios condutores. A proposta foi construída sob conceitos de Turismo de Base Comunitária – TBC e de parceria, onde as partes, devidamente respaldadas por instrumentos jurídicos cabíveis, iriam, paulatinamente, desenvolver competências gerenciais adaptadas ao contexto específico do caso. Dentre situações propostas, estava a possibilidade da organização comunitária parceria participar de atividades da gestão como contrapartida, a exemplo de monitoramento da biodiversidade, manutenção de trilhas, dentre outros, da mesma forma que o ICMBio poderia atuar no fortalecimento do coletivo social sob várias frentes, a exemplo de boas práticas de sustentabilidade (Ambiental, Social e Governança – questões ASG). A atividade entrou em operação no ano de 2018 (ICMBio, 2018c).

3.1.4.3 Serviços de transporte aquaviário de passageiros

Em 2020 foi realizado chamamento público para credenciamento de interessados em realizar a prestação de serviços de transporte aquaviário de passageiros para fins turísticos no PNCS, em trecho do Rio Cipó localizado no interior da UC, de aproximados 5 km, tendo resultado na seleção de uma pessoa física e três pessoas jurídicas que atenderam aos requisitos do que estava estabelecido no edital. Faz-se o destaque para as obrigações adicionais,

constante do Edital para credenciamento 01/2020 (ICMBio, 2020b), que possuem estreita relação com discussões realizadas no âmbito do processo autorizativo das charretes:

7. DAS OBRIGAÇÕES ADICIONAIS

7.1. A Autorização para a prestação do serviço de transporte aquaviário no Parque Nacional da Serra do Cipó fica condicionada a realização de 05 (cinco) dias de serviço por ano no interior do Parque, sem remuneração, de algumas das atividades listadas neste item:

I – Educação ambiental, com a condução de alunos, professores e demais colaboradores;

II - Confecção e manutenção das estruturas de apoio necessárias à execução da atividade, como local de atendimento ao turista, estrutura de ancoragem e atracadouro e de armazenamento das canoas;

III – Mutirões de limpeza, manutenção de estradas de acesso, e sinalização referente a atividade;

IV – Possibilitar horas embarcadas e espaços na embarcação para os servidores do ICMBio, ou terceiros a serviço do Instituto, se deslocarem, monitorarem ou realizarem vigilância da unidade de conservação;

7.2. A validação da realização das atividades será realizada pela unidade de conservação (ICMBio, 2020b).

3.1.4.4 Termo de Compromisso com famílias do Vale do Retiro (interior do PNSC)

Ao final do ano de 2018 a gestão do NGI Cipó Pedreira celebra assinatura de Termos de Compromisso junto a famílias do Vale do Retiro, no interior do PNSC. Pode-se dizer que se trata de importante avanço, tanto para a gestão da UC quanto para a comunidade que, desde a criação da UC, passou por pressões diversas para sua saída, tendo sido as únicas famílias que permaneceram vivendo no interior do PNSC após a regularização fundiária da área. A história da construção deste instrumento pode ser vista em Mendes (2022) e em Apoloni e Araújo (2019).

Entretanto, para compreender as raízes históricas desta iniciativa, que remontam a várias outras histórias em outros tempos e espaços do ICMBio, há de se voltar no tempo e no espaço, situação em que se faz necessário recorrer ao recurso autobiográfico (com utilização da narrativa em primeira pessoa). Sendo uma história à parte, esta se encontra detalhada no Apêndice 1.

Os acontecimentos posteriores à assinatura dos termos estão descritos em Apoloni e Araújo (2019) e remetem aos desafios de se praticar um novo tipo de gestão dentro de um

Parque Nacional, situação em que o ambiente cultural, de ambos os lados, influi consideravelmente para o andamento dos trabalhos.

3.1.4.5 Pandemia

Em decorrência da pandemia, ocorreu o fechamento da visitação nas Unidades de Conservação, incluindo o PNSC, em março de 2020. A partir de julho de 2020, após terem sido elaborados protocolos de atuação, que envolveu situações diversas, a exemplo de situações a serem observadas na prestação dos serviços autorizados (aluguel de bicicletas, passeios de charrete, cavalo e caiaques), planejou-se a reabertura gradual da UC. Para tanto, utilizou-se das definições contidas no Plano de Manejo sobre número máximo de visitantes/atrativo/dia, estabelecendo-se, inicialmente, um limite de 50% da capacidade.

Desta forma, para as Portarias do Retiro e Portaria Areias, o limite diário de visitantes passou a ser de 150. Posteriormente, já nas fases de reabertura total, o limite passou para 100% do que prevê o Plano de Manejo, portanto, o que resultou, na prática, na autorização de 250 visitantes/dia/portaria. Tal limitação se manterá até a atualidade (2025) (ICMBio, 2020c).

3.1.4.6 Reestruturação do Núcleo de Gestão Integrada Cipó-Pedreira

Em 2017 o ICMBio adota, formalmente, em sua estrutura regimental, a figura dos Núcleos de Gestão Integrada – NGI (BRASIL, 2017). De forma a se adequar a esta norma, é oficializado em 20/12/2017, o Núcleo de Gestão Integrada Cipó-Pedreira através da Portaria ICMBio 848/2017, publicada no Diário Oficial da União – DOU, Seção I, n. 244, de 21/12/2017. De acordo com a norma publicada,

Art. 2º São objetivos gerais do ICMBio Cipó-Pedreira:

- I- o alcance de maior eficácia e efetividade na conservação da biodiversidade protegida e no uso sustentável dos recursos naturais no território do ICMBio Cipó-Pedreira; e
- II- o alcance de ganhos gerenciais advindos da gestão em escala, da maior especialização das ações gerenciais, da melhor expressão das complementaridades funcionais das UC integrantes e da adoção de uma abordagem ecossistêmica na gestão do conjunto das áreas protegidas; e
- III- o fortalecimento socioambiental da região de forma a garantir um ambiente socialmente igualitário e ecologicamente balanceado (ICMBio, 2017b).

Durante o ano de 2018, a estratégia 2014-2018 passou por avaliação envolvendo equipe do NGI e comunidades e, de acordo com o relatório produzido sobre a avaliação, concluiu-se que

Foram várias lições aprendidas no processo e registrada, contudo, merecem destaque:

- Que participar do processo trouxe amadurecimento para a equipe gestora, contudo, foi um processo que gerou desgastes.

- Que é necessário investimento nas relações interpessoais da equipe gestora, para melhorar a comunicação, diminuir a descentralização na chefia, diminuir a reatividade dos membros diante das divergências de ideias e valores e melhorar a atuação em equipe.

- Que mudanças frequentes da equipe e chefia podem comprometer o desenvolvimento pensado, como também muitas mudanças metodológicas durante o processo

- Que a gestão abandonou o planejamento estratégico durante sua execução, contudo manteve-se organizando a gestão operacionalmente, e isso foi também importante.

- Que a ausência de indicadores e metas comprometeu profundamente o acompanhamento da gestão, inclusive facilitou perder o foco no estratégico.

Consideramos que a grande melhoria incorporada no processo foi:

- Possibilitar a construção do planejamento comunitário, incorporado pelos Conselhos e também incorporado pela equipe gestora, que fortalece relevantemente a gestão participativa do ICMBio Cipó-Pedreira (ICMBio, 2018a⁴²).

De acordo com ICMBio (2016b), na mesma oficina que avaliou o planejamento do período 2014-2018, planejou-se o período 2018-2022. Verificou-se a necessidade de novas conceituações sobre Missão, Valores, Objetivos e mesmo um novo mapa estratégico, de forma a refletir a mudança na estratégia da gestão, que agora se dava de forma unificada entre as duas UC. Desta forma, definiu-se que a Missão e a Visão de Futuro do Núcleo de Gestão Integrada Cipó-Pedreira, para o ciclo de 2018 a 2022 seriam:

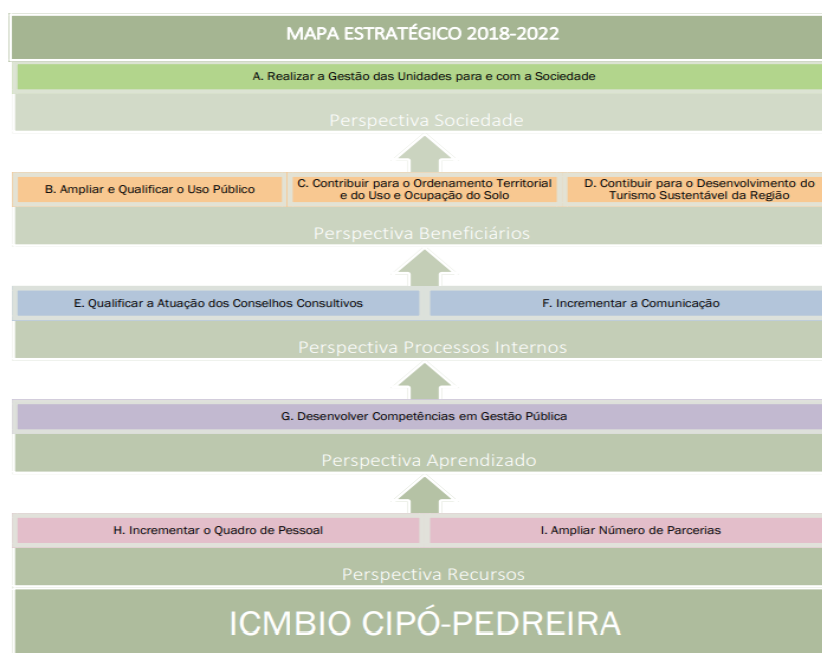
Missão: “Promover a gestão, em conjunto com a sociedade, para a conservação do patrimônio natural e cultural da região da Serra do Cipó”.

Visão de Futuro: “Ser reconhecido por uma gestão participativa que favoreça o ordenamento territorial e o desenvolvimento das comunidades envolvidas com o turismo de natureza” (ICMBio, 2018a. p. 17).

⁴² Disponível através de consulta ao Relatório SEI nº 4260079, podendo ser acessado junto ao processo ICMBio 02128.013618/2016-02.

Também foi elaborado novo mapa estratégico, agora unificado para as duas unidades de conservação, representadas no Núcleo de Gestão Integrada Cipó-Pedreira (ICMBio, 2018a, p. 18) - Figura 24.

Figura 24: Mapa Estratégico do NGI Cipó-Pedreira 2018-2022.



Fonte: Retirado do “Relatório de Avaliação e Atualização do Planejamento Estratégico ICMBio Cipó-Pedreira ICMBio (2018a).

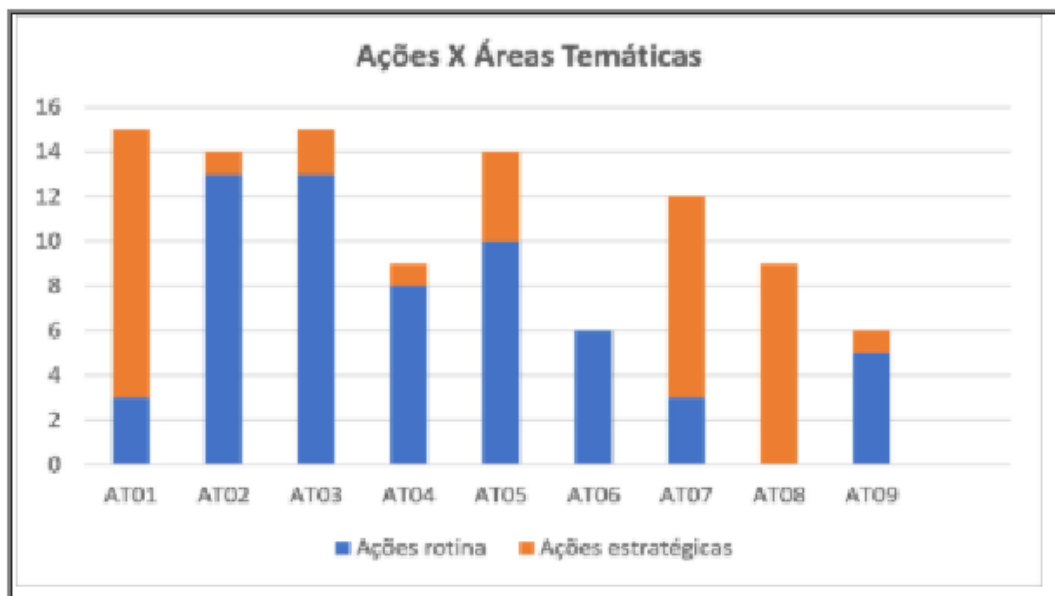
De acordo com o documento “Nota Técnica 3” (ICMBio, 2016b), há uma grande diferença entre os mapas estratégicos dos dois períodos (2014-2018; 2018-2022), sendo que no primeiro tem-se um foco maior em processos voltados à finalidade das UCs de conservar a biodiversidade e sítios arqueológicos, ao passo que no segundo, o quesito gestão participativa passa a ter mais visibilidade.

Dentre ações realizadas pela gestão do NGI Cipó Pedreira nos anos entre 2019 e 2022 foram citadas as readequações de procedimentos de autorizações no âmbito do licenciamento ambiental bem como em processos autorizativos voltados ao uso público; renovação do conselho gestor que também foi unificado; aprovação do Regimento Interno do NGI,

estruturando a gestão em nove áreas temáticas (AT): AT 01 - Planejamento, coordenação e monitoramento da gestão e acompanhamento dos conselhos das UCs; AT 02 - Gestão de meios e administração de pessoal; AT 03 - Fiscalização; AT 04 - Manejo Integrado do Fogo; AT 05 - Gestão do conhecimento e monitoramento da biodiversidade; AT 06 - Regularização fundiária e consolidação territorial das UCs; AT 07 - Gestão do uso público, negócios e serviços ambientais; AT 08 - Educação ambiental e apoio ao desenvolvimento socioeconômico das populações residentes; e AT 09 - Licenciamentos, autorizações e ordenamento da ocupação territorial. Por fim, já em 2022, foi realizada a definição dos responsáveis por cada área temática (conforme documento “Nota Técnica 3”, disponível em ICMBio (2016b)).

Em avaliação ao ciclo 2020-2021, realizada na Oficina de Planejamento Gerencial Integrado do NGI Cipó-Pedreira, foram feitos diversos apontamentos sobre a execução do planejamento ocorrido no período analisado. O planejamento tinha sido desmembrado em 164 ações, sendo 58 destas tidas como prioritárias. Destaca-se a existência de praticamente 40% de ações do planejamento receberem o *status* de não iniciadas, havendo indicativos de possível retirada (do planejamento). Por outro lado, 15% das ações foram dadas como concluídas; mesma porcentagem para *status* “em execução” e 22,5% foram dadas como ações contínuas em execução. Após revisão das ações, com exclusão de determinadas ações, o planejamento ficou com 100 ações, sendo 61 de rotina e 39 consideradas estratégicas. A distribuição dessas ações por áreas temáticas foi então representada graficamente (Figura 25).

Figura 25: Distribuição das ações do planejamento estratégico do NGI Cipó Pedreira por Áreas Temáticas.



Fonte: Retirado de: Relatório nº. 1/2022 (SEI 10368507), disponível em ICMBio (2016b).

Em sua síntese, o Relatório nº. 1/2022 (ICMBio, 2016b) conclui que

Essa avaliação se alinha ao diagnóstico do SAMGe⁴³, que demonstrou que a ocorrência de incêndios florestais é o principal fator de pressão sobre os objetivos de conservação e recursos e valores das UCs gerenciadas pelo ICMBio Cipó-Pedreira. No entanto, apesar disso, poucas são as ações consideradas como estratégicas na AT04. Quando se analisa o mapa estratégico (Figura 1), fica clara a opção estratégica, que no momento da sua construção, foi entendido pela equipe que deveria recair mais em ações de gestão socioambiental.

Nesse sentido, o monitoramento da execução do plano de ação fornece importantes subsídios para a tomada de decisão. As informações permitem constatar os esforços da equipe, dimensionar a demanda e a divisão do trabalho entre os servidores. Entretanto, apesar desses valores, apenas o monitoramento da execução não permite avaliar os impactos que a execução/ou não da ação representa para o atingimento do resultado esperado.

⁴³ Sistema de Análise e Monitoramento da Gestão – SAMGe, ferramenta desenvolvida pelo ICMBio e aplicada nas UCs federais desde 2015, permitindo a análise geral da gestão da UC. O Sistema é aplicado em ciclos anuais e baseia-se no preenchimento de dados em uma ferramenta online. Para saber mais, acessar: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/areas-protetidas/gestaodeucs/samge>

Possivelmente, há a necessidade de um melhor dimensionamento sobre o que se espera como resultados. E para isso, a construção de métricas (indicadores e metas) são instrumentos indispensáveis para o aprimoramento da gestão, de modo a verificar se os resultados das ações, independente da Área Temática, perpassam pelos objetivos da gestão (ICMBio, 2016b).

Sugeriu-se que para as próximas avaliações do planejamento do NGI Cipó Pedreira, se dê atenção a metodologias de planejamento de áreas protegidas de padrão internacional (IUCN), baseada em primeiramente definir os alvos de conservação, sendo em sequência elencadas as principais pressões sobre estes alvos e, por fim, as estratégias para minimizar os efeitos. Exemplificou-se a questão com uma possível maior atenção à elaboração do Planejamento do Manejo Integrado do Fogo – PMIF, dado que se reconheceu que os impactos dos incêndios são deletérios para uma ampla gama de objetivos estratégicos e que a minimização das consequências se dá por meio de ações coordenadas de vários aspectos da gestão no território.

Destaca-se que para o período, ocorreram incêndios de grandes proporções nos anos de 2019 e 2020, onde a área queimada do PNSC, para os dois períodos, aproximou da metade da área da UC (Figura 19). Como síntese avaliativa do longo processo pelo qual a gestão integrada entre APAMP e PNSC vem passando desde início da década de 2010, é feita a seguinte colocação pela equipe responsável pelo monitoramento do planejamento estratégico do NGI Cipó Pedreira (no ano de 2022):

Isto posto, de maneira sintética, pode-se dizer que a gestão das UCs vem passando por aprimoramento da organização do trabalho, mais notadamente desde 2011, marcado por três momentos:

Momento 1 - de experimentação: compreendido entre 2011 e 2013, com a elaboração do planejamento operacional integrado.

Momento 2 - de prototipagem: compreendido entre 2014 e 2018, marcado pela implantação de instrumentos da Gestão para Resultados (planejamentos estratégicos; modelagem/melhoria de tarefas da área administrativa; organização do modelo gestão em áreas temáticas; e a formalização de normativas de funcionamento).

Momento 3 - de consolidação: de 2018 até atualmente, com a pleno entendimento da equipe sobre os benefícios de organizar as atividades em processos e de acompanhar um planejamento (ICMBio, 2016b).

Neste período (2017 – 2020) são realizadas na região as pesquisas de Souza, L. (2017); Amaral (2018) e Lopes (2019). O quadro de servidores do NGI ao final do período é composto por nove servidores.

3.2 Apresentação da metodologia para realizar a leitura integrada das pesquisas realizadas na Serra do Cipó/MG abordando a relação turismo e organização espacial

3.2.1 A utilização da codificação temática enquanto ferramenta metodológica do estudo de caso

Como já discutido, uma das metodologias utilizadas nesta tese foi a de optar por utilizar de dados secundários para a caracterização da influência do ecoturismo na Serra do Cipó desde os anos 2000, de forma a minimizar a influência que a vivência do pesquisador no local possa exercer tanto sobre a origem quanto as análises dos dados utilizados na pesquisa. Dentre as inúmeras possibilidades de se realizar um estudo de caso, conforme debatido em Yin (2010), a pesquisa fará uso do recurso codificação temática, que busca identificar padrões recorrentes (temas) nos dados analisados. A técnica envolve a identificação de códigos no conjunto de dados analisados, seu posterior agrupamento em categorias específicas (padrões), que serão tratados como temas, o que permite a análise e interpretação teórica.

A origem dos dados, como já discutido, são, em sua maioria, pesquisas de pós-graduação realizadas no âmbito do Grupo Integrado de Pesquisas do Espinhaço – GIPE. A análise integrada destas pesquisas fará utilização da metodologia de Milton Santos de buscar interpretar a organização espacial por meio de categorias de análise. Trata-se, desta forma, da aplicação do conceito de codificação temática através das categorias de análise do espaço propostas por Milton Santos. Tais categorias visam ser eixos temáticos por onde analisar de forma integrada a grande quantidade de dados gerados pelas pesquisas, haja visto que cada uma delas tratou de traçar um panorama sobre a influência do turismo na organização espacial da Serra do Cipó, em diferentes tempos, escalas e contextos. Buscar retirar de todas as pesquisas realizadas um panorama unificado sobre a temática em estudo, é um esforço de apreensão da totalidade e que irá exigir cindi-la em suas partes constituintes.

De acordo com Santos, as categorias de análise geográfica tornam este processo da cisão mais inteligíveis, ao dar ao geógrafo as ferramentas certas para compreender o todo em eterna reconstrução, evitando-se perder em infindáveis análises dos elementos desconectados. Nas palavras do autor,

A coerência interna é obtida através da separação de categorias analíticas que, por um lado, dêem conta da respectiva superfície do real, própria a tal fração do saber e, por

outro lado, permitam a produção de instrumentos de análise, retirados do processo histórico. Os conceitos assim destacados devem, por definição, ser internos ao objeto correspondente, isto é, ao espaço, e ao mesmo tempo constitutivos e operacionais (SANTOS, 2006, p. 12).

Ao longo de sua obra, Milton Santos desenvolveu algumas categorias de análise do espaço, que normalmente são apresentadas em pares dialéticos. Para os fins desta tese, serão utilizadas as seguintes categorias para fazer a leitura integrada das pesquisas do GIPE: fixos e fluxos; forma-função; estrutura-processo; horizontalidades – verticalidades; lugares luminosos e opacos; homens lentos e velozes; espaço - tempo; centros – periferias; tecnosfera e psicosfera; circuitos de operação da economia superior e inferior. Esta forma Miltoniana de se estudar um fenômeno geográfico, centrada em análises do espaço-tempo-escala, levará em conta também outras concepções de objeto de pesquisa em geografia (além do espaço), tais como território, paisagem, lugar, região, temas também presentes na obra de Milton Santos.

Abaixo será realizada uma breve descrição destas categorias, de forma a possibilitar o entendimento da leitura integrada das pesquisas consultadas, objeto do assunto do próximo capítulo.

3.2.2 Categorias Miltonianas de análise do espaço

3.2.2.1 Forma-Função; Estrutura-Processo

Para Milton Santos, Forma é o aspecto visível de uma coisa, referindo-se a um arranjo ordenado de objetos e, por isso, revela um padrão de ocorrência. Está relacionada à aparência física dos objetos e sua disposição espacial. As formas são dotadas de finalidades-funções (SANTOS, 2014, p. 69). Assim como descrito para os objetos, a forma possui sua significação, seu valor, atribuído pelo seu uso social no presente. Formas passadas podem estar presentes, a que Santos denomina de “rugosidades”, tema já tratado na metodologia.

Por sua vez, Função “sugere uma tarefa ou atividade esperada de uma forma, pessoa, instituição ou coisa” (SANTOS, 2014, p. 69). Portanto, é a função que dá significado à forma. Sendo de cunho social, a função pode variar de acordo com o tempo, com o contexto, com as necessidades do momento. Há, portanto, uma relação causa-efeito entre a forma e a função.

Já a categoria Estrutura é definida como a organização interna e as relações entre os elementos do espaço, revelados pela forma, para que um dado propósito seja alcançado. A estrutura, em Milton Santos, seria a própria totalidade que se realiza em funções por meio de formas. Sua percepção se daria de forma implícita, tal qual seria a estrutura social ou econômica de uma sociedade, por exemplo.

Por fim, a categoria Processo é a ação contínua que transforma a estrutura ao longo do tempo, do passado para o presente e rumo ao futuro, estando relacionada a movimento, mudanças e transformações. É esta categoria que traz dinamismo às demais categorias. Processo, quando subdividido em durações que priorizam determinados aspectos, gera momentos que contextualizam uma dada realidade/estrutura social.

Para Milton Santos, Forma-Função; Estrutura-Processo devem ser compreendidas de forma integrada, onde uma categoria influencia na outra e vice-versa e estas por sua vez vão conformando o espaço.

3.2.2.2 Psicosfera e Tecnosfera

No contexto da globalização e do domínio cada vez mais crescente do ideário neoliberal hegemônico, Milton Santos trouxe as categorias de análise espacial relacionada tanto à idealização desta identidade quanto de sua materialidade. Assim, tecnosfera alude ao conjunto de elementos técnicos que artificializam o espaço ao passo que a psicosfera está associada ao reino das ideias, crenças e paixões que moldam a percepção e a ação humana no mundo. Portanto, enquanto a tecnosfera é o mundo dos objetos, a psicosfera é a esfera da ação. Como os demais pares dialéticos já apresentados, aqui também tecnosfera e psicosfera são compreendidas entrelaçadas.

Citando Ana Clara Ribeiro Torres, o autor argumenta que

a psicosfera consolida a base social da técnica e a adequação comportamental à interação moderna entre tecnologia e valores sociais e é por isso mesmo que a psicosfera apoia, acompanha e, por vezes, antecede a expansão do meio técnico-científico (SANTOS, 2006, p. 172).

Estes dois conceitos ganharam ainda mais relevância na atualidade, onde existe uma digitalização e um uso algorítmico dos territórios, nos quais as próprias pessoas agora são além de consumidoras, também mercadorias e dados. Dados estes que adquiriram proporções

consideráveis e que auxiliam cada vez mais no aprofundamento do controle das ações nos territórios, regiões, lugares e mundo. Modificam-se relações de produção, de trabalho, de relacionamento entre pessoas, instituições e nações.

Toda esta digitalização e algoritmização do mundo, ou seja, toda esta tecnosfera necessita de ampla base de infraestrutura, seja na forma de antenas, celulares, cabeamentos, centrais de dados, energia e demais componentes. Por sua vez, este novo modo de ver, ser e estar no mundo digitalizado exige tanto conquista quanto treinamento dos usuários/colaboradores. É neste ponto em que a psicosfera age, convencendo, entranhando desejos, vontades, convencendo os usuários-mercadorias. E como trazido por Ana Clara Ribeiro Torres, a psicosfera geralmente se antecipa à tecnosfera, de modo a tanto minar resistências quanto conquistar mentes e corações.

3.2.2.3 Fixos e Fluxos

A categoria “Fixos” refere-se a uma leitura do espaço que remete aos elementos fixados em seus lugares, que permitem ações que irão modificar o próprio lugar, recriando condições ambientais e/ou sociais (SANTOS, 2006, p.38). Já os “Fluxos” são o resultado direto ou indireto das ações e atravessam ou se instalam nos fixos, tanto modificando estes quanto sendo modificados pelos mesmos também.

Também devem ser percebidos e analisados de forma conjunta e indissociável, auxiliando na percepção da realidade geográfica. Para a exemplificação da aplicação destes conceitos nesta tese, usa-se novamente os condomínios fechados, que, em si, são os fixos. Por sua vez, estes, juntamente a outros fixos que são trazidos no processo de urbanização, como as estradas e meios de comunicação, permitem o fluxo não só físico dos turistas, mas também o fluxo do capital gerado no lugar para os centros financeiros. Isto se dá, por exemplo, com a aplicação do dinheiro da venda destes espaços privados valorizados.

3.2.2.4 Horizontalidades e Verticalidades

A partir da discussão de como os lugares se organizam, Milton Santos aborda a questão de fatores condicionantes de tal organização, porém, sob a lógica de integração funcional e integração territorial. Parte o autor do conceito de espaço banal, espaço de todas as pessoas, empresas e instituições, algo que possa ser descrito como um sistema de objeto animado por um sistema de ações. No caso, busca o autor categorias que respondam pela inseparabilidade do “funcional” e do “territorial” (SANTOS, 2006, p. 191).

De acordo com Santos, as segmentações presentes no espaço sugerem ao menos dois recortes que respondam pelos arranjos espaciais. Por um lado, há extensões formadas por pontos que se agregam sem descontinuidade, sendo as Horizontalidades. De outro lado, há manchas/pontos no espaço que mesmo separados uns dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia. No caso, seriam as Verticalidades. O espaço seria a justaposição destes elementos, em interação.

Santos exemplifica horizontalidades sendo uma fábrica propriamente dita, ao passo que a verticalidade estaria representada em outros momentos deste empreendimento, a exemplo da circulação, distribuição e consumo (SANTOS, 2006, p. 192). Usa o autor da expressão “solidariedades organizacionais” para determinar em qual escala se está tratando a organização espacial: se em uma solidariedade mais local (horizontalidades) ou se em escalas a nível regional, nacional e mundial (verticalidades).

Santos enfatiza que as verticalidades criam uma rede de atuação entre os lugares, de modo a assegurar a coesão do processo produtivo. As verticalidades seriam vetores de uma racionalidade hegemônica, criando ambientes obedientes e disciplinados. Seriam, portanto, externas ao local. De acordo com o autor, o momento atual configura-se para uma união vertical dos lugares, de forma a atender interesses hegemônicos. Para isso, as forças verticais provocam uma desestabilização dos lugares para trazer uma nova conformação que atenda aos seus próprios interesses.

Por sua vez, as horizontalidades seriam o palco onde se encontram as finalidades impostas de fora juntamente com aquelas localmente geradas. As horizontalidades guardam, por assim dizer, um potencial latente de alternativas às imposições das verticalidades. Horizontalidades seriam, por esta ótica, as forças que já se encontram atuando no nível local.

3.2.2.5 Local, Regional, Global

A distinção da escala em que determinado fenômeno é apreendido pelo geógrafo é um tema central nas análises Miltonianas. Traça então o autor uma série de considerações sobre o tema, que envolvem discussões dialéticas, principalmente quando se aborda o fenômeno em escalas mais próximas do lugar. Assim, Santos expõe que tanto o lugar pode ser visto como uma região como o contrário também, citando as grandes cidades para exemplificar esta dialeticidade (SANTOS, 2006, p. 90). Porém, o lugar tem um assento especial na teoria da análise geográfica de Milton Santos, sendo definido como o depositário final, obrigatório, do evento (SANTOS, 2006, p. 93).

Entende-se que ao abordar a questão da análise do espaço pelo viés desta categoria (local, regional, mundial), faz-se isto pelo uso intrínseco da escala. E isto está relacionado ao evento em análise, seja econômico ou político ou cultural bem como do emissor deste evento. Desta forma, eventos mundiais se originam nos grandes centros do poder como o Fundo Monetário Internacional. Assim, a escala de origem do evento tem o que ver com a força do seu emissor. Portanto, a nível de um Estado ou Município, as forças emanadas por estes possuem alcance limitado e se dão em conjunto com os vetores de transformação emanados pelas escalas mundiais. O que se vê na prática é a superposição de eventos nas diferentes escalas (SANTOS, 2006, p. 99-100).

Santos ainda apresenta a contextualização do conceito “Região” na geografia, entendendo que em sua epistemologia foi válido até certo ponto. Isto se refere ao período em que determinadas áreas da superfície terrestre eram moldadas basicamente por forças locais, dando a estas áreas singularidades com relação a outras áreas. A isto se denominou de regiões, conceito muito utilizado na geografia como objeto de análise no início do século XX.

Entretanto, o autor afirma que, com a globalização, as diferenças entre estas “regiões” foram drasticamente diminuídas pelo uso dos territórios que fizeram as forças hegemônicas, imputando forças uniformizadoras (de costumes, finanças, políticas, artes, etc.). Por outro lado, a própria globalização trouxe rearranjos mundiais relacionados à produção e circulação de produtos (mesmo o capital), o que suscitou uma reconformação geral em termo de regiões. Tais regiões, mesmo que com tempos de duração e dimensões diferentes, ainda devem ser consideradas nas análises geográficas (SANTOS, 2006, p. 165).

Trazendo em perspectiva as conceituações acima, cabe ao pesquisador delinear metodologicamente seus entendimentos e a base utilizada para isto. Isto porque, a depender da situação, o local pode ser um bairro, uma cidade ou mesmo uma extensão maior, como o seria o caso de Unidades de Conservação na Amazônia. Ao mesmo tempo, estes mesmos lugares podem se comportar como uma região e serem compostos de vários lugares, a depender do recorte utilizado (classificados de acordo com a existência ou não de certos atributos ambientais ou sociais, por exemplo).

Um ponto crucial de análise reside no fato das interrelações entre o Global e o Local. Santos compreende que ambos se influenciam mutuamente, apesar de ter de se considerar os tempos atuais, globalizados, onde os pulsos hegemônicos têm tido influência considerável sobre os lugares. Uma forma de se analisar estas três escalas de apreensão da realidade (local, regional e global), na tentativa de se buscar entender a organização espacial é trazida pelo autor:

O mundo aparece como primeira totalidade, empiricizada por intermédio das redes. É a grande novidade do nosso tempo, essa produção de uma totalidade não apenas concreta, mas, também, empírica.

A segunda totalidade é o território, um país e um Estado- uma formação socioespacial-, totalidade resultante de um contrato e limitada por fronteiras. Mas a mundialização das redes enfraquece as fronteiras e compromete o contrato, mesmo se ainda restam aos Estados numerosas formas de regulação e controle das redes.

O lugar é a terceira totalidade, onde fragmentos da rede ganham uma dimensão única e socialmente concreta, graças a ocorrência, na contiguidade, de fenômenos sociais agregados, baseados num acontecer solidário, que é fruto da diversidade e num acontecer repetitivo, que não exclui a surpresa (SANTOS, 2006, p. 182).

3.2.2.6 Lugares luminosos e lugares opacos

Dado que existem áreas de interesse do capital para realizar determinada atividade lucrativa convivendo com áreas de parques investimentos públicos e privados (a exemplo de UCs, Terras Indígenas, Quilombolas) suscita-se a dúvida sobre a valorização dos lugares. Santos e Silveira (2006, p. 264), discutindo sobre este tema, a partir da diferenciação dos territórios sob a ótica das técnicas, propuseram o conceito de lugares luminosos para aqueles que acumulam maiores densidades técnicas e informacionais. Devido a esta característica, possuem maior poder de atração do capital, bem como outras variáveis como tecnologias e organização. Seriam locais que passariam a ser mais bem enxergados pelo capital como oportunidades de investimento e mesmo adaptados ao modo de ser capitalista.

Da mesma forma, à medida em que vão sendo cada vez mais transformados pelo capital, ficando cada vez mais densos em tecnologias, infraestruturas e se adequando às formas e funções hegemônicas, vão se “iluminando” cada vez mais para a sociedade neoliberal, sendo assim, vistos com mais facilidade tanto para negócios quanto para usufruto do “*Homo economicus*”.

Por sua vez, aqueles espaços com pouca ou nenhuma inserção das formas capitalistas predominantes, seriam os espaços opacos. Seriam, portanto, desprezados pela doutrina hegemônica capitalista, ao menos para aquele dado momento. Entretanto, justamente por não estarem na mira do capitalismo, os lugares opacos acabam por abrigar possibilidades alternativas de desenvolvimento fora do padrão hegemônico.

Lugares luminosos podem passar a perder seu brilho, como seria o caso de atividades que já esgotaram o que tinha para ser explorado (ex: mineração) e, por vezes, isto pode levar à opacidade do lugar. O contrário também é verdadeiro, quando um lugar até então opaco passa a chamar a atenção por dado motivo (seja um atrativo turístico ou um novo mineral, como as terras raras). Neste caso, a opacidade do lugar vai dando lugar a toda estruturação que o leva a fazer parte da grande rede mundial do neoliberalismo e todas suas consequências. Gradativamente este lugar vai recebendo formas com suas funções específicas, cujos fixos vão garantindo os fluxos de matéria, energia e capital para os centros do poder, mesmo que a nível periférico.

3.2.2.7 Tempos lentos, Homens lentos / Tempos velozes, Homens velozes

Para Milton Santos (2006), à medida em que os lugares vão se transformando, se iluminando, adequando-se para participar da rede neoliberal, também a velocidade das transformações acelera-se. Passa-se a ter novas medidas de tempo, cada vez mais curtas. Acelera-se a vida, os fluxos, o próprio tempo. Nestes espaços mais velozes, também o cidadão é acelerado em seu ritmo, em suas expectativas, nas relações com o outro e com o próprio mundo. Vive-se, nestes locais luminosos (com diferentes graus de luminosidade) a época da instantaneidade, do agora, do ultrarrápido, que inclusive é propagandístico.

Entretanto, ao mesmo tempo que acelera, prende, limita. Isto se dá pela extrema associação a este modelo único de ser/estar, que direciona interesses e modos de pensar/agir.

Se “cai a internet”, restringe-se as opções. Se há falha na transmissão da energia, há bloqueios gerais.

Por sua vez, naqueles lugares opacos, desdenhados pelo capital, que pode ser um lugar na cidade ou toda uma região, incluindo aí países, os tempos dos fluxos são outros. Nestes tempos e lugares lentos, também há o ser humano lento, porém, no sentido de não estar vibrando na frequência hegemônica ou, lento somente em relação ao tempo rápido (SANTOS, 2006, p. 184). Portanto, traz o mesmo plasticidades diversas. Estas se expressam nos diversos meios de pagamento, de deslocamento, de relacionamento e de estar no mundo. Pode-se exemplificar com o caderninho de anotações de dívidas dos clientes em vendas do interior; nos quintais agrícolas, com rodas de conversa ao céu aberto, com o livro impresso, dentre tantas outras formas não digitais e de rápido acesso e instantaneidade.

Trazendo o debate sobre lugares luminosos/opacos e seus tempos, Milton Santos afirma:

À cidade informada e às vias de transporte e comunicação, aos espaços inteligentes que sustentam as atividades exigentes de infraestruturas e sequiosas de rápida mobilização, opõe-se a maior parte da aglomeração onde os tempos são lentos, adaptados às infraestruturas incompletas ou herdadas do passado, os espaços opacos que, também, aparecem como zonas de resistência. É nestes espaços constituídos por formas não atualizadas que a economia não hegemônica e as classes sociais hegemônicas encontram as condições de sobrevivência. E nessas condições que as grandes cidades do Terceiro Mundo são, por um lado, rígidas na sua vocação internacional e, por outro, são dotadas de flexibilidade, graças a um meio ambiente construído que permite a atuação de todos os tipos de capital e, desse modo, admite a presença de todos os tipos de trabalho (SANTOS, 1994, p. 39).

3.2.2.8 Circuitos de operação da economia inferior e superior

A partir da conceituação dos lugares opacos e luminosos, pode-se adentrar nesta outra categoria, dado que ambas são convergentes e complementares. No primeiro caso, fica claro que o modo da sociedade se postar nos territórios, via capitalismo do tipo neoliberal, provoca grandes desigualdades sociais. Estas, por sua vez, são territorializadas com suas estruturas completamente dispares com relação à composição espacial, como visto.

Tal dualidade de configuração espacial se faz presente também na forma como a economia se apresenta em ambas as partes, sendo que Milton Santos identifica a ocorrência de dois circuitos da economia: o circuito inferior, típico dos locais menos favorecidos da cidade

(o equivalente aos espaços opacos) e o circuito superior, associado aos locais mais valorizados (equivalentes aos espaços luminosos).

O autor assim definiu ambos os circuitos:

O circuito superior originou-se diretamente da modernização tecnológica e seus elementos mais representativos hoje são os monopólios. O essencial de suas relações ocorre fora da cidade e da região que os abrigam e tem por cenário o país ou o exterior. O circuito inferior, formado de atividades de pequena dimensão e interessando principalmente às populações pobres, é, ao contrário, bem enraizado e mantém relações privilegiadas com sua região (SANTOS, 2004, p.11).

Em dialeticidade com o par fixos e fluxos, pode-se compreender o circuito da economia superior como sendo dotado de estruturas (fixas) como bancos, sistemas financeiros, equipamentos periféricos que permitem o comércio, as relações bancárias e comerciais dentro de padronizações definidas e implantadas por normas advindas do poder central do capital. Toda esta estrutura fixa permite o fluxo regulado do capital desde a criação do valor e da extração da mais valia até a condução destes excessos para os devidos locais receptores das riquezas, seja uma Bolsa de Valores ou o Tesouro Nacional de algum país.

Por outro lado, o circuito da economia inferior seria dotado de mecanismos mais diversos, com maior plasticidade de expressão, fora de padrões internacionais estabelecidos. É o caso do comércio em pequena escala, por vezes invisíveis à economia tradicional. Até mesmo a produção das mercadorias e serviços se dá por utilização branda de capital, muitas vezes associadas à certa criatividade de seus operadores.

3.2.2.9 Espaço e Território: Território usado e Território praticado

Saquet e Silva (2008), abordando a evolução conceitual de alguns temas da geografia em Milton Santos, demonstram que a própria definição do que venha a ser território passou por diferentes concepções na obra do autor. Citam os autores a definição clássica de território herdada de décadas passadas, onde o termo remetia a uma área delimitada e constituída pelas relações de poder do Estado. Tal concepção acaba por se mostrar muito reduzida, pois desconsidera a existência e a atuação de vários atores neste mesmo “espaço”.

Esta concepção, de certa forma, ainda se faz presente em muitas atuações institucionais, quando delimita-se uma certa área e as coloca sob o manto do Estado, tal qual como ocorre com

muitas Unidades de Conservação. Esta postura acaba por desconsiderar todos aqueles que já estavam naquele território, utilizando-o.

Saquet e Silva (2008) demonstram que o território é constituído por relações de poder por grupos sociais que territorializam suas atividades em uma dada área delimitada, e esses territórios podem ser construídos e desconstruídos ao longo do tempo. Sendo o espaço a totalidade, o território então seria uma fração deste. O território, portanto, seria o uso dado pelos humanos, em determinada área, que transforma o meio ambiente, dando-lhes um conteúdo técnico e social.

O território é usado, praticado, reconfigurado por diferentes grupos e, não raro, estes diferentes grupos se territorializam de maneira imbricada. O território usado, portanto, trata-se de um espaço dinâmico no qual a dimensão material está associada a dimensão social, onde aspectos como cultura e práticas cotidianas se manifestam em infraestruturas visíveis na paisagem. Tal é o conceito utilizado por Haesbaerth (2004a) ao entender que o território “desdobra-se ao longo de um continuum que vai da dominação político-econômica mais ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou ‘cultural-simbólica’”.

Haesbaerth (2004a) comenta ainda que tanto o território, quanto a territorialização, devem sempre ser compreendidos à luz das relações de poder entre os diversos atores que o constroem, sejam estes indivíduos, Estado, Igreja, empresas. Neste ponto, há de se ressaltar então os interesses que estariam por trás do controle que se quer ter sobre determinado território, por determinado ator.

Importante nesta discussão é trazer a diferença entre território e territorialidade, sendo esta última, além de incorporar a dimensão política do poder, diz respeito também às relações econômicas e culturais. Isto se deve ao modo como as pessoas utilizem a terra, se organizam no espaço e como dão significação ao lugar (HAESBAERTH, 2004a).

Este é um ponto crucial nas discussões sobre ecoturismo nesta tese: buscar entender se o ICMBio tem compreendido as UC enquanto parte de múltiplos territórios localmente estabelecidos a gerações e importantes para o sentido de vida das comunidades locais, ou se, ao contrário, desconsidera tudo e implanta seu planejamento considerando apenas seu ponto de vista. Será preciso, portanto, problematizar o que as práticas espaciais têm a dizer sobre o uso

dos territórios pelos diferentes atores do ecoturismo e se isto se aproxima ou afasta de preceitos da sustentabilidade.

3.2.2.10 Paisagem não é o espaço

Definido o conceito de espaço e de como sua leitura deve se dar, é necessário esclarecer que paisagem não é o espaço, uma confusão frequente quando se aborda o espaço geográfico. Paisagem, se refere aos elementos naturais e artificiais que fisicamente caracterizam uma área (SANTOS, 2006, p. 61). Espaço seria tais formas mais a vida que as anima.

A paisagem seria então um sistema material, portanto, imutável por si só. Já o espaço é um sistema de valores, que se transforma permanentemente. A paisagem seria transtemporal, onde coexistem objetos passados e presentes. Já o espaço é um presente, pois resulta da intrusão de uma sociedade nessas formas-objeto. Os objetos não mudariam de lugar, mas de função, com novas significações dadas pela sociedade que ali se faz presente no momento. Santos (2006) apresenta o seguinte exemplo para distinguir espaço de paisagem:

Uma casa vazia ou um terreno baldio, um lago, uma floresta, uma montanha não participam do processo dialético senão porque lhes são atribuídos determinados valores, isto é, quando são transformados em espaço. O simples fato de existirem como formas, isto é, como paisagem, não basta. A forma já utilizada é coisa diferente, pois seu conteúdo é social. Ela se torna espaço, porque forma conteúdo (SANTOS, 2006, p. 71).

No contexto desta tese esta discussão será retomada mais a frente, quando se discutirá uma diferenciação entre um turismo de paisagem de um turismo situado. Adiantando um pouco a discussão, a percepção comunicada de que o turismo em determinada UC se reduza àquela queda d'água ou outra paisagem cênica, seria um “turismo de paisagem”. Por si só já demonstra uma pobreza conceitual nas discussões que se poderia realizar, acaso se enxergasse o espaço, o sistema indissociável de objetos e ações. Neste caso, seria um “turismo territorial”, situado. Zaoual (2006) traz o conceito de Sítios Simbólicos de Pertencimento, que estariam dentro desta ótica de turismo territorial e será mais à frente abordado.

3.3 As transformações socioespaciais provocadas pelo Turismo na Serra do Cipó

3.3.1 As transformações do lugar pela atividade turística

Moura (2000), assim como Oliveira (2002) retratam as diversas alterações do espaço na Serra do Cipó que foram ocorrendo no tempo que foram alterando a paisagem, as estruturas, a propriedade, as relações, o comércio. Gontijo (2003), além de corroborar os pesquisadores citados, demonstra como diferentes culturas já passaram pela Serra do Cipó, cada uma com suas técnicas e deixando suas marcas.

Gontijo cita desde o povo de Luzia que perambulava pela região há cerca de dez mil anos atrás, passando pelos indígenas do tronco Macro-Jê, até bandeirantes, sesmeiros, negros escravos e alforriados, mineradores de pedras preciosas, religiosos. Tudo isto, de certa forma, confluiu na antiga vila de Cardeal Mota e demais localidades próximas, que permaneceram de certa forma isoladas do restante até a década de 70. Há um pouco de todos estes grupos nas antigas vilas, seja na forma de construir, no traço físico das pessoas, na antiga igreja, no nome dos lugares, nas trilhas ancestrais utilizadas continuamente até a atualidade, em formas de plantar, de preparar alimentos e até na forma de cuidar de doenças.

Ferreira (1999) comenta em suas memórias como era a ocupação do alto da Serra do Cipó até a década de 80, com inúmeras famílias estabelecidas no local a gerações, praticando seus saberes culturais e promovendo trocas em antigas rotas de tropeiros. A mesma situação é descrita por Cláuver (2011) para a região de Lapinha da Serra em época semelhante. Entretanto, de acordo com Moura, Oliveira e Gontijo, o Espaço Cipoense, outrora território abrigo de descendentes de bandeirantes, escravos, sesmeiros e posseiros de longa data foi cedendo lugar ao território recurso do capitalismo-turismo. Tal mudança, que já vinha ocorrendo lentamente desde a década de 70, se acelerou dos anos 80 para frente, onde pousadas, restaurantes, lojas, pistas de ciclismo, segundas residências, postos de abastecimento e outros ocupam os lugares das antigas propriedades, casas, áreas comunitárias e mesmo trilhas de perambulação dos animais domesticados.

Diversas foram as maneiras pelas quais o turismo foi incentivado e facilitado na Serra do Cipó. Ferreira (2010) debate a importância de alguns destes vetores de penetração turística, tendo a implantação das rodovias importante papel. Outrora caminhos rurais de pouca

trafegabilidade, aos poucos tais estruturas foram tendo melhorias em seus traçados e pavimentação. O asfaltamento da rodovia MG 010, entre as décadas de 90 e 2010 levou a uma aceleração dos processos de modificação do ambiente já em voga.

3.3.2 Urbanização e convergência das formas

A urbanização ganha destaque em todas as pesquisas consultadas, especialmente no tocante à implantação de loteamentos, com alteração profunda nas características da região. A partir de conceitos Lefbvrianos, de explosão da cidade debatidos em Laschefski e Zhouri (2019), entende-se a disseminação socioespacial do tecido material da sociedade urbana para além dos limites da cidade. Tal é o caso da reorganização dos lugares turísticos, que, passando pela onda das segundas residências, deixa de apresentar suas diversidades de práticas espaciais e vai as transformando em “paisagens homogêneas”, características da urbanização voltada a atender o *Homo turisticus* (mais à frente se debate este termo).

Esta homogeneidade dos locais turísticos pode ser compreendida como um fenômeno espacializado, quer seja, com a expressão do ecoturismo em diferentes locais, estes tendem a se modificar tendenciando a um padrão espacial. Esta convergência das formas, por pressão ambiental, existe no meio natural e é caracterizada na biologia pelo fenômeno da “Convergência Adaptativa”, a exemplo das formas fusiformes de classes tão distintas de animais como moluscos, peixes e mamíferos aquáticos. Portanto, há de se falar em uma certa convergência adaptativa para locais sob influência do ecoturismo.

Moura (2000, p. 32) relata como o mesmo processo de reestruturação do lugar para atender os turistas, por ele constatado em 1999 na Serra do Cipó, se deu em locais tão diversos como Jericoacoara (Ceará), Porto de Galinhas (Pernambuco), litoral do Descobrimento (Bahia), Chapada dos Guimarães (Mato Grosso), São Tomé das Letras e Milho Verde (Minas Gerais).

Trata-se de práticas espaciais que vão homogeneizando o espaço e que, de certa forma, aproximam-se do que Corrêa (1992) chama de “reprodução da região produtora”. Este conceito alude a uma categoria de análise espacial onde o autor a define como o processo contínuo de garantir que as condições necessárias para a produção econômica sejam mantidas e renovadas em um determinado espaço.

Apesar de Corrêa ter analisado isto para a indústria do fumo e como esta molda a produção rural de onde se instala, propõe-se aqui sua utilização para entender os processos formativos dos locais turísticos. Da mesma forma com que a paisagem ao redor da indústria fumageira converge para uma homogeneidade, também os locais turísticos seguem este caminho para acomodar as exigências da atividade, seja onde esta estiver localizada. Trata-se, portanto de compreender que as formas carregam funções e que processos concatenados estruturam a realidade.

3.3.3 Fixos- fluxos; forma-função; processos – estrutura

Ao se analisar a semelhança entre lugares turísticos como os descritos por Moura, é comum observar pequenos núcleos urbanos onde se concentram diversas infraestruturas (fixos) voltadas a atender o fluxo do *Homo turisticus*, com ruas enfeitadas e dezenas de lojas e estabelecimentos ofertando comodidades.

O turismo tanto traz novos objetos fixos, como no caso daqueles relacionados a telecomunicações (antenas, aparelhos, afiações) ou mesmo arquiteturas modernas, como também se apropria e ressignifica antigos objetos geográficos. Tal seria o caso das antigas trilhas por onde a comunidade local se deslocava e promovia encontros e trocas, que passou a servir de trilha de travessia turística ou a antiga sede da fazenda que se transforma em pousada (BRAGA, 2011).

Outro exemplo comum na Serra do Cipó foi a reconfiguração de edificações, a exemplo da derrubada de antigas casas para aproveitar os esteios de madeira de lei em pisos de varandas, por exemplo⁴⁴. Antigos abrigos de montanha utilizados para manejo do gado no inverno, são transformadas em abrigos de pernoite em travessias de unidades de conservação (ICMBio, 2009).

Já com relação aos fluxos, estes são essenciais para tanto tornar possível a chegada do turista, como seu trânsito por entre localidades. Mas, fluxo também diz respeito a comunicações

⁴⁴ Como foi empiricamente observado por este pesquisador ao longo de vários anos enquanto analista ambiental na região da Serra do Cipó/MG. Algumas destas situações inclusive vieram de constatações de utilização destas madeiras para acabamentos em residências localizadas em Condomínios fechados na região.

e finanças. Por isso fixos e fluxos são um par dialético, onde um necessita do outro e vice-versa. Locais turísticos costumam se readequar para garantir os diversos fluxos, situação em que fixos associados ao deslocamento (aeroportos, estradas) são implantados e melhorados continuamente, da mesma forma que o são os fixos associados aos sistemas de internet, telefonia celular e rede bancária. Braga (2011) traz análises sobre os fixos e fluxos da Serra do Cipó e sua utilização diferenciada por turistas e pessoas do local, citando inclusive que atrativos mais visitados (fluxos) eram aqueles providos de maior infraestrutura (fixos).

Há de se falar então da importância dos objetos geográficos, aqui compreendidos em um sentido alargado, para muito além de apenas formas na paisagem, abrangendo tudo aquilo que possa vir a alterar o uso do espaço por determinada sociedade. Uma lei ou mesmo uma propriedade são considerados objetos geográficos, assim como um lago ou uma floresta. É o seu uso, por determinada comunidade, que demonstrará como o espaço é transformado.

É neste ponto que se deve ter em mente que objetos geográficos possuem formas e estas intrinsecamente carregam funções. Em si, foi um ato intencional, racional, que levou a produção de determinada forma, tal qual o caso de uma área dotada de atributos naturais que inicialmente pode ter sido manejada por uma sociedade para se colher subprodutos da fauna e flora e mesmo manejar áreas para cultivos/pastagens. Usos mais recentes podem dar a esta forma (área natural/rural) outros usos, como a preservação, na forma de uma Unidade de Conservação, o que, em si, é a história de tantas unidades de conservação existentes no país.

Os exemplos dados acima denotam como a forma pode mudar de função, a depender de quais usos as sociedades dão aos mesmos. Isto traz o conceito implícito de valores sociais. O exemplo da derrubada da casa velha visando aproveitar os esteios demonstra isto para o caso específico do turismo: para os antigos moradores, o que valia era a habitação, o abrigo contra as intempéries diversas e o local de se criar a família. Os antigos esteios da casa, feitos de madeira “de lei”, tinha a clara função estrutural, visando garantir a estabilidade da casa. Porém, esta casa antiga não tinha nenhuma função para os turistas, pois estava fora de seus padrões de habitação. Por sua vez, os esteios passam a ter outra função: o de dar a determinada parte da casa moderna, aquele ar de “Casa Grande” e assim, externar aos demais, valores hierarquizados.

Por sua vez, Oliveira (2002) já demonstrava àquela época como alterações na legislação possibilitaram alterações na forma como se entendia e praticava o ordenamento territorial do

lugar serra do cipó. As alterações, segundo o pesquisador, vieram beneficiar processos de urbanização através da facilitação do licenciamento dos loteamentos. Em momento posterior, Cardoso (2008) demonstrou que este processo de estruturação do local já tinha evoluído para outras dimensões, a ponto de os interessados nesta venda de solo buscarem alterações no Plano Diretor do Município. Santos (2016) demonstra como a influência de grupos defensores deste tipo de urbanização já se fazia presente nas discussões até mesmo do Plano de Manejo da APA Morro da Pedreira.

3.3.4 Horizontalidades e verticalidades

A se considerar as discussões acima, tem-se que, com o turismo, as formas vão sendo transformadas / ressignificadas para novas funções, relacionadas a atender os anseios do turista. Quando as formas não possuem nenhuma utilidade no novo processo de transformação do espaço, são ou abandonadas / esquecidas ou mesmo descartadas. Há uma intencionalidade advinda de uma racionalidade urbana, moldada em grandes centros a nível nacional e internacional, de tornar o lugar mais reconhecível para o “ser urbano”. E, como visto, tais situações são comuns em diversos locais turísticos, levando inclusive estes a adquirirem certa similaridade espacial mesmo estando longe uns dos outros.

A semelhança destes locais mesmo em áreas tão diversas é algo que realmente demonstra o processo de uniformização que vai estruturando os lugares turísticos. O espaço, que pode se traduzir como a realidade em constante formação, vai sendo moldado pelos diversos processos em curso, por sociedades diversas. Forças externas ao local vão imputando novos vetores de desenvolvimento.

Tais processos atendem a interesses específicos, tendo, por isso, um objetivo final, que é a estruturação deste espaço para melhor atender ao grupo que está buscando tais adaptações. A estrutura, portanto, é o objetivo dos processos, podendo ser entendida como a própria totalidade em construção. Assim, um local turístico vai passando por diferentes e imbricados processos de transformação, que vão direcionando a conformação do local turístico não mais para os fins iniciais ou históricos que ele tinha, mas, sim, para atendimento do circuito turístico.

Tal situação é cabível nos conceitos de verticalidades e horizontalidades de Milton Santos. As verticalidades seriam as forças externas que, uma vez “cravadas” nos territórios,

passam a emitir pulsos de ordenação afetando as formas e suas funções bem como reconfigurando processos voltados a implantação de novas estruturas. O local, que já estava sendo configurado por vetores históricos de organização espacial (as horizontalidades), passa então a ser influenciado pelas forças verticais.

A verticalização está associada às forças hegemônicas do capital. Utiliza-se a palavra hegemonia em função de seu significado etimológico, de origem grega e associado a atos de guiar, liderar (BOBBIO et al, 1998, p. 579). No caso do turismo, estas forças externas relacionam-se ao tipo de estrutura almejada pelos novos donos do lugar, normalmente atrelada um tipo de urbanização específica. É este padrão urbanístico global que torna os locais turísticos muito semelhantes uns aos outros. Pois traz os fixos por onde se fluirá os ímpetus consumistas, assim como traz também os condomínios fechados, verdadeiros feudos modernos que se mantêm separados dos territórios de vida da população local.

As horizontalidades, por sua vez, forças históricas que estavam a organizar o lugar, passarão por pressões externas visando sua modificação. Neste embate de forças, a identidade do lugar terá o grande desafio de mostrar se está à altura de equilibrar o jogo ou mesmo demonstrar grande resistência a mudanças, ou, ao contrário, se as horizontalidades se esmaecerão perante as verticalidades.

3.3.5 Lugares luminosos – lugares opacos; homens velozes-homens lentos

Como visto, locais turísticos costumam ser dotados de núcleos urbanizados onde uma rede de infraestruturas vai se formando e conformando o antigo local. Da mesma forma, nas periferias destes centros turísticos, é comum constatar-se as espacialidades precárias da população local, a exemplo do que Lopes (2019) descreve para o bairro Progresso.

Fala-se, portanto, dos lugares luminosos, concentrando infraestruturas e técnicas do mundo globalizado, convivendo com os lugares opacos, aqueles “desprezados” pelo capital, com densidade muito menor ou até inexistente de toda infraestrutura dos locais luminosos. Nos lugares luminosos, que se “acendem” perante a energia do capital, a vida possui ritmo e cultura próprias, apesar de estar cravado sob territórios de vida de comunidades que habitam a região a gerações.

Por sua vez, o fenômeno turístico acaba sendo míope, carregado de certa cegueira para o todo e, dando atenção apenas para as partes que lhe interessam, acaba por não ver ou mesmo desprezar outras partes do território. Tais locais abandonados seriam os lugares opacos de Milton Santos. Tais locais não transformados pelo capital, apesar da sua “precariedade” em termos de infraestruturas típicas de locais turísticos, guardam potenciais de expressões culturais variadas. Amaral (2018) descreve tal situação junto aos quintais das propriedades em localidade rural da Serra do Cipó.

Nestes locais opacos, vive o homem lento. Culturalmente construído e adaptado às interações sociedade – natureza daquele lugar. Possui ritmos diferentes de vida, por vezes se aproximando dos ciclos circadianos. Conhecedor da rica biodiversidade que eles mesmos ajudaram a se estabelecer no local, a exemplo de seus quintais e roças onde pratica-se uma agricultura diversa. Situação oposta aos lugares luminosos e seus aspectos acelerados, incluindo ritmo de vida de seus habitantes.

Na esteira do pensamento acima, tem-se na forma como se percebe o mundo (consciência) e, por conseguinte, se atua neste mundo, o abismo entre os homens lentos e velozes. É esta distância que proporciona a existência da dicotomia lugares luminosos x lugares opacos. Porém, ao se olhar para espaço com a visão de território e não de paisagens, vê-se que locais luminosos e opacos são, na verdade, a mesma moeda (o tipo de desenvolvimento pensado e praticado), mas com faces diferentes, com focos, objetivos e resultados diferentes para cada “lado da moeda”.

3.3.6 Tempo e espaço

Outra característica marcante de se observar, pela ótica Miltoniana, diz respeito às diferentes camadas de tempo coexistindo neste mosaico luminoso-opaco. De um lado, o lado iluminado, tem-se as últimas tecnologias de manejo do tempo e mesmo do cotidiano, a exemplo de aplicativos de gestão ou controles remoto de acesso a casa em sistemas *wi-fi* e mesmo softwares que permitem comunicação instantânea com qualquer pessoa no mundo, permitindo inclusive detectar, em tempo real, uma residência para alugar pelo *AirBnB*. Várias destas situações foram descritas em Lopes (2019).

Do outro lado, o lado opaco, tem-se a utilização de técnicas ancestrais de manejo do fogo ou de preparo de determinado alimento ou mesmo casas construídas com tecnologias pretéritas, de pau-a-pique, sem acesso a banheiro ou energia elétrica. Amaral (2018) demonstrou estas singularidades nas comunidades rurais por ela estudadas.

Tais zonas opacas e luminosas, apesar de estarem lado a lado, demonstram como o binômio espaço-tempo é inseparável. O passado se mostra no presente, através das diversas rugosidades, seja numa casa antiga, a velha estrada, técnicas de plantio e construção, modos de comercializar via trocas ou “caderninhos de fiado” nas vendas. Tais situações são descritas por Gontijo (2003) que inclusive demonstra como antigos caminhos e mesmo pinturas rupestres milenares foram apropriadas pelo turismo, dando-lhes novos significados.

Por sua vez, o binômio espaço – tempo, pela ótica do futuro, está representado pelas diferentes possibilidades em desenvolvimento, conforme será analisado no próximo tópico.

3.3.7 A plasticidade reduzida dos locais turísticos urbanizados

Como discutido acima, nos lugares opacos, que normalmente possuem um fenótipo “menos nobre”, com feições “mais empobrecidas”, existe uma maior plasticidade fenotípica, ou seja, tem-se mais possibilidades de alterações nas práticas espaciais. Ocorre que, estas áreas, abandonadas pelo capital e pelo Estado, por pressão “socioambiental”, convergem para um mesmo formato, assim como ocorre para os lugares luminosos. Um exemplo típico destes lugares, que estão próximos das vilas turísticas acima descritas, é a típica paisagem ocupada com a pecuária de baixa produtividade.

Desta forma, assim como as vilas turísticas se assemelham mundo afora, também os sítios que abrigam pecuárias de baixa produtividade se assemelham em diferentes lugares: pastos degradados, pessoas “abandonadas”, criações descuidadas. Em um olhar leviano, é aquela paisagem de fazendas de baixa produtividade que se vê da janela do carro enquanto se atravessa tais “paisagens”. É de onde vem os incêndios que afetam os lugares turísticos, incluindo Unidades de Conservação.

Por sua vez, nestes locais, reside uma potencialidade de mudanças, possibilidades ainda inertes à espera de serem ativadas. Inclusive isto é facilmente percebido ao longo do tempo, onde o pasto cede lugar a uma fruticultura, que por sua vez cede lugar para eucalipto, que pode

vir a ceder lugar para mineração, que posteriormente se transforma em pista de ciclismo ou um lago ou mesmo volta a ter feições mais naturais e assim sucessivamente. Ao menos ambientalmente a capacidade inerente de mudança faz-se presente nestes locais opacos. Esta capacidade intrínseca de mudança fenotípica carrega, em teoria, a possibilidade de tais mudanças também se darem ao nível social, dado a plasticidade de usos do território ainda possível de se fazer.

Já nos locais turísticos, há um tipo de desenvolvimento mais engessado, com menor plasticidade fenotípica. Isto é devido ao modelo de urbanização implantado, que dificilmente cederá para outras formas de ocupação do espaço. De forma a exemplificar, basta pensar em todas as vilas próximas às entradas turísticas de Unidades de Conservação, com seus pequenos núcleos comerciais voltados à satisfação do turista. A mesma aparência é vista em Jericoacoara (CE), em Parati (RJ), na Serra do Cipó e locais similares. Dificilmente tais vilas cederão lugar a outro tipo de prática espacial, a exemplo de agricultura. A urbanização cristaliza e diminui a capacidade criativa dos lugares, sendo, portanto, uma tendência redutora para o futuro, com menor capacidade de adaptação às mudanças ambientais (incluindo econômicas).

3.3.8 Centros e Periferias

Uma outra forma de se analisar a configuração espacial e buscar entender o que ela está a comunicar sobre como as sociedades ali presentes atuam, é pelo viés da relação dialética centros e periferias. Neste conceito, os centros são, gravitacionalmente, poderosos aglomeradores daquilo que lhes interessa, ao passo que, aquilo que não cabe nestas centralidades, é expurgado deste sistema, habitando periferias destes centros. Trata-se de relações dialéticas e temporais, onde há grande interferência de uma instância na outra e vice-versa.

Os processos de alteração do lugar turístico quase sempre levam a perdas sociais, onde a comunidade outrora “dona do lugar”, acaba cedendo espaço para “os de fora”, tendo como destino periferias na própria região, a exemplo do Bairro Progresso, descrito em Lopes (2019). Nestes locais, uma cidadania mutilada é vivida e praticada, haja visto o acesso precário desta população a condições dignas de vida, de acordo com conceitos trazidos em Santos (2007). Diz-se condições precárias pois o turismo não trouxe boas escolas, bons hospitais, e nem mesmo

garantiu a presença dos serviços públicos utilizados no cotidiano. Ao menos esta é a constatação geral das pesquisas consultada para a Serra do Cipó.

O bairro Progresso, analisado por Lopes (2019), é um bom exemplo das relações Centro-Periferia, dado que quando de sua instalação, na década de 80, esta se deu em local totalmente periférico à centralidade do lugar, representada pelo entorno próximo da MG 010, por onde se desenvolveu o distrito Cardeal Mota (atual Serra do Cipó). Literalmente o bairro foi locado em um local afastado da dinâmica social, longe do alcance da vista do turismo gerando uma situação de invisibilidade do local e seus moradores.

Entretanto, com a instalação de determinados fixos na paisagem, como a inauguração do Loteamento Fazenda do Engenho, seguida da abertura da Portaria do Retiro do PNSC bem como do calçamento que dá acesso a esta portaria (os fluxos), houve uma reconfiguração da dinâmica espacial local. Esta nova dinâmica levou ao surgimento de uma nova centralidade, responsável pelo aumento considerável do fluxo de turistas e de novos moradores, pressionando o local para acomodar esta nova ordem.

Neste contexto, passou o bairro Progresso a ocupar um lugar de destaque nesta nova Centralidade, ressignificando sua condição periférica original. Isto é refletido no bairro ao passar abrigar a partir de dado momento, não só a população original advinda de processos excludentes, mas, novos residentes vindos do turismo, dada sua localização, agora privilegiada.

Apesar das alterações dinâmicas entre centros e periferias locais, há de se entender que a região como um todo acaba se comportando como uma periferia, dado que tudo o que o cidadão local necessita encontra-se fora, em outras localidades, que podem ser caracterizadas como centralidades regionais. Constata-se que o turismo reforçou a relação centro-periferia, não tendo sido capaz de distribuir parte das riquezas geradas para uma ressignificação do lugar buscando uma cidadania plena, principalmente com a instalação de determinados fixos na paisagem a exemplo de instituições associadas aos diversos serviços da vida cotidiana.

Apesar do quadro descrito acima, Braga (2011) traz a percepção de que grande parte da população local na grande região por ele estudada apresentava um viés positivo perante as transformações locais provocadas pelo turismo. Segundo o autor, isto se dava pela perspectiva de o turismo ser praticamente a única opção viável a tais populações para fugir do duro trabalho

na roça bem como para ser uma opção para os filhos não terem de abandonar o local em busca de empregos.

Acrescenta-se à esta reflexão acima, conversas informais tidas por este autor com cidadãos cipoenses ao longo de sua trajetória enquanto analista do ICMBio no local. Em várias ocasiões, pôde-se constatar um certo agradecimento destas pessoas com a chegada da estrada asfaltada. Há uma percepção generalizada de que o fato, que inicialmente foi instalada em benefício do turista, veio a diminuir o tempo de deslocamento da população local até determinados “centros”. Em tais locais, as pessoas podem registrar que nasceram, casaram, morreram compraram ou venderam terreno ou carro, realizar transações bancárias mais complexas, obter formação adequada em determinada área do conhecimento ou mesmo tratarem de sua saúde.

Exemplifica-se a questão acima com a presença silenciosa, invisível da Doença de Chagas, acometendo parte da população local na Serra do Cipó. Segundo informações obtidas com um cipoense chagásico, este relatou que há casos recorrentes entre pessoas de meia idade e idosos, com quadros de insuficiência cardíaca provocadas pela doença, que buscam tratamentos em Belo Horizonte. O deslocamento facilitado pelas melhores condições das vias e rodovias, possibilita aos enfermos um atendimento em tempo adequado. Condição oposta àquelas enfrentadas pelos moradores da região da Serra do Cipó até início dos anos 90, quando uma viagem de Lapinha da Serra até Belo Horizonte poderia durar dias (Cláuver, 2011).

Estudos da Fiocruz confirmam ser a doença endêmica e persistente no local, com ampla ocorrência de vetores da doença, os barbeiros dos gêneros *Panstrongylus*, principalmente, contaminados com o protozoário *Tripanossoma cruzi* (BELIZARIO, 2012). Entretanto, não se vê divulgação da situação, que poderia estar sendo deliberadamente discutida visando diminuir ou minimizar a ocorrência da doença, a fim de se promover a saúde coletiva. Uma possível explicação para esta invisibilidade pode estar associada à pressão da atividade econômica (o turismo) em não se divulgar aquilo que pode lhe afetar negativamente, como o foi a situação envolvendo a ocorrência de esquistossomose na região, ocasião em que os índices turísticos despencaram (ALMG, 1997).

3.3.9 O lugar da população local nas arenas sociais

A condição geral da população local de sujeitos de baixa renda e poucos estudos os empurraram também para outras periferias, a exemplo de não ocuparem arenas de discussões e decisões política como Conselhos do Município ou UC. Quando chegam a participar destes fóruns, costumam “orbitar” em tais espaços, sem nunca almejar ou alcançar suas centralidades.

Tais situações foram constatadas por Santos (2021) no que diz respeito aos conselhos gestores das UCs bem como por Oliveira (2002) e Cardoso (2008) para o caso do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CODEMA) de Santana do Riacho/Serra do Cipó. Os pesquisadores citados trazem afirmações de estarem tais campos organizacionais ocupados, em sua maioria, por pessoas de fora da região ou por aqueles que já se consideram “nativos”, tendo chegado com as ondas do turismo. A mesma situação foi identificada por Macedo (2009) e Lopes (2019) com relação às discussões sobre os Planos Diretores de Jaboticatubas e Santana do Riacho, respectivamente.

Também os comunitários locais são empurrados para as periferias da UC, seja no planejamento ou mesmo implementação de ações. Este é o caso do papel que lhes é reservado na gestão da UC, estando atrelados a serem funcionários das empresas terceirizadas (aquelas que lhes ferem os direitos trabalhistas ⁴⁵), ou da brigada de incêndio (os expondo a fatores de risco para saúde) ou mesmo quando buscam participar de outras formas do ecoturismo em andamento. Neste último caso cita-se a associação local criada para aluguel de bicicletas e cavalos no Parque Nacional da Serra do Cipó e que trabalha precariamente às margens da entrada da UC, como pouco ou nenhum apoio da gestão do Parque (PONTESJUNIOR; FERNANDES, 2021).

Não bastando os exemplos acima, também orbita a população local na tênue linha entre o limite da periferia e a exclusão ao não serem chamados a participar de ações que utilizam diretamente as benfeitorias por eles construídas em suas propriedades expropriadas, a exemplo de trilhas e casas de montanha. Esta foi a situação encontrada por PontesJunior et al (2025a) ao analisarem como se deu a implantação da trilha de travessia do Parque Nacional da Serra do

⁴⁵ Será abordado na Seção II.

Cipó, situação em que os autores demonstram que todas as ações, do planejamento à operação desta trilha, não buscaram acolher aqueles que construíram aquelas paisagens, nem chamando-os para participar da elaboração do produto turístico e muito menos oferecendo a eles a oportunidade de participarem deste “negócio”.

O que se tem de fato é que aqueles que moldaram a paisagem que foi percebida pela gestão da UC como a grande vocação do Parque Nacional da Serra do Cipó (ICMBio, 2009) foram excluídos do processo de elaboração e implementação da travessia, empobrecendo inclusive o próprio conceito original de travessia que transpassou sua concepção.

As discussões acima suscitam reflexões de que, assim como ocorre com os processos de seleção dos lugares (luminosos ou opacos), também as pessoas são selecionadas nesta turistificação dos lugares. Quem é selecionado e ganha destaque e quem é descartado, sendo estas duas situações extremos de um largo espectro de caracterizações. Fala-se de um *degradê* social, abarcando desde o miserável totalmente abandonado até os novos milionários do local. O que se tem, portanto, é a individualização, seja de pessoas, de lugares, de empresas, de unidades de conservação, pelo fenômeno turístico.

Demonstram também a questão da territorialidade, onde, para uma pequena elite, é possível migrar livremente por múltiplos territórios, ao passo que para uma grande maioria, muitas vezes sequer o território da sobrevivência é garantido, corroborando as palavras de Haesbaerth (2004 b).

3.3.10 A influência do turismo na organização dos circuitos da economia

A discussão sobre centros e periferias, bem como lugares luminosos e opacos, traz à tona discussões acerca de mudanças percebidas na economia local, a exemplo dos dois circuitos da economia propostos por Santos (2004).

Nas zonas urbanas voltadas ao turismo, tudo está conectado aos grandes fluxos do capital – circuito superior. As máquinas de cartão de crédito de empresas americanas são um claro sinal da verticalização hegemônica. A instantaneidade dos pagamentos se correlaciona com a velocidade dos fluxos de capital. Instalam-se toda a tecnosfera necessária para as interações, principalmente as econômicas. Diversos fixos na paisagem constatarem isto, desde antenas de celulares até agências bancárias. Padarias e supermercados, dotados de grande

infraestrutura, ligam o local ao regional e até à escala nacional/internacional, ao oferecem produtos de variadas origens como demonstrado em Lopes (2019).

O parcelamento do solo e sua venda, através dos lotes de condomínios fechados, transporta a riqueza gerada no lugar para os centros financeiros nacionais e mundiais, dado que os empresários responsáveis acabam por investir o valor ganho não no local, mas em bolsas de valores e similares. A riqueza gerada é direcionada, em sua maioria, para fora dos lugares turísticos, em níveis de operação econômica “superiores”, ou seja, em instâncias para além do local.

Por outro lado, nas zonas opacas, prevalece a economia do circuito inferior. Trata-se de uma miríade de pequenos serviços e comércios de uma organização mais rudimentar, porém, de intensas trocas entre a população local, com grande aproximação entre o campo e a cidade, entre o produtor e o consumidor. Neste tipo de circuito a criatividade das formas de interações econômicas emerge, desde os caderninhos de anotações dos clientes que pagarão no futuro, até mesmo mecanismos de solidariedade, como nas visitas que sempre levam produtos artesanais umas às outras como demonstrado em Gontijo (2003).

Mesmo a obtenção de certos serviços, advém de grandes mutirões, como aqueles de preparo de grandes roçados. Destaca-se a manutenção de sementes crioulas e a troca entre pessoas e comunidades (AMARAL, 2018, p.33), tal como ocorria na ancestralidade da Amazônia, de acordo com pesquisas de Neves (2022). Amaral (2018, p.80-88) cita a importância de Organização da Sociedade Civil que auxilia na estruturação da produção/comercialização dos produtos produzidos nas comunidades rurais de Jaboticatubas/MG, próximo do Parque Nacional da Serra do Cipó. Trata-se de uma importante força que, atuando nesta economia inferior, fortalece a resistência do local, através do reforço da identidade da comunidade.

De acordo com as pesquisas consultadas, o que se assiste para a Serra do Cipó, no tempo, é que os circuitos superiores, com suas estruturas modernas, com uso intenso de tecnologia e mão de obra especializada, foram ocupando o espaço antes ocupado pelo circuito inferior da economia. Uma das consequências trazidas pelos autores consultados acerca do abafamento do circuito superior sobre o inferior na Serra do Cipó diz respeito a precarização crescente das relações de trabalho.

3.3.11 O *Homo urbanus turisticus*

As diversas discussões realizadas acima demonstram como o lugar turístico Serra do Cipó tem sido transformado em velocidades cada vez maiores principalmente desde os anos 90. Identificou-se que um tipo específico de urbanização é o motor por trás das grandes transformações que têm levado a uma série de impactos socioambientais na região. Como consta nas pesquisas utilizadas como base para este estudo, os autores identificam no capitalismo o fator que está por trás de todos os mecanismos identificados e discutidos acerca das transformações trazidas pelo turismo.

Propõe-se aqui buscar trazer outros entendimentos acerca do agente provocador das mudanças provocadas pelo turismo. Busca-se elencar novos argumentos de forma a poder caracterizar melhor esta força impulsionadora de mudanças em lugares turísticos, onde quer que eles estejam. Parte-se do princípio de que são pessoas que estão por trás de tais atos e que estas agem sob mentalidades formadas em um ambiente neoliberal. Seriam, portanto, pessoas neoliberais, advindas de comunidades neoliberais que pregam uma sociedade neoliberal, nos dizeres de Dardot e Laval (2016) que estariam levando suas concepções de mundo para onde quer que vão. Como colocado por Macedo (2009) e Braga (2011), mesmo buscando a natureza, transformam-na em algo que reconheçam e valorizem.

Para os propósitos de discussões sobre o efeito de visões neoliberais no ecoturismo, propõe-se aqui utilizar do termo *Homo turisticus*. Trata-se de uma metáfora inicialmente moldada na antropologia, utilizada para demonstrar como a lógica do turismo tem levado ao desenvolvimento de formas diferenciadas de como as pessoas se relacionam com o mundo e com os demais seres humanos. De certa forma, está relacionado ao comportamento e características próprias dos turistas nos locais turísticos, normalmente se destoando dos moradores locais, seja no modo de habitar, vestir, alimentar, comunicar, deslocar, dentre outras atividades (CANESTRINI, 2016).

Canestrini informa ainda sobre uma variedade de subtipos do *Homo turisticus*, a exemplo do *jaujensis* (amante de complexos turísticos *all-include*); *arcadicus* (amante da tranquilidade do campo); *selvaticus* (ecoturistas amantes da natureza); *marinus*, *culturalis*, dentre outros. Porém, nesta tese, propõe-se a adição de mais um subtipo: *Homo turisticus urbanus*, este uma variação do “Ser urbano”, em diferenciação ao ser humano. Este “ser

urbano”, destoante dos demais humanos, refere-se ao grupo de pessoas formatadas em vieses neoliberais, onde o que vale é a acumulação de capitais, sob valores de concorrência, onde imperam os valores individuais sob valores coletivos. Atuam sob a lógica da extração da mais valia, a todo custo.

Tal conceituação advém da percepção de como a urbanização de viés neoliberal tem se afastado dos preceitos que criaram e mantiveram a vida no planeta. Tais preceitos são trazidos por Fritjof Capra em sua obra “Conexões ocultas” (2002) e visam provocar um debate de que a sustentabilidade (da vida) dependem da introjeção, no mundo social de tais princípios. Ocorre que a urbanização tem levado as pessoas a se distanciarem da natureza (incluindo o outro) e com isto cria-se um estilo de vida que já afeta a maior parte da humanidade, com aumento exponencial de desigualdades sociais e danos ambientais.

Deste modo, o *Homo turisticus urbanus* é descolado da realidade local que busca em suas visitas, sejam estas curtas ou de média/longa duração. Este ser está preso ao seu *habitus* e suas *doxa* urbanas historicamente desenvolvidos. Ele leva, dentro de si, toda a visão de mundo do que está acostumado a ser/fazer e, para usufruir deste outro lugar, transforma-o na única coisa que ele reconhece: sua urbanidade.

Como visto, existem variações de subespécies do *Homo turisticus*, com algumas bem destoantes do padrão generalizado baseado na urbanização. Aqui busca-se caracterizar este grande grupo predominante. Este tipo humano promove alterações no meio ambiente para satisfazer suas necessidades, não importando a qual custo. Normalmente tais alterações estão atreladas a um tipo específico de urbanização, de um tipo “sem limites”, “sem conexão com a matriz envolvente”, sem suporte ambiental, sem sustentabilidade. Baseia-se inclusive na construção de barreiras entre sua propriedade e o resto.

O *Homo turisticus urbanus* geralmente anda em bandos, tirando fotos “instagramáveis”, destoa no espaço turístico, assim como retrata o fotógrafo Co de Kruijf no site LensCulture⁴⁶. Esta subespécie não costuma ser colaborativa e solidária com os demais seres humanos. Por vezes, sequer os enxerga, apesar de estarem lá, *no background*, garantindo a oferta dos serviços e produtos “ecoturísticos”. Utilizou-se aqui a ideia de invisibilidade daqueles que trabalham nas

⁴⁶ Conferir em <https://www.lensculture.com/codekruijf?modal=project-1026563>

tarefas mais mecânicas e menos reconhecidas socialmente, baseado no trabalho de Costa (2004). O autor observou este fenômeno da invisibilidade de garis universitários, demonstrando como de fato as pessoas são simbolicamente invisibilizadas perante os olhos daqueles que usufruem destes serviços. O próprio autor, vestindo roupas de garis e trabalhando junto a estes, não foi enxergado pelos demais alunos e professores do campus.

Além de ter uma visão elitista e excludente para com os demais seres humanos, o *H. turisticus urbanus* tende a ter um comportamento consumista exagerado, de onde vem a produção de lixo em grandes proporções, deixadas lá nos locais receptores do turismo. Da mesma forma, locais de visitação turística em massa também são responsáveis por demandas muito altas de energia (SANCHES et al, 2023). O tal *H. turisticus urbanus* não deixa apenas sua pegada física no lugar turístico. Ao contrário, sua pegada ecológica mais parece voçorocas profundas e crescentes, dadas as intensas emissões de gás carbônico para atmosfera com tudo o que ele movimenta incluindo a si mesmo, a geração considerável de lixo e esgoto e alto consumo de energia.

Esta elevada pegada ecológica leva a ter que refazer o ditado: Na natureza, deixa-se apenas pegadas. O problema socioambiental reside exatamente no tamanho da pegada ecológica deixadas pelo *H. turisticus urbanus* e toda suas consequências socioambientais e por que não, políticas e econômicas também. É preciso diminuir consideravelmente esta “pegada ecológica” para que ela, talvez, um dia, possa ser chamada de ecológica. Muito distante ainda de algo que possa ser sustentável, pois isto necessariamente exige a inclusão de todos.

Zaoual (2006) apresenta o conceito inverso, do *Homo situs*, aquele com grande empatia e associação com os Sítios Simbólicos de Pertencimento. Nos dizeres de Ana Clara Ribeiro Torres, na apresentação da obra de Zaoual, tais sítios de pertencimento se aproximam dos conceitos de território usado e praticado pelas comunidades, ou seja, seriam seus territórios de vida. Territórios onde se constroem referências sociais e onde ancora-se a identidade dos indivíduos e seu modo de ser e estar no mundo. Seria preciso, desta forma, buscar a migração de um tipo *Homo turisticus urbanus* para *Homo situs*.

3.3.12 A lógica do condomínio

Como já descrito neste trabalho, o tipo de urbanização com grande destaque que se tem no local turístico Serra do Cipó são os chamados condomínios fechados. Oliveira (2002), Macedo (2009) e Lopes (2019) relatam como o processo de implantação destas formas de ocupação do lugar se deram sob diversos impactos socioambientais. Os autores citam desde fatos como ocupação irregular de áreas de preservação permanente e ausência de elementos autorizativos do poder público, até o fato de tais condomínios serem verdadeiras ilhas com um tipo específico de urbanização desconectadas da matriz envolvente.

Entende-se, neste trabalho, que tais condomínios são uma forma de expressão fenotípica das ações do *Homo turisticus urbanus* nos locais turísticos. Para compreender melhor como estes dois temas são complementares e explicativos um do outro, lança-se mão do conceito de “lógica do condomínio”, desenvolvido por Christian Dunker (2015).

Dunker define sua noção de “lógica do condomínio” como a forma pela qual a sociedade brasileira constrói muros que separam os “de dentro” daqueles que estão fora. O autor esclarece que o conceito, inicialmente pensado para esta forma brasileira de habitar, pode e deve ser estendida para outras esferas. Tudo aquilo que visa a segregação estaria, de certa forma, abarcada pela lógica do condomínio. Assim, *shopping centers*, academias, consultórios médicos e demais espaços teriam esta função de segregação: dentro dos muros, apenas os iguais, sendo permitido aos de fora adentrar apenas para servir, desde que devidamente profissionalizados e com vestimentas e comportamentos próprios.

Para desenvolver a noção da lógica de condomínio, Dunker realiza uma contextualização da psicanálise brasileira. Foi esta busca pelas respostas que a psicanálise deu aos diversos sintomas sociais surgidos ao longo do tempo que levou o autor a pesquisar o tema. Para ele, as pistas estariam nos diagnósticos que o país produziu sobre si mesmo, ao se interpretar a partir dos sintomas e diagnósticos dados. Parte o autor para uma análise de que vive-se atualmente em uma sociedade de diagnósticos, onde é necessário dar um nome para algum sofrimento, em busca de uma solução (terapêutica).

A partir de então, visando compreender melhor as psicopatologias do social, Dunker recorre a uma revisão histórica da psicanálise brasileira, abordando o surgimento da mesma, no início do século XX, no âmbito de discussões na sociedade sobre os rumos do país, pós-

independência e pós-abolição da escravidão. O grande número de negros e mestiços na sociedade daquela época suscitou o surgimento de discussões em diversos fóruns públicos sobre eugenia, uma filosofia baseada em ideias deturpadas do Darwinismo⁴⁷, voltada a buscar o melhoramento da “raça humana” através de seleção artificial. No Brasil, as discussões relativas ao futuro do Brasil, nos fóruns de eugenia, os quais contaram com a participação dos primeiros psicanalistas, passava pela necessidade de “branqueamento” da população⁴⁸.

Ato consequente foi a criação dos Parques Manicomiais, para onde eram levados aqueles considerados não aptos a conviver em sociedade, por algum diagnóstico mental proferido por “especialistas”. Reside aí uma das raízes dos condomínios: a construção de muros para separar a população de bem do restante. Posteriormente, já nos anos 60, o Regime da Ditadura Empresarial Militar impôs uma lógica da identificação do “outro” como inimigo. A lógica do inimigo interno, a fonte do mal-estar na civilização, foi ainda amplificada pelas levas de migrantes nordestinos que foram trabalhar como mão de obra no Sudeste e por lá ficaram.

Data desta mesma época a introdução em peso das ideias do psicanalista francês Jacques Lacan no país, tendo grande importância para a epistemologia deste campo no Brasil. Lacan trazia em suas teorias como a presença do outro é marcante para a formação da identidade do sujeito.

No esteio de toda esta conformação, surgiu, nos anos 70, o primeiro condomínio fechado no Estado de São Paulo – Alphaville, passando a ser referência de estilo de vida de todo um grupo da sociedade. A ideia do empreendimento imobiliário era a de cercar com muros a grande área na qual os escolhidos, pessoas que podiam pagar por aquilo, iriam passar a residir, dividindo o espaço com os iguais. Os outros, estariam segregados, impedidos de entrar, a não ser na condição de serviçais, desde que obedecendo diversos regramentos, que de certa forma os invisibilizariam.

⁴⁷ Dardot e Laval (2016) comentam sobre o surgimento do Darwinismo Social, onde a figura de Herbert Spencer teve papel crucial para estas discussões. Spencer foi quem cunhou a expressão “sobrevivência dos mais aptos”, que inclusive foi utilizada posteriormente pelo próprio Darwin. Spencer defendia que os mais pobres, não adaptados, deveriam, por ordem natural, ser eliminados. O spencerismo terá grande influência nas discussões sobre o neoliberalismo no início do século XX.

⁴⁸ Este item será analisado na Seção II, quando se discutir a formação socioeconômica histórica do Brasil.

Um dos motivadores desta lógica de segregação explícita reside no tipo de sociedade ideal que foi se moldando no Brasil desde sua colonização: a crença de que existe um tipo de sujeito que seria o ideal, normalmente sendo este proprietário de posses diversas e branco. Os demais, historicamente, foram tratados como indesejáveis. Enxergar no outro não um ser humano igual a qualquer um, mas uma ameaça ou mesmo algo, do qual sentimentos como asco são comuns, é o que levou a lógica de abandonar o Estado e seus espaços públicos. Pois são nestes locais em que o encontro com os indesejáveis ocorre.

Portanto, demitir o Estado e passar a pagar por tudo o que um cidadão necessita, foi a solução. Construíram-se muros em escolas (particulares), hospitais (particulares), áreas de lazer (*shoppings*); áreas para prática de esportes (academias e clubes particulares), dentre outros espaços. Os condomínios fechados estão dentro desta lógica excludente. Busca-se oferecer dentro dos seus muros o “lazer completo”, pois assim não é necessário ir para os espaços públicos. Evita-se o encontro com os indesejáveis.

Esta é a lógica do sujeito neoliberal, do *Homo turisticus urbanus*. Ele vai levar esta racionalidade neoliberal onde quer que ele for, incluindo sua segunda residência na Serra do Cipó. E nesta demissão geral do Estado, o comum não faz mais sentido e, no ideário destas pessoas, deve ser abolido. Rubens Casara (2024) aborda esta questão com profundidade ao abordar os processos de idiosubjetivação: processos de formatação do idiota⁴⁹, daquele que não se interessa pela coisa pública, pela *res pública*. Casara, para aprofundar as discussões sobre o projeto neoliberal, define, inicialmente, o significado da palavra idiota, trazendo, para tanto, a origem etimológica da palavra, de origem grega:

“idios”, que significa “privado”, “sem compromisso com a vida pública” “fechado em si”. Os iditês eram, desde a Grécia clássica, aquelas pessoas incapazes de um trabalho coletivo, de reconhecimento do comum ou de uma atuação pública. A polis nunca foi objeto de atenção do idiota” (CASARA, 2024, p. 23).

Portanto, para Casara, o idiota é tendencialmente egoísta, incapaz de se comunicar com o coletivo, de reconhecer o comum. O idiota, portanto, é basicamente a pessoa sem compromisso com a vida pública, alheio à comunidade. Por óbvio, idiota, neste sentido, não

⁴⁹ Casara trabalha com a etimologia da palavra idiota – iditês.

está associado à ignorância (desconhecimento em relação a um assunto, que pode ser provisório) nem como burrice (um fenômeno cognitivo, ético e político, relacionado ao fechamento ao outro ou a um assunto). É um sujeito útil para o projeto neoliberal, que atua no mundo por cálculos simplistas, por vantagens imediatas e maximização dos ganhos (*Homo economicus*). Vai agir assim mesmo que num futuro não distante possa trazer um prejuízo profundo. O sujeito idiosubjetivado pela lógica neoliberal, formatado no mantra da concorrência, acredita que as pessoas merecem ter aquilo que sua competência lhes possibilitou (meritocracia).

E por que ele, o sujeito neoliberal, que não utiliza os diversos serviços públicos deve pagar por isto? O comum, na visão deste tipo de pessoa, passou a ser objeto de repulsa, pois, para tais sujeitos neoliberais⁵⁰, apenas serve para abrigar aqueles que querem viver às custas do Estado. É como ele vê as praças, parques, hospitais e escolas públicas: locais que abrigam pessoas que não lutaram pelo seu quinhão ao sol e que são mantidos pelo governo, necessitando, para tanto, de retirar dos “homens e mulheres de bem” os recursos financeiros para realizar tal ato comunista. E é por isto que ele (o sujeito neoliberal) não frequenta tais lugares, para não se misturar, para não ser roubado, para não correr riscos. E é por isto que ele defende atos como a “revitalização de espaços públicos” ou a entrega de determinadas áreas para a iniciativa privada. Tudo para que os excluídos continuem assim e, preferencialmente, longe deles.

3.3.13 Os condomínios e o síndico

Há ainda outro aspecto a ser analisado na lógica do condomínio que auxilia na leitura a se fazer do que o espaço está a comunicar sobre sua organização. Os condomínios trouxeram a figura do síndico. Este, de acordo com Dunker, é o descendente do coronel, aquele influente proprietário branco dos anos iniciais da República. Mas não age explicitamente como os coronéis do passado. Ele é visto mais como um gestor, alguém que irá gerir os bens do condomínio, em tese, dotado de boas práticas gerenciais.

⁵⁰ Como trazido em Casara, pela etimologia da palavra, sujeito é alguém que sujeita a algo e, no caso, trata-se das pessoas que se sujeitam à lógica neoliberal, apesar de tantas outras lógicas serem possíveis.

Ocorre que o síndico, em sua grande maioria, para Dunker, é um sujeito que manipula as leis e regras a seu favor e para seus próximos. É um especialista em regulamentos e sabe exatamente onde estão as exceções. Com isto, em função de um deslize de alguém que lhe contraria, pode dar início a retórica da culpa e iniciar perseguições. Com isto, é comum que tais síndicos autoritários, passem a criar mais normas e regramentos, que passam a constranger aquele proprietário que inicialmente se mudou para o condomínio sob os sonhos de viver na natureza, em liberdade.

Há um aspecto ainda mais esclarecedor na lógica de condomínio relacionada ao síndico que é a terceirização das responsabilidades. Entrega-se de bom grado ao síndico as decisões do que fazer em relação a tudo, incluindo o próprio orçamento da “organização”. Esta é uma constatação a que chegou Mosquera (2006) ao escrever o livro “E eu com isso?” Abre o livro o exemplo de um grande condomínio em São Paulo cujo orçamento chega a ser superior à de alguns municípios brasileiros. Entretanto, o autor comprova a quase ausência da participação dos condôminos nas assembleias, gerando um ambiente onde um pequeno grupo controla as decisões que afetam a todos.

Ao longo da obra, constata-se que o que ocorre nos condomínios é o reflexo do que ocorre nas Políticas Públicas, sendo que o baixo nível de participação das pessoas nas esferas políticas resulta em que estas são decididas por quem está nas arenas decisórias. De acordo com a frase atribuída a Platão, o maior castigo para aqueles que não se interessam por política é que serão governados pelos que se interessam. E ocorre que a prática dos condomínios basicamente é repetida em cada eleição: aqueles que tem o poder de decidir, simplesmente entregam voluntariamente aos eleitos o poder de decidir sobre a coletividade.

Para o sujeito formatado no neoliberalismo, o que importa é a sua propriedade. Aqueles que representam os interesses do *Homo turisticus urbanus*, a exemplo de interessados nos parcelamentos de solo, participam ativamente dos fóruns onde estas e outras questões são discutidas. Porém, para o próprio *H. turisticus urbanus*, discussões democráticas que envolvem o direito de outros, ter que ceder em determinados pontos para garantir um mínimo de civilidade, sem situações que fogem ao seu entendimento. E é assim que esse *Homo turisticus urbanus* chega como residente de temporadas e finais de semana nos lugares turísticos, levando sua “lógica de condomínio”.

É uma lógica já espalhada na sociedade. Pode-se dizer que, de certa forma, está presente até mesmo nas concessões de uso público nas Unidades de Conservação. Aqueles que têm condições de pagar o preço, poderão entrar, onde estarão acompanhados de gente da sua gente. E poderão consumir livremente e tirar várias fotos instagramáveis para colocar em suas redes sociais. Os locais, normalmente, entram uniformizados para trabalhar em portarias, banheiros, lanchonetes e similares, limpando, vigilando, servindo. Tudo sob os olhos do “síndico da UC”, garantindo que tudo esteja dentro do regulamento.

3.3.14 O que as pesquisas dizem sobre a atuação da gestão do PNSC e APAMP no período

De acordo com as pesquisas consultadas, o órgão gestor das Unidades de Conservação Federais na Serra do Cipó (IBDF, posteriormente IBAMA e por fim ICMBio), não só assistiu a todas estas transformações de forma passiva ou ao menos não responsiva como deveria, como também participou ativamente de processos que geraram impactos socioambientais diversos. Cançado Anaya e Souza (2014) argumentam que a criação do Parque Nacional da Serra do Cipó, no início da década de 80, se deu por processos e procedimentos que não levaram em conta a realidade social da região. Sendo baseada em uma legislação agrária que dificultava para populações locais e menos favorecidas a garantia de sua permanência na terra, que como no caso, já se fazia a gerações, levou a expulsão violenta destes tanto física quanto socialmente.

Apesar do quadro acima, há de considerar que os servidores do PNSC à esta época, além de serem poucos, vinham de realidade de atuação institucional ainda dentro da lógica da ditadura, cujos limites de discricionariedade eram bem estreitos, dentro de cadeias de comando/controle e obediência aos ritos disciplinares postos. Além disto, a formação e vivência de tais servidores se baseava na lógica econômica, dado que vinham de instituições de cunho agrário voltadas à lógica da produção e não da conservação. Mesmo a área ambiental no Brasil, à esta época ainda era incipiente, fragmentada e voltada ao ecológico, ou seja, a preservação, haja visto a criação do próprio Parque.

Os mecanismos de negação de acesso ao território pelas formas tradicionais da população local foram sendo acirrados com a criação da Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira, no início da década de 90 (SANTOS, 2016), que, mesmo sendo uma unidade de uso sustentável, estava praticando o preservacionismo, haja visto as restrições de ocupação trazidas

pela Zona de Vida Silvestre. Por outro lado, fazia-se cada vez mais forte a pressão do ecoturismo para a transformação local de forma a que este viesse a ficar mais apropriado para receber o turista. Isto envolvia um direcionamento do desenvolvimento local baseado no turismo, desconsiderando outras possibilidades (FERREIRA, 2010). A implantação da rodovia MG 010, a despeito de seus vários impactos (BARBOSA et al, 2010; FERNANDES et al, 2015), foi, de certa forma, passivamente observada pelo órgão gestor federal das UCs, mesmo estando altamente relacionado aos incêndios florestais e introdução de espécies exóticas.

Souza, L. (2017), analisando especificamente o contexto do Parque Nacional da Serra do Cipó, chama a atenção para a continuidade de processos de violência da Instituição gestora do Parque Nacional contra a população tradicional tanto física como culturalmente para que a unidade e o ecoturismo ancorassem na paisagem e se desenvolvessem. De acordo com Souza, os atos em desfavor das comunidades residentes na localidade do Retiro, interior do Parque Nacional, ocorreram, pelo menos, até o início da segunda década dos anos 2000.

Santos (2016) demonstra como a definição do zoneamento da APA Morro da Pedreira acabou por acirrar alguns pontos em que o ICMBio no local aparece, ainda em tempos recentes, como um ente que nega à população local o direito de usufruir de suas propriedades. No caso em tela, trata-se da Zona de Vida Silvestre, uma área maior que o PNSC que, mesmo sendo pertencente a particulares, possui alta restrição de uso pelo ICMBio, que não busca dar solução a tal impasse que afronta explicitamente direitos de propriedade. Santos apresenta informações de ações unidirecionais do ICMBio tanto na condução dos Conselhos Gestores quanto na discussão do Plano de Manejo da APA, contrariando as próprias normas federais sobre o assunto⁵¹.

Por outro lado, o ICMBio (assim como preteritamente o IBAMA) relega à população local participação periférica na gestão, cedendo a esta posições como trabalhadores terceirizados ou como brigadistas. A pouca ou inexistente ação formativa (emancipatória) junto às comunidades levam seus representantes a terem participação de baixa qualidade nos fóruns de discussão como nos Conselhos Gestores, a exemplo do que demonstra Santos (2021).

⁵¹ Haveria nestes comportamentos de interpretações enviesadas das normas, alguma semelhança com a figura do síndico conforme debatido em Dunker (2015)?

3.3.15 Contexto geral

O panorama geral obtido com a leitura das pesquisas é de que a região da Serra do Cipó tem passado por profundas transformações espaciais, estas aceleradas principalmente após a década de 90, alterações estas que diminuem sua plasticidade espacial dado as cristalizações provocadas pelo movimento de urbanização e engessamento das áreas. A reboque deste movimento, há uma perda significativa da sociobiodiversidade, paradoxalmente o que atraiu todo o movimento de ambientalistas e turistas.

Este processo de urbanização vem acompanhado de inúmeros impactos ambientais diretos (desmatamento, fragmentação, poluição) bem como indiretos (afugentamento da fauna devido a poluição sonora, visual e química; perda de habitats, diminuição da biodiversidade, dentre outros). Tão preocupante quanto os impactos ambientais são os impactos sociais, que demonstram o longo e velho processo de acumulação de riqueza por uma minoria e a crescente desigualdade afetando as camadas mais pobres. No caso, estudos demonstram como a população local, presente na região há gerações e de certa forma responsável pela manutenção das condições ambientais que levaram ao surgimento das unidades de conservação e do ecoturismo, passou de antigos proprietários a atuais precariados do ecoturismo.

Demonstra-se também, de forma recorrente, como as arenas sociais foram preenchidas majoritariamente por grupos dominantes, incluindo as Instituições, que conduzem as discussões sobre a organização espacial de acordo com seus interesses, com a população local excluída formal ou informalmente destes processos.

Outro aspecto a ser destacado nas pesquisas consultadas é uma alteração temporal do tipo de turismo que foi sendo implantado na Serra do Cipó. Inicialmente um ecoturismo difuso em todos os sentidos, deu lugar a um turismo de massa do tipo “sol e água”. Em tempos recentes, pratica-se um turismo de segundas residências, onde o solo urbano (e rural) e a oferta de serviços é o que tem movimentado a economia do local. Apesar das alterações, as consequências negativas para a dimensão socioambiental são crescentes, a exemplo da hipervalorização das residências e a dificuldade da população local em permanecer nos locais.

Este turismo de segundas residências possui uma versão que resume a história de formação da sociedade brasileira, representada pela “lógica do condomínio”. Trata-se de um conceito que busca compreender como parte da população que possui certo nível econômico

busca se isolar dentro de muros que a separa de todo o resto indesejável. Tal lógica segregacionista se encontra na forma de habitar, de praticar esporte, de cuidar da saúde, lazer, dentre outras situações sociais possíveis. Nestes ambientes, aceita-se o outro desde que uniformizado e profissionalizado, de forma a não se permitir a mistura.

Com este panorama posto, começa-se a pensar no subtítulo da tese: tradições, contradições e projeções. A prática institucional (tradição) estaria envolta em contradições? A continuar os caminhos trilhados, quais são as projeções?

3.4 Buscando uma primeira interpretação dos fatos

É objetivo desta tese procurar analisar como tem se dado / como se dá a interação institucional do PNSC e da APAMP com o Espaço Cipoense, perante as forças transformadoras do turismo na Serra do Cipó, e, em um raciocínio geográfico, buscando a espacialização do fenômeno, também buscar identificar as influências da espacialidade perante a gestão das UCs. Para tanto, a proposta é fazer a leitura do fenômeno observado em diferentes escalas, sendo que, neste momento, passa-se para uma primeira análise do caso, centrado na esfera local, com os dados até aqui apresentados.

Necessário dizer que, tendo os dados levantados vindos de recortes espaciais e temporais, há de se entender que se trata de interpretações possíveis e não a decretação de verdades inquestionáveis e que, no caminhar da produção do conhecimento, outras visões sobre esta mesma situação podem vir a serem apresentadas, podendo até mesmo contradizer muito do que aqui será exposto. Sendo esta tese produto de um método materialista histórico geográfico dialético, nada melhor do que outras visões para poder ampliar o debate.

3.4.1 Buscando resumir os fatos

No capítulo 3.1, é perceptível como houve uma gradual evolução das capacidades institucionais do PNSC e APAMP, saindo de um patamar, em meados da década de 80 onde a estrutura do PNSC era mínima, em todos os aspectos da gestão, passando por um incremento gradual ao longo da década de 90, com a criação da APAMP, aumento da equipe e incremento da infraestrutura como um todo e mesmo o desenvolvimento de instrumentos de planejamento, no caso o Plano de Ação Emergencial – PAE. A década de 2000 é marcada por grandes transformações, sendo muito influenciada pela entrada dos primeiros analistas ambientais concursados. Saneou-se a questão do gado no PNSC, elaborou-se o plano de manejo, controlou-se a questão do fogo, dentre outras situações. Até o final da década existe um certo direcionamento das ações voltadas à preservação ambiental, incluindo ações na APAMP.

Porém, já ao início da década de 2010, com entrada de novo chefe na APAMP, cuja orientação profissional estava voltada a ações de conservação (ou seja, uso manejável do ambiente), ocorre o choque de gestão entre as duas UC. Ao longo da década irá ocorrer muitas

alterações na equipe, incluindo chefias. Passa-se a discutir a gestão integrada, elabora-se o plano de manejo da APA e a gestão, já unificada em 2016, adquire um viés fortemente voltado a gestão participativa, com fortalecimento de ações junto aos conselhos gestores e mesmo assinatura de termo de compromisso com população tradicional no Retiro.

Ao final da década de 2010 até meados de 2020, novamente ocorrem muitas trocas na equipe, incluindo chefia. A gestão já possui um planejamento estratégico, diversos instrumentos de gestão, a exemplo de atos autorizativos de prestação de serviços no PNSC, bem como autorizações de intervenções diretas na APAMP, desde que não na zona de vida silvestre. Entretanto, grandes incêndios ainda assolam as UCs, ponto este destacado nos relatórios de monitoramento da gestão, que apontam que o enviesamento para a gestão participativa acabou tendo reflexos em índices não satisfatórios da proteção dos atributos naturais. Ainda os relatórios apontam certa dificuldade na execução do planejamento bem como centralização da gestão pela chefia.

Já o capítulo 3.3 demonstra que o turismo trouxe grandes alterações para a região abrangida pelas duas UC e que tais alterações variaram no tempo e no espaço, havendo regiões que foram mais atrativas e receptoras destas atividades, que acabaram passando por acelerados processos de urbanização, a exemplo do Distrito de Serra do Cipó/Santana do Riacho. As pesquisas realizadas ao longo de 25 anos na região denotam um padrão histórico de predomínio de ocorrência de um turismo de massa sobre demais tipos de turismo. Porém, nos últimos anos, um turismo de segundas residências tem sido o novo padrão, voltado a comercialização e ocupação do solo, cujos impactos vem se amplificando.

O padrão acima vem corroborar o que Lefebvre (2006) já dizia sobre cada sociedade produzir seu próprio espaço e que, como ocorre atualmente na Serra do Cipó, este padrão de urbanização denota o que o autor denomina de disseminação do tecido material das cidades para os outros espaços - explosão da cidade, como é discutido em Laschesfsky e Zhouiri (2019).

É recorrente nas pesquisas consultadas os relatos de parcelamento acelerado do solo, ocasionando impactos ambientais diversos, do desmatamento à poluição hídrica, geração de lixo, alta demanda de energia, dentre outros. Entretanto, os empreendimentos são tratados como “dentro da lei”, atendendo os parâmetros ecológicos, com projetos arquitetônicos prevendo uma

maximização do uso da luz solar, do reuso da água e do tratamento dos resíduos, caracterizando o que se convencionou chamar de “modernização ecológica” (ZHOURI, 2008).

O padrão da implantação dos condomínios fechados é demonstrado de forma crescente, sendo o distrito da Serra do Cipó uma localidade com intensa ocupação por este tipo de empreendimento. Tal padrão vem corroborar uma das caracterizações do que Harvey (2016) irá denominar de “condição pós-moderna”, onde passa a imperar uma visão individualista do espaço, situação em que classes distintas passam a ter atendidos seus desejos de uma particularização do ambiente, sob demanda específica. Como discutido no capítulo 3.3, tais condomínios fechados são o habitat do *Homo urbanus turisticus*, que irá ser um ambiente com barreiras ao ambiente (e seus habitantes) exterior, sendo um padrão arquitetônico associado a um estilo de morar, viver e se relacionar ocorrendo em diversas regiões do país.

Por outro lado, os impactos sociais trazidos por esta urbanização pós-moderna também são alarmantes, com a população local sendo considerada, na maioria dos casos, mera “mão” de obra barata, passando por deterioração nas relações trabalhistas (o precariado do ecoturismo). Ademais, modos de vida e culturas vão sendo drasticamente alterados por processos de aculturação ou mesmo exclusão física dos territórios, caracterizando as desigualdades territoriais e exclusão social, como debatido em Soja (1993).

As pesquisas consultadas também apontam para o fato de as UC não serem em si o atrator para as atividades turísticas, ao contrário, elas também estão expostas aos pulsos da atividade, que, de forma crescente, está provocando alterações significativas na organização espacial, esta entendida de forma ampla, incluindo aspectos tanto do ambiente quanto da sociedade. E, justamente, aponta-se que os fóruns de discussão da vida em sociedade destes locais, as instâncias onde se discute as propostas de alterações espaciais, a exemplo dos conselhos de defesa do meio ambiente dos municípios, ou conselhos gestores das UC, oficinas e reuniões temáticas (ex: planejamento das travessias, de discussão dos planos diretores) e demais instâncias participativas, possuem baixa participação da comunidade local, principalmente daquela que habita a região a gerações. Trata-se, portanto, das formas sociais de apropriação do espaço, como discutido em Acseirald (2004).

3.4.2 Começando a interpretar o Espaço Cipoense sob a ótica das práticas institucionais do PNSC e APAMP

Dentre interpretações possíveis de se fazer da leitura da evolução conjunta das duas situações acima citadas (a evolução da gestão do ICMBio na Serra do Cipó e a evolução das transformações socioespaciais influenciadas pela atividade turística), faz-se abaixo algumas considerações advindas dos dados analisado nesta tese.

O que se destaca é que, inicialmente, até os anos 2000, aproximadamente, a capacidade institucional era reduzida, tanto a nível de planejamento quanto de equipe, que, no caso, era formada por servidores que tiveram que forjar sua própria formação inicial e continuada, dada a ausência ou baixa oferta de elementos institucionais voltados a uma atuação gerencial eficaz. As ações eram muito voltadas à proteção do Parque, com pouca ou nenhuma ação voltada a um desenvolvimento territorial “mais ecológico”⁵² junto as comunidades. Porém, foi justamente um período de grande crescimento da atividade turística na região, principalmente com o asfaltamento chegando até o distrito e as pressões para venda de terrenos e parcelamento do solo, frente a uma população rural totalmente desamparada pelo Estado.

Posteriormente, ao longo dos anos 2000, o que se assiste é um amadurecimento das ações do Parque, ao passo que a APA, o grande palco onde a atividade turística se espalhava, possui uma atuação muito singela, dado que a lógica que imperava era a de atuação atomizada, com cada unidade contendo sua equipe, seu patrimônio e desenvolvendo prioritariamente suas atividades. As ações da equipe do PNSC na APA se deram mais voltadas a um tipo de ação preservacionista. Porém, o intenso processo de urbanização ocorrido na área demonstra que a lógica da APA, de uma ocupação territorial responsável, que considere também a preservação, não foi alcançada, com um dos possíveis motivos para isto a ausência de uma atuação voltada ao desenvolvimento dos territórios.

A análise de como se deu o processo de autorização do loteamento Fazenda do Engenho é ilustrativo do modo como era (é) a atuação das equipes das duas UC neste tipo de atividade. Como exemplo desta situação, cita-se o fato de que em anos anteriores, outro projeto de

⁵² Preferiu-se usar este termo a “sustentável”, dado que, à época, o que talvez fosse conhecido na sociedade como um todo, era o termo ecológico.

loteamento (Recanto da Serra) deu origem a um bairro atualmente bastante adensado. Assim como o Fazenda do Engenho, também o loteamento Recanto da Serra possui impactos diretos sobre o Parque Nacional da Serra do Cipó. Moura (2000) e Oliveira (2002) comentam sobre certa passividade da equipe gestora da APA e Parque para o caso específico do loteamento Recanto da Serra.

Com as alterações trazidas ao longo da década de 2010, houve uma mudança de foco, com a APAMP passando a ter um papel tão ativo (ou mais) que o PNSC, chegando, inclusive a ter uma equipe maior e mesmo direcionamentos por parte da instituição, como foi o caso da elaboração do Plano de Manejo (encarte 4). Ocorre que, ao mesmo tempo em que se fortalecia mecanismos de gestão participativa, antigas situações problema para o PNSC voltaram a ocorrer, com intensa ocupação da área da UC por semoventes, além de grandes incêndios. De meados para final da década, até mesmo situações de extração de rochas (cristais) e orquídeas, uma ação criminosa que não ocorria há tempos na UC, foi relatada junto à equipe.

Por outro lado, a ocupação da APA também acelerou bastante, dado que, com a delimitação da zona de vida silvestre, houve maior segurança jurídica para realização de ocupação das demais zonas, que acabou não seguindo totalmente dentro das normas aplicáveis, haja visto os parcelamentos rurais abaixo do Módulo Mínimo Rural. Destaca-se o caso das áreas da ZVS que tinham sido ocupadas preteritamente ao Plano de Manejo, que, mesmo sob as restrições do Decreto da APAMP, foram “agraciadas” com a zona de exclusão, o que funcionou, de certa forma, como uma anistia para aqueles que procederam a um tipo de desobediência civil. Tal fato foi possibilitado pela interpretação e seleção de pareceres jurídicos que possibilitassem tal situação de ser apresentada e discutida no processo de elaboração do Plano de Manejo da APAMP.

Ademais, as atuações da equipe do ICMBio na Serra do Cipó/MG relacionadas às obras de uso público pelo DEER na região do Retiro, assim como também no caso do tratamento de efluentes da própria unidade, bem como a ausência de iniciativas para resolução de conflitos, como no caso do loteamento Bosque do Sol (Mãe D’Água) e mesmo para o caso do termo de compromisso (onde a instituição veio a reboque de terceiros), demonstra ser necessário discussões sobre formação inicial/continuada da equipe no “core” da profissão, quer seja, em análises ambientais.

Um outro ponto importante relaciona-se ao que foi constatado em uma das últimas ações de monitoramento do planejamento estratégico do NGI Cipó Pedreira citadas nesta tese, onde há o registro de que ao menos 40% das ações planejadas sequer tinham iniciado e que foram posteriormente excluídas, bem como o fato de o que se considera estratégico ou não, a exemplo da área temática relacionada ao fogo possuir poucas ações estratégicas, apesar dos incêndios terem como consequência ações negativas em todos os objetivos estratégicos das duas UC.

Por sua vez, no mesmo documento consta que a área temática que se relaciona às populações residentes foi considerada integralmente estratégica, sendo as ações neste caso focadas na população do Retiro, que ocupa uma área de aproximados 30 hectares e teve importantes ações para que sua gestão incluísse a cidadania. Porém, a zona de vida silvestre, que engloba uma área de 50 mil hectares, onde centenas de propriedades foram bloqueadas para o uso desde 1990, ferindo inclusive a função social da propriedade, não teve ações que pudessem fazer a cidadania chegar até estas áreas. Existem ainda outros inúmeros exemplos que caberiam na mesma situação, a exemplo da análise do atrativo turístico das travessias. No caso, discutiu-se que as famílias que residiam no PNSC, que construíram estruturas que atualmente são utilizadas nas travessias e posteriormente foram retiradas da UC, não foram chamadas a participar do processo de elaboração do atrativo, situação em que haveria a possibilidade de uma certa valorização e quiçá um direito de uso da área enquanto cogestora do atrativo.

3.4.3 Capacidades institucionais no divã

Aparentemente, existe uma forte influência das subjetividades e visões de mundo das pessoas, especialmente chefias, que direcionam os rumos da gestão, apesar do planejamento estratégico cobrir uma ampla gama dos objetivos e ações estratégicas necessárias para uma efetividade das UCs, fato este que pode trazer riscos ao próprio planejamento estratégico em si.

Ao priorizar determinados temas e ações, em detrimento de outros, e, juntamente com posturas centralizadoras, isto pode vir a resultar em ações com atraso em seu desenvolvimento ou até mesmo ações não iniciadas ou mesmo consequências ainda maiores, a exemplo dos incêndios, que afetam inclusive as áreas prioritárias (na prática) da gestão. Portanto, uma

interpretação possível é a de que a subjetividade se mostrou uma força extremamente importante no direcionamento da gestão, o que, por sua vez, influenciou na organização espacial do Espaço Cipoense e isto deve ser objeto de muita atenção por parte do ICMBio.

O estudo das subjetividades, principalmente através do método fenomenológico, tem demonstrado como a sociedade pode ser compreendida por este viés. Um exemplo notável é aquele trazido por Serge Moscovici, no âmbito da Teoria das Representações Sociais – ideias construídas socialmente que servem de base para interpretação do real (MOSCOVICI, 2001). Entretanto, há de se compreender também sobre o poder de influência de determinados grupos sobre realidade, praticado pela via da subjetividade, tal como Rocha (2021) demonstra para o uso de discursos e ideias pela extrema direita, por diversos meios, para influenciar o eleitorado. Neste caso específico, quer seja, a importância de se considerar a força da subjetividade, Antônio Gramsci entendia, já no início do século XX, que a política não poderia ser entendida apenas pelo interesse material, pois “seria preciso considerar também a ideologia, a força objetiva gerada por crenças morais e éticas fortemente arraigadas” (YAMAULTI, 2015, p. 30).

Por sua vez, Paulo Freire (2013), em sua discussão sobre uma autêntica ação libertadora, visando auxiliar os oprimidos a terem consciência da situação, já alertava sobre a necessidade de um equilíbrio entre a objetividade e a subjetividade. Nas palavras do autor

Não se pode pensar em objetividade sem subjetividade. Não há uma sem a outra, que não podem ser dicotomizadas. A objetividade dicotomizada da subjetividade, a negação desta na análise da realidade ou na ação sobre ela, é objetivismo. Da mesma forma, a negação da objetividade, na análise como na ação, conduzindo ao subjetivismo que se alonga em posições solipsistas, nega a ação mesma, por negar a realidade objetiva, desde que esta passa a ser criação da consciência. Nem objetivismo, nem subjetivismo ou psicologismo, mas subjetividade e objetividade em permanente dialeticidade. Confundir subjetividade com subjetivismo, com psicologismo, e negar-lhe a importância que tem no processo de transformação do mundo, da história, é cair num simplismo ingênuo. É admitir o impossível: um mundo sem homens, tal qual a outra ingenuidade, a do subjetivismo, que implica homens sem mundo. Não há um sem os outros, mas ambos em permanente integração (FREIRE, 2013, p. 43-44).

Trazendo as discussões acima para o contexto desta tese, entende-se que, para uma ação sustentável no território, há de se considerar sempre a dialeticidade entre subjetividades (incluindo dos próprios servidores do ICMBio, além daquelas das pessoas que vivem nos

territórios onde a UC foi inserida) sem desconsiderar a objetividade, que, no caso, é o fato da UC estar criada e existir, tendo objetivos a serem cumpridos bem como as populações lá residirem, por gerações, com sua cultura e estilo de vida próprios. Uma atuação mais sustentável da instituição poderá vir do ponto de equilíbrio entre estas duas instâncias (objetividade e subjetividade), onde não haja exagero nem para um lado nem para outro, mas, ao contrário, sempre transitando no equilíbrio dinâmico destas relações entre a UC e a sociedade.

Um ponto central na discussão acima se relaciona à cultura organizacional⁵³ e aspectos de liderança, considerados pontos nevralgicos para o sucesso de qualquer organização. Araújo (2007) e NEXUCS (2012) aprofundam o debate deste tema, justamente por ser este um dos principais pontos para se estar atento no que diz respeito à gestão das organizações, em especial, neste caso, das Unidades de Conservação. Como trazido pelos autores, os dois aspectos destacados devem estar alinhados a todo planejamento estratégico constituído, voltado ao cumprimento da Missão Institucional de forma integral, buscando engajamento das partes interessadas para o sucesso da estratégia adotada. Por óbvio, o contrário, atuação enviesada em princípios pessoais e focadas em apenas partes do planejamento, deve ser evitado, do ponto de vista de uma atuação gerencial que se busque eficaz, eficiente e efetiva.

Os pontos acima discutidos levam a uma interpretação da gestão do ICMBio na Serra do Cipó poder ser entendida a partir de dois momentos distintos, porém, ambos influenciados por “representações sociais” próprias e, no caso, conflitantes: um mais voltado para a preservação e fomento ao turismo (de paisagem), com atuações não favoráveis aos modos de vida tradicionais das comunidades locais, que se deu da criação do PNSC até final da década de 2000, portanto, algo próximo de 25 anos. O outro momento foi voltado para ações voltadas a conservação principalmente com ações voltadas a públicos muito distintos, estando em um primeiro momento focado nas áreas antropizadas da APAMP situadas na Zona de Vida Silvestre e, posteriormente, nas famílias do Retiro, além de reuniões comunitárias, tendo iniciado por volta de 2010 e vigorado até o presente (2025), portanto, com duração de aproximados 15 anos, no qual ações de preservação passaram por certa fragilidade.

⁵³ “A cultura organizacional é o conjunto de hábitos, crenças, valores e tradições, interações e relacionamentos sociais típicos de cada organização. Representa a maneira tradicional e costumeira de pensar e fazer as coisas, compartilhada pelos membros da organização” (NEXUCS, 2012, p. 211).

Esta dicotomia entre grupos de servidores em um mesmo local, com atuações profissionais baseadas em subjetividades relacionadas ao protecionismo ou ao socioambientalismo (e suas variações entre estas categorias) ocorre também em outras localidades, a exemplo do que Menezes et al (2011) demonstraram para a Amazônia legal. Da mesma forma, a antiga estrutura do IBAMA que separava em diretorias diferentes as UC de Proteção Integral daquelas de Uso Sustentável, que também foi mantida pela primeira estrutura organizacional do ICMBio, advinda do Decreto 6.100/2007 (mantido até 2011) demonstra que a questão das visões de mundo, no âmbito da gestão de unidades de conservação, merece especial atenção em processos formativos⁵⁴.

Ações centralizadoras da gestão são percebidas em diversos momentos das duas fases acima descritas. Entretanto, chama a atenção isto se dar também na fase direcionada a gestão participativa, dado que encontra-se aí um paradoxo (da democracia): participativo para com a sociedade e centralizador para com a equipe.

Ademais, como será discutido na próxima seção, as políticas públicas surgem, se alteram e se findam por uma série de motivos. No âmbito das ciências políticas, ao abordar o tema por diferentes quadros analíticos, entende-se que, justamente o viés subjetivo, presente nos discursos, é um dos grandes fatores explicativos acerca das alterações em políticas públicas.

3.4.4 Propedêutica e terapêutica da gestão

Considerando o tempo presente (2025), o ICMBio na Serra do Cipó aparenta ter condições muito mais propícias para exercer uma gestão eficiente nas duas UC do que em épocas passadas, por reunir uma série de características como ter equipe em número razoável, estar dotada de relativo patrimônio capaz de atender satisfatoriamente as diversas ações necessárias à gestão; possuir planejamentos em diversas áreas da gestão, inclusive desdobrados em ações com metas, indicadores, prazos, responsáveis; a existência das UCs possuir um alto

⁵⁴ Ponto de especial atenção dado pela Consultoria NEXUCS, contratada para auxiliar o ICMBio em sua segunda fase de planejamento estratégico, em 2011, sendo parte da conceituação e de exemplos práticos discutidos em NEXUCS (2012).

grau de aceitação pela comunidade local; ter diversos mecanismos de gestão participativa efetivados; dentre outros.

Porém, a alta rotatividade nas equipes, incluindo chefias, é um indicativo de atenção para a gestão, dado que o grau de retenção de talentos é baixo, além desta situação poder estar associada a uma memória institucional fragilizada (NEXUCS, 2012, p. 247). Os dados apontam para uma média de permanência na equipe em média de dois anos, apenas, incluindo chefia. Há, entretanto, um pequeno grupo que já se mantém estável no tempo. Este fato, de alta rotatividade das pessoas, porém, com a permanência estável de um grupo, suscita questões propícias para investigação científica em busca de respostas para tal padrão recorrente no tempo.

Os recomeços frequentes são fatores que podem imputar uma baixa velocidade nos processos de avanço gerencial. Acredita-se que uma estratégia para romper com este ciclo de eternos recomeços trazidos pela alta rotatividade na equipe possa se dar com um processo participativo de construção dos perfis desejáveis para cada cargo da equipe, desde a chefia até as diversas áreas temáticas da gestão. Tal construção, que pode se dar em etapas, sob metodologias participativas, que possam acolher interessados de amplos setores da UC, a exemplo de membros do conselho gestor e mesmo representantes dos territórios onde a UC está situada, além de outros interessados oriundos da própria instituição em outros níveis hierárquicos e outros.

O trabalho efetivo em prol da sociobiodiversidade em áreas protegidas exige uma série de conhecimentos, habilidades e atitudes que apenas o tempo, o comprometimento e a dedicação podem trazer, sob o risco de se ter atuações fragmentadas e não eficazes para o cumprimento da Missão Institucional. Sobre tal temática, Dalmolin (2013), bem como Pereira et al (2021) trazem contribuições específicas acerca de competências gerenciais desejáveis para servidores do ICMBio, materiais que podem ser utilizados para embasar as discussões sobre o assunto. Esta pauta já constava da Proposta de Reorganização da Gestão das duas UC apresentada em 2012.

Há de se destacar que isto já é uma prática consagrada no ICMBio, haja visto os inúmeros editais de seleção de perfil específico para assumir determinados cargos em diversas unidades da autarquia, cada qual com seu descritivo específico. Em tais procedimentos, são

criados mecanismos para tornar a escolha impessoal, como editais coordenados por comissão específica, que utiliza baremas para pontuar características desejáveis e define critérios e etapas para seleção. Tais ações vão de encontro aos princípios constitucionais de atuação da administração pública, conforme art. 37 da Constituição Federal, onde impessoalidade é um quesito basal, juntamente aos demais princípios. Os porquês de tais procedimentos nunca terem sido colocado em prática para o ICMBio Serra do Cipó/MG é algo merecedor de investigações científicas.

Outra ação que tem o potencial de trazer bons resultados é a criação de uma instância de acompanhamento permanente da gestão no âmbito do Conselho Gestor, tal como proposto em PontesJunior (2016, p. 115). Este fórum permanente poderia funcionar como uma instância independente nos processos de *accountability*⁵⁵ da instituição, ou seja, no ato de prestar contas à sociedade, de uma forma ampliada, incluindo atos e decisões, visando promover transparência. Para tanto, seria desejável uma formação inicial e contínua no assunto, de forma a propiciar condições reais para uma atuação libertadora, por parte do ICMBio, com relação às partes interessadas na gestão. Esta ação pode ser entendida como um mecanismo de compliance, voltado a uma lógica de atuação conforme o planejado, evitando-se fugas não justificadas das rotas traçadas ou mesmo ações em desacordo com as normas diversas.

Por outro lado, acredita-se que se faz necessário formações diversas em temas ambientais de grande relevância para a gestão, junto à equipe de servidores, de situações específicas da Serra do Cipó, a exemplo de campos rupestres, turismo e incêndios. Sobre o turismo, esta tese apresenta alguma contribuição para o assunto, mesmo que seja via referências bibliográficas.

Por sua vez, a compreensão do que são os campos rupestres, sua dinâmica de formação e desenvolvimento, sua restrita ocorrência no país e, ainda mais raro, a sua presença em unidades de conservação, a biodiversidade singular, com alto grau de endemismo e restrições de ocorrência geográficas altamente limitantes, seu significado cultural para as populações

⁵⁵ De acordo com a IN conjunta 01/2016 do Governo Federal, tem-se a seguinte definição de *accountability*: conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações. Ver referências.

locais, para muito além da percepção do jardim natural captado pelos turistas ⁵⁶, é um fator de grande relevância para as pessoas que irão compor o quadro de servidores das UCs. Sem compreender isto, na essência, os servidores que compõe/virão a compor o NGI Cipó Pedreira não terão condições de exercer seus cargos e funções em plenitude, que, no fundo, é entregar o melhor para a sociedade, com relação aos objetivos de criação das duas UC, que englobam tanto a preservação quanto a conservação dos campos rupestres, dentre outros objetivos.

Já com relação aos incêndios, há de se mudar o paradigma e, ao invés de atuar exclusivamente na consequência, buscar atuar na causa, o que leva a pergunta de ouro:

3.4.5 Por que ocorrem os incêndios

A resposta a esta questão demanda estudos e análises em diversas escalas, sendo certo que fatores tão distintos como mudanças climáticas e comportamento criminoso figuram dentre causas possíveis, como exposto por Riberio e Figueira (2011). Entretanto, de forma generalizada, parte considerável dos incêndios florestais em UCs estão relacionados ao desenvolvimento de uma pecuária de baixíssima produtividade, sendo esta caracterizada aquela na qual a relação do número de animais / área é inferior a 0,8 Unidade Animal por hectare⁵⁷, de acordo com a classificação apresentada em Brasil (2012). A mesma situação pode ser levada também a produções agrícolas de baixo rendimento, onde, em ambos os casos, faz-se uso do fogo para “limpar” a área, ocasionando, repetidamente, os incêndios.

A pecuária praticada na Serra do Cipó é caracterizada por se realizar em pequenas propriedades ou até mesmo ausência desta (gado criado solto, incluindo no interior da UC), com amplo predomínio de pastos degradados, gado magro, com a utilização do fogo para renovação de pastos gerando grandes incêndios florestais (ICMBio, 2009). Acrescente-se a este panorama a condição de baixa renda dos criadores, a ausência de tratamentos veterinários a contento e a inexistência de uma contabilidade da atividade, conforme informações obtidas

⁵⁶ Onde a imersão na literatura especializada seria uma das diversas ações formativas necessárias. Sobre isto, uma obra referência seria “Ecology and Conservation of Mountain Top Grasslands in Brazil”, obra de diversos autores coordenados pelo Professor Dr. Geraldo Wilson Fernandes (ICB/UFMG). Ver referências (FERNANDES, 2016).

⁵⁷ Vários municípios abrangidos pelo PNSC e APAMP possuem média de 0,2 UA/ha (Brasil, 2012, p. 192-193).

indiretamente por este pesquisador junto a diversos brigadistas que também são pequenos produtores rurais na região, durante o longo período de atuação no ICMBio Serra do Cipó.

Trata-se, portanto, de um modelo oneroso para o meio ambiente, para as pessoas, incluindo sua saúde e finanças pessoais e até mesmo para as condições de vida dos animais; é um modelo de desenvolvimento que leva para o funil da destruição tudo aquilo que lhe envolve. Os impactos ambientais da atividade mal ordenada acabam por diminuir drasticamente os recursos naturais na área, exigindo maiores investimentos, que levam a endividamento do produtor e mesmo sua saída da terra (WUST et al; 2015; BORGES et al, 2011). A inexistência de mecanismos de aferição econômica da atividade leva os envolvidos com tal atividade a não terem noção dos custos do negócio (MELZ, 2009; VIEIRA et al, 2025), que acaba tendo algum retorno apenas com grandes investimentos, normalmente associados a áreas maiores (CUNHA et al, 1993).

Tendo as considerações acima por referência, incluindo as percepções iniciais de rodas de conversas informais junto aos pequenos produtores rurais cipoenses, entende-se que para grande parte dos criadores de gado na Serra do Cipó, que praticam o tipo de pecuária acima descrito, uma situação típica de recorrência é a rolagem de dívidas contraídas com a atividade, dado que os custos de manutenção do sistema são muito maiores do que os ganhos nas condições acima elencadas.

Portanto, a caracterização do ciclo destrutivo que assola a região se caracteriza pelos seguintes aspectos:

- a população, desassistida em vários níveis, incluindo extensão rural qualificada, repete manejos seculares (quicá milenares) que envolvem abrir novas áreas, limpar com fogo, “soltar o gado na campina” para que este encontre por si seu alimento.
- O resultado se traduz em gado magro, sem controle sanitário, pasto ruim e degradado (ou mesmo ausência de pastos, situação em que se cria na terra dos outros ao exemplo do Parque Nacional⁵⁸);
- trabalhadores expostos a situações de insalubridade/periculosidade;

⁵⁸ Localmente apelidado de “Pasto Nacional”.

- atividade sem registros contábeis.
- Trata-se inclusive de uma pecuária invisível, que sequer consta nos registros das instituições afins. Sua invisibilidade o deixa de ser ao se observar os prejuízos diversos a nível de sociedade, seja nos incêndios e poluições, seja na população doente e alijada de direitos sociais, seja nas mudanças climáticas, ou seja, grande prejuízo para a sociedade toda.
- Como sua viabilidade econômica acaba sendo negativa, buscam os trabalhadores fontes para recompor as perdas, a exemplo de trabalhar nas brigadas de incêndio, até que tenham condições de recomeçar este ciclo destrutivo, repetindo religiosamente todas as etapas culturalmente aprendidas há gerações (*habitus*).
- E mesmo com tal panorama, é comum que as UC ignorem a importância de atuar na causa e se concentrem na atuação na consequência, onde entram as brigadas de incêndios.

Porém, na literatura sobre o tema, há diversos estudos que demonstram que a adoção de boas práticas de manejo na propriedade, que perpassam pelas diversas áreas acima citadas (contábil, meio ambiente, saúde animal, dentre outras), apontam para quadros onde há ganhos consideráveis a todas as dimensões envolvidas, situação em que há tanto a valorização do produtor como também de todo o sistema no qual ele está envolvido, a exemplo de menores impactos ambientais (CAMARGO et al, 2008; IIS, 2015; BORGES et al, 2011; BORGES, 2016; COSTA et al, 2025).

Para além de apenas se pensar em rever as práticas pecuárias, é interessante que se busque também o desenvolvimento de atividades econômicas que estejam alinhadas às condições espaciais locais, no caso, que tenham “aptidão” e mercado consumidor. Cita-se o caso da produção de própolis verde, um subproduto da apicultura, atualmente valorizado, sendo inclusive produto de exportação, com amplo mercado consumidor. Sua origem está relacionada com a planta localmente conhecida por “vassourinha do campo” – *Baccharis dracunculifolia*, de larga ocorrência na região da Serra do Cipó (OLIVEIRA et al, 2021).

Uma outra alternativa interessante reside no aproveitamento de pastagens degradadas para a implantação de atividades de ciclismo, situação em que se gera renda para os proprietários ao mesmo tempo que se reduz o impacto ambiental tanto pelas intervenções

realizadas que diminuem erosão, quanto pelo fato de poder trazer enriquecimento vegetal a área (PARLATO; PEZUOLLO, 2025). Em ambos os casos (própolis e ciclismo, se diminuiria o uso de fogo na região, trazendo, de imediato, benefícios em várias dimensões para todos os envolvidos (saúde, economia, conservação ambiental, dentre outros).

Portanto, o “x da questão” está mais para entender as causas dos incêndios e buscar uma atuação, em rede, focada em alterações comportamentais (incluindo rever atividades econômicas) do que atuar incessantemente na consequência. Porém, em um paralelo com estratégias militares, trata o Instituto de preparar seu exército (brigadistas), abrir as trincheiras (os aceiros) e aguardar a chegada certa do inimigo (o fogo), utilizando em diversas ocasiões das estratégias de arrasar seu próprio território para que o inimigo não tenha recursos para avançar (manejo de fogo na UC), a exemplo do que a Rússia fez para conter os avanços de Hitler na segunda guerra mundial.

Advoga-se para que toda esta simbologia transmute de critérios de competição para critérios de cooperação. Seria levantar a bandeira branca, solicitar trégua e buscar a construção de um acordo de paz, onde a convivência pacífica e solidária de todos fosse a mola mestra do território. Amaral (2018) e Lopes (2019) demonstram existirem projetos em comunidades na região da Serra do Cipó que estão trabalhando com focos integrativos, com resultados positivos em diversas áreas, trazendo ressignificação para lugares e práticas. Aí reside o chamado para que a Unidade de Conservação abandone o status de unidade e migre para a totalidade, deixando de estar fechada em si e passando a pertencer ao lugar, onde não são as comunidades que estão no entorno, mas todos estão presentes conjuntamente, coexistindo.

Ponto importante para esta “virada de chave” seria a compreensão de que o enfrentamento da situação dos incêndios, neste caso com muita aproximação da pecuária de baixa produtividade, exige uma atuação multinível e multiescalar, envolvendo diversas outras organizações públicas e privadas que tenham vínculo de trabalho com as áreas em questão, além das comunidades e até mesmo diretamente com cada produtor. Portanto, trata-se de mudar o foco da proteção para atuação na orquestração de todo um “ecossistema local” que, em debates abertos e transparentes, poderão cocriar as soluções cabíveis ao caso.

4 ABORDANDO A QUESTÃO POR OUTRAS ESCALAS

Apesar das análises acima realizadas, entende-se que as interações entre a gestão do ICMBio na Serra do Cipó e o Espaço Cipoense frente às transformações socioespaciais do turismo na região, também são influenciadas por fatores externos à esfera local, situação em que se faz necessário migrar para outras escalas, mantendo o foco no fenômeno observado.

4.1 Formação histórica da administração pública e da agenda ambiental brasileira

Neste capítulo objetiva-se analisar, conjuntamente, a evolução da administração pública no Brasil, incluindo suas teorias adjacentes, bem como também a evolução da agenda ambiental enquanto Política Pública no cenário federal brasileiro, focada na criação e gestão das unidades de conservação. Para ambos os casos, busca-se trazer elementos constitutivos e situações ocorridas no país (e no mundo) ao longo do tempo que tiveram impactos nas alterações ocorridas.

Para o caso da administração pública brasileira é necessário compreender que esta vem passando por diversas transformações ao longo do tempo, situação que não difere das outras nações no mundo, sendo os fatores motivacionais para tais mudanças de ordens variadas, desde econômicos, sociais e até mesmo tecnológicos, situações estas que ensejaram renovações gerais no modo de fazer políticas públicas (BRESSER PEREIRA, 2007). Abaixo será realizada uma breve descrição destes modelos de gestão do Estado colocados em prática ao longo do tempo no país, sendo estes: Patrimonialista, Burocrático, Gerencial (Teoria da Nova Gestão Pública), Teoria da Nova Governança Pública, Teoria do Valor Público, Teoria da Lógica do Serviço Público e Teoria do Ecossistema do Serviço Público. As fontes bibliográficas a respeito deste tema se resumem a consultas de pesquisadores referência no tema.

Para o caso da agenda ambiental (focada na evolução da criação e gestão das unidades de conservação), buscou-se trazer para as análises desta tese os principais acontecimentos históricos que influenciaram na criação do ICMBio bem como no seu fazer institucional, em especial aqueles relacionados à ordenamento (aspectos legais) e estrutura (aspectos administrativos). Os dados pesquisados se basearam tanto em legislações e normas quanto em produções bibliográficas de autores referência na área.

Visando manter a coerência metodológica, utilizou-se do recurso de periodização proposto em Silveira (1999), sendo que optou-se por realizar as análises por períodos de Governo, a saber: Brasil Colônia e Império (1500 - 1889) até República Velha (1930); República Nova (1930 – 1964); Ditadura (1964 - 1985); da redemocratização até 1993; Fernando Henrique Cardoso (1994 - 2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010); Dilma Rousseff (2011 – 2016); Michael Temer (2016 - 2018); Jair Messias Bolsonaro (2019 - 2022) e Luís Inácio Lula da Silva (2023 – 2025).

4.1.1 Brasil Colônia e Império (1500 – 1889) até República Velha (1930) – Estado Patrimonialista

A história das instituições brasileiras inicia-se com o modelo de colonização trazido pelos portugueses, o qual foi concebido de forma a beneficiar a família real e seu círculo de relacionamentos. Portugal à esta época praticava um modelo de gestão do Estado do tipo patrimonialista, no qual o aparelho do Estado acaba por se tornar uma extensão do poder soberano não havendo limites claros entre o público e o privado e havendo uma série de situações administrativas que visam tão somente favorecer os interesses do grupo dominante, a exemplo das indicações para os cargos públicos (FAORO, 2012).

Tal conceituação do Estado Patrimonialista está de acordo com Chiavenato (2008, p. 106), ao caracterizar este modelo com a não diferenciação entre a *res pública* e a *res principis*, resultando disto que cargos públicos e mesmo propriedades eram concedidos como favores ou privilégios, levando a nepotismos diversos. É devido à grande confusão entre o público e privado, onde o interesse público é frequentemente negligenciado em favor de interesses pessoais, que emerge o projeto liberal contrapondo a esta estrutura, como será visto em sequência. No Brasil, o Estado Patrimonialista vigorou durante a fase Monarquia, Império e República Velha.

Com relação à agenda ambiental, Antunes (2013, p. 860) comenta que durante todo o período colonial, os únicos regramentos relacionados ao meio ambiente estavam relacionados à questão econômica, a exemplo da exploração do Pau-Brasil. A situação praticamente não foi alterada durante a fase Brasil Império, onde a prática de derrubada de florestas para plantio de cafezais e mesmo implantação de ferrovias contribuíram para uma aceleração da degradação

ambiental (ARAÚJO, 2007; DEAN, 2013). Mesmo após a independência, as elites agrárias que passaram a ocupar os centros do poder no país mantiveram o modelo patrimonialista de forma a que o objetivo estatal era a manutenção dos benefícios do grupo dominante (MOURA, 2016b).

Durante o período republicano, a ideologia do liberalismo que vigorou durante a chamada República Velha, resultou em uma ausência de situações práticas em defesa do meio ambiente, dado o foco tanto no direito absoluto de propriedade como também no viés da economia como motor da sociedade, estando tal situação explícita em legislações da época, a exemplo do Código Civil de 1916 (ANTUNES, 2013, p. 861). Por sua vez, já aparecia na sociedade civil discursos em favor da conservação ambiental, tendo por expoentes Alberto Torres, Euclides da Cunha, dentre outros. Em 1921, no contexto pós-primeira guerra mundial, frente a um panorama de uso desenfreado dos recursos madeireiros para fins diversos, incluindo fonte de energia, foi criado o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, vinculado ao Ministério da Agricultura. Apesar de possuir um viés de atuação econômico, caberia ao SFB a proposição da criação de Parques Nacionais, dentre outras funções (ARAÚJO, 2007, p. 56-63).

4.1.2 Período da República Nova (1930) até 1964. Estado Burocrático

Devido à Revolução de 1930, que rompeu com os rumos políticos e econômicos até então vigentes no país (liberalismo, agroexportador com baixa diversificação de produtos, dependente de capital externo e de importações), um novo projeto de Nação foi apresentado e implantado, ao longo do tempo, baseado em uma preocupação com o bem comum, onde se fazia necessário um Estado forte, interventor na economia, de viés keynesianista, buscando industrializar o país e fomentar um mercado consumidor interno (LIMA JUNIOR, 1998).

Para tanto, se fazia necessário diversas reformas no aparelho de Estado, que passa de um modelo do tipo patrimonialista e segue em direção a um Estado Burocrático, situação em que Getúlio Vargas, em nome de uma nova ordem que alçava o poder, supostamente buscava minimizar e mesmo neutralizar a influência da elite agrária que dominava a política nacional (MOURA, 2016b). O Estado burocrático nasceu e amadureceu trazendo novos imperativos que visavam a eficiência e a previsibilidade do serviço público, a exemplo da formalidade, impessoalidade, procedimentação e hierarquia (BRESSER PEREIRA, 2007).

No campo administrativo, o governo Getúlio Vargas, durante seus primeiros dez anos, estabeleceu as normas básicas que efetivamente criaram a administração pública no Brasil, sob um modelo burocrático de viés racional legal, com ampla utilização de regimentos e normas diversas, estabelecimento de normas orçamentárias, criação de instituições específicas, além do Departamento de Administração Pública do Serviço Público (DASP), que visava organizar todo este setor, a exemplo do estabelecimento do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis. Esta nova visão do Estado vinha acompanhada de forte centralização das decisões no Governo Federal (LIMA JUNIOR, 1998; CARNEIRO; MENECUCCI, 2011).

Uma das formas encontradas pelo governo para interferir diretamente na ordem econômica se deu com a criação de institutos, voltados a regular atividades diversas de produção e consumo, importação e exportação, dentre outras. Para tanto, procede o Governo na construção de legislações diversas, a exemplo do Código das águas, Código florestal e da Mineração, todos datados de 1934 e voltados a uma racionalização da exploração econômica. Neste mesmo pensamento, o Serviço Florestal Brasileiro foi reformulado em 1938 bem como em 1962, durante o Governo de João Goulart, seria criada a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE, subordinada ao Ministério da Agricultura. Porém, foi baseado na legislação florestal bem como no modelo de Parque Nacional dos Estados Unidos, que foram criadas as primeiras unidades de conservação no Brasil: Parque Nacional do Itatiaia, no Estado do Rio de Janeiro, em 1937 e Parque Nacional de Foz do Iguaçu, em 1939, ficando sob a gestão do Serviço Florestal (ANTUNES, 2013, p. 946; MOURA, 2016a, p. 14; ARAÚJO, 2007, p. 68).

Até o ano de 1964, os Governos eleitos, tanto de Getúlio Vargas (1951 a 1954), quanto Juscelino Kubitschek (1956 a 1961), deram prosseguimento a um tipo de governo desenvolvimentista, de forte base industrial, que, apesar de trazer crescimento econômico ao país, foi responsável por grandes alterações ambientais, a exemplo da construção de amplas infraestruturas de energia e transporte, além de fomentar a ocupação da Amazônia que, em menos de uma década, apresentou um crescimento superior a 500%. Por outro lado, até o final do período (1964), diversas unidades de conservação já tinham sido criadas no país (ARAÚJO, 2007, p. 71-72).

4.1.3 Período da Ditadura Empresarial Militar⁵⁹ (1964 – 1985)

A questão ambiental estava evidente na década de 60, quando eventos como a poluição por defensivos agrícolas já demonstravam a interferência de atividades industriais na saúde do ambiente e do ser humano (CARSON, 1962). À esta época, vivia-se um crescimento econômico geral, capitaneado pelos Estados Unidos que, durante o período pós-segunda Guerra Mundial, participava da reconstrução da Europa e Japão. No Brasil, a ditadura Empresarial Militar tinha tomado o poder em março de 64, redirecionando o projeto de nação que estava proposto pelo governo eleito de Jânio Quadros/João Goulart, que tinha por intenção realizar as reformas de base, a exemplo da Reforma Agrária (FERNANDES; SIMIQUELI, 2015). Sob o lema desenvolvimentista focado em industrialização de base, o novo governo colocou em prática uma série de reformas para adequar o aparelho de Estado ao seu projeto desenvolvimentista.

Do ponto de vista administrativo, apesar da vigência de um Estado Burocrático durante o período, é importante citar o Decreto-Lei 200/1967, que é citado na literatura como sendo uma verdadeira reforma administrativa, que tinha por intenção “modernizar a gestão do Estado”, com substituição de servidores estatutários por celetistas, permitindo a terceirização de diversas atividades⁶⁰, principalmente aquelas de cunho executivo, conforme expresso em seu art. 10, §7⁶¹. Também o referido decreto trouxe para o arcabouço jurídico brasileiro a figura das autarquias, ao dividir a administração pública em direta e indireta. As autarquias seriam instituições públicas da administração indireta, dotadas de personalidade jurídica e orçamentos próprios, que teriam por foco agilizar a interferência estatal da administração pública na economia (BRESSER PEREIRA, 1996).

É dentro da lógica acima, de um ambiente político voltado ao desenvolvimentismo, buscando moldar a gestão pública das florestas para o projeto econômico da nação, que houve

⁵⁹ Em capítulo posterior será explicado o motivo de se denominar o período por Ditadura “Empresarial Militar”.

⁶⁰ O destaque é pelo fato de este ser o embrião da terceirização no país. Será pela terceirização que parte considerável do relacionamento profissional das UCs com a população local se dará, conforme será visto adiante.

⁶¹ Art. 10 – A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

uma reestruturação do Código Florestal de 1934, resultando no Novo Código Florestal de 1965, alterando diversos dispositivos para facilitar a exploração florestal (ANTUNES, 2013, p.948). Ainda na lógica política vigente, criou-se, em 1967, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, autarquia responsável pela gestão florestal dentro dos parâmetros delineados de apoio à atividade econômica, estando vinculado ao Ministério da Agricultura, vindo da fusão de outras instituições, a exemplo do Instituto Nacional do Pinho e Instituto Nacional do Mate, dentre outras (ARAÚJO, 2007, p. 74). Também seria função do IBDF realizar a gestão das áreas protegidas federais (MOURA, 2016a, p. 15). Da mesma forma, em 1967, visando ordenar o mercado da borracha, foi criado em 1967 a Superintendência de Desenvolvimento da Borracha – SUDHEVEA, vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio.

Já na década de 70, diversos problemas ambientais advindos do modelo econômico adotado por vários países no mundo, foram expostos no Relatório “Os limites do Crescimento”, organizado pelo Clube de Roma, documento que serviu de base para as discussões da primeira Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, ocorrida em 1972, em Estocolmo, na Suécia. O Brasil, que à esta época vivia o chamado “milagre econômico”, com crescimento da economia acima de 10% e que, sob o regime militar, argumentava sobre a hegemonia das nações sobre seus territórios, teve uma postura diferenciada dos países europeus no evento, argumentando pela responsabilidade dos países do primeiro mundo na situação debatida (MOURA, 2016a).

Apesar da postura do Brasil no evento, em atenção aos debates ocorridos na Conferência Mundial, dá-se início ao embrião de uma orquestração da questão ambiental a nível nacional, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA, vinculada ao Ministério do Interior (MOURA, 2016a). A SEMA, que inicialmente era constituída por uma estrutura mínima, tendo à frente de seus trabalhos o reconhecido ambientalista Paulo Nogueira Neto, teve desde seu início, constrangimentos de plena atuação, visto que explicitamente era colocado para a mesma que sua atuação não prejudicasse as atividades econômicas e o progresso do país, além do fato de compor estrutura da administração pública direta, portanto, sem autonomia política, administrativa e orçamentária (SILVEIRA, 2015).

Ao longo da década de 70, a SEMA foi angariando apoio junto a demais setores no governo e sociedade, culminando com a proposição da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, que seria responsável por ampliar o debate da questão ambiental no âmbito do Governo,

de forma a adquirir certa autonomia. A estratégia se mostrou acertada, dado que em 1981 foi aprovada a Lei 6.938/1, estruturando a Política Nacional de Meio Ambiente, sendo aprovada também a Lei 6.902/81 que discorre sobre criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental. A expansão desta arena de discussão das questões ambientais, possibilitada pela PNMA se tornou possível com a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, ambiente no qual se reuniam políticos, empresários, cientistas e representantes da sociedade civil, para debater as questões ambientais do país, possibilitando a criação das primeiras resoluções normativas sobre temas específicos (SILVEIRA, 2015).

Ponto importante para as discussões desta tese a ser melhor esclarecido refere-se à criação das Áreas de Proteção Ambiental - APA, que como visto, entraram para o arcabouço jurídico brasileiro em 1981. Por definição legal, o objetivo das APA seria assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais. Este tipo de unidade de conservação baseou-se em um modelo de área protegida europeia, após visita do então responsável pela gestão da SEMA, Paulo Nogueira Neto, ao Parque Natural da Arrábida (Portugal) (NOGUEIRA NETO, 2010, p. 627).

Necessário trazer ao debate que o modelo de Parque Natural de Portugal deriva do modelo de Parque Natural Regional da França, criado em 1967, sendo que tal modelo de área protegida nasceu da necessidade de se ter uma concepção alternativa ao modelo de Parque Nacional estadunidense, o qual estava voltado à preservação ambiental, devendo as populações de seu interior serem retiradas. O modelo de Parques Naturais europeu, ao contrário, evocava para paisagens naturais alteradas pela atividade humana há centenas (ou milênios) de anos e cujas feições eram mantidas exatamente pelo tipo de desenvolvimento que ocorria naquelas paisagens, com populações residentes a gerações, sob uma densidade demográfica mais baixa e praticando atividades agrossilvipastoris alinhadas à preservação dos ambientes naturais (OLAVO LEITE, 2015).

A ideia básica dos Parques Naturais europeus estaria em uma atuação governamental integrada nestas regiões, visando o fortalecimento destas identidades culturais moldadas a gerações, possibilitando a estas populações tanto permanecerem e melhorarem diversos aspectos sociais bem como auxiliar na manutenção/melhoramento das condições ambientais. Entretanto, na transposição do modelo dos Parques Naturais para o caso brasileiro, deturpou-se

o conceito, focando em proteção ambiental, como referendado no próprio nome – Área de Proteção Ambiental, ficando a parte social relegada a um segundo plano⁶², apesar do objetivo explícito de assegurar o bem-estar das populações humanas (OLAVO LEITE, 2015).

O período da ditadura empresarial militar também foi marcado por um intenso processo de ocupação da Amazônia, sob o lema “integrar para não entregar”, tendo como foco principal uma integração entre a região amazônica e a região Nordeste. “Nas palavras do presidente Médici, o objetivo era transferir homens sem-terra do nordeste para terras sem homens da Amazônia” (ARAÚJO, 2007, p. 75). Durante o período da ditadura também foram criadas unidades de conservação em várias regiões do país. Também neste período, embasado em fóruns internacionais de discussão sobre modelos de gestão de áreas protegidas, editou-se o Decreto 84.017/1979, que tratava da regulamentação dos Parques Nacionais, incluindo a necessidade de elaboração de Planos de Manejo e respectivos zoneamentos (ARAÚJO, 2007).

4.1.4 Período da Redemocratização até 1993

Durante o regime militar e em sequência a este, se acumularam problemas de toda sorte, tendo o Brasil atravessado a década de 80 vivenciando inúmeros desafios ambientais, a exemplo de grave quadro de poluição industrial (Cubatão) e radioativa (Césio 137), além de obras de infraestrutura causadoras de impactos ambientais de grandes proporções (Balbina), dentre outros, demonstrando que a pauta ambiental necessitava de ser revista com urgência. Soma-se a isto a pressão internacional, sob a forma da necessidade de se ter regramentos nos financiamentos de grandes obras pelo Banco Mundial, onde o desmatamento da Amazônia ganha destaque mundial (LASCHEFSKI, 2014).

Ao mesmo tempo, surgiam aliados a causa ambiental, a exemplo de diversas Organizações Não Governamentais que também estavam se fortalecendo e tendo uma atuação cada vez mais assertiva nas esferas de Poder. Um exemplo disto são as Ações Cíveis Públicas em defesa do Meio Ambiente possibilitadas pela Lei 7.347/85.

⁶² No caso específico da APA Morro da Pedreira, a questão social inclusive é negada, como no caso das Zonas de Vida Silvestre, como já discutido nesta tese, para uma área equivalente a 150% da área do Parque Nacional da Serra do Cipó.

Como resposta ao cenário acima descrito, a sétima Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988, trouxe a questão ambiental como central para o país, ao inserir a pauta ao longo de seu texto e, mais especificamente, no art. 225. Como um reflexo da descentralização proposta na Constituição Federal, em 1989 foram promulgadas as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. Gradativamente tais entes foram assumindo suas responsabilidades com a pauta ambiental, organizando legislações, normas, instituições. Com o exemplo trazido pelo CONAMA, também a nível de Estados e Municípios foram sendo criados os Conselhos de Meio Ambiente (MOURA, 2016a, p. 17).

À esta mesma época, o Governo José Sarney iniciou a discussão sobre uma reformulação da pauta ambiental, principalmente com foco na Amazônia, organizada no documento “Programa Nossa Natureza”, conforme ato do Decreto 96.944/88, onde previa-se esforços de várias instituições para a preservação do meio ambiente. Entretanto, devido ao assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, em dezembro de 1988, o governo resolveu acelerar os procedimentos e criou, em 1989, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, através da fusão de quatro instituições: Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), Superintendência do Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA) e Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) (MOURA, 2016a; ARAÚJO, 2007, p. 84-85).

Ponto importante na discussão sobre os modelos de administração pública planejados e colocados em prática, há de se lembrar que até o final da década de 80 ainda vigorava no Brasil uma concepção de Estado de Bem-estar Social, bem como também concepções de um Estado Burocrático. Tais concepções foram incorporadas ao texto da Constituição Federal de 1988, ao definir princípios de atuação da administração pública baseados em legalidade e impessoalidade, moralidade e publicidade, além de trazer regramentos diversos, a exemplo de como se opera o orçamento público.

Entretanto, já se encontrava em ampla discussão em vários países, um modelo de administração crítico ao Modelo Burocrático e de Bem-estar social, a exemplo das Reformas no Aparelho de Estado que já ocorriam na Europa e Estados Unidos, baseadas no modelo de Estado Gerencial, cujas raízes estão no neoliberalismo como estruturador da sociedade (Estado Mínimo, utilização de práticas gerenciais da iniciativa privada na esfera pública, visando

eficiência econômica). Sobre o assunto, Bresser Pereira (1996, p. 14) chega a declarar que a Constituição Federal de 1988 já nasceu arcaica.

Já na década de 90, sob o Governo Collor, deu-se início às reformas neoliberais no Estado Brasileiro, preconizando a substituição do Estado Burocrático pelo Estado Gerencial. Desta forma, procedeu-se a cortes orçamentários de políticas sociais, extinção de diversos cargos na administração pública bem como demissões em massa de grande contingente de servidores. Tal situação facilitou que o modelo de dotar a administração pública de serviços diversos se dê mediante as subcontratações via regime de execução de tais tarefas por empresas privadas, conhecido por subcontratação ou terceirização, que por sua vez foi selado com a entrada em vigor no arcabouço jurídico da Lei 8.666 de 1993, a qual versa sobre objetivos e procedimentos cabíveis nestas subcontratações, a exemplo dos processos licitatórios.

No mesmo período, apesar de ir na contramão da filosofia neoliberal, entrou em vigor a Lei 8.112/90, a qual versava sobre o regime jurídico único dos servidores públicos, trazendo certa estabilidade ao quadro de pessoal, mesmo para aqueles que não tinham ingressado via concurso público⁶³ (LIMA JUNIOR, 1998; BRESSER PEREIRA, 1996).

Durante o período analisado, o CONAMA expediu duas Resoluções que terão influência nos estudos desta tese. Trata-se da Resolução CONAMA 10/1988, que dispõe sobre regulamentação de Áreas de Proteção Ambiental – APA, onde consta que as APAs devam ter um zoneamento ecológico econômico bem como também deverão ter zonas de vida silvestre:

Art. 4º Todas as APAs deverão ter zona de vida silvestre nas quais será proibido ou regulado o uso dos sistemas naturais.

§ 1º As Reservas Ecológicas públicas ou privadas, assim consideradas de acordo com o Decreto Federal nº 89.336, de 31 de janeiro de 1984, e outras áreas com proteção legal equivalente, existentes em Território das APAs, constituirão as Zonas de Preservação de Vida Silvestre. Nela serão proibidas as atividades que importem na alteração antrópica da biota.

§ 2º Serão consideradas como Zona de Conservação da Vida Silvestre as áreas nas quais poderá ser admitido um uso moderado e autossustentado da biota, regulado de modo a assegurar a manutenção dos ecossistemas naturais (BRASIL, 1988b).

⁶³ Devido à dispositivo da Constituição Federal de 1988 e da Lei 8.112/90, servidores do IBAMA foram efetivados em seus cargos, adquirindo plena estabilidade, mesmo para aqueles que não tinham ingressado por concurso público.

Por sua vez, em 1990, foi expedida a Resolução CONAMA nº. 13, que versava sobre a necessidade de licenciamento ambiental de qualquer atividade localizada na área circundante (até 10 km) das Unidades de Conservação, com potencial de afetar a biota da área protegida (BRASIL, 1990b).

Em 1992 foi realizada, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO 92. Neste mesmo ano, sob o Governo Itamar Franco⁶⁴, foi criado o Ministério do Meio Ambiente - MMA (Lei 8.490/92 (MOURA, 2016a, p. 18).

4.1.5 Governo Fernando Henrique Cardoso / PSDB (1994 a 2002) – Estado Gerencial

Na década de 90 assiste-se a um gradual amadurecimento da área ambiental no país, seja pela incipiente política ambiental de Estados e Municípios em suas esferas de competência ou na crescente profissionalização do MMA e IBAMA que passaram a ter mais espaço nas discussões sobre os rumos da nação. O espraiamento da questão ambiental por toda a nação ganhou fôlego com as inúmeras iniciativas promovidas pelo Ministério do Meio Ambiente, a exemplo das Agendas 21 Locais, com foco no planejamento e mobilização (FONSECA, 2016).

Destaca-se também o fato de o IBAMA estar, ao longo da década de 90, aperfeiçoando suas práticas de atuação na gestão ambiental. Para o caso desta tese é importante citar que, em 1993, a instituição publicou o “Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Ação para implementação e gerenciamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto”, voltado a incentivar as UC a implantarem Planos de Ação Emergencial – PAE. Este documento foi revisado algumas vezes e se transformou no Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto, no ano de 1996, sendo este a orientação oficial para elaboração/revisão dos Planos de Manejo até 2002, quando foi editado um novo Roteiro (MEDEIROS; PEREIRA, 2011).

Também é notório para o período o avanço da descentralização preconizada tanto pela Política Nacional do Meio Ambiente quanto pela Constituição Federal, com o fortalecimento da gestão ambiental a nível de Estados, que já se mobilizavam em suas legislações específicas,

⁶⁴ Em 1992 o presidente eleito, Fernando Collor de Mello passou por processo de *impeachment* e decidiu renunciar ao cargo neste mesmo ano, assumindo a presidência da República o então vice-presidente, Itamar Franco.

a exemplo da Lei do Estado de Minas Gerais 10.312/1990 e seu Decreto regulamentador 39.792/1998, que versavam sobre prevenção e combate a incêndios florestais, cabendo a este ente federado, desde então, a emissão de autorização para queima controlada. Data desta mesma época (1989), a criação, pelo Governo Federal, do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – Prevfogo, coordenado pelo IBAMA, sendo tal normativa revogada pelo Decreto 2.661/1998, que já trazia a necessidade de coordenação entre os entes federados para a causa (CUSTODIO, 2006).

Ao final do primeiro mandato e início do segundo mandato do Governo FHC, importantes institutos jurídicos para a área ambiental foram inseridos no Direito brasileiro, influenciando profundamente as ações vindouras. Em 1997 o CONAMA expede a Resolução nº. 237/97, que dispõe sobre critérios para o licenciamento ambiental, definindo papéis do IBAMA, órgãos estaduais e municipais, etapas a serem seguidas, conceituações de determinados temas bem como os tipos de licenças a serem concedidas (BRASIL, 1997). Em 1998 entrou em vigor a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605), tendo sido regulamentada em 1999 pelo Decreto 3.179. Já em 2000, após uma década de discussão, foi publicada Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei 9.985/2000), trazendo uma organização dos tipos e finalidades de unidades de conservação brasileiras (MOURA, 2016b; MERCADANTE, 2001). Para fins de discussão desta tese, faz-se importante trazer a definição de APA trazida pelo SNUC:

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. (Regulamento).

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental (BRASIL, 2000).

Por outro lado, com relação à estrutura administrativa do Estado, para o Governo FHC, a Constituição Federal de 1988 seria amplamente retrógrada ao se basear em procedimentos extremamente rígidos, a exemplo da forma de relacionamento com funcionários públicos. Partindo de uma crítica de que a Constituição Federal seria extremamente burocrática e centralizadora, o novo governo deu início a uma profunda reforma administrativa, voltada a

instalar no Brasil um modelo de Estado Gerencial, contrário às formas rígidas de relacionamento com funcionários públicos (estabilidade), favorável a uma diminuição ainda maior do Estado, liberando espaço para a iniciativa privada (a exemplo de terceirizações), estando estas e outras medidas expostas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE). Dentre algumas destas medidas propostas, entendia-se o Estado como sendo composto por diferentes núcleos - estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos, produção de bens e serviços -, sendo que a estabilidade do servidor era defendida apenas para os dois primeiros núcleos, que basicamente tratava dos cargos do legislativo, judiciário e, no executivo, daqueles relacionados à procuradoria, advocacia, polícia e similares (LIMA JUNIOR, 1998; BRESSER PEREIRA, 1996).

Portanto, para a área ambiental (e seus servidores), o Plano do Governo FHC seria a criação de agências, em parceria com terceiro setor, com relações trabalhistas flexíveis (RIBEIRO, 2013⁶⁵). Sob esta filosofia, o Governo encaminha o Projeto de Lei PL 3.804/2000 para contratação de servidores celetistas para o IBAMA, porém, sob pressão, o referido PL é modificado pelo Congresso Nacional, vindo a se tornar a Lei 10.410/2002, que cria a carreira pública de especialista/analista ambiental (BRASIL, 2002a). Tal dispositivo legal trouxe uma sensível melhoria para a carreira, com aumento salarial, estabelecimento de critérios de progressão na carreira, além da especificação dos cargos e funções inerentes ao especialista em meio ambiente. Ademais, à esta época (2002), foi realizado concurso com número considerável de vagas para preenchimento no IBAMA em todo Brasil, e, em atenção à Lei 10.410/2002, sob o regime jurídico único, portanto, com garantia de estabilidade no serviço público⁶⁶.

Apesar de atos fortalecedores da agenda ambiental, deve-se ressaltar que o Governo FHC esteve pautado no neoliberalismo com redução da atuação do Estado, foco na parte contábil do Estado (com decaimento das ações sociais) e enviesamento para o mercado, a exemplo de dotar as instituições públicas com produtos e serviços oriundos deste setor. Neste cenário, diversas privatizações de Estatais ocorreram ao passo que retrocederam ações de

⁶⁵ Apesar de Ribeiro (2013) não explicitar tal relação em seu texto, trata-se de uma interpretação baseada em seus argumentos perante a análise da reforma trazida por FHC.

⁶⁶ Este breve histórico pode ser acompanhado no site da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente – ASCEMA, disponível em < <https://ascemanacional.org.br/carreira-e-pecma/>>.

fortalecimento do Estado como provedor de bens e serviços, inclusive com reflexo na área ambiental, como demonstrado pelas respostas não adequadas do governo frente as crises de seca no Nordeste e incêndios na Amazônia ao final da década de 90 (ACSELRALD, 2001).

4.1.6 O Governo Lula / PT (2003 – 2010). Do Estado Gerencial a novos Modelos de Estado

Com relação a atuação junto as instituições executoras da Política Nacional de Meio Ambiente, o Governo PT, além de acolher e honrar com os compromissos orçamentários da nova carreira em meio ambiente (e concursos) criada pelo Governo FHC, trouxe novos concursos⁶⁷ bem como novos aumentos salariais, com inclusão das gratificações, como exposto em legislação específica - Lei 11.156/2005; Lei 11.907/2009; Lei 12.778/2012⁶⁸. Os novos analistas ambientais passaram por capacitações diversas antes mesmo de assumirem funções e diversos cursos de formação continuada foram sendo planejados e ofertados, trazendo uma excelência crescente ao corpo de servidores da área ambiental⁶⁹.

Por outro lado, a área econômica, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, vinha pressionando o Governo acerca de supostas morosidades, por parte do IBAMA, na emissão de licenças ambientais. Da mesma forma, também havia pressão por grupos relacionados a produção das *commodities* fomentado pelo crescimento Chinês, que passou a ser alvo de multas e embargos devido a infrações ambientais, pelo IBAMA. Tais pressões de grupos econômicos para alterações em políticas ambientais se davam através de *lobby*, atividade na qual se busca influenciar tomadores de decisões (COELHO et al, 2013).

Desta forma, argumentava-se que o IBAMA deixasse de ter uma atuação temática de abrangência muito ampliada e se especializasse em temas centrais, como seria o caso de licenciamento de grandes obras e fiscalização em áreas federais como Amazônia e zona

⁶⁷ Em 2005, 2008 e 2012.

⁶⁸ Esta legislação, acompanhada de outros institutos jurídicos, a exemplo da Portaria MMA 465/2013, irá instaurar, no âmbito do IBAMA e ICMBio, procedimentos para avaliação de desempenho (individual e institucional), definindo procedimentos cabíveis e mensuráveis, que deverão compor planejamentos diversos, a exemplo dos Planos de Trabalho Individual – PTI, que deve ser elaborado para cada membro da equipe. Com base nas avaliações de desempenho é que parte do salário será calculada, via Gratificação Por Desempenho da Atividade de Especialista Ambiental – GDAEM.

⁶⁹ Toda esta estratégia foi pensada, formulada e implementada pelo corpo de servidores já presentes no IBAMA (os “servidores antigos”).

marítima. Ademais, era crescente o entendimento de que a própria Constituição Federal se baseava no conceito de federalismo, quer seja, que o princípio da descentralização deveria ser enaltecido, dando a Estados e Municípios o poder e a competência para tanto legislarem quanto executarem políticas ambientais, o que exigiria uma reformulação do IBAMA. Por outro lado, havia também argumentos de que as unidades de conservação não recebiam a devida atenção por parte do IBAMA, seja em quesito orçamentário ou pessoal, pois, em situações de restrições destas áreas, privilegiava-se as grandes operações de fiscalização ou licenciamento (BOLZAN, 2023).

A partir destas discussões, procedeu-se, no tempo, a retirada de várias das funções e atribuições do IBAMA, que foram repassadas a outras instituições ou mesmo a outros entes federados. Cita-se a gestão da pesca que passou para o então criado Ministério da Pesca e a gestão florestal que foi paulatinamente transferida para o Serviço Florestal Brasileiro e para os Estados. A gestão da fauna também foi repassada em parte para os Estados e a gestão das áreas protegidas passou para uma nova autarquia criada com esta finalidade, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, criado em 2007 (JURAS, 2007).

As pressões sobre o Governo referente à necessidade de alterar as regras sobre licenciamento ambiental de forma a acelerar os procedimentos também se deram no âmbito do CONAMA, sendo que, em 2010 foi editada a Resolução 428/2010, que dispõe sobre a participação do órgão gestor de unidade de conservação nos processos de licenciamento (BRASIL, 2010). Em resumo, a participação do órgão gestor da UC se dará no processo de licenciamento apenas nos casos em que haja significativo dano ambiental afetando diretamente a UC, situação em que o órgão gestor terá prazo para se manifestar. Nas situações de empreendimentos classificados como de não significativo impacto ambiental, o órgão licenciador deve apenas comunicar o órgão gestor da UC sobre o processo de licenciamento, não sendo necessário à sua participação. Outro ponto a se destacar na Resolução CONAMA 428/2010 é que esta revogou a Resolução CONAMA 10/88, que versava sobre zonas de vida silvestre, além de revogar também a Resolução CONAMA 13/90.

Por outro lado, o Governo Lula manteve a agenda neoliberal, seja através de seguir as diretrizes econômicas de geração de superávits a custas de cortes em despesas sociais e ambientais, manutenção de injustiças tributárias ao manter o padrão de arrecadação regressiva,

focada em consumo e isentando camadas mais ricas de determinados impostos, seja realizando reforma da previdência sem focar nos principais grupos beneficiados (BRAMI-CELENTANO; CARVALHO, 2007; NAYME NOVELLI, 2024; FREITAS, 2015). Da mesma forma, sua aposta na realização de grandes obras de infraestrutura que beneficiaram a iniciativa privada, onde o meio ambiente equilibrado não era prioridade⁷⁰, assim como ocorreu com os militares durante a ditadura, levou o período a receber a alcunha de “neodesenvolvimentismo” (LASCHESFSKY, 2014).

Por outro lado, assim como o Governo PT deu continuidade à lógica neoliberal, também o fez com relação à lógica de implantar um Estado Gerencial, onde o funcionamento das instituições públicas deveria seguir um padrão de busca por resultados. Neste sentido, em continuidade à várias iniciativas afetas a este modelo de gestão, foi implantado, em 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespublica, sob direção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Assim, em um afastamento do Modelo Burocrático, os fundamentos da gestão pública do Modelo de Excelência não seriam as normas e técnicas, mas sim valores que devam ser internalizados, até que se tornem hábitos da cultura organizacional. Tal iniciativa governamental tinha por fundamento os seguintes fundamentos: pensamento sistêmico; aprendizado organizacional; cultura da inovação; liderança e constância de propósitos; orientação por processos e informações; visão de futuro; geração de valor; comprometimento com as pessoas; foco no cidadão e na sociedade; desenvolvimento de parcerias; responsabilidade social; controle social e gestão participativa (ARAÚJO et al, 2012a).

Foi no contexto acima que a então Diretoria de Ecossistemas – DIREC, do IBAMA, responsável pela gestão de unidades de Conservação foi reestruturada, em 2006, para atuar perante uma lógica de biomas, visando melhorias em procedimentos gerenciais, no âmbito do Projeto para Conservação e Manejo dos Ecossistemas Brasileiros – PROECOS. Com tal reformulação, as equipes da DIREC passaram a atuar por uma lógica regional/geográfica (bioma), centralizando as diversas demandas das UCs relativas à sua gestão. É importante

⁷⁰ Vale a pena conferir reportagem da época sobre o assunto: https://oeco.org.br/reportagens/1920-oeco_21677/

registrar também que à esta época, existia uma divisão de responsabilidades pelas unidades de conservação entre diferentes diretorias do IBAMA, sendo que Reservas Extrativistas ficavam sob responsabilidade da Diretoria de Desenvolvimento Socioambiental (DISAM); florestas nacionais ficavam à cargo da Diretoria de Florestas (DIFLOR) e as demais categorias sob responsabilidade da DIREC. Cabe destacar que as UCs eram subordinadas, em cada Estado, às Gerências Regionais para todos os aspectos, incluindo demandas de pessoal e recursos, sendo que apenas questões técnicas eram demandadas às Diretorias da estrutura de Brasília (PNUD, 2006).

4.1.7 O ICMBio

Como trazido por Bolzan (2023), a criação do ICMBio, em 2007, está atrelada a um conjunto de fatores que podem ser entendidos à luz da Teoria dos múltiplos fluxos, de John Kingdon, no âmbito das Ciências Políticas. Por esta teoria, busca-se compreender como uma determinada agenda é colocada em prática por determinado governo, transformando-se em política pública. Kingdon (apud Bolzan, 2023) teoriza que para tanto, existem diferentes momentos, sendo a questão iniciada pelo estabelecimento da agenda, seguido da apresentação de alternativas para tomada de decisão, uma decisão sobre a tal agenda e a implementação em si. A conceituação dos múltiplos fluxos, como explicativo da implantação de uma dada agenda, perpassa por três fluxos: problemas, políticas públicas e político, além de considerar os diversos atores envolvidos em cada um destes fluxos. Ponto importante na teoria de Kingdom é a janela de oportunidade, momento ocasional, efêmero, em que as condições para implantação da agenda se mostram factíveis, exigindo de seus proponentes a devida preparação para tal momento.

Como debatido por Bolzan (2023), em 2007, o IBAMA concentrava diversas funções e estas traziam em si grande complexidade, a exemplo do licenciamento ambiental, queimadas, questões ambientais urbanas, áreas protegidas, dentre outros. Ao mesmo tempo, havia a pressão de grupos empresariais organizados sobre o processo de licenciamento ambiental, especificamente sobre o tempo de resposta do IBAMA. Outro grupo de insatisfeitos com a autarquia ambiental eram aqueles que estavam sendo alvo de embargos e aplicação de sanções administrativas, a exemplo dos grandes grupos empresariais ligados ao agronegócio exportador

de *commodities*. Da mesma forma, também existiam insatisfações por parte de gestores de unidades de conservação federais que argumentavam sobre pouco espaço da área na gestão do IBAMA, ficando muitas vezes relegada a segundos planos. Também havia uma certa movimentação na sociedade civil em defesa da criação de uma autarquia especializada em áreas protegidas, capitaneada por Paulo Nogueira Neto.

Por outro lado, havia a necessidade de uma especialização da área de licenciamento ambiental bem como da gestão de unidades de conservação, dado que ambas as áreas estavam em pleno crescimento de demandas administrativas por parte do IBAMA. A questão orçamentária era de relativa tranquilidade, dado que boa parte da nova instituição a ser criada decorreria dos recursos do próprio IBAMA (servidores, patrimônio, cargos). Parte importante no processo foi a figura da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, ambientalista com grande respaldo na área, tanto nacionalmente quanto internacionalmente, que apoiava a criação do ICMBio tanto para fortalecer a gestão das unidades de conservação quanto para tornar possível uma especialização do IBAMA em áreas como licenciamento e fiscalização da Amazônia (BOLZAN, 2023).

A janela de oportunidade estava dada pelo Projeto de Aceleração do Crescimento – PAC, que possibilitou aos defensores da pauta de se ter uma autarquia especializada na gestão de áreas protegidas, o momento para trazer às discussões a proposta que já vinha de décadas, apoiada por grandes nomes do ambientalismo brasileiro, sob o discurso de que assim se poderia liberar o IBAMA destas funções e com isto poder se especializar em ações de licenciamento ambiental. Como a criação de instituições públicas é privativa do Presidente da República, conforme ditames da Constituição Federal, o mesmo se valeu de Medida Provisória para acelerar o processo e não perder a oportunidade que tinha se aberto com tais discussões. Desta forma, aprovada a MP 366/2007, criou-se o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, em 2007, através da Lei 11.516/2007, que foi regulamentado pelo Decreto 6.100/2007⁷¹.

⁷¹ Cuja estrutura administrativa foi influenciada pela estrutura do IBAMA, a exemplo de separar a gestão das unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável em diretorias diferentes, caracterizando uma dependência de trajetória.

O ICMBio, entre 2007 e 2009 desenvolve uma primeira etapa de seu planejamento estratégico, onde contou com o apoio de instituição especializada no desenho organizacional, a qual levou em consideração no processo de modelagem organizacional, as mais recentes teorias sobre atuação da administração pública acima descritos⁷². O resultado dos trabalhos, que contou com ampla participação de servidores do ICMBio e MMA, resultou em uma modelagem organizacional estruturada sob uma lógica matricial, onde, ao invés de se organizar por temas específicos (a exemplo de fauna e flora) ou mesmo por regionalizações (a exemplo de biomas), agrupam-se diversas ações comuns a vários setores da organização em processos e estes em macroprocessos. Exemplifica-se tal situação com a fiscalização e a prevenção a incêndios, que se configuram como processos pertencentes ao macroprocesso proteção, que se aplica a várias instâncias e esferas da instituição, seja na fauna, na flora ou nos diferentes biomas (MELO; MARTINS, 2009).

Os principais processos foram colocados sob a direção de coordenadores bem como macroprocessos com perfis semelhantes foram agrupados em Diretorias. Desta forma, a gestão das UCs e Centros de Pesquisa recorriam diretamente a coordenadores dos processos, facilitando a troca de informações e agilização das ações necessárias. Foram criadas onze instâncias regionais para facilitar o agrupamento de demandas bem como funcionar como uma ponte entre diferentes setores – as Coordenações Regionais, bem como também se criou instâncias de âmbito administrativo financeiro para gerenciar esta área com mais especialização, as Unidades Avançadas de Administração e Finanças – UAAFs (MARTINS; MELO, 2009), sendo sua estrutura, agora readequada, sido oficializada através do Decreto 7.515/2011. Ainda em 2009 foi criada a ACADEBIO, um Centro de Formação em assuntos relacionados à pauta da gestão das áreas protegidas, responsável por criar e ministrar cursos em diversas áreas⁷³. Também foram expedidas Instruções Normativas – IN - sobre temas diversos,

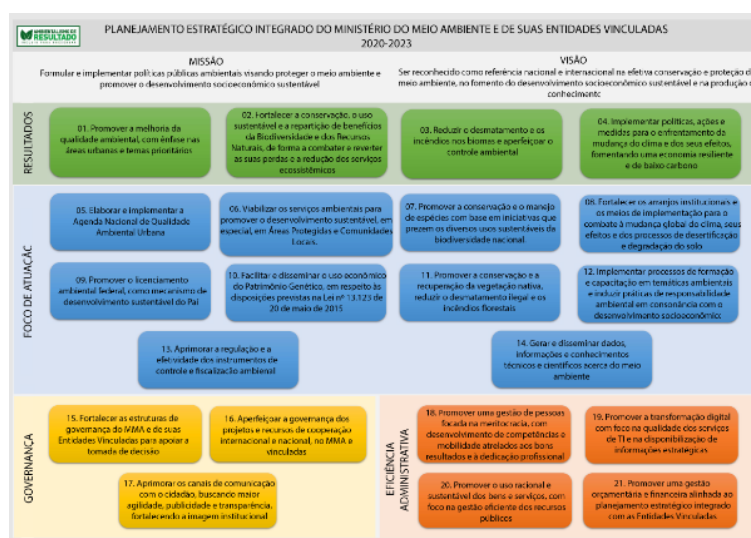
⁷² Até então, a estrutura do ICMBio estava dada pelo seu Decreto de criação, 6.100/2007, cuja arquitetura organizacional espelhava a antiga estrutura do IBAMA, com divisões entre setores, a exemplo de UCs de Proteção Integral estarem separadas, a nível de diretoria, das UCs de uso sustentável. Sequer, por esta estrutura, possuía o ICMBio uma área voltada aos incêndios, dado que na divisão, tais funções ficaram na estrutura do IBAMA.

⁷³ Para saber mais, consultar <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/academia-nacional-da-biodiversidade#:~:text=Hist%C3%B3rico,alinhado%20ao%20PPP%20do%20ICMBio.>>.

a exemplo das IN 04 e 05/2009, que versam sobre a participação da autarquia em processos de licenciamento ambiental⁷⁴.

A estruturação da instituição pela lógica matricial de processos permite agrupá-los em um mapa estratégico que possibilite um ordenamento passível de organizá-los perante uma lógica em que seja possível uma rápida leitura do planejamento estratégico. Trata-se de uma metodologia de sintetização do planejamento estratégico da organização em um mapa (estratégico), conhecido por *Balanced Score Card* – BSC⁷⁵, desenvolvida por Robert Kaplan e David Norton (MELO; MARTINS, 2009). A ideia central do BSC é ter uma rápida percepção acerca de quatro perspectivas: a de resultados, a de foco de atuação, a de governança e a da eficiência administrativa, conforme se pode visualizar na figura 26.

Figura 26: Mapa Estratégico do ICMBio.



Fonte: Retirado de ICMBio (2022a).

⁷⁴ Podem ser acessadas em <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas>>.

⁷⁵ O BSC é um método de gestão estratégica, com forte viés em facilitar a aferição da eficiência da execução de uma estratégia. Trata-se de um conjunto de medidas que captam os resultados almejados mais prioritários da instituição, permitindo o desdobramento da estratégia de uma forma mensurável e de fácil acompanhamento. O BSC oferece um modelo simplificado para descrever como as organizações **criam valor** a partir de sua estratégia (CABRAL, 2012).

4.1.8 Novas teorias sobre Modelos de Estado e formas de criar e executar políticas públicas

É relevante citar que, ao longo dos anos 2000, outras Teorias de Modelos de Estado já estavam sendo divulgadas e implementadas no Brasil e no mundo. Tal é o caso da Teoria do Valor Público, desenvolvida na década de 90, por Mark Moore, que, à semelhança do discurso do setor privado de que os gestores empresariais deveriam com seu trabalho gerar valor para os acionistas, também os gestores públicos deveriam gerar valor (público) para a sociedade e para os usuários dos serviços públicos.

Portanto, Moore propunha uma quebra de paradigma ao propor o deslocamento do foco da administração pública da eficiência operacional (contabilidade fiscal) para a geração de valor socialmente construído (contabilidade de valor público). O autor desenvolveu a ferramenta estratégica denominada “triângulo estratégico”, voltada a auxiliar gestores a criar e entregar valor público, através da interligação de três aspectos: valor público ou Missão Pública (o que é valioso para a sociedade), legitimidade (apoio político e social) e as capacidades operacionais (as competências e os recursos necessários para entregar o valor). De modo resumido, para que a estratégia de valor público seja eficaz, deve ocorrer um pleno alinhamento dos vértices: a ação precisa ser desejada (valor público); ser permitida/apoiada (legitimidade) e ser exequível (capacidade operacional) (MOORE, 1995, MOORE, 2014).

Já ao final do século XX, já figurava entre as discussões sobre o papel do Estado na elaboração e execução das políticas públicas, a Teoria da Nova Governança. Esta teoria veio como uma alternativa ao foco excessivo da Nova Gestão Pública dado à eficiência (financeira), situação em que se prejudicou a participação popular e mesmo políticas sociais/ambientais. A proposta visava a construção de novos arranjos institucionais para a provisão e prestação de serviços públicos, onde era incentivado a democratização do acesso da sociedade aos mecanismos de formulação e implementação das políticas públicas. Neste novo arranjo, entendia-se o Estado como um facilitador do processo de cocriação de valor público, sendo de grande importância para agendas onde a articulação entre múltiplos atores é essencial para o sucesso da política pública. O exemplo do orçamento participativo do município de Porto Alegre é uma referência da Nova Governança em prática no país, assim como o funcionamento de diversos conselhos, tanto na área de saúde quanto de meio ambiente, dentre outros (SILVESTRE, 2019).

À mesma época em que a Teoria da Nova Governança era apresentada e discutida, entrou em cena os debates sobre a Teoria da Lógica do Serviço Público, desenvolvida por Stephen Osborne no início dos anos 2000, que, revisando a Teoria do Valor Público, propõe que o valor público no serviço público não é entregue unilateralmente pelo Estado, mas, é cocriado via interações com a sociedade. Nesta perspectiva, o cidadão passa de um mero espectador para ter posturas ativas nas discussões envolvendo as políticas públicas, em uma lógica colaborativa com o Estado, que passa a ser visto mais como um facilitador do que o decisor. O Estado em si não cria o valor, pois este é definido pela sociedade e, devido a isto, o que ele pode fazer é ofertar um serviço que mais se adeque ao que é esperado dele. É a forma como o cidadão usa esta oferta que irá criar o valor, o qual depende inclusive de suas experiências de vida (OSBORNE, 2018).

Por sua vez, faz-se necessário abordar também a Teoria do Ecossistema no Serviço Público, que, apesar de ter sido elaborada a partir de 2010, tem influenciado diferentes políticas públicas, incluindo determinados setores no Brasil, especialmente aqueles voltados à inovação. Esta teoria visa superar a lógica burocrática, hierárquica e tradicional da administração pública, ao compreender o setor público composto por sistemas complexos (ecossistemas), nos quais participam governo e sociedade, esta representada por uma miríade de instituições e pessoas, havendo uma interação mútua entre estes diversos sistemas e todos, em interação, cocriam valor. Por isso, um aspecto central desta teoria é valorizar a participação contínua e multisetorial da sociedade na definição e execução de políticas públicas, compreendendo que tal tarefa não cabe exclusivamente ao Estado. De acordo com esta teoria, somente com a participação diversificada e inclusiva é que problemas complexos podem vir a ser solucionados, dado que as expertises necessárias não se encontram apenas na administração pública, mas, ao contrário, espalhadas em uma infinidade de instituições na sociedade (OSBORNE et al, 2021).

Os autores acima citados argumentam que a para uma boa governança na prestação de serviços públicos, sob a lógica dos ecossistemas, há de se considerar três níveis: o institucional, o de serviço e o individual, que foram concebidos em uma lógica de “apreciar, envolver, facilitar”. O nível institucional se relaciona ao impacto das crenças e valores na prestação de serviços públicos; o nível de serviços se relaciona à necessidade de os gestores interagirem mais com outras organizações e com as principais partes interessadas. Já o nível individual irá exigir

facilitação para que as pessoas participem mais dos processos de planejamento e execução dos serviços públicos.

4.1.9 Governo Dilma Rousseff / PT (2011-2016)

A política e economia brasileiras chegaram em 2010 com grandes desafios aos candidatos à eleição presidencial, a exemplo de baixo crescimento do PIB, alta inflação, perda de confiança do eleitorado, grandes escândalos de corrupção, dentre outros. O PT, buscando a continuidade no Poder, procedeu a novas alianças e para a candidatura de Dilma Rousseff trouxe para perto o PMDB, partido notoriamente de enviesamento Central, compondo a chapa vencedora das eleições de 2010 com o vice-presidente Michel Temer.

As estratégias para driblar o quadro desafiador para a Política Brasileira já não eram as mesmas de 2003 e neste cenário o discurso ambiental perante o econômico se fazia ainda mais enfraquecido. No contexto das obras de infraestrutura em energia, no âmbito do PAC, chegou a ocorrer desafetação (redução) de Unidades de Conservação para darem lugar a empreendimentos hidrelétricos na Amazônia (CAVALCANTE et al, 2021).

No contexto das pressões para tornar o licenciamento ambiental mais célere, onde a área econômica argumentava sobre a necessidade de se rever os procedimentos, muito focados no IBAMA, foi promulgada legislação que determina as responsabilidades pelo Licenciamento Ambiental (Lei Complementar 140), trazendo definições de atuação dos três entes federados, restringindo a atuação do IBAMA a poucas situações, a exemplo de empreendimentos localizados em Terras Indígenas, Unidades de Conservação Federais, em Zonas de Fronteira ou envolvendo dois Estados (MOURA, 2016a).

Por sua vez, o Congresso Nacional votou e aprovou a reformulação do Código Florestal no ano de 2012, através da Lei 12.651/12, com alterações substanciais em diversos dispositivos sobre áreas de preservação permanente, reserva legal, dentre outros, além de trazer a figura da anistia ambiental para desmatamentos ilegais em terras privadas até julho de 2008 (GUSMÃO; PAVÃO, 2020).

Em 2014 (e posteriormente em 2019), assistiu-se a um grande cenário de crise ambiental com o rompimento da barragem de rejeitos da Mineração em Mariana/MG (em 2019 em Brumadinho/MG). Em tais eventos ficou demonstrado o despreparo das instituições para lidar

com o inesperado, com a grandiosidade do problema, com a necessidade de múltiplas escalas de gerenciamento. Como noticiado amplamente pela mídia à época, tais acidentes não foram fruto do acaso, mas o resultado de uma série de medidas de afrouxamento do licenciamento ambiental que foram colocadas em prática nos últimos anos (LASCHEFSKI, 2020).

Por outro lado, no âmbito do ICMBio, consideráveis avanços foram obtidos. Deu-se continuidade à estruturação da autarquia, através do planejamento e execução de seu Planejamento Estratégico, com a implantação de procedimentos de Gestão Para Resultados, através da utilização de metodologia PDCA⁷⁶, contando com apoio de instituição contratada para esta finalidade⁷⁷. Da mesma forma, prosseguiu-se na formação inicial e continuada do corpo de servidores em diferentes temáticas, no âmbito da ACADEBIO, que inclusive foi alçada à condição de Escola de Governo em 2015. O ICMBio lançou, a partir de 2011, uma revista científica voltada a divulgação de trabalhos nas Unidades de Conservação e Centros de Pesquisa⁷⁸, tendo também iniciado a partir de 2010 um trabalho de padronização de gestão documental⁷⁹ e gestão eletrônica de documentos⁸⁰. Dado as alterações sobre licenciamento ambiental ocorridas no período (Resolução Conama 428/2010; LC 104/2011), o ICMBio edita a IN 07/2014. Em 2014 iniciou-se o Programa Monitora, voltado a levantamento de dados nas UCs, com ampla participação social (MASUDA, 2024).

⁷⁶ Trata-se de metodologia de gestão para melhoria contínua de processos e produtos, desenvolvida no início do século XX e aperfeiçoada no período pós-guerra do Japão, em 1950, no contexto da Gestão de Qualidade. É conhecido por ciclo Planejar (P), Desenvolver (D), Checar (C) e Avaliar (A), de acordo com ARAÚJO et al (2012b).

⁷⁷ Contrato de Inexigibilidade de Licitação n. 11/2011 (02070.003545/2011-74), empresa NEXUCS. Para saber mais: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/inexigibilidade/exercicios-antecedentes/2011/2011>>.

⁷⁸ Revista Biodiversidade Brasileira, disponível em <<https://revistaelectronica.icmbio.gov.br/index.php/BioBR/>>.

⁷⁹ Disponível em <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos/manual-de-gestao-documental/manualdegestaodocumental.pdf>>.

⁸⁰ Sistema Gerenciador de Documentos – SGDOC. Foi substituído, em 2016, pelo Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

4.1.10 Governo Temer (2016 – 2018)

Após 2016, com o *impeachment* da Presidente Dilma, o Governo Temer, embasado em sua proposta “uma ponte para o futuro”, sinaliza para a classe empresarial que buscará construir um ambiente de ajuste das contas públicas baseado em cortes orçamentários diversos bem como facilitação do ambiente de investimentos, onde a pauta ambiental é vista como empecilho para o desenvolvimento, principalmente no quesito licenciamento ambiental. Com a entrada em vigor do Teto de Gastos⁸¹, congelou-se os investimentos da administração pública por vinte anos, atrelando o aumento das despesas dos próximos anos ao montante corrigido pela inflação do ano anterior, independente do aumento de despesas, como da previdência, por exemplo (NAYME NOVELLI, 2024).

No período foram realizados cortes orçamentários consideráveis nas instituições, sendo que, no caso do ICMBio, cita-se a redução do orçamento em 44% para o ano de 2018 (WWF, 2018). Outra situação que atingiu diversas instituições, a exemplo daquelas da área ambiental, foi a retirada de cargos comissionados em peso. O ICMBio, visando se adequar a esta situação de perda de diversos cargos de chefia, alterou sua forma de gestão territorial com a criação de arranjos institucionais denominados Núcleos de Gestão Integrada - NGI, onde Unidades de Conservação, antes geridas cada uma por um chefe seriam, a partir deste momento, geridas em blocos com um único chefe, dado a redução drástica de cargos de direção do Instituto. Este novo arranjo estrutural foi possibilitado pelo art. 30 do Decreto 8.974/2017, que alterou a estrutura regimental do ICMBio. Foi neste contexto que vários NGI foram criados no ICMBio⁸², orientados para o agrupamento gerencial de duas ou mais unidades de conservação, devendo atuar perante uma lógica territorial integrada, sendo necessário reorganizar equipes e recursos diversos para tais finalidades (ALVES; ROCHA, 2024).

Dentro da lógica dos cortes orçamentários que atingiram as instituições e, particularmente, o ICMBio, há de se citar alterações que ocorreram na legislação relativa a terceirizações, tema que também ganhou impulso na agenda do Governo Temer.

⁸¹ Emenda Constitucional EC 95/2016

⁸² dentre estes, o NGI Cipó-Pedreira, ao final do ano de 2017, pela Portaria ICMBio 848/2017,

Especificamente relacionado aos procedimentos que devem ser seguidos pelas instituições para obter serviços e produtos para seu funcionamento, foi editada a Instrução Normativa 05/2017 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Esta Instrução revogou a anterior (IN 02/2008) que, por sua vez, tinha revogado a IN 18/1997. A IN 05/2017, assim como as pretéritas, define diversos critérios para contratação dos serviços terceirizados, trazendo a necessidade de definição clara do objeto da contratação, dos critérios a serem seguidos em todas as fases (do contrato ao distrato), bem como atenção à questões ambientais.

Para os debates desta tese a discussão da forma como o Estado dota suas instituições de bens e serviços possui relevância devido ao fato de tais procedimentos serem responsáveis pela despesa de bilhões de reais do orçamento despendidos com tais contratações, o que por si só já evoca a discussão sobre o poder de compra do Estado, que pode direcionar sensivelmente tanto a economia quanto a opinião pública, onde discussões sobre compras sustentáveis já são uma realidade (INGLAT; GUERRIERI, 2025). Ademais, há também a discussão sobre a efetividade de tais procedimentos tanto a nível operacional, quanto orçamentário e para a qualidade de vida dos trabalhadores envolvidos. Neste último caso, há de evocar o parecer do Tribunal de Contas da União que, avaliando diversas terceirizações com alocação de pessoal na administração pública, entendeu haver espaço para aperfeiçoamento, dado que em muitos casos garante-se o pagamento das empresas, mas não se garante o objeto fim da contratação, além de se ter despesas aumentadas com a Justiça do Trabalho (TCU, 2006).

Outra alteração de grande relevância praticada por Michel Temer, com influência sobre a gestão das áreas protegidas, foi a alteração em processos de regularização fundiária, tanto de áreas rurais como urbanas. Através da Medida Provisória MP 759/2016, transformada na Lei 13.465/2017, promoveu-se o que ficou conhecido por “nova lei da terra brasileira”, ao reorganizar diversos institutos jurídicos relacionados à posse, propriedade, regularização e reforma agrária, bem como regularização de imóveis em áreas urbanas.

A referida legislação adveio de forte pressão da bancada ruralista, tendo grande parte da motivação das alterações propostas e efetivadas, a regularização de imóveis na Amazônia, em áreas de até 2.500 hectares, tendo sido conhecida, à época, como MP da grilagem, dadas as condições facilitadas para regularizar áreas ocupadas ilegalmente. Ao mesmo tempo, a Lei 13.465/2017 criou a Regularização Fundiária Urbana – Reurb, voltada a incorporar áreas

urbanizadas informais ao ordenamento territorial urbano. Destaca-se que este apoio irrestrito de Temer aos interesses do agronegócio se deu em momento crítico de sua gestão, momento em que seria julgado por denúncias de irregularidades, podendo ser destituído de sua função⁸³ (RIBEIRO et al, 2018).

Para se compreender melhor o impacto da Lei 13.465/2017, faz-se necessário um breve histórico acerca do desenvolvimento da noção de propriedade no Brasil. Araújo e Sauer (2022) demonstram que a questão da propriedade no Brasil inicia-se com a implantação do regime de sesmarias, quando ainda o país era colônia de Portugal. Posteriormente, já no Brasil Império, com a Lei 601/1850 (Lei das Terras), consolidou-se um regime que favorecia o grande proprietário, tanto pelo reconhecimento das concessões recebidas quanto pelo fato de apenas titular aquele que honrasse com os custos do procedimento.

Ao longo das sucessivas Constituições Federais, o tema da propriedade foi abandonando o caráter de direito absoluto e passou a ter também função social, que inclui a questão ambiental, principalmente após a Constituição de 1988, que também separou tanto a propriedade rural da urbana bem como os entes federados a quem cabe ordenar tais institutos. Já na década de 90, diferentes institutos jurídicos trouxeram definições acerca de quais seriam as dimensões mínimas dos imóveis bem como também o que se considera um imóvel rural produtivo e como aferir tal situação, objetivando caracterizar imóveis possíveis de reforma agrária. As alterações trazidas pelo processo de legalização da MP da grilagem alteram substancialmente os diversos dispositivos acima citados (ARAÚJO; SAUER, 2022).

Para o âmbito do ICMBio, isto traz novos desafios para a gestão, uma vez que toda uma lógica de ordenamento do entorno ou mesmo interior da unidade de conservação (no caso de APA), passam agora a considerar a nova lógica de legalização do que até então era considerado ilegal, a exemplo da ocupação de áreas de preservação permanente ou mesmo da fragmentação das propriedades rurais em áreas de dimensões urbanas. Dado que a Instituição possui

⁸³ Neste quesito vale a pena ler a reportagem sobre o assunto, de autoria de Leandro Prazeres e Aiuri Rebello: Após anistia de R\$8,6 bilhões, 2/3 da bancada ruralista votam a favor de Temer. Reportagem veiculada no site UOL, em 03/08/2017. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/08/03/apos-anistia-de-r-86-bilhoes-23-da-bancada-ruralista-vota-a-favor-de-temer.htm>>. Acesso em set. 2022. O assunto também é abordado em Ribeiro et al (2018).

regramentos sobre sua atuação em processos de licenciamento, incluindo prazos de resposta, isto significa voltar parte da capacidade institucional para atender tais demandas.

Por outro lado, outro ato jurídico da era Temer que se relaciona diretamente com a gestão das áreas protegidas se deu com a Lei 13.668/2018, que possibilitou ao IBAMA e ICMBio contratarem por período de até três anos, pessoal temporário para a execução de diversas tarefas, para muito além de apenas brigadistas, que, anteriormente, podiam ser contratados exclusivamente para esta função pelo período máximo de seis meses. As demais funções abarcam diversas funções na gestão ambiental, a exemplo de apoio em ações de conservação, pesquisa, consolidação territorial e apoio operacional. No âmbito do ICMBio, as contratações temporárias foram normatizadas pela Instrução Normativa n. 01/2021, delineando como se dá a contratação de Agente Temporário Ambiental.

À esta mesma época, através da Portaria ICMBio 1163/2018, foi aprovado o roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação federais, elaborado por equipe interna da própria instituição. Tendo se embasado na longa experiência da história dos Planos de Manejo elaborados sob diferentes roteiros e metodologias, bem como na realidade das UCs, o novo roteiro proposto pelo ICMBio se apresenta de forma mais simplificada, com definições mais concisas e visando um manejo adaptativo, que se desenvolva ao longo do tempo (BRASIL; CARVALHO, 2021).

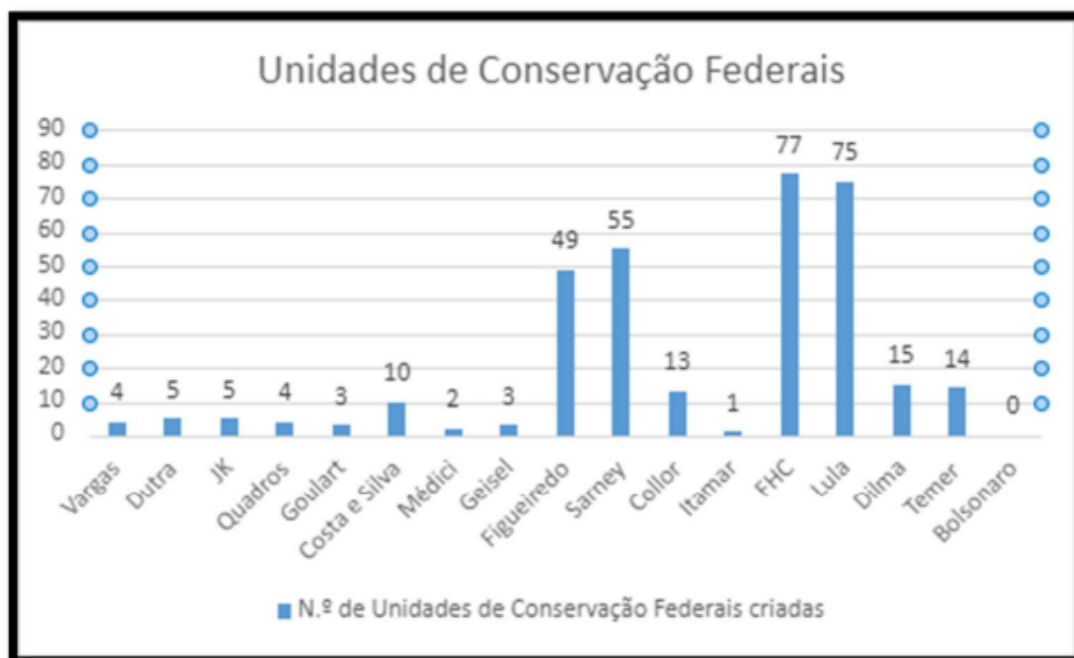
Outra situação trazida pelo Governo Temer à esta época foi a alteração relacionada à estruturação e dinâmica de nomeação dos cargos de confiança (de direção e assessoramento) na administração pública. A lei 13.346/2016, posteriormente revogada pela Lei 14.204/2021, determinou a alteração dos cargos de Diretório de Assessoramento Superior – DAS, antes de livre nomeação, para outros tipos de cargos, a exemplo dos Cargos Comissionados Executivos – CCE e as Funções Comissionadas Executivas – FCE, sendo que, para determinados casos, apenas servidores de carreira poderão ocupá-los. Ademais, a referida legislação define que para ocupar tais Cargos e Funções, há de se observar critérios como perfil profissional ou formação acadêmica compatível, dentre outras características, conforme Decreto 10.829/2021. As alterações realizadas visavam minimizar interferências políticas nas instituições, buscando uma maior profissionalização das decisões (PALLOTI, 2022). Para se adequar a estas situações, o

ICMBio teve alterada sua estrutura organizacional, definida em Decreto próprio (Decreto 10.234/2020, revogado pelo Decreto 11.193/2022).

4.1.11 Governo Bolsonaro (2019 –2022)

Considerado um governo ultraliberal, o Governo Bolsonaro praticou uma série de atos que visavam a construção de um ambiente favorável ao empresariado, no qual a pauta ambiental era vista como entrave e, portanto, deveria ser reestruturada para atender os objetivos postos. Desta forma, como ato inicial, teve seu ministro de meio ambiente, Ricardo Salles, aprovado pelo setor agrário, principalmente. Apesar da promessa de campanha de acabar com o Ministério do Meio Ambiente e de subordiná-lo ao Ministério da Agricultura, tal fato não ocorreu, por pressões diversas, principalmente do próprio setor agrário. Por outro lado, o ponto da campanha de não aprovar a criação ou ampliação de unidade de conservação e terras indígenas foi plenamente atingido (Figura 27).

Figura 27: Número de Unidades de Conservação Federais criadas por períodos presidenciais.



Fonte: Retirado de Bolzan (2023).

Bolsonaro também procedeu a diminuição da participação da sociedade civil nos fóruns de discussão ambiental através da extinção ou reformulação de conselhos diversos, a exemplo do CONAMA. Também durante sua gestão o ministério do meio ambiente e suas autarquias vinculadas tiveram o menor orçamento da série histórica. Ademais, ICMBio e IBAMA foram administrados, em vários cargos, por pessoal da área militar, com forte tendência de centralização (RAMOS, 2021; NAYME NOVELLI, 2024; PAVÃO; GUSMÃO, 2020).

Bolsonaro ainda estabeleceu a Conciliação Ambiental e reorganizou a Conversão de Multas, oferecendo até 60% de desconto para pagamento da multa, que além de estar defasada (há pelo menos 14 anos, podendo chegar a 23 anos) ainda poderia ser parcelada. Devido à reforma da previdência realizada em seu primeiro ano de mandato, diversos servidores buscaram se aposentar antes de serem atingidos pelo ato, o que causou uma diminuição drástica no número de servidores da área ambiental (NAYME NOVELLI, 2024).

Os fatos acima denotam uma mudança na postura do Governo para com a área ambiental, deixando o mesmo de atuar de uma forma menos aparente no desmantelamento desta e passando a agir explicitamente. Tem-se com isto que o desmantelamento é assumido como uma linha de atuação, onde o que importa é o desenvolvimento econômico.

4.1.12 Governo Lula 2023

O Relatório Depois do desmonte (INESC, 2023), traz o panorama caótico para a pauta ambiental advindos do Governo Bolsonaro. Foram recordes de queimadas, de desmatamento, de perdas orçamentárias e de diminuição de Força de Trabalho nas instituições, dentre várias outras situações. Ao longo de dois anos, os esforços do Governo junto ao Ministério do Meio Ambiente estiveram focados em reorganizar a agenda ambiental e valorizá-la novamente. Neste sentido, foram realizados concursos públicos para preenchimento de vagas, foram recompostos orçamentos e salários de servidores, ocorreu intensificação de ações de proteção, principalmente na Amazônia bem como também buscou-se nomear para as altas direções das instituições pessoas de notória atuação na área, a exemplo da Ministra Marina Silva e de servidores de carreira das próprias instituições. O Brasil ainda sediou novo evento mundial a respeito da temática ambiental, a Conferência das Nações Unidas sobre as mudanças climáticas - COP 30.

Entretanto, o Congresso Nacional aprovou, em 2025, o novo marco regulamentador do Licenciamento Ambiental, com a Lei 15.190, sob a argumentação de simplificação dos procedimentos. Dentre alguns dos pontos a serem destacados, cita-se a introdução do licenciamento autodeclaratório, autorização da renovação automática de licenças e isenção de diversas atividades agropecuárias dos procedimentos de licenciamento ambiental. Por sua vez, a repercussão de tal fato perante ambientalistas foi negativa, sob argumentos de que a nova lei enfraquece instrumentos de controle, reduz a transparência e compromete o alcance, pelo país, de metas estabelecidas em tratados internacionais (FERNANDES et al, 2025).

Com relação ao ICMBio, dentre diversos avanços já auferidos pela autarquia, com a implantação de diversos sistemas relativos a uma série de processos, possibilitou o acesso da sociedade a tais dados, em tempo real, a exemplo dos painéis dinâmicos, que trazem informações específicas e customizadas sobre visitação, proteção, força de trabalho, dentre inúmeras outras. Dentro desta lógica de aproximação com a sociedade, é relevante citar a publicação da Portaria ICMBio n. 4.101/2023, que institui a Política de Governança Institucional da autarquia. Deste texto, destaca-se as seguintes definições oriundas do art. 3º:

VIII - governança institucional: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução do ICMBIO em relação às suas atividades institucionais e geração de valor público;

XIX - valor público: os produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização, que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público, orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas, e que modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (ICMBio, 2023d).

Já com relação aos mecanismos para se exercer a governança institucional, em seu art. 5º, destaca-se:

IV - a participação social, compreendendo o acesso amplo, transparente e tempestivo à informação institucional e o diálogo constante e estruturado com a sociedade, através da sua participação em fóruns e colegiados institucionais e consultas públicas (ICMBio, 2023d).

Por sua vez, no art. 6º, ao definir as diretrizes desta política, destaca-se:

XI - conduzir a gestão estratégica institucional de forma transparente e participativa, contemplando as etapas de formulação, desdobramento, monitoramento, avaliação e

comunicação, de forma a permitir a participação das diferentes partes interessadas na formulação da estratégia e a transparência dos processos de tomada de decisão e de acompanhamento da execução (ICMBio, 2023d);

Neste capítulo, utilizou-se de variados recortes da história tanto da formação da administração pública brasileira e sua evolução, quanto também da agenda ambiental, voltada, neste caso específico, para a estruturação das entidades gestoras das Unidades de Conservação ao longo do tempo e de acontecimentos que influenciam em sua lógica de existência. Tal construto, sendo oriundo de recortes, fica sujeito a possibilidade de múltiplas interpretações, por ter privilegiado determinados aspectos em detrimento de outros. Entretanto, isto é implícito ao próprio fazer científico, cuja condução, desde a pergunta norteadora da pesquisa até a definição do método e metodologia selecionados para conduzir os estudos, trabalha sob a perspectiva de se estar perante uma racionalidade limitada e, por óbvio, determinadas escolhas devem ser realizadas.

Alerta-se, entretanto, que nos capítulos vindouros, novamente será alternada a visão do fenômeno estudado, buscando, dentro do proposto na metodologia desta tese, alternar ângulos, escalas e tempos, como será visto adiante. Entretanto, faz-se abaixo duas sínteses sobre os assuntos abordados, buscando enfatizar determinados aspectos que serão utilizados para interpretar a atuação do ICMBio na Serra do Cipó/MG.

4.1.13 Breve análise sobre a formação da agenda ambiental brasileira

Na metodologia desta tese, explicou-se que se escolheu a geografia para avaliar o comportamento gerencial das UCs federais na Serra do Cipó e de suas interações junto ao Espaço Cipoense frente à pressão turística na conformação espacial local. Uma das razões para tal escolha é a capacidade que esta área possui de dialogar com demais áreas do conhecimento para trazer elementos que possam tornar mais compreensível a leitura do que o espaço está a comunicar. No caso deste capítulo, que esteve focado na evolução da construção de uma agenda ambiental no país, juntamente com a evolução propriamente dita dos modelos de administração pública, tem-se, por óbvio, um alinhamento com o objeto de estudo das Ciências Políticas: o estudo das políticas públicas, como se formam e por que se alteram com o tempo.

Por sua vez, Peters e Zittoun (2016) esclarecem que existem diferentes correntes de análises das políticas públicas, por eles denominadas de “*frameworks*”, que possuem

características muito distintas umas das outras, trabalhando com diferentes ângulos de abordagem da questão, sendo, de certa forma, independentes, umas das outras. Isto inclusive irá afetar o conceito de o que vem a ser política pública, dado que existem diferentes formas de analisar o assunto. Entretanto, de forma geral, o estudo em políticas públicas visa responder as causas de surgimento de determinada política pública, que escolhas justificam tais atos, como se dá a seleção do que merece ser considerado uma política pública, as consequências de tais escolhas, quem ganha e quem perde e quais mudanças na sociedade são esperadas com a entrada (ou a saída) de uma determinada política pública.

A partir destas considerações, será realizado, em sequência, uma análise do histórico construído sobre as origens e desenvolvimento da agenda ambiental no Brasil por determinadas correntes de análise de políticas públicas no âmbito das Ciências Políticas, que serão devidamente identificadas ao longo do texto, situação em que se fará breve comentário sobre seu propósito de estudo e autores referências.

4.1.14 Modelo inicial de formação da agenda ambiental no Brasil: Anarquias organizadas / Modelo da Lata de lixo

De forma resumida, o que se tinha no Brasil sobre Política Ambiental até início da década de 60 eram ações pontuais e por vezes já defasadas, a exemplo de uma legislação florestal datada de 1934, instituições esparsas, com funções muito reduzidas. Ademais, tais instituições ambientais sempre estavam subordinadas a uma área econômica, a exemplo do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura (MOURAa, 2016).

Por outro lado, como foi descrito para o período analisado (década de 60 até final da década de 90), a pauta ambiental acabou entrando de vez na agenda política brasileira por pressão interna e externa. Porém, esta pauta ambiental foi se adequando à estrutura já existente, que, no caso, estava voltada a uma racionalidade econômica. Analisando esta situação pela ótica das Ciências Políticas, tem-se que a estrutura administrativa brasileira voltada para a área

ambiental (deste período analisado) se associava ao conceito de “anarquias organizadas”⁸⁴, dado que o que existia de fato eram instituições criadas para resolver problemas pontuais, para dar uma solução a desafios que na maioria das vezes escapavam de suas competências.

Segundo esta concepção, a estrutura existente à época assemelhava-se a soluções “lata de lixo”, onde criavam-se estruturas desconectadas da realidade (do problema) e estas eram colocadas em prática em uma tentativa de resolver os desafios postos assim mesmo. O modelo da “lata de lixo” (*garbage can*) alude para o fato de que alternativas para problemas são gestadas em processos autônomos dos problemas e, em momentos específicos, há uma junção dos dois.

4.1.15 Da Racionalidade limitada ao Modelo do Equilíbrio Pontuado

No período entre as décadas de 60 e 90, tem-se que a política ambiental praticamente não mudou, estando fragmentada, presa a uma racionalidade limitada⁸⁵. Este ambiente inerte acolhia pequenas pontuações, como a entrada de uma nova instituição para resolver outro problema pontual (ex: florestas – IBDF; pesca – SUDEPE, café - Instituto Brasileiro do Café). Esta situação perdurou até que houve uma mudança na forma com que os problemas passaram a ser compreendidos. No caso da pauta ambiental, contribuiu bastante para esta mudança de visão o Relatório Brundtland, publicado em 1987 e intitulado “Nosso Futuro Comum”. O referido relatório demonstrava as imbricadas interrelações entre estabilidade ecológica e perturbações de origem antrópica bem como projeções de situações problemas caso não se alterasse o então atual modelo de desenvolvimento. Especificamente no Brasil, o trabalho que a SEMA vinha realizando de, paulatinamente organizar a questão ambiental a um nível mais estratégico, também foi de crucial importância para uma virada no jogo.

Desta forma, ocorreram alterações substanciais na forma com que a pauta ambiental era considerada na virada dos anos 80 para os anos 90, propiciando o surgimento de alterações

⁸⁴ Conforme Capella (2016), Cohen, March e Olsen propuseram a modelo lata de lixo em 1972, onde instituições atuam como anarquias organizadas, operando em condições de grande incerteza e ambiguidade.

⁸⁵ O Conceito de Racionalidade Limitada (*bounded rationality*), criado na década de 50 por Herbert Simon, alude ao fato de que a realidade (e seus desafios) são complexos envolvendo uma amplitude de conceitos que na prática não têm como ser dominados em sua totalidade, logo, os políticos não têm a sua disposição todos os fatos para uma melhor tomada de decisão, ficando, portanto, limitados a um dado contexto construído socialmente por determinado grupo com suas visões de mundo (Peters; Zittoun, 2016, p. 8).

significativas na agenda ambiental. Nas Ciências Políticas, a Teoria do Equilíbrio Pontuado explica que a formulação das Políticas Públicas passa por longos períodos de estabilidade, que são interrompidos por movimentos de transformações significativas (BAUMGARTNER; JONES, 2017). São exemplos de tais alterações o movimento político nacional/internacional onde o Brasil ganhava destaque com as intensas mobilizações em favor da preservação da Amazônia e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que dentre outras situações, dava destaque tanto a pauta ambiental quanto a ênfase de maior descentralização das decisões. Cita-se ainda as preparativas para o segundo encontro mundial das Nações Unidas sobre Meio Ambiente que ocorreria no país em 1992, dentre outros fatos marcantes para a pauta ambiental à esta época.

Portanto, ao final dos anos 80, havia um verdadeiro “caldo efervescente”⁸⁶ onde a pauta ambiental era um ingrediente, juntamente com o desejo de maior participação popular nas Políticas Públicas. A isso, associa-se o fato de que o quadro institucional que se fazia presente ao final dos anos 80 não mais era capaz de responder as necessidades dos desafios postos. Todo este cenário levou ao extravasamento deste caldo e a uma grande pontuação no equilíbrio existente, ocasionando uma mudança significativa no modo como as Políticas Públicas em meio ambiente eram tratadas no país. Fala-se, assim, da entrada do modelo do Equilíbrio Pontuado, que enfatiza a crítica à racionalidade limitada ao mesmo tempo que traz a importância das instituições e dos processos decisórios.

4.1.16 O surgimento de uma agenda ambiental propriamente dita – teoria dos múltiplos fluxos

Kingdon (1995), buscando elucidar como uma agenda política se forma, argumenta que para tanto, seria necessário a reunião de três elementos: 1- o problema em si; 2 - a política e 3 – alternativas. O autor caracteriza cada um destes elementos como tendo seus próprios fluxos e, apenas no encontro destes, normalmente em uma janela de oportunidade, isto é, em um

⁸⁶ Uma alusão ao caldo primitivo das ideias sugerido por Kingdon ao explicar a Teoria dos Múltiplos Fluxos, de acordo com Capella (2007).

momento oportuno, é que se teriam as condições apropriadas para se criar uma determinada agenda⁸⁷.

Pelo histórico da pauta ambiental, tem-se que a passagem de eventos pontuais e esporádicos desta área até o final da ditadura militar para uma agenda ambiental ao final da década de 80 reúne os três elementos, haja visto os grandes impactos ambientais já vivenciados no país (1), a pressão nacional e internacional por mudanças, o processo de redemocratização e a Constituinte (2), o Programa Nossa Natureza (3), além de outras alternativas para lidar com os desafios, a exemplo do CONAMA fortalecido. A grande comoção nacional e internacional com a morte de Chico Mendes, em 1988 pode ser entendida como um dos momentos cruciais para a abertura da janela de oportunidades, pois foi baseado nisto que o Presidente Sarney acelerou a entrada em vigor de propostas em discussão no âmbito do Programa Nossa Natureza. Portanto, baseado na teoria dos múltiplos fluxos, pode-se dizer que a agenda ambiental se inicia no país, de uma forma consolidada, apenas ao final da década de 80, época em que serão criadas as duas UC objeto de análise desta tese.

As mudanças trazidas neste momento extrapolaram o subsistema ambiental, atingindo o cerne da Política e Administração Brasileira, pois, como visto, a pauta ambiental, além de ganhar capítulo à parte na Constituição Federal, também transversaliza a mesma em diversas áreas, como o faz ao se ter a necessidade de considerar meio ambiente na política agrária, urbana, na economia e como um direito básico de todo brasileiro. Ademais, as alterações na agenda ambiental foram de tal ordem que a pauta ambiental deixa de ser subordinada a outras áreas, como agricultura e passa a ter seu próprio Ministério (MMA) bem como cria-se autarquia especializada (IBAMA) para atuar sob as mais novas recomendações dos experts (*Think Tanks*) em Meio Ambiente a nível nacional e internacional. Ademais, estas alterações no subsistema ambiental tiveram grande influência nos demais subsistemas, que passaram a abordar tal temática em seus programas e projetos, a exemplo da inserção das agendas verde (florestas), azul (águas) e marrom (licenciamento de empreendimentos) na atividade econômica.

Um exemplo de grandes mudanças na forma como o Brasil se postava sobre a agenda ambiental se deu com a realização da Segunda Conferência Mundial Sobre Meio Ambiente,

⁸⁷ Cabe lembrar que Bolzan (2023) se baseou nesta teoria para explicar a criação do ICMBio.

realizada no Brasil. Diferentemente da primeira Conferência, adotou-se uma postura proativa para com a recepção dos novos Marcos de atuação na área, sendo inclusive o primeiro signatário dos vários acordos deliberados neste evento, a exemplo da Convenção sobre Biodiversidade, Convenção sobre o Clima e Agenda 21 (MOURA; BEZERRA, 2016).

Por outro lado, também as pressões para descentralização das instâncias decisórias na área ambiental resultaram na criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Trata-se de significativa alteração, dado o longo histórico de Políticas Públicas sendo exercidas em um modelo *Top Down* (de cima para baixo), com baixa participação popular, abrindo caminho para que Políticas Públicas de modelos *Bottom up* (de baixo para cima) passassem a ser consideradas e praticadas.

A criação do IBAMA se deu em resposta a necessidade de se atuar na questão ambiental de maneira integrada. Devido à esta reformulação administrativa, todo o corpo de funcionários destas instituições que foram direcionados ao IBAMA foram efetivados em cargos públicos, sem concurso, por força de dispositivos legais vigentes à época. Uma característica deste corpo de funcionários era o viés de extensão rural e com predominância de níveis técnicos, havendo uma minoria com formação superior. À esta época não existia uma carreira de especialista em meio ambiente, o que existiam eram os Planos de Carreira do Governo Federal, onde cada cargo (ex: engenheiro florestal, técnico agrícola, etc) tinha suas atribuições e salários definidos em normas publicadas periodicamente pelo Governo.

Este corpo de funcionários, trazidos para atuar em uma nova lógica, teve de desenvolver conhecimentos, competências e atitudes para o desempenho das novas funções, que agora trazia embutido a lógica de atuação de maneira integrada nas questões ambientais e não mais fragmentada. Entretanto, esta nova organização/gerenciamento não se deu de forma imediata e tranquila, ao contrário, foram anos para que ocorresse um amadurecimento gerencial buscando desenvolver formas de se organizar para atuar realmente de forma integrada (BONELLI, 2022).

Um exemplo desta dificuldade em se adaptar aos novos desafios faz-se presente na própria estruturação da instituição, que em seus anos iniciais e até meados dos anos 2000 estava organizada de forma ainda fragmentada, tal qual suas instituições de origem, havendo as divisões de fauna, flora, pesca, áreas protegidas, qualidade ambiental, ecossistemas e proteção ambiental, conforme Decreto 4.756/2003. De certa forma, esta estrutura será herdada pelo

ICMBio em 2007 (dependência de trajetória), dado que o Decreto 6.100/2007, que criou a autarquia, manteve esta separação, a exemplo de unidades de proteção integral ficarem em diretoria separada das unidades de uso sustentável, como foi discutido em Menezes et al (2011).

Tal realidade só veio sofrer mudanças profundas após a renovação dos quadros de pessoal do IBAMA com o concurso de 2002, que trouxe novos perfis para atuar na recém-criada carreira de especialista em meio ambiente, tema mais a frente abordado. A seguir, busca-se respostas sobre porque as políticas públicas alteram com o tempo.

4.1.17 Institucionalismo Clássico e NeoInstitucionalismo

O interesse sobre as influências das instituições no modelamento da sociedade, pelo viés das políticas públicas, têm sido objeto de análises, principalmente pela Ciência Política, desde a virada do século XIX para o século XX. Os primeiros estudos relacionados à estrutura das instituições deram-se pelo quadro analítico do Institucionalismo Clássico, que possuía um foco estrutural-funcionalista, ou seja, se concentrava na estrutura e nas funções de cada instituição governamental (TROIANO; RISCADO, 2016).

Segundo esta abordagem, as instituições se relacionavam à criação de hábitos mentais, rotinas e valores que estruturam as relações sociais ao longo do tempo, como demonstrado por Silva (2010) acerca das teorias de Thorstein Veblen sobre o assunto. Por esta teoria, entende-se as instituições como influenciadoras do comportamento dos atores políticos, seja através do interesse de grupos pela apropriação dos recursos, mas também pela distribuição desigual do poder. Ou seja, determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros e isto se dá mediante as instituições criadas/mantidas, que vão moldando hábitos e comportamentos na sociedade. Nas palavras de SILVA (2010), “a biografia de uma sociedade está inequivocamente amarrada ao conjunto institucional por ela produzida ao longo do tempo”.

Entretanto, a abordagem do institucionalismo clássico foi bastante criticada por ter uma atenção exagerada para as instituições em si, em suas estruturas e componentes e desconsiderando o contexto social no qual as instituições estão imersas, a exemplo das dinâmicas de poder ou mesmo desconsideração de relações sociais. Ademais, por esta teoria, atribuía-se às instituições um caráter estático e com pouca capacidade de mudança, devido ao

mecanismo de “dependência de trajetória”⁸⁸. Por todas estas críticas, a teoria do institucionalismo clássico foi sendo marginalizada nos estudos em Ciência Política após a década de 60 (NASCIMENTO, 2009).

Posteriormente, na década de 80, assiste-se a um ressurgimento da importância das instituições enquanto fator explicativo para as dinâmicas sociais, porém, com um foco ampliado e diferenciado daquele do Institucionalismo Clássico, compondo uma nova abordagem: o Novo Institucionalismo. Sob o slogan “Instituições importam”, diversos autores passaram a analisar a influência das instituições na conformação da sociedade, entendendo instituições não só como o aparato físico-estrutural do governo, mas também leis, normas, condutas. Os autores interessados no tema buscavam responder perguntas como: - o que são instituições? Qual o real impacto das instituições sobre a ação humana? Como as instituições são formadas e transformadas? Como explicar a mudança institucional? (NASCIMENTO, 2009).

Neste sentido, tendo por embasamento os conceitos das Teorias do Institucionalismo Clássico e do Novo Institucionalismo, no âmbito das Ciências Políticas, tem-se que um dos elementos que auxiliam no entendimento das transformações da Política Pública de Meio Ambiente no Brasil está relacionado à criação de instituições. Isto porque, uma vez que estas são criadas, acabam influenciando aspectos da política, o que se dá mediante o fortalecimento de um grupo de interesse direto, que são os defensores daquela instituição e de sua filosofia, ao passo que acirra também conflitos com interesses contrários à esta nova instituição (STOKPOL, 1985).

Tal é a situação que pode ser percebida já nos primórdios da agenda ambiental, momento em que instituições eram criadas para atender fins econômicos (café, borracha, pesca, florestas), vinculadas a estruturas de comando de viés agrárias, demonstrando claramente o enviesamento das relações de poder para os grupos dominantes da elite rural.

Da mesma forma, as duas teorias acima explicam o movimento ocorrido com o IBAMA, de fortalecimento logo após sua criação. Como visto no histórico, a partir da década de 90 em diante, foi ocorrendo um maior investimento na agenda ambiental que refletiu em mudanças

⁸⁸ *Path dependency* – (dependência de trajetória): conceito das ciências sociais que prediz que escolhas presentes e futuras são influenciadas por decisões e eventos passados, mesmo que alternativas se mostrem mais eficientes, pois seria mais fácil seguir um caminho já conhecido do que criar um novo.

internas nas organizações, a exemplo do corpo de servidores do IBAMA que passou a se capacitar e fortalecer sua atuação na preservação ambiental. Com isto, gradativamente, a instituição deixou de focar suas ações em pequenas questões como apreender papagaios de cidadãos e passou a atuar mais no cerne da questão ambiental, através da identificação dos grandes problemas ambientais e a atuação eficaz na raiz destes (BONELLI, 2022).

Porém, tal fortalecimento, advindo de um institucionalismo, levará, no caso específico do IBAMA, ao surgimento de grupos organizados contrários a agenda ambiental, principalmente com representantes dos setores da área produtiva, que, por sua vez, possuíam influência na arena política, tornando as disputas pelo poder mais complexas. Tem-se com tal fortalecimento das instituições que a Política Pública ambiental deixa de ser apenas uma variável dependente e passa se comportar também como uma variável independente, à medida em que influi também em como os jogos do poder vão se dar, definindo espaços, atores, regras e com isto alterando outros aspectos atingidos pela mesma.

4.1.18 Burocratas de rua

A criação e fortalecimento do IBAMA vem denotar também outro viés pelo qual se estudam as Políticas Públicas e suas mudanças, sendo no caso a importância dos burocratas de rua, conforme definição trazida por Lipsky (2019) e Bonelli et al (2019), que fazem uma revisão do tema para o contexto brasileiro. Tem-se nitidamente um divisor de águas nos rumos das mudanças já em curso na Política Ambiental no país com a entrada de novos perfis (nível superior) e de uma carreira única (especialista em meio ambiente).

Este corpo de funcionários, imbuído de um espírito de coletividade institucional, com certa liberdade para atuar e com estrutura adequada para realizar seus trabalhos (leis, normas, sistemas, equipamentos), deu início a grandes reviravoltas em como a agenda ambiental passou a ser entendida e executada no país. Ou seja, como trazido por Lipsky (2019), o sucesso ou fracasso de Políticas Públicas não são definidas apenas por altos escalões da política, ao contrário, deve-se considerar nestas análises a atuação dos chamados burocratas de rua, no caso, os analistas ambientais.

No caso da Serra do Cipó, isto é visível a partir de 2003, quando os analistas ambientais que ingressaram no PNSC deram início a uma grande reviravolta na gestão da UC, passando a

atuar estrategicamente: resolvendo a questão fundiária; elaborando o Plano de Manejo; implementando programas de prevenção e combate a incêndios; construindo parcerias com a comunidade; fomentando a área de pesquisa da UC, dentre outros tópicos já abordados.

4.1.19 Coalizão de Defesa

Por outro lado, buscando compreender melhor as causas das variações nas políticas públicas em Meio Ambiente no Brasil, tem-se importantes elementos para uma ampliação destes entendimentos a partir do Modelo de Coalizão de Defesa, que centra sua ênfase na motivação dos diversos atores e seus sistemas de crenças peculiares para a produção / alteração das Políticas Públicas de modo a favorecê-los (JENKINS et al, 2017).

De acordo com este Modelo, deve-se ter em mente que Políticas Públicas ocorrem em diferentes níveis. É comum associar as políticas públicas atreladas a um nível considerado Macro, de atuação dos grandes políticos e em geral associado a um sistema de especialistas. Porém, é no nível Micro (do indivíduo) em que este irá filtrar as diversas informações baseado em seu sistema de crenças (suas percepções de mundo) e buscará realizar um agir político. A ponte entre o nível macro e o nível micro é exatamente o universo de atuação das Coalizões de Defesa. É, portanto, em um nível intermediário (Meso) entre o Macro e o Micro, que se efetiva de fato as coalizões, onde os alinhamentos de indivíduos com visões de mundo semelhantes articulam interesses e ações para que suas crenças e filosofias prevaleçam sobre as demais, no caso da formulação e implementação das Políticas Públicas.

Considerando então o Modelo de Coalizão de Defesa para auxiliar no entendimento das mudanças na Agenda Ambiental brasileira e tendo como premissa o fato de que o IBAMA estava afetando cada vez mais o fazer cotidiano de grandes empresas da área econômica, tem-se um avanço epistêmico: as diversas instituições afetadas negativamente pela pauta ambiental, ao se conscientizarem que o IBAMA é subordinado tanto hierarquicamente (subordinado a um Ministério, a uma Casa Civil, a um Presidente) quanto legalmente (deve obedecer leis e normas), vislumbaram o traçado do mapa para resolver tal situação: estas instituições contrárias ao fortalecimento do IBAMA deveriam se unir e buscar alterar estruturas as quais a instituição deve obediência. Trata-se da aplicação *strictu sensu* do Modelo de Coalizão de

Defesa juntamente com a concepção de se fazer uso consciente de discursos tanto em prol dos afetados quanto voltados a desacreditar a pauta ambiental.

Para tanto, tais coalizões passam a fazer uso de estratégias diversas visando mudanças profundas nas Políticas Públicas ambientais (mudanças cruciais). Estas se valeram de alterações de legislação e desmantelamento, promovendo, para tanto, diversas mudanças menores, como aquelas de nível estrutural (ex: perda de funções) e instrumental (ex: descontos consideráveis em multas ambientais). Tais mudanças, gestadas nos primeiros anos do século XXI, irão ser colocadas em prática em meados dos anos 2000 em diante. Um exemplo didático do funcionamento da coalização de defesa contrária ao fortalecimento da área ambiental se deu na área de licenciamento ambiental, que antes eram conduzidos prioritariamente pelo IBAMA, como nos casos das grandes minerações e, após pressões diversas, passaram para o controle direto dos Estados, mesmo que o impacto pudesse atingir vários Estados e mesmo o mar territorial, como três anos após ocorreria com o acidente de Mariana/MG⁸⁹.

No embate destas Coalizões de Defesa, em arenas sociais, é que a pauta ambiental vai sendo moldada. Para tanto, faz-se uso intenso de imagens que auxiliam na construção/percepção/apreensão dos discursos próprios de cada grupo, visando com isto obter mais apoiadores para que seu projeto de sociedade prevaleça. Neste sentido é que as disputas vão orbitando cada vez mais longe de seus subsistemas e indo a esferas de grande influência, como no caso da conquista de apoiadores tanto no Executivo, mas também no Legislativo e até mesmo judiciário. Destaca-se, com isto, o surgimento de outra estrutura conceitual no universo das Ciências Políticas para explicar por que as políticas públicas surgem e se alteram: a importância do discurso na acreditação de um sistema de crenças em particular.

4.1.20 A virada argumentativa

Outra vertente de estudos no âmbito das Ciências Políticas, voltada à análise de fatores que influenciam alterações em políticas públicas, é aquela conhecida por Institucionalismo

⁸⁹ Sobre o assunto, vale a pena conferir a reportagem de Daniel Camargos: O casamento que devastou Minas Gerais, veiculada no site Outras Mídias, em 06/05/2019. Disponível em <https://outraspalavras.net/outrasmidias/o-baile-da-lama/>

Discursivo / Virada Argumentativa. O foco de análise deste *framework* é centrado nos discursos, nos argumentos que se apresentam para a elaboração e implementação das Políticas Públicas, entendendo que tal processo é construído e mediado por práticas comunicativas que constroem e alteram significados, resultando nas decisões (DURNOVA et al, 2016).

Isto se relaciona por exemplo ao enquadramento dos problemas pelas Políticas Públicas, ou seja, do que é realmente um problema que merece a atenção do Estado para sua resolução. Por sua vez, tais enquadramentos são construções sociais, fato que remete aos filtros da realidade de cada grupo constrói para si, onde o que é problema para alguns e exige atuação firme do Estado (ex: desigualdade social, educação) não o é para outros, que entendem ser necessário a ação do Estado em outras áreas (crescimento econômico).

No cenário analisado por Bolzan (2023), sobre a criação do ICMBio, pode-se entender que houve ali, naquele momento, ações tanto pelo lado de ambientalistas, preocupados em dotar as unidades de conservação de mais capacidade institucional, como também de grupos que, preocupados com a (suposta) morosidade do IBAMA nos processos de licenciamento ambiental, argumentavam sobre a necessidade deste se desfazer de algumas funções para se especializar nas grandes áreas temáticas como o próprio licenciamento e proteção de área como Amazônia e áreas marinhas. Foi desta ampla argumentação, de diversos setores da sociedade, que culminou um projeto comum: a criação do ICMBio, tanto dando mais capacidade operacional para as UCs como também liberando o IBAMA dos afazeres institucionais relacionados à esta grande área.

4.1.21 Desmantelamento de Políticas Públicas

Pelo exposto no histórico da agenda ambiental brasileira, tem-se que já a alguns anos, mas com mais ênfase após 2016, está-se diante de um cenário de dismantelamento da Política Pública, em um movimento de desacreditar as instituições para que outros projetos de sociedade possam ter cada vez mais terreno para se desenvolver. Este é um cenário que favorece atuações empresariais, seja na privatização ou na concessão de serviços, como no caso do uso público em unidades de conservação (que interessem ao setor privado).

Por dismantelamento entende-se todo um movimento de minar a instituição por diversas formas, seja nos cortes orçamentários, alteração de normas e procedimentos esvaziando funções

e limitando poderes, redução de pessoal. Trata-se de um movimento que em geral não visa acabar com a instituição de uma vez, mas ao contrário, vai esvaziando a mesma aos poucos, até que esta seja encarada como um problema cuja solução passa por sua eliminação/transformação/absorção (BAUER et al, 2012).

Sob um viés superficial, o desmantelamento pode ser entendido como impopular, por constranger seus defensores e com isto influir em menor apoio em eleições. Entretanto, o político (o grupo) que toma estas decisões primeiramente analisa com cautela a oposição, os constrangimentos, oportunidades institucionais e fatores situacionais, além de situações específicas daquela política, para então dar sequência (ou não) as ações de desmantelamento. Neste entendimento, tudo passa pela motivação, estando relacionado a custos e benefícios, onde o desmantelamento é posto em prática quando os benefícios são maiores do que os custos. Nesta balança, analisa-se por exemplo a capacidade de mobilização de quem vai perder (se esta é baixa, isto diminui os custos do desmantelamento) ou mesmo o momento (em situações de crise econômica os custos políticos podem ser menores) (BAUER et al, 2012).

Como visto, a grande influência dos setores produtivos nas ações governamentais (*Lobby*) tem surtido efeito no desmantelamento da Política Ambiental, revertendo quadros desfavoráveis a este setor desde que a pauta ambiental se fortaleceu entre os anos 90 e meados de 2000. Para tanto, tem sido utilizadas diversas estratégias. Tem-se, por exemplo, desde mudanças na densidade da política quanto na intensidade desta (BAUER; KNILL, 2012).

A densidade da Política Pública está relacionada a quanto ela penetra na sociedade, a exemplo de uma política que se desdobra em várias outras Políticas Públicas. Neste quesito enxerga-se a Política Ambiental como sendo densa pelo fato de estar largamente distribuída na sociedade, com subeixos como licenciamento ambiental; saneamento ambiental; estabilidade climática e biodiversidade. Porém, o lobby contrário à pauta ambiental alterou esta densidade. Exemplifica-se com a retirada do licenciamento ambiental federal para diversos enquadramentos de empreendimentos ou mesmo a retirada de funções e seu espalhamento por outras instituições (IBAMA perdeu a gestão das áreas protegidas, florestas, pesca). Em 2025 foi aprovado o Projeto de Lei – PL 2159/2021, conhecido por PL da devastação, que altera de forma substancial a forma como se dará o licenciamento ambiental no país, favorável ao capital e desfavorável ao socioambientalismo.

Por outro lado, a intensidade da Política Pública está relacionada com o rigor na regulação. A diminuição da intensidade pode-se dar, a exemplo de não diminuir a Política em si, mas de exaurir a mesma na prática. Com isto, a Política Pública vai perdendo sua força de atuação. Cita-se como exemplo de diminuição da intensidade da agenda ambiental atos que vão esmaecendo o fazer institucional, como no caso de recursos aquém do necessário ou mesmo não atualizar valores monetários das multas ambientais.

Por sua vez, há elementos de resistência a tal dismantelamento trazidos inclusive pela formação histórica da agenda ambiental. Esta, ao ser criada/fortalecida enquanto Política Pública, alterou as condições do jogo político, ao trazer elementos de retroalimentação como no caso de seus defensores. Estes, em coalizão, podem se fortalecer e buscar mais aliados ou fazer pressão em defesa desta agenda, como no caso de atuações de centros de pesquisas e ONGs. Também os próprios constrangimentos trazidos pela agenda ambiental, com seus efeitos de *Lock in*, travando/dificultando mudanças nesta esfera contribuem para uma certa manutenção desta Política Pública. Como exemplo cita-se o fato de hoje ser (ainda) inviável desconsiderar determinadas ações como sendo crime ambiental ou mesmo de se retirar por completo determinados regramentos, a exemplo de extinguir Unidades de Conservação. Estas situações de modificação dos comportamentos pela existência das Instituições, são objeto de análise da vertente do novo institucionalismo histórico e são um dos fatores que explicam a existência de uma (ainda considerável) agenda ambiental no Brasil.

Outra forma de ação contrária ao fortalecimento da área ambiental, relacionada ao projeto de dismantelamento, está relacionada aos instrumentos colocados em prática. Tal é o caso dos cortes orçamentários destinados às instituições e traz-se como solução novos mecanismos para a entrada de recursos, como no caso da compensação ambiental ou da conversão de multas e mesmo concessão de uso público em unidades de conservação.

4.1.22 Algumas considerações (não tão) conclusivas

Uma das expectativas com a realização deste trabalho é de que se deixe claro que seria uma falácia afirmar que as Políticas Públicas são formuladas e implementadas de forma pragmática, neutra, pois, ao contrário, todas são fruto de um jogo onde os grupos em conflito buscam impor suas intenções, seja de forma sutil ou não. Desta forma, é preciso assumir que as

Políticas Públicas têm papel fundamental na participação desigual dos indivíduos na sociedade, ao distribuírem desigualmente recursos e constrangimentos. Torna-se crucial destacar a dimensão política das Políticas Públicas, buscando desvelar que tipo de cidadania as mesmas promovem: se dificultam ou facilitam participação; se promovem ou dificultam o conhecimento; se incluem ou marginalizam diferentes grupos; para quais grupos promove vantagens e para quais outros grupos trazem onerosidades.

O fato acima demonstra a importância de se estar atento para se buscar elucidar as verdadeiras intenções por trás das Políticas Públicas, seja através da análise do discurso, dos instrumentos, das instituições ou outro *framework* que se mostre mais adequado para o caso. É preciso uma atuação consciente buscando desvelar qual projeto de sociedade se almeja alcançar com tal atuação bem como seus impactos na cidadania e na democracia e nos rumos da sociedade nacional.

O estudo das Políticas Públicas ambientais brasileiras mostra-se extremamente útil pelo fato de ser o tema de importância basilar para a sociedade, seja na manutenção das condições ecológicas que propiciam a vida ou mesmo para traçar novos desenvolvimentos possíveis para o país, entendendo que a agenda ambiental, necessariamente, deve incluir as pessoas e que, no caso brasileiro, há um grande débito da sociedade para com aqueles que apesar de terem criado e mantido condições de sustentabilidade, foram, de um modo ou de outro, excluídos das benesses do meio ambiente equilibrado para todos.

4.1.23 Breve análise sobre a evolução da administração pública voltada à área ambiental

Com relação à administração pública, tem-se que, desde os anos de 1500 até o presente, o Brasil passou por diferentes estruturas de Modelos de Estado e formas da administração pública se organizar, o que interferiu diretamente na implantação e implementação de políticas públicas diversas. Ao longo do período do Brasil Colônia, o que de fato existiu foi um governo voltado a atender à monarquia, situação em que o patrimônio público e privado se confundia, caracterizando o Estado Patrimonialista. Com relação à estruturação de uma administração pública, houve um embrião disto com a vinda da Família Real Portuguesa em 1808 que trouxe junto todo o aparato governamental português que, entretanto, retornou àquele país em 1821

(PRADO JUNIOR, 1994). O período do Brasil Império e República Velha não altera o quadro de um Estado Patrimonialista, voltado a atender os interesses das classes dominantes, incluindo criação de legislações e instituições voltadas a este fim.

Coradi e Mondo (2016) exemplificam o quadro acima (Estado Patrimonialista com criação de instituições voltadas a atender as classes dominantes) com a criação do Banco do Brasil, em 1809, para atender à Corte Portuguesa que se instalou no país, composta de mais de 6 mil pessoas. Vinte anos após sua criação, em 1829, D. Pedro I declara a extinção do Banco do Brasil, dado sua insustentabilidade financeira (agravada por diversos outros débitos sem lastro financeiro).

Com a Revolução de 1930, o Governo Getúlio Vargas procede à implantação de um Governo Burocrático, no qual se visava uma administração que atendesse à sociedade e não apenas às classes dominantes. Com a implantação do ideal burocrático Weberiano, calcado na aplicação científica de princípios como eficiência no trabalho, visava-se dotar o Estado de uma lógica objetiva e racional, assegurando a previsibilidade às ações desenvolvidas, independente das pessoas encarregadas de fazê-lo. Decorre deste planejamento a criação, implantação e implementação, no país, a partir do final da década de 1930, o arcabouço que iria dotar a nação de uma administração pública nos moldes burocráticos (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; LIMA JUNIOR, 1998). O modelo de Estado burocrático vigorará até o final da década de 80 e é durante este longo período que surgem as primeiras instituições voltadas ao meio ambiente, a exemplo da SEMA, do IBDF e SUDEPE. Importantes marcos também são criados neste período, a exemplo da Política Nacional de Meio Ambiente, CONAMA e primeiros regramentos sobre licenciamento ambiental.

Por sua vez, ao longo da década de 80, críticas advindas da área da sociologia das organizações, no âmbito da *public choice theory*, centradas no que se denominou disfunções da burocracia, advogavam pela ineficiência do Modelo Burocrático, ao afirmar que as instituições, possuíam um funcionamento pesado que as levavam a uma ineficiência. As críticas também se referiam a comportamentos ritualizados e rígidos de seus membros, que aderiam literalmente às regras e normas de conduta prescritas, além de condicionamento à disciplina ao cumprirem ordens de uma forma acrítica, independentemente de sua razoabilidade ou de efeitos adversos (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

No contexto acima, e dado também o contexto geopolítico mundial da época (décadas de 70 e 80), onde dinâmicas mundiais estavam sendo reformuladas, foi gestado uma nova forma de se governar, em sintonia com o modelo econômico neoliberalista vigente nas sociedades, que ficou conhecida por Nova Gestão Pública, que substituiu o Modelo Burocrático por um Modelo Gerencial de Governo. No Brasil, um embrião disto se inicia com o Decreto Lei 200/1967, ao trazer as figuras das autarquias e da terceirização. Porém é a partir dos anos dos anos 90 que o modelo ganha força, especialmente com a Reforma do Aparelho de Estado, trazida durante o governo FHC. A dita reforma recaía sobre o Modelo de Governo, que migra de um foco no bem-estar coletivo para um foco em eficiência financeira, trazendo diversos elementos típicos da iniciativa privada, a exemplo de ter elevado a eficiência como um dos princípios constitucionais de atuação da administração pública (BRESSER PEREIRA, 1996).

Durante este período de transição do modelo burocrático para o gerencial, de um Estado de Bem-estar para um Estado gerencial é que a agenda ambiental se consolida, com a criação do IBAMA e do MMA, além da pauta ambiental ser elevada ao status de Constituição Federal. No período se fortalece a concepção de descentralização, com Estados e Municípios se fortalecendo na área ambiental.

Ao longo dos Governos do Partido dos trabalhadores – PT (2003 – 2016), manteve-se a lógica do Governo Gerencial, sendo exemplo prático a implantação do Programa GesPública, construído sob uma lógica gerencial de entrega de resultados com eficiência. Entretanto, foi durante estes anos que as teorias pós Nova Gestão Pública, a exemplo da Nova Governança e Lógica do Serviço Público, foram trazidas a discussão e implementadas, em certo grau, em várias políticas públicas. Com isto, aumentou-se o grau de participação da sociedade em várias instâncias e áreas (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; COSTA DA SILVA, 2025).

Também foi durante a era PT que as coalizões de defesa do setor corporativo buscaram um afrouxamento do licenciamento ambiental, sendo a legislação modificada para atender tais interesses. Houve a divisão do IBAMA e se criou o ICMBio. Por sua vez, o ICMBio busca se estruturar com as práticas mais recentes sobre modelagem organizacional, onde as teorias do valor público, da governança e da lógica do serviço público tiveram papel importante, ao possibilitar a introjeção dessas teorias na nova estrutura.

Após 2016 ocorre um retrocesso na democratização das políticas públicas, chegando a se ter alterações substanciais na composição de conselhos que fortaleciam o Estado, a exemplo do CONAMA, que teve a participação social esvaziada durante o Governo Bolsonaro. Da mesma forma, aprofundaram-se os cortes nas mais diversas instituições públicas, sendo a área ambiental uma das mais afetadas, incluindo perdas de cargos de direção. Os Governos Temer e Bolsonaro são marcados por uma posição ultraliberal, voltado a diminuição do Estado, adoção de estratégias para facilitar o ambiente empresarial e práticas de contenção da democracia.

Por sua vez, o ICMBio teve a capacidade de se adaptar a tais cortes e restrições, implantando os Núcleos de Gestão Integrada - NGI, tornando a atuação da instituição ainda mais consistente nos territórios onde atua, ao tanto unificar esforços antes dispersos em diferentes UCs como também minimizar conflitos de entendimentos. Da mesma forma, conseguiu alterar a forma de obter serviços diversos, como vigilância ou manutenção geral que antes se davam via terceirização e passaram a ser executados diretamente por agentes temporários ambientais – ATA, situação que permitiu tanto se adequar aos profundos cortes orçamentários quanto também criar um vínculo maior com os trabalhadores. Neste mesmo pensamento, o Programa Monitora, ao ser estruturado com a participação voluntária da comunidade, tanto amplia as capacidades institucionais nesta área de importância estratégica para o ICMBio como também aumenta a participação da sociedade na gestão das UCs.

Da mesma forma, com a criação da ACADEBIO, passou-se a utilizar dos próprios servidores para formação inicial e continuada das equipes, aproveitando as expertises já construídas individualmente e coletivamente pelos analistas e parceiros, fato que também diminuiu despesas com consultores e ainda tornou o processo mais eficaz e eficiente, haja visto a relação de proximidade com os temas abordados e a vivência prática dos instrutores. Isto possibilitou uma formação especializada em diversos assuntos de interesse imediato das UCs, a exemplo de elaboração de Planos de Manejo ou de mecanismos de gestão participativa ou gestão de conflitos, por exemplo.

Mesmo a necessidade de aumentar a força de trabalho, que de certa forma foi amplificada pela entrada dos ATAs, também foi estrategicamente mitigada com o

desenvolvimento dos “times volantes”⁹⁰, situação na qual um servidor pode dedicar parte do seu tempo de trabalho a outra área da instituição, estando todo o procedimento legalizado e normatizado. Ainda sobre este tema, a Instituição tem envidado significativos esforços para melhorar seu desempenho, tanto através das diversas formações já realizadas e em curso como também aperfeiçoando seus mecanismos de avaliação de desempenho, situação em que o planejamento como um todo é avaliado, incluindo as metas pactuadas nos Planos de Trabalho Individual. O processo resultante influi diretamente na remuneração dos servidores, por compor a metodologia do cálculo da Gratificação de Desempenho da Atividade de Especialista em Meio Ambiente – GDAEM.

Como discutido em Bolzan (2023), mesmo sob um ambiente de enfraquecimento da agenda ambiental perante os últimos governos, exemplificado pelo afrouxamento dos procedimentos de licenciamento ambiental, o ICMBio, desde sua criação, tem apresentado melhorias contínuas em seu desempenho, apesar de estar sob um ambiente de desmonte do Estado (ao menos até 2022). A instituição conseguiu imprimir um ritmo de trabalho, sob novas formas de organização (modelagem matricial, NGI, Times Volantes, Monitora, PTI, ACADEBIO, etc.) que resultam em dados que inegavelmente demonstram o sucesso das estratégias adotadas. São melhorias em índices de gestão, no número de UCs com planos de manejo criados ou revisados, assim como para conselhos gestores e mesmo áreas queimadas, além de um aumento na gestão participativa através de inúmeras estratégias, desde Planos de Ação para espécies ameaçadas até participação em fóruns internacionais, onde a Instituição já figura como referência nacional e mundial⁹¹.

⁹⁰ A partir do delineamento do seu Plano de Trabalho Individual - PTI, no qual se distribui em um mapa de localização, as suas tarefas e tempo relacionado ao cumprimento destas, o servidor pode, desde que seja sua intenção, participar das atividades de outro setor, dedicando parte de suas horas de trabalho a isto, que estarão devidamente preenchidas em seu PTI, com aval de ambas as chefias. Para saber mais: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/laboragov/maisnoticias/in-no-24-institucionaliza-os-times-volantes>>.

⁹¹ Ver reportagem sobre o assunto em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/com-icmbio-brasil-se-destaca-no-palco-global-da-conservacao-da-biodiversidade>>.

4.2 Panorama das capacidades institucionais do ICMBio

Os dados analisados do capítulo anterior demonstram que, apesar da área ambiental estar enfrentando situações de enfraquecimento geral, o ICMBio tem conseguido driblar tais pressões e apresentar um comportamento gerencial bastante satisfatório. Porém, para atingir os objetivos desta tese, de analisar as respostas do ICMBio na Serra do Cipó/MG perante a histórica influência das transformações socioespaciais provocadas pelo turismo, é necessário um olhar mais específico da instituição, para além do sobrevoo que foi realizado no capítulo anterior.

Atendendo à metodologia, visa-se alterar as escalas continuamente para captar melhor o fenômeno estudado e, mesmo já tendo passado de uma escala local para outra de nível nacional/institucional, faz-se necessário, um olhar mais aproximado (da instituição), o que se dará por meio de uma análise sobre capacidades institucionais. Entretanto, é necessário introduzir algumas conceituações e definições sobre o tema, para então apresentar adentrar na análise específica do ICMBio.

4.2.1 Definindo Capacidades Institucionais – CI

As diferentes sociedades se estruturam, no tempo, sob diferentes formas de governo, cada qual sob suas motivações específicas e dependentes de arranjos de poder. Tem-se na história do mundo ocidental, eurocentrada, os governos dos reis absolutistas e o Estado Patrimonialista voltado a anteder os anseios da nobreza (e do clero) durante a idade média. Posteriormente, já no século XVII, o liberalismo buscou uma nova conformação na sociedade, ao diminuir os poderes dos reis e aumentar as liberdades individuais, época em que o Parlamentarismo também aparece como contraponto aos poderes excessivos dos reis.

Este modelo evoluiu para um capitalismo agressivo que, ao final do século XIX, favoreceu o surgimento do socialismo, dadas as condições de extrema desigualdade social criadas. Com a crise mundial de 1929, surge um modelo de Estado entre os dois polos acima (liberal e socialista), sendo o Estado de Bem Estar Social, de uma social-democracia. Novas revoluções no continente europeu possibilitam surgir outros tipos de regimes, a exemplo dos Estados Totalitários e mesmo diferentes formas de se exercer o parlamentarismo. Posteriormente, já entre as décadas de 70 e 80 o modelo de Estado de Bem-estar social dá lugar

a um Estado mínimo, o qual também sofrerá desgastes ao longo da década de 2000/2010, situação em que surgem os Estados Novo-Desenvolvimentistas (CAVALCANTI, 1973; DARDOT; LAVAL, 2016; CARVALHO, 2018; CHOMSKY, 2017; MAZZUCATO, 2020).

Esta breve caracterização acima teve o intuito de demonstrar que os Estados se modificaram, a cada época, respondendo a determinados estímulos vindos da sociedade, se organizando, a cada fase, para desempenhar com mais performatividade aquilo que os demandantes da mudança desejavam. É neste contexto que o entendimento das capacidades estatais é debatido, quer seja, maneiras pelas quais o Estado se organiza para atender finalidades específicas. Em uma concepção inicial, o conceito aludia à necessidade de as instituições Estatais serem capazes de manter o projeto definido, independente das pressões sofridas, sendo necessário para tanto possuir os recursos técnicos, administrativos e políticos (SCKOCPOL, 1985; EVANS, 1995; GRINDLE, 1996).

Por sua vez, o debate sobre as capacidades estatais exige, em uma escala menor, que se faça esta mesma discussão no nível das instituições, ou seja, das capacidades institucionais. O conceito de capacidades institucionais surgiu no debate acadêmico internacional como uma resposta à necessidade de entender por que alguns Estados conseguem implementar políticas públicas eficazes enquanto outros falham, estando relacionado, portanto, à habilidade dos governos de transformar decisões políticas em resultados concretos. Portanto, capacidades institucionais e estatais irão lidar, de certa forma, com a mesma temática central, porém em escalas diferentes, onde se busca analisar o estudo dos diferentes arranjos institucionais pensados e praticados para atender os fins públicos (PIRES; GOMIDE, 2016).

Em nível global, as capacidades estatais são vistas como pré-requisito para o desenvolvimento sustentável e a governança eficaz. O Banco Mundial (WORLD BANK, 2000) aponta que países com instituições fortes conseguem implementar políticas públicas de forma mais eficiente, reduzir a corrupção e promover o desenvolvimento econômico. Na União Europeia, o fortalecimento institucional é um dos pilares das estratégias de integração e cooperação (POLLITT; BOUCKAERT, 2017). Complementarmente, Grindle (1996) e Fukuyama (2013) enfatizam que a qualidade das instituições é o que define o sucesso do desenvolvimento, sendo a "capacidade de implementação" o elo entre a intenção política e o resultado real.

O Brasil apresenta avanços significativos na construção de capacidades institucionais, especialmente após a Constituição de 1988, que ampliou o papel do Estado na promoção de direitos sociais e ambientais. No entanto, limitações persistem, como a burocratização excessiva, a falta de integração entre órgãos e instabilidade de políticas públicas. A própria história da federalização demonstra como a influência de oligarquias regionais dominaram os Estados que até a época do governo FHC promoviam uma verdadeira guerra de interesses, prejudicando o desenvolvimento de um sentido de nação republicana. Ademais, capacidade estatal brasileira é bastante heterogênea, variando drasticamente entre diferentes setores e níveis federativos, bem como dentre de diferentes programas de uma mesma esfera, a depender das condições nas quais estes são postos em prática (ABRUCIO, 2005; GOMID et al, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; SOUZA, C., 2017).

A literatura especializada sobre o tema informa sobre diversas formas de análise das capacidades institucionais, sendo um destes proposto por Painter e Pierre (2005), no qual os autores propuseram um modelo dividido em quatro tipos de capacidades:

- Capacidade Administrativa: Gestão eficiente de recursos e processos.
- Capacidade Técnica: Expertise e conhecimento especializado para desenho de políticas.
- Capacidade Política: Habilidade de negociar e obter apoio para decisões.
- Capacidade Analítica: Uso de dados e evidências para antecipar problemas.

Por sua vez, Gomide e Pereira (2018), propõe análise das capacidades estatais em duas dimensões: político-relacional e técnico-administrativa, sendo esta última a dimensão que será abordada, em parte, nesta tese. A caracterização proposta para as capacidades do ICMBio, neste capítulo, estará restrita às capacidades administrativas acima descritas, sendo que parte das outras capacidades serão tratadas mais à frente da tese, porém, sob o viés da análise de governança. Como será visto a seguir, a análise que se fará do ICMBio estará centrada em aspectos mais operacionais, como capacidades financeiras, da força de trabalho e de estratégias de aquisição de serviços.

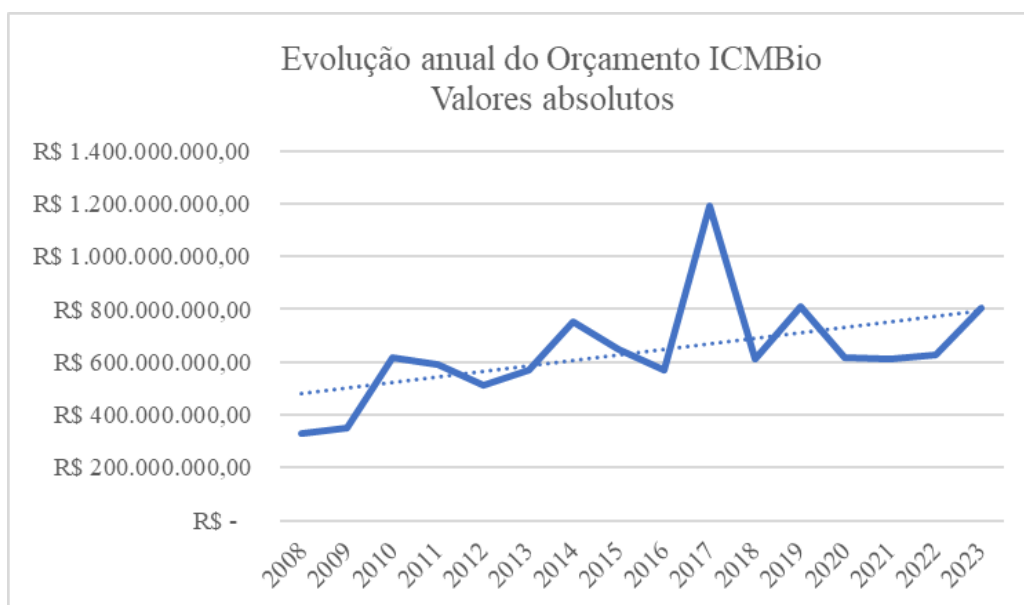
SILVA (2025) trata especificamente das Capacidades Estatais e Capacidades Administrativas direcionadas para uma análise do ICMBio, no período entre 2008 e 2022, sendo importante leitura a se realizar, seja pelas discussões realizadas pelo autor ou mesmo a robusta revisão da literatura sobre o tema realizada no capítulo 3 da obra.

De forma geral, o fortalecimento das capacidades institucionais é indispensável para que as instituições atendam aos objetivos de sua criação, sendo que sua modelagem necessita estar atenta aos desafios complexos da atualidade, a exemplo de crises de ordens diversas, como a COVID 19 demonstrou (CARVALHO, 2020). Faz-se necessário o aprimoramento contínuo das práticas institucionais, a valorização dos servidores/funcionários e a ampliação de parcerias estratégicas para enfrentar os desafios presentes e futuros. Passa-se, a seguir, a analisar as capacidades institucionais do ICMBio.

4.2.2 Quanto de recursos financeiros tem sido destinado ao ICMBio historicamente

O gráfico 1 traz o comportamento do orçamento anual do ICMBio, em valores absolutos, desde sua criação enquanto Unidade Orçamentária (2008) até o presente (2023), onde há uma aparente tendência ao crescimento, saindo de R\$328 milhões em 2008, alcançando R\$561 milhões em 2016 e chegando a R\$805 milhões em 2023, havendo um pico no ano de 2017 equivalente a R\$1.19 bilhões.

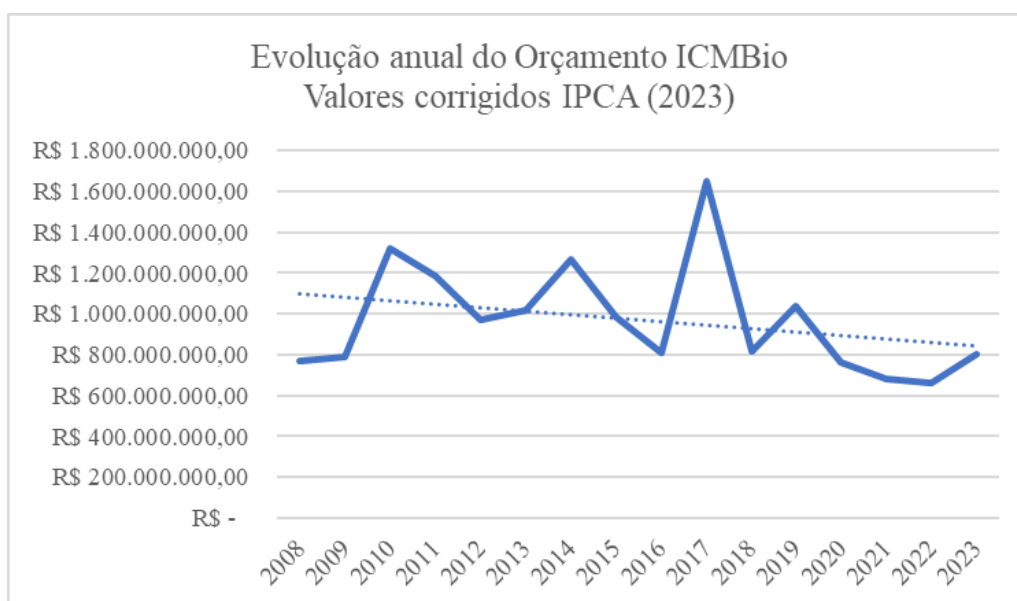
Gráfico 1 - Evolução anual do orçamento do ICMBio em valores absolutos.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos em SIOP.

Por sua vez, o gráfico 2 mostra o mesmo quadro evolutivo, porém com valores corrigidos pelo IPCA com valores referentes ao ano de 2023. Por este viés, o que se tem é uma tendência ao decaimento do orçamento da autarquia, ou seja, um “poder de compra” diminuído ao longo do tempo.

Gráfico 2 - Evolução anual do orçamento do ICMBio em valores corrigidos IPCA (2023).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos em SIOP com correção na ferramenta Calculadora do Cidadão (Banco Central⁹²).

A tendência ao decaimento observada no gráfico 2 é referendada pela análise da comparação da evolução anual do orçamento do ICMBio com a evolução do Orçamento da União, conforme gráfico 3, no qual percebe-se que o ICMBio vem tendo uma participação cada vez menor no orçamento da União, saindo de um patamar onde tal participação estava em 0,024% em 2013 e chegando a 0,015 % em 2023, com uma média de 0,021% na década. Por outro lado, apesar de uma menor participação no orçamento da União nos últimos dez anos, as

⁹²Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>.

áreas das UC federais têm aumentado progressivamente, conforme explicitado no mesmo gráfico.

Gráfico 3 - Relações entre % do orçamento da União disponibilizado ao ICMBio e área das UC na última década.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Orçamento Nacional⁹³ e painéis dinâmicos de informações do ICMBio.

Possíveis interpretações do comportamento orçamentário do ICMBio descrito no gráfico 3 devem levar em conta:

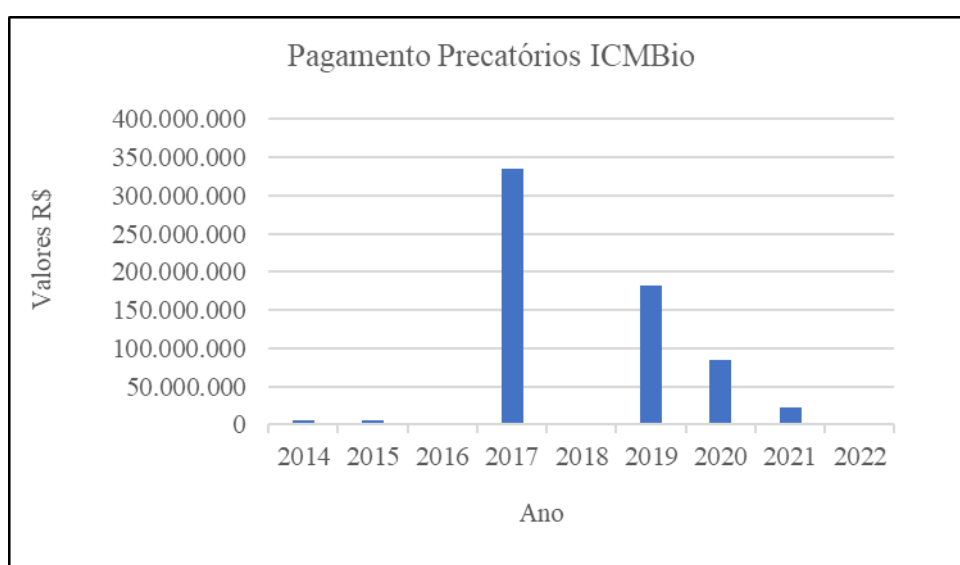
- O pico observado em 2014 estar relacionado aos investimentos em Parques Nacionais devido à realização da Copa do Mundo em 2014 no Brasil, situação em que houve mais investimentos na área ambiental, a exemplo do Programa Parques da Copa⁹⁴;

⁹³ <https://www1.siof.planejamento.gov.br>. Filtros utilizados: ano: de 2013 a 2023; esfera: Orçamento Fiscal; Órgão Orçamentário: Ministério do Meio Ambiente; Unidade Orçamentária: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Dados gráficos a partir de “Dotação Atual”, base dados SIAFI 26/08/2024. Dados da União selecionar apenas os anos indicados e incluir Orçamento da Seguridade Social

⁹⁴ <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/9829-parques-nacionais-se-revitalizam-de-olho-nas-olimp%C3%ADadas-e-copa-2014.html>

- O decaimento até 2016 relaciona-se à crise fiscal instaurada no Brasil no período, situação em que foram realizados cortes orçamentários (SILVA, 2015, p. 86, 100, 105);
- Dados retirados de SIOP (2023) demonstram que de 2017 a 2022, o ICMBio pagou mais de R\$600 milhões em precatórios, com picos nos anos de 2017 e 2019 (gráfico 4), estes coincidentes com os picos no orçamento da instituição, conforme observado no gráfico 3.

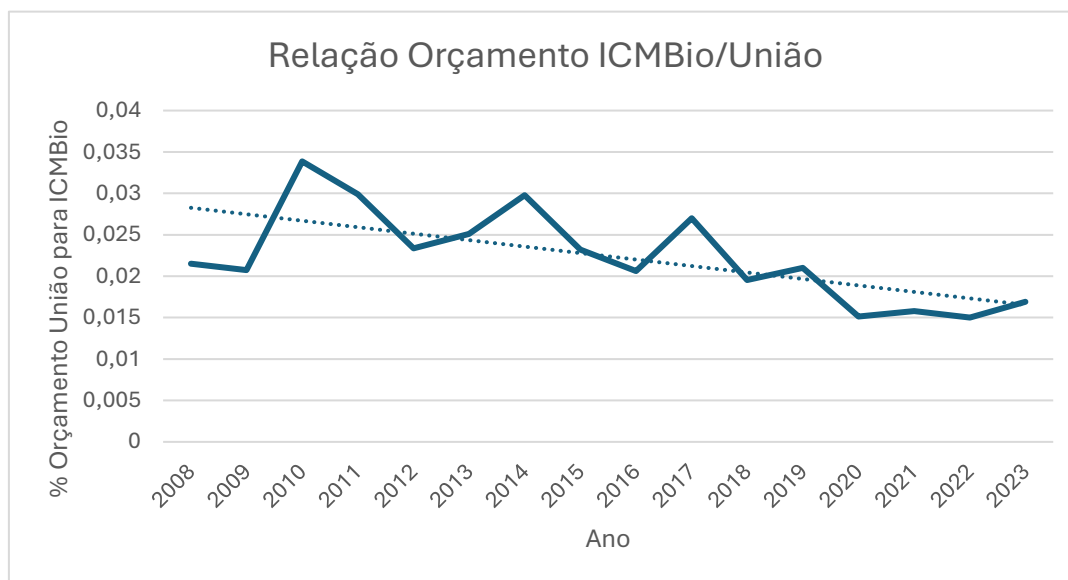
Gráfico 4 - Pagamento de precatórios pelo ICMBio na última década.



Fonte: Elaborado a partir de dados obtidos em SIOP.

Precatórios são despesas obrigatórias para a administração pública, advindas de decisões da Justiça sem possibilidade de recurso. No caso do ICMBio, os pagamentos de precatórios de centenas de milhões de Reais estão atrelados, em sua maioria, ao pagamento de indenizações de propriedades, ato vinculado à regularização fundiária das Unidades de Conservação, conforme TCU (2021) e Cheade (2015, p. 61). Existem precatórios associados a outras decisões Judiciais, a exemplo daquelas advindas da Justiça do Trabalho, porém, estas se dão em ordens de valores muito inferiores àqueles associados às indenizações de propriedades. Ao se considerar o orçamento do ICMBio sem o pagamento dos precatórios, que são atípicos, tem-se o padrão de orçamento geral da Instituição, onde o decaimento progressivo do orçamento da autarquia frente ao orçamento da União é visível, conforme gráfico 5.

Gráfico 5 - Relação do orçamento do ICMBio perante o orçamento da União, desconsiderando o pagamento de precatórios para regularização fundiária.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos em SIOP.

Possíveis explicações para a ocorrência dos picos em 2010 e 2017, mesmo sem a ocorrência de precatórios podem ser devido a geração de receitas pelo ICMBio através das concessões de Uso Público em Parques Nacionais realizadas no período, a exemplo dos Parques Nacionais da Chapada dos Veadeiros, Foz do Iguaçu, Pau Brasil e Itatiaia (SILVA; RAIMUNDO, 2021). O pico de 2010, cujos dados não estavam retratados no gráfico 3, relaciona-se, possivelmente, ao fato de à esta época o ICMBio já ter se estruturado administrativamente. Tal situação deve levar em conta que a autarquia foi criada em 2007, a partir da divisão do IBAMA e que, inicialmente, houve acordos de cooperação entre as duas instituições, a exemplo do funcionamento das brigadas de incêndio que, em um primeiro momento, ficaram totalmente a cargo do IBAMA, incluindo a nível orçamentário. Com a estruturação do ICMBio, esta passou a demandar mais ações orçamentárias, haja visto, por exemplo, ter estruturado sua área de prevenção e combate a incêndios (SILVA, 2025). Portanto, acredita-se que entre 2008 e 2010 o ICMBio teve um incremento orçamentário pelas razões apresentadas.

A tendência de decaimento da participação orçamentária do ICMBio perante a União, juntamente com os desafios de se ter cada vez aumentos no número e área das Unidades de Conservação demonstram a importância da geração de receitas próprias pela Instituição para que a mesma tenha condições mínimas para cumprir sua Missão Institucional de “formular e implementar políticas públicas ambientais visando proteger o meio ambiente e promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável” (ICMBio, 2022a)⁹⁵. Apesar de haver opiniões diversas acerca das concessões de serviços de uso público, bem como sobre a compensação ambiental, tais recursos têm permitido ao ICMBio dotar suas unidades de certa capacidade institucional, que poderiam ter riscos gerais aumentados frente a diminuição e mesmo ausência de tais fontes de receitas. Como exemplo de risco aumentado, cita-se possíveis cenários de perda de biodiversidade em massa acaso se tenha dificuldades na contratação dos Agentes Temporários Ambientais – ATAs, parte essencial das ações de prevenção e combate a incêndios florestais, dentre outras funções.

4.2.3 Recursos orçamentários disponibilizados ao ICMBio

Os objetivos de criação das Unidades de Conservação somente serão atingidos se ações diárias voltadas a conservação da sociobiodiversidade forem realizadas nestas áreas. Diz-se isto dentro de uma filosofia de planejamento e mesmo preventiva, pois, a ausência por longos períodos leva ao surgimento de inúmeros problemas nas áreas protegidas, desde caça a desmatamentos, ocupação irregular e demais ilícitos. Conforme posto por Bruner et al (2001), apenas a presença física, qualificada, planejada e constante é que garante um correto manejo da área. Desta forma, visando ter uma melhor base de análise, tem-se que os R\$803 milhões anuais destinados pelo Governo Federal em 2023 para o ICMBio equivalem a R\$67 milhões mensais, R\$2,2 milhões diários e R\$92 mil por hora para que o Instituto execute ações em uma área aproximada a 10% do território nacional (parte terrestre). Isto significa que, para a parte

⁹⁵ Em 2025 a Missão Institucional foi alterada para “Cuidar da natureza com as pessoas”, conforme Portaria ICMBio nº. 1.164, de 1º de abril de 2025. Disponível em:< <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-icmbio-n-1.164-de-1-de-abril-de-2025-621368984>>.

terrestre (81 milhões de hectares), estes valores se tornam o equivalente a R\$0,03 diários/ha. Acaso se leve em conta as áreas marinhas, tal valor diminui para R\$0,01 (tabela 1):

Tabela 1 - Relação do orçamento do ICMBio / períodos / área⁹⁶.

Orçamento do ICMBio	Ano	Mês	Dia
	R\$803.068.437,00	R\$66.922.369,75	R\$2.200.187,50
Orçamento / período/ área terrestre (hectares)	R\$9,90	R\$0,83	R\$0,03
Orçamento / período / área total	R\$4,68	R\$0,39	R\$0,01

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados obtidos em SIOP (2024) e ICMBio (2023e).

Estes valores demonstram o escasso investimento do governo brasileiro na gestão de suas áreas protegidas. Dentre inúmeros argumentos em favor de melhorias na gestão das áreas protegidas, pode-se dizer que estas, de certa forma, mantêm as bases da sociedade por sua estreita ligação com serviços ecossistêmicos relacionados à disponibilidade hídrica, geração de energia, estabilidade climática, dentre tantos outros serviços prestados pela natureza para a humanidade (CONSTANZA et al, 1997; WATSON et al, 2014).

Colocando os valores acima descritos em perspectiva com outras despesas governamentais, apenas para o pagamento dos juros da Dívida Pública, o Governo Federal despendeu, em 2023, R\$718,3 bilhões, de acordo com BCB, (2025). Tal valor, corresponde a R\$1, 96 bilhões/dia, o que representa 61% do orçamento de todo o Ministério do Meio Ambiente para o ano de 2023, que de acordo com dados SIOP (2024), foi de R\$3,2 bilhões. Dito de outra forma, o equivalente a dois dias de pagamento de juros da dívida pública soma mais do que todos os recursos para a agenda ambiental federal do país em um ano. Para o caso específico do ICMBio, o equivalente de um dia de pagamento dos juros da dívida pública paga

⁹⁶ Dados mensais obtidos a partir da divisão do valor anual por 12 (meses) e valores diários obtidos a partir da divisão do valor anual por 365 (dias).

mais de dois anos do orçamento da autarquia. Este é um primeiro alerta para que socioambientalistas ampliem seu foco de discussão.

Por sua vez, de forma a possibilitar análises com outros estudos da área, será utilizado como parâmetro o valor anual do que o governo brasileiro direciona para a gestão das unidades de conservação federais/hectare, que como visto, é da ordem de R\$4,68.

Analisando um contexto histórico, Medeiros et al (2011) informam que o orçamento para as áreas protegidas federais brasileiras praticamente se manteve constante na década de 2000, ficando em torno de R\$300 milhões/ano, valor este que inclusive se aproxima do primeiro orçamento do ICMBio para o ano de 2008. Entretanto, citam os autores que no mesmo período a área total das unidades de conservação teve expansão em mais de 80%, o que ocasionou, portanto, uma redução da ordem de 40% de recursos alocados por hectare federal. De acordo com este estudo, o Brasil apresentou um valor médio de R\$4,43/ha despendido com as unidades de conservação, valor este que se equipara ao valor apresentado nesta tese, demonstrando, portanto, que se trata de uma média histórica, por mais de duas décadas. Este valor, entretanto, é muito inferior a outros da América Latina (Argentina, R\$21,37/ha; Costa Rica, R\$32,29/ha), da América do Norte (México, R\$39,71/ha; Canadá, R\$53,33/ha; Estados Unidos R\$156,12/ha); da Oceania (Austrália, R\$ 55,01/ha, Nova Zelândia, R\$110,39/ha) e da África do Sul, R\$67,09/ha segundo dados do estudo acima citado.

Em um estudo mais recente, Silva et. al. (2019) noticiam que, enquanto países desenvolvidos investem US\$929 por km² nas áreas protegidas e que países em desenvolvimento investem cerca de US\$93 ou menos por km² nestas áreas, o Governo Brasileiro investiu uma média anual, por km², nas Unidades de Conservação, que variou de US\$ 0,3 a US\$392.250/km², com mediana de US\$314/ km² entre 2013 e 2016. Os autores concluem que o governo brasileiro despendeu, na média, o equivalente a US\$100/ km² com a gestão das UCs federais. Considerando a conversão para hectares, tem-se que, pela média, o governo brasileiro investiu US\$1/ha. Levando-se em consideração a taxa de conversão de valores utilizada pelo autor (1US\$=3,25BRL), chega-se a um valor de R\$3,25/ha, portanto, inferior à média obtida tanto nesta tese quanto em Medeiros et al (2011). Silva et al (2021) estimaram que as 282 áreas protegidas federais analisadas no estudo necessitaram de US\$468 milhões para sua gestão,

porém, o Governo Brasileiro investiu apenas US\$72,8 milhões. De acordo com os autores, este déficit variou, nas áreas protegidas, de 0% a 99%, com uma média nacional de 58,5%

Dentre os fatores que possivelmente explicam as variações nos valores de financiamentos das áreas protegidas brasileiras, Silva et al (2021) apresentam cinco padrões gerais: (1) áreas maiores possuem déficits de financiamentos maiores; (2) áreas mais novas recebem menos recursos do que as mais antigas; (3) áreas situadas em regiões com IDH mais elevado recebem mais recursos, possivelmente devido à maior influência das partes interessadas locais com maior capital político; (4) áreas protegidas na Amazônia têm maiores déficits de financiamento do que no restante do país, provavelmente influenciadas pelo fator área da UC; (5) não houve diferença estatística entre financiamento de UCs de Proteção Integral e UCs de Proteção Sustentável.

De forma geral, na literatura especializada sobre o tema, é unânime a posição de que a manutenção das áreas protegidas e mesmo sua expansão territorial exige planejamentos financeiros refinados para atender as expectativas, uma vez que os custos envolvidos são bastante expressivos. Com relação aos custos da conservação, é importante compreender que estes possuem diferentes naturezas, podendo ser divididos em custos de aquisição, de manejo ou de transações e diferentes fatores irão afetar tais cálculos, desde a localização e tamanho da área, estágios de conservação e pressão, dentre outros, sendo de extrema importância ter este conhecimento do custo da conservação para evitar a crise de implementação, que é quando se planeja mas não se executa, por falta de condições (NAIDOO et al, 2006)⁹⁷.

Apesar da importância das áreas protegidas para a própria humanidade (serviços ecossistêmicos), estas carecem, de forma geral, de orçamentos adequados às suas necessidades, sendo esta uma realidade global. A exemplo desta situação, Bruner et al (2004) demonstram haver um déficit de cerca de US\$ 1 Bilhão a US\$ 1.7 para o financiamento das áreas protegidas nos países em desenvolvimento, o que compromete a existência das mesmas e de seus benefícios para a sociedade, havendo necessidade de se aumentarem substancialmente os financiamentos para estas áreas bem como a capacidade gestora das instituições.

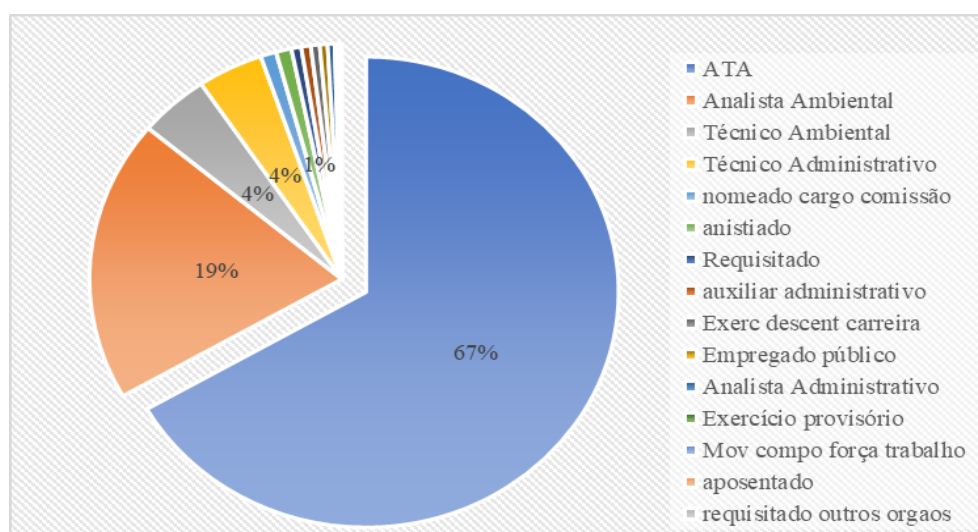
⁹⁷ Na área da conservação da biodiversidade, as Unidades de Conservação criadas, mas com baixa ou nula efetividade de gestão são denominadas “parques de papel”.

Por sua vez, Adams et al (2011) demonstraram, por simulações, que os custos estimados pelo Governo, da ordem de US\$120 milhões para ampliar o sistema de áreas protegidas em Queensland (Austrália) estariam muito abaixo dos valores definidos por métricas e cenários de conservação específicos, que variaram de US\$214 milhões a US\$2,9 bilhões. Da mesma forma, MMA (2009) estimou serem necessários 1.12 bilhões US\$ para tornar as áreas protegidas brasileiras funcionais, àquela época. Silva et al (2021) estimam que as unidades de conservação federais brasileiras necessitariam de um valor aproximado de US\$ 540 milhões/ano apenas para cobrir custos com a gestão (não inclusos recursos para regularização fundiária).

4.2.4 Relação da Força de Trabalho com a área protegida a ser manejada

De acordo com ICMBio (2023a), o instituto teve uma despesa de R\$459 milhões (média de R\$38 milhões mensais) com a Força de Trabalho em 2023, o que representou 57% do orçamento total recebido pela Instituição. Esta Força de Trabalho é constituída por 5.265 funcionários distribuídos em quinze diferentes categorias, onde praticamente 90% é constituída por Agentes Temporários Ambientais – ATA (67%) e Analistas Ambientais (19%), conforme descrito no gráfico 6.

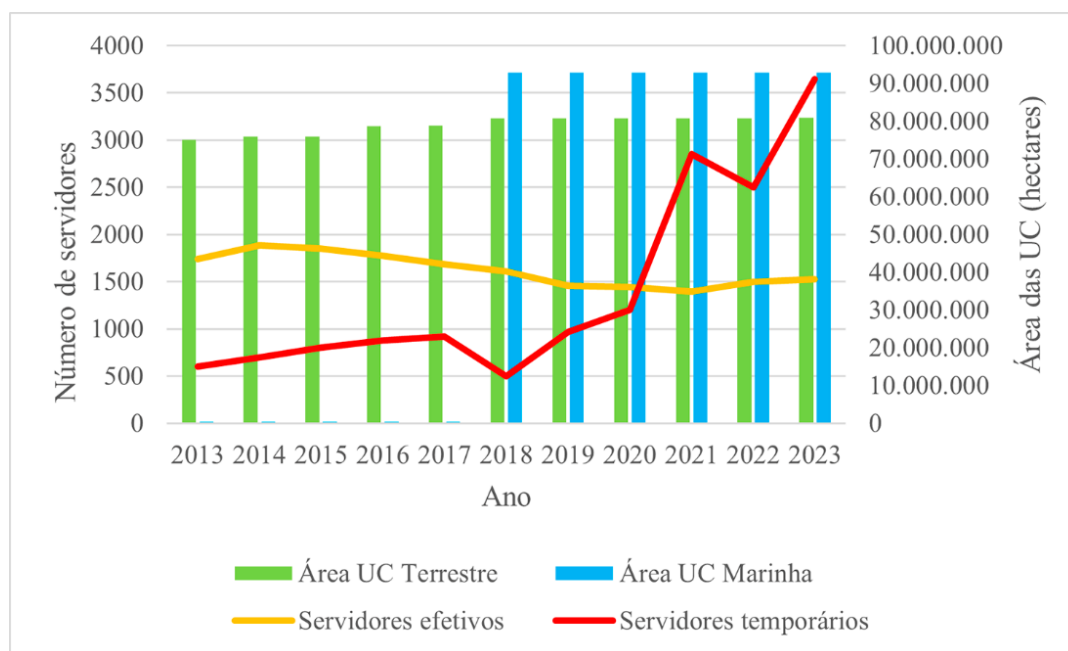
Gráfico 6 - Distribuição da Força de Trabalho do ICMBio em 2023 por categorias.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos em ICMBio (2023a).

Por sua vez, ao longo do tempo em que a área sob responsabilidade do ICMBio aumenta, a instituição tem tido um decaimento no número de servidores efetivos, enquanto o número dos servidores temporários aumenta, conforme gráfico 7.

Gráfico 7 – Evolução dos quantitativos da força de trabalho (fixos e temporários) do ICMBio em relação a evolução da área das UCs federais na última década.



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados obtidos em ICMBio (2023c).

4.2.5 Relação funcionários/hectares

Uma das formas de se analisar o dado acima, quer seja, parte considerável dos recursos disponíveis para o ICMBio são direcionados para pagamento de pessoal, é através da relação do tamanho médio da área que seria de responsabilidade de cada servidor, se acaso fosse feita uma divisão equalitária. Neste caso, tal relação é de aproximadamente 1 servidor para cerca de 15 mil hectares (150 km^2), tendo sido esta média obtida através da área terrestre total das UCs Federais no país (81.079.998,73 ha) dividida pelo número da força de trabalho total do Instituto (5.265 servidores), de acordo com ICMBio (2023 c). Se considerar também a área marinha, tal média passa para 32 mil hectares/servidor (320 km^2).

Colocando em perspectiva, tais números equivalem a um indivíduo da Força de Trabalho do ICMBio se responsabilizar, cotidianamente, pelo correto manejo de uma área equivalente à da cidade de Natal/RN (cerca de 16 mil hectares) ou Fortaleza/PE (cerca de 31 mil hectares)⁹⁸, o que se mostra como uma tarefa Hercúlea, ainda mais se considerar que a média de investimento diário nas UC é de até 3 centavos/ha, inclusos gastos com pessoal.

Destaca-se que para uma efetiva gestão das áreas, tais servidores deveriam ter formação contínua no assunto - gestão de áreas protegidas e todo o espectro de conhecimentos, habilidades e atitudes que isto envolve, o que claramente não é ainda a realidade da Instituição, principalmente no que tange aos Agentes Temporários Ambientais, que representam 67 % da Força de Trabalho e possuem sua formação focada em prevenção e combate a incêndios florestais (ICMBio, 2023e).

Ademais, por serem temporários, o desafio da retenção dos conhecimentos fica ainda mais saliente, dado que, na situação de não se ter estratégias para uma gestão do conhecimento, ficar-se-á sempre refém dos ciclos de recomeços recorrentes. A mesma situação de não perenidade na gestão pode se dar com os servidores, como visto para o caso do NGI Cipó Pedreira, onde ocorre uma oscilação considerável na equipe ao longo do tempo, com permanências médias de apenas dois anos na equipe. Esta situação leva ao surgimento de um **paradoxo da permanência**: os fixos (servidores), na prática, são temporários, ao passo que os temporários/ATA são, na prática, permanentes (nos territórios das UC).

4.2.6 Panorama internacional e nacional da Força de trabalho alocada nas áreas protegidas

A análise acima está inserida em um debate entre especialistas da área ambiental relacionado a efetividade das áreas protegidas, sendo esta muito influenciada por fatores como quantidade e qualidade de pessoas trabalhando nestas áreas. Faz-se necessário, portanto, buscar parâmetros de comparação para saber situar o dado acima destacado, de que, considerando todos os tipos de funcionários do ICMBio, de analistas ambientais a ATAs, até pessoal de apoio

⁹⁸ Dados das áreas das capitais brasileiras acessado em https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_capitais_do_Brasil_por_%C3%A1rea

administrativo, possui uma relação média de 1 funcionário para 15 mil hectares ($1/150 \text{ km}^2$) e o quanto isto está alinhado às boas práticas de manejo das áreas protegidas.

Neste contexto, é relevante citar o estudo de Bruner et al (2001), no qual é apresentada a informação de que Parques com um número mediano de guardas ($3/100 \text{ km}^2$) eram muito mais eficazes em garantir proteção à área do que Parques com média de $0,4 \text{ guardas}/100 \text{ km}^2$, sendo que nestes parques com baixa densidade de guardas/área, o nível de degradação interna da área protegida era semelhante ao das áreas externas. Conclui-se, portanto, que uma densidade de funcionários/ha que seja efetiva, seria de $1/3.333 \text{ ha}^{99}$ ou de densidade inferior a este parâmetro. Informam ainda os autores que, estatisticamente, a capacidade de fiscalização não se correlacionou com a eficácia, sugerindo que essas características são menos importantes do que a presença de guardas, denotando a importância das atividades de monitoramento ativo para, dentre outras situações, minimizar as pressões degradadoras.

Por sua vez, Medeiros et al (2011) trazem a informação de que a média de servidores / ha nas Unidades de Conservação Federais brasileiras, à época do estudo, era de um funcionário para 18.600 hectares ($1/186 \text{ km}^2$). Este valor se mostrou muito superior aos demais países analisados pelos autores, onde a menor relação foi encontrada para África do Sul, de um funcionário para 1.176 hectares ($1/11,76 \text{ km}^2$). Em sequência aparecem Estados Unidos com $1/2.125/\text{ha}$ ($1/21,25 \text{ km}^2$); Nova Zelândia com $1/2.352/\text{ha}$ ($1/23,52 \text{ km}^2$); Argentina com $1/2.400/\text{ha}$ ($1/24 \text{ km}^2$); Costa Rica com $1/2.678/\text{ha}$ ($1/26,78 \text{ km}^2$); Canadá com $1/5.257/\text{ha}$ ($1/52,57 \text{ km}^2$) e Austrália com $1/7.104/\text{ha}$ ($1/71,04 \text{ km}^2$)¹⁰⁰.

Em 2022, Appleton et al apresentaram um estudo acerca do número de pessoal e guardas florestais nas áreas protegidas, onde apontam que os números encontrados, em escala global, são insuficientes. Em uma amostra com 176 países, foi estimada uma média de um funcionário por 37 km^2 , valor semelhante a um estudo realizado no ano de 1999 sobre o assunto¹⁰¹. Tal fato demonstra que houve aumento de pessoal, dado que houve de área, porém, não houve melhoria

⁹⁹ 100 Km^2 equivalem a 10.000 hectares. Portanto, uma densidade aceitável seria de $1/3.333 \text{ há}$ ($3/100 \text{ km}^2 = 1/3.333 \text{ há}$). No mesmo raciocínio, densidades de guardas ineficientes foram de $0,4/100 \text{ km}^2 = 0,4/10.000 \text{ ha}$, o que equivale a $1/25.000 \text{ ha}$

¹⁰⁰ Dados em km^2 inseridos por este pesquisador, com fins de comparação internacional.

¹⁰¹ JAMES, A. N.; GREEN, M.J.B.; PAINE, J.R. A global review of protected areas budgets and staff. Cambridge: World Conservation Press, 1999. 46 p. (WCMC biodiversity series, 10).

na relação de funcionário/área. Demonstrou-se também que, especificamente para guardas-florestais, o número encontrado pelo estudo de 1/72 km², é muito superior ao recomendado pela IUCN, de 1/5 km². Os autores recomendam um incremento de pessoal ao sistema da ordem de 3 milhões de pessoas, visando diminuir a relação funcionário/hectares para 1/13 km² (1/1.300 hectares).

Em 2024 servidores do ICMBio, em carta aberta à população¹⁰², informam que a autarquia possui 1.747 servidores efetivos, dentre os quais 1.070 atuam diretamente nas Unidades de Conservação, que ocupam uma área de 1,7 milhões de km². Citando o artigo de Appleton et al (2022), os autores trazem a informação de que o Brasil, dentre todas as nações do mundo, ocupa a antepenúltima posição no *ranking* de quantidade de funcionários a cada 1.000 km² completando o quadro com informes sobre UCs que não possuem nenhum servidor lotado.

Da mesma forma, O ECO (2022) publica reportagem especial na qual os autores, renomados ambientalistas, baseados também nas recomendações de Appleton et al (2022), de que uma relação mais eficaz de funcionários/hectare deve considerar algo próximo de 1/1300 ha, indicam que, por esta relação, o número de funcionários do ICMBio deveria aumentar em 110 vezes (aproximados 128 mil funcionários). Porém, dadas as desproporções frente à realidade econômica do país, os autores traçam comparações do Brasil com grupos de países, de forma a demonstrar o quanto o país deveria aumentar sua força de trabalho a nível nacional visando ao menos equiparar com realidades de outras nações. Sobre esta necessidade de aumento do quadro de servidores federais em atuação em UCs, afirmam os autores que o incremento de pessoal deveria ser:

entre cerca de **4 mil e 43 mil servidores pelo padrão dos países vizinhos da América do Sul** (como Venezuela, Uruguai, Equador, Argentina, Suriname, Colômbia, Guiana, Peru, Chile, Paraguai e Bolívia);
entre cerca de 24 e 182 mil servidores quando comparado com a média de servidores por ha de alguns países da África e da Ásia (como República Democrática do Congo, Congo, Indonésia, Nigéria, África do Sul, Quênia e Tanzânia);
entre cerca de 10 mil e 53 mil servidores se comparados as médias de outros países de grandes dimensões (como Austrália, Canadá, China e Rússia); e

¹⁰² <https://ascemanacional.org.br/2024/01/31/carta-dos-servidores-das-unidades-de-conservacao-federais-brasileiras/>

entre 40 e 118 mil quando comprando com alguns países desenvolvidos (como Alemanha, Espanha, França, Reino Unido e Estados Unidos).

As análises acima apontam para um aparente “vazio institucional” na grande área das UCs geridas pelo ICMBio, seja pela relação decrescente de servidores por área; ou pelo fato de a estratégia governamental ser traduzida em investir em mais servidores temporários do que efetivos; seja pelo engessamento das funções inerentes atribuídas aos servidores; seja pela considerável carga horária alocada em trabalhos no escritório ou seja por condições salariais não muito atrativas, podendo levar a baixos níveis de comprometimento em relação aos riscos envolvidos e recompensas futuras .

4.2.7 Custo-benefício de aumentar a Força de Trabalho das UC

De forma a trazer mais elementos para análise deste gargalo gerencial (a necessidade de uma maior presença institucional qualificada nas UC), buscou-se simular as despesas envolvidas no ato de dotar cada uma das áreas protegidas federais com ao menos mais um “posto avançado”, quer seja, um local de trabalho geograficamente não próximo da sede administrativa já existente, de forma a ampliar a presença institucional nestas áreas. Para tal situação, o cenário construído foi de a locação de um imóvel para que ao menos um analista ambiental e dois Agentes Temporários Ambientais (ATA) pudessem exercer atividades de gestão ambiental, conforme resumido na Tabela 2.

Conforme tabela 2, tal simulação alude a um custo aproximado de R\$285 mil/ano para cada UC. Considerando o sistema inteiro (340 UCs), fala-se de custos da ordem de R\$100 milhões. Tendo em conta a tendência de decaimento do orçamento anual ICMBio, aumentos desta ordem de grandeza são impraticáveis, não atendendo a diretrizes governamentais como o Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar 200/2023).

Tabela 2 - Simulação do custo anual de 1 posto avançado por UC.

Categoria despesa	Analista ICMBio¹⁰³	Agente Temporário Ambiental¹⁰⁴	Despesas gerais do posto¹⁰⁵	Total / ano
Custo anual simulado	R\$200.000,00	R\$54.956,00	R\$30.000,00	R\$284.956,00

Fonte: elaborada pelo autor.

Convém frisar que a simulação da inclusão na gestão de “postos avançados de trabalho”, como uma forma de levar presença institucional a mais partes da grande área das UC não se revela em uma solução efetiva, eficaz e eficiente. Isto porque tal simulação, que leva em conta uma estrutura mínima, que não se adequa a várias situações de trabalho, a exemplo da necessidade de se ter equipes com 3 servidores¹⁰⁶ para ações de fiscalização. Ademais, não se pode esperar muito comprometimento de pessoas presas a uma estagnação financeira, com tempo certo de desligamento (temporários) e sujeitas a consideráveis riscos, que estas se dediquem com alto grau de fidelidade às ações vislumbradas para seus cargos.

Por outro lado, tem-se que apenas a presença constante e qualificada nas UCs é que será eficaz para garantir ações diárias voltadas a corretos manejos socioambientais e mesmo inibir atividades ilícitas ou que estejam em desacordo com os objetivos da área, como já discutido em Bruner et al (2001). Estudos comparativos de eficácia na manutenção da integridade do ecossistema natural em Terras Indígenas, UCs de Uso Sustentável e UCs de Proteção Integral têm demonstrado que as áreas onde se tem uma população tradicional, com forte vínculo com

¹⁰³ De acordo MGI (2023), as despesas mensais com um analista ambiental são da ordem de R\$15 mil, considerando vencimento básico, Gratificação, auxílio alimentação e insalubridade. Valores relativos a julho de 2023, considerando o nível SIII da Carreira de Analista Ambiental, com 100% da Gratificação de Desempenho da Função de Analista Ambiental (GDAEM) e sem percepção de Gratificação de Qualificação. Valores brutos, sem descontos. A partir do valor mensal, obteve-se o valor anual através da multiplicação do valor mensal por 12 mais acréscimo de 13º salário e 1/3 de férias.

¹⁰⁴ Considerando as despesas com dois ATA (1 ½ salário-mínimo + benefícios: 13º salário; 1/3 férias; deslocamento, auxílio creche);

¹⁰⁵ Considerando despesas do posto como sendo: R\$1.500,00 mensais – aluguel e despesas com manutenção de escritório e R\$1.000,00 mensais – despesas com deslocamento).

¹⁰⁶ Art. 20 da Portaria ICMBio 4.315/2023 – Regulamento Interno da Fiscalização Ambiental do ICMBio.

o território, possuem os menores índices de degradação (NELSON; CHOMITS, 2011; OVIEDO; DOBLAS, 2022).

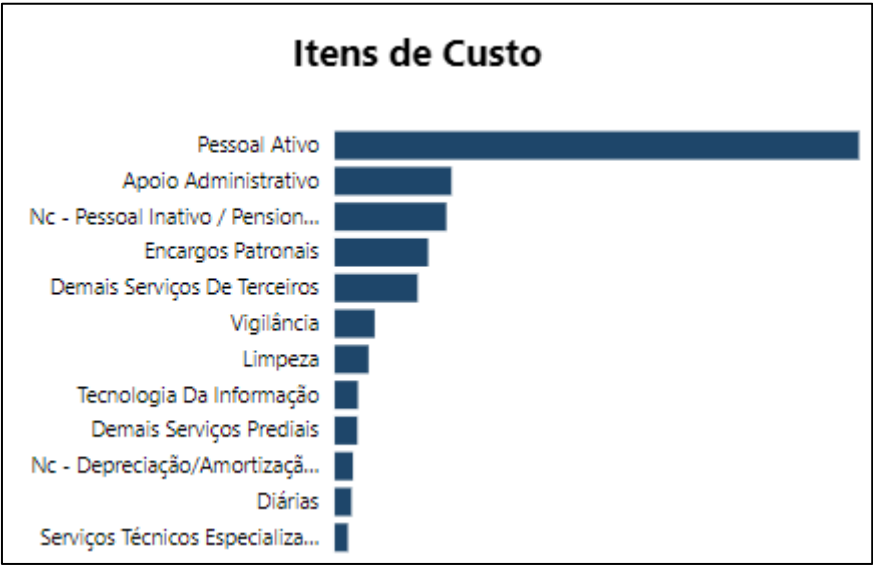
A presença qualificada nas áreas protegidas pode ser associada ao pertencimento das pessoas com seus territórios de vida, onde todo um contexto social envolve a relação dos indivíduos com o local, em um movimento recíproco de influências. O fator pertencimento é apontado, nos estudos acima citados, como um forte fator explicativo para o fato de que o nível de proteção das terras indígenas e de Unidades com população tradicional ser superior às áreas de Proteção Integral, onde não se permite o uso direto da área (onde normalmente as relações com a área se dão via contratos de emprego).

Neste sentido, é relevante citar a revisão bibliográfica realizada por Di Cintio et al (2023) sobre como evitar os Parques de Papel e tornar as áreas protegidas mais eficazes, traz a importância de se considerar na gestão, alguns fatores socioeconômicos, a saber: envolvimento das partes interessadas; melhorias nos processos comunicativos; presença institucional fortalecida bem como incentivos econômicos e pesquisas de potencialidades.

4.2.8 Análise das despesas do ICMBio (como utiliza o orçamento disponibilizado)

Apesar das reflexões acima realizadas, volta-se aos fatos: o ICMBio recebe 0,02% do orçamento da União. E o que ele faz com tal recurso? De forma a minimizar efeitos temporais, onde em um ano uma arrecadação pode ter sido maior ou menor e com isto interferir nas contas públicas, fez-se uma consulta ao site Tesouro Transparente, escolhendo-se visualizar os resultados das despesas totais da autarquia entre 2020 e 2023. O máximo de anos possíveis de serem visualizados com esta ferramenta é de quatro anos e não estão disponíveis os dados anteriores à 2020. O resultado está expresso na figura 28:

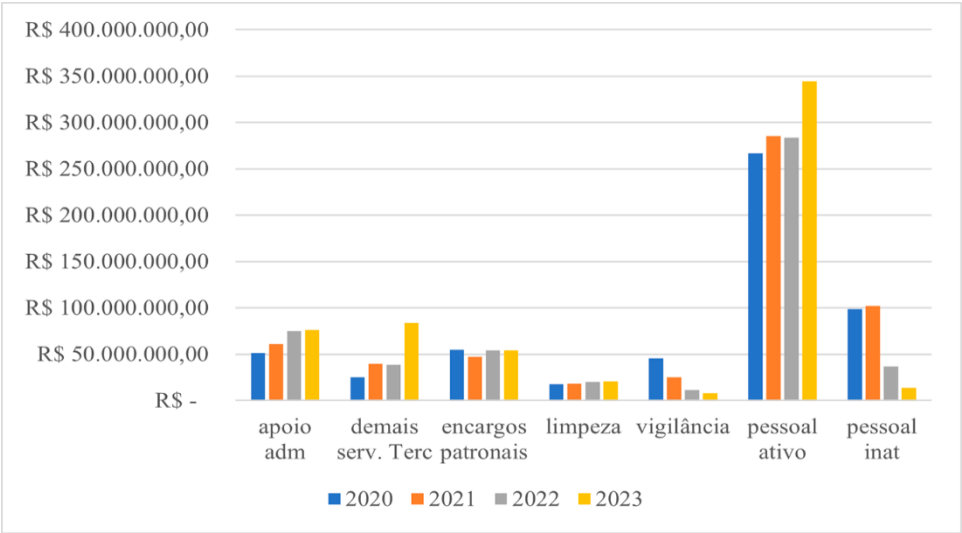
Figura 28: Principais despesas do ICMBio entre 2020 e 2023.



Fonte: obtida diretamente em consulta feita ao site do Tesouro Transparente.

Os dados acima foram tratados para melhor visualização e análise e encontram-se dispostos no gráfico 8:

Gráfico 8 - principais despesas do ICMBio entre 2020 e 2023



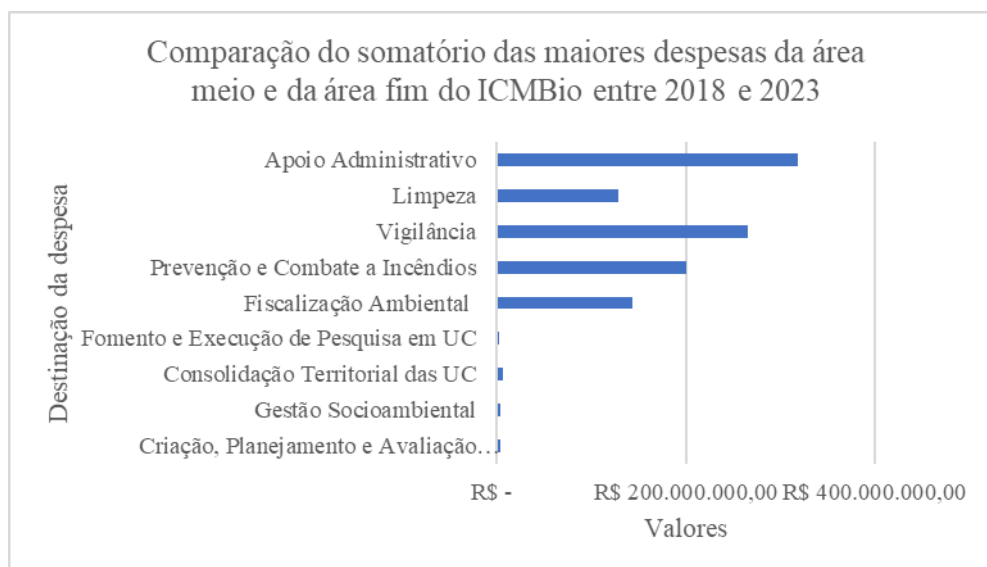
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados obtidos em Tesouro Transparente (2024).

O padrão para os quatro anos analisados é de que as despesas com pessoal ativo consomem mais da metade das verbas destinadas para a autarquia que, conforme ICMBio (2023a), responderam por 57% do orçamento total recebido pela Instituição. O restante das verbas do ICMBio é distribuído em diversas funções, desde aquelas finalísticas, como proteção, combate a incêndios e pesquisa, dentre outras até aquelas administrativas como contratos de vigilância e limpeza e apoio administrativo, estas últimas ocorrendo por meio das contratações de terceiros – terceirizações. Entretanto, a soma das despesas com pessoal ativo (57%) com as despesas com terceirizações que, direta ou indiretamente se relacionam com despesas com pessoal, a exemplo de limpeza, vigilância e apoio administrativo, resulta em uma média dos últimos quatro anos de 86% dos recursos da instituição voltados para este centro de custo (pessoal).

4.2.9 Estratégia da terceirização enquanto meio para dotar instituição de produtos e serviços

Para se ter uma ideia da dimensão dos valores gastos com terceirizações no ICMBio, analisou-se tais gastos em comparação com áreas finalísticas da instituição, como pesquisa e proteção, dentre outras. Para a elaboração do gráfico, fez-se um cruzamento de dados entre a base de dados SIOP (áreas finalísticas) e Tesouro Transparente (áreas meio). Para esta análise em específico conseguiu-se expandir a análise temporal para os últimos seis anos (2018 – 2023), uma vez que se tinha coletado os dados de vigilância, limpeza e apoio administrativo entre 2018 e 2019 no Tesouro Transparente. O resultado da análise está demonstrado no gráfico 9.

Gráfico 9 - Comparação do somatório das maiores despesas da área meio e da área fim do ICMBio entre 2018 e 2022.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados obtidos em SIOP e Tesouro Transparente.

Conforme se depreende da análise do gráfico 9, que agrupa as despesas por “centros de custos”, tem-se que as despesas administrativas cotidianas, como vigilância, limpeza e apoio administrativo são de ordem muito superior às despesas da área fim, como manejo para conservação, pesquisa, educação ambiental e demais. A exceção a este padrão se dá com as despesas com incêndios florestais e fiscalização, que são despesas menores do que as administrativas e cujo foco, de forma generalizada e histórica, tem estado em atuações na consequência e não na causa.

A análise do gráfico 9 leva a um entendimento de que se investe muito mais na proteção e na administração das sedes administrativas do que nas Unidades de Conservação em si, ou seja, dos ecossistemas a que estas vieram proteger. Tal constatação vai de encontro aos resultados divulgados por Oliveira e Bernard (2017) que analisaram a situação de gestão de vinte Unidades de Conservação Federais no Bioma caatinga, entre 2008 e 2014. Os autores demonstram que há um subfinanciamento daquelas UCs, sendo que parte considerável dos recursos alocados se deu não para a conservação da biodiversidade em si, mas principalmente para a segurança de escritórios, carros e equipamentos. Ou seja, além dos repasses de recursos estarem abaixo das recomendações para um manejo eficiente das UCs, investiu-se mais na área

administrativa dos escritórios do que na área fim, ou seja, na UC propriamente dita, como o seriam despesas com relacionadas a pesquisas, manejo, dentre outras.

Tal situação tem uma íntima associação com o objeto desta tese, uma vez que para que o ICMBio se coloque de maneira mais alinhada à sustentabilidade nos locais sob pressão turística, é necessário que haja disponibilidade de verbas em áreas específicas. Pode-se falar tanto da estruturação em si, que muitas vezes é o argumento para se concessionar as UCs bem como também é necessário investir nas áreas finalísticas.

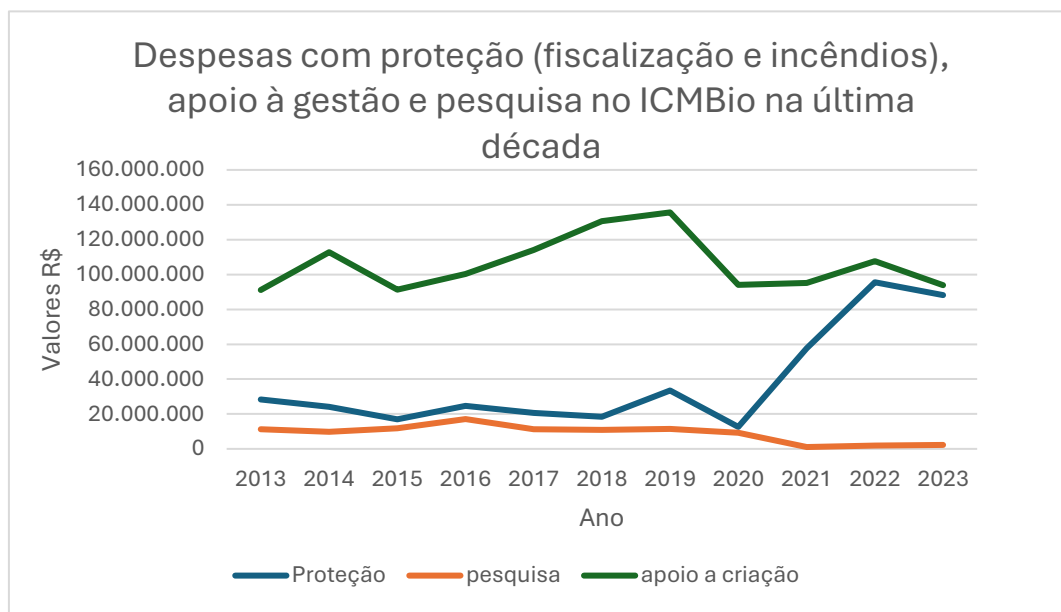
Cita-se o caso da pesquisa: apenas com a geração de dados baseados em metodologias robustas e validadas cientificamente, seria possível se lançar luzes sobre a sustentabilidade do ecoturismo nas UCs. Isto se daria, a exemplo de aspectos ambientais, em estudos de ecologia associados a comportamento da fauna sob presença humana, situações nas quais pode ocorrer alterações comportamentais de forrageamento tanto espacialmente quanto temporalmente sendo que, em casos específicos, inviabiliza-se a permanência de populações viáveis nos lugares sob pressão antrópica considerável (OLMOS et. al, 2004; GALETTI; SAZIMA, 2006; STAGGEMEIER; GALETTI, 2007; BENITÉZ-LOPES et. al, 2010; MENDES et. al, 2020). Do mesmo modo, pesquisas em áreas diversas, da sociologia, economia e administração, dentre outras, é que poderiam lastrear uma tomada de decisão “baseada em evidências”.

Uma análise mais apurada acerca dos investimentos em proteção das UCs (fiscalização e incêndios) demonstra que, historicamente, esta área recebia verbas da ordem de R\$23 milhões/ano. Com a entrada do Presidente Bolsonaro, os investimentos em proteção foram reduzidos a mais da metade histórica em seu primeiro ano de planejamento orçamentário (2020)¹⁰⁷, tendo posteriormente um vertiginoso salto, chegando a valores próximos de R\$90 milhões. Por outro lado, paralelo ao aumento de verbas para a proteção, despesas relacionadas

¹⁰⁷ A lógica do planejamento orçamentário é regida por diferentes instrumentos legais, dentre estes o Plano Plurianual – PPA. Trata-se de um planejamento de médio prazo (4 anos), elaborado durante o primeiro ano de mandato de um presidente, que será válido até o primeiro ano do presidente eleito nas próximas eleições. Portanto, visando trazer um caráter de continuidade nas políticas públicas, quando um presidente assume o cargo, em seu primeiro ano de mandato, o planejamento existente e aprovado é do governo anterior. Tal foi o caso de Bolsonaro que, ao assumir em 2019, recebeu o planejamento orçamentário do Governo Temer. Apenas em 2020 é que seu planejamento de governo, após aprovação no Congresso, ainda em 2019, passou a valer, indo até 2023, primeiro ano do Governo Lula. Para saber mais: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual>>.

à pesquisa e ao apoio a criação e gestão das UCs passaram por reduções significativas (gráfico 10).

Gráfico 10 - Evolução das despesas com proteção, apoio a gestão e pesquisa no ICMBio na última década.



Fonte: elaborado a partir de dados obtidos em SIOP.

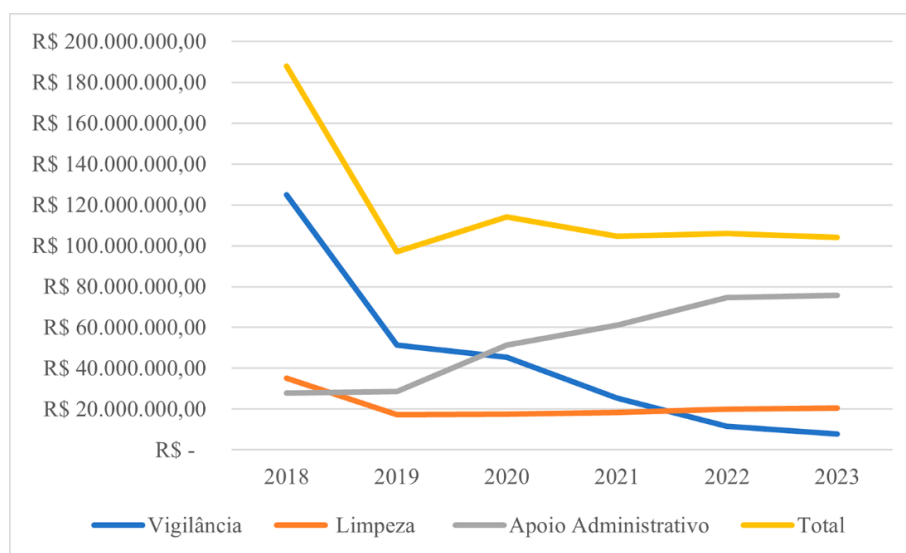
Tais fatos vêm refletir o desmonte da área ambiental promovido durante a gestão do Presidente Bolsonaro, na qual índices de desmatamento e incêndios superaram em muito as médias históricas, fato este relacionado a inflexão para baixo nos anos iniciais de sua gestão (INESC, 2023). Porém, com o aumento da pressão internacional para um fortalecimento da área ambiental, inclusive sob ameaça de retirar investimentos no país (MARCOVITCH; PINSKY, 2020), ocorreu, no âmbito do ICMBio, um redirecionamento de verbas, que é refletido no aumento expressivo nas despesas com proteção em detrimento de outras áreas. Com a diminuição das verbas para pesquisa e mesmo manejo (gestão), diminui-se o potencial de se atuar preventivamente e buscando agir sobre causas e não sobre consequências.

4.2.10 Adequação da Instituição aos cortes nas Despesas Discricionárias

Após a crise econômica mundial de 2008, diversos países tiveram reflexos negativos no crescimento da economia em anos posteriores e no caso do Brasil tal situação se agravou a partir de 2013, tendo como consequência baixas taxas de arrecadação de receitas, levando então a cenários de austeridade fiscal (PAULA; PIRES, 2017). Uma das maneiras pelas quais o Governo Federal tem conduzido tal desafio perante a administração pública em geral se dá com o corte das despesas discricionárias, ou seja, não obrigatórias e com isto tem ocorrido cortes nas despesas como contratos administrativos diversos (PIRES, 2018).

No caso do ICMBio, uma das estratégias adotadas para evitar o colapso total do sistema foi a de substituir contratos muito onerosos, como vigilância armada, por outros menos dispendiosos, a exemplo de porteiros. Posteriormente, a introdução dos Agentes Temporários Ambientais - ATAs tem substituído, dentre outras funções, os contratos de Porteiros, sendo tais contratações inseridas na categoria “Apoio Administrativo”. Esta diminuição de despesas administrativas está resumida no gráfico 11.

Gráfico 11 - Evolução das despesas com vigilância, limpeza e apoio administrativo no ICMBio entre 2018 e 2023.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Tesouro Transparente.

A análise do gráfico 11 demonstra que a Instituição realizou significativos cortes orçamentários em despesas discricionárias como é possível observar no padrão de diminuição das despesas totais de R\$200 milhões para R\$100 milhões entre 2018 e 2019 e posteriormente a manutenção das despesas neste patamar, ao longo dos anos. Observa-se também que a vigilância foi a área que teve o corte mais acentuado. Entretanto, de um ponto de vista social, houve consideráveis perdas de direitos trabalhistas, a exemplo da perda de postos de trabalho; diminuição do valor do salário recebido e mesmo corte de alguns benefícios, a exemplo de FGTS e seguros, por exemplo. De certa forma, ocorre então que o ajustamento das contas do ICMBio se deu sob constrições sociais que impactam tanto no cumprimento da Missão Institucional (“desenvolvimento sustentável”) quanto de valores constitucionais.

4.2.11 Uma análise sobre o modelo de terceirização no âmbito do ICMBio

Abaixo é descrito um brevíssimo histórico da terceirização no Brasil, construído a partir de Rizzo e Gomes (2025) e demais referências já citadas no capítulo 4.1.

- A partir de 1930 - Governo Getúlio Vargas, com o modelo de Estado Burocrático, trouxe o fortalecimento institucional e houve aumento da “máquina pública”.
- Durante a ditadura militar, foi editado o Decreto-lei 200/1967, o qual versava sobre a organização administrativa do Estado Brasileiro, onde já aparece a intenção do Estado se livrar do peso de determinadas ações, transferindo-as para a iniciativa privada, principalmente aquelas relacionadas aos “serviços gerais”;
- Com o governo Collor, já sob influência de uma mentalidade neoliberal, houve forte ataque ao modelo de Estado Burocrático. Dentre várias medidas liberais, encerrou-se diversas profissões públicas (como serventes, motoristas, vigilantes), o que criou o contexto para a entrada em vigor da Lei de Licitações em 1993 (Lei 8.666/93).
- A partir do governo FHC esta lógica de diminuir o Estado para aumentar o espaço de atuação privada, foi impulsionada, havendo crescimento da terceirização na

administração pública federal. É editado Decreto 2.271/97 regulamentando as terceirizações na Administração Pública Federal - APF;

- Em 2006 a Lei Complementar LC 123/06 trouxe incentivos para a participação de micro e pequenas empresas nos processos de contratação pelo poder público; em 2008 ocorre a edição da IN SLTI/MPOG nº 02/2008 (novas regras sobre terceirizações na APF).;
- Em 2017, durante Governo Temer, ocorre alterações na legislação trabalhista e de terceirização. É editada a IN SEGES/MP nº 05/2017 que substituiu a IN 02/2008 como a principal norma regulamentadora de serviços terceirizados na APF;
- 2021 – Nova lei de licitações -14.133/2021 (BRASIL, 2021).
- 2024 – Novas IN sobre terceirizações (apesar da IN 05/17 ainda ser a referência).

Apesar da IN 05/2017 ser considerada um avanço na legislação sobre terceirização, pelo fato de obrigar a realização de estudos técnicos preliminares, dimensionamento, elaboração de mapas de riscos e até mesmo prever mecanismos de sustentabilidade, há de se tecer considerações sobre uma possível não adequação da realidade do ICMBio perante esta norma.

4.2.12 Possível não adequação da realidade do ICMBio à IN 05/2017

Conforme se observa nos padrões trazidos pela referida IN sobre dimensionamento da força de trabalho com relação aos serviços a serem realizados, observa-se que a norma foi elaborada tendo como padrão os edifícios típicos da administração pública nas grandes cidades, nos quais se tem grandes áreas reunidas em um só lugar (o edifício); áreas de piso acarpetadas; fachadas de vidro; dentre outras características (BRASIL, SEGES, 2017).

Também é nítido o padrão urbano como referência ao se considerar os serviços de monitoramento, pela empresa contratada, de seus funcionários, o que facilmente ocorre em uma cidade, a mesma situação ocorrendo para substituir um funcionário, mas que seriam de difícil execução em ambientes rurais. Outras situações também corroboram o modelo urbano da IN

05/2017, a exemplo das funções de vigilância. Todo o patrimônio encontra-se em um único local (o edifício), facilitando o serviço de vigilância, principalmente quando a administração pública não está em trabalho (período noturno, fins de semana, feriados, similares), pois basta o vigilante trancar as portas, acionar alarmes e observar câmeras. Da mesma forma, a limpeza é realizada diretamente, pois são vários andares, todos no mesmo lugar.

Neste viés, é relevante observar que o ICMBio não se alinha plenamente ao modelo de contratação de serviços estabelecido pela IN 05/2017 do Ministério do Planejamento. Apesar de a instituição possuir uma sede em Brasília que se adequa aos moldes emanados pela norma (a exemplo de áreas acarpetadas superiores a 800 m², dentre outros parâmetros) e mesmo algumas edificações em dimensões avantajadas (ex: ACADEBIO), a grande maioria de suas edificações são compostas por pequenas áreas não contíguas, muitas vezes distantes uma das outras, como é o caso de várias portarias nos Parques Nacionais, casas de montanha, entre outras. Chega-se a ter grandes distâncias entre tais edificações, que por muitas vezes se encontram em municípios e até Estados diferentes (ex: Parque Nacional da Bocaina).

Também tem o fato de que as estruturas são utilizadas de forma bem variada, completamente fora do padrão administração pública dos grandes centros. Assim, há a parte de escritórios, com uso rotineiro, sendo que há unidades com equipe muito reduzida e há unidades com grandes equipes. Também há casos em que ocorre a visitação, havendo um público oscilante. Há abrigos de montanha que tem certa visitação, mas com frequência de uso menor que áreas de turismo comuns. Há ainda casas de pesquisadores, laboratórios de pesquisa, locais onde se abrigam animais silvestres, salas de exposições temáticas, dentre outros.

Logo, tentar encaixar toda esta situação complexa em um procedimento licitatório criado para atender a administração pública padrão dos grandes centros, ou seja, ocupando grandes áreas padrão sem grandes diferenciações, não parece ser a melhor opção, dadas as diversas situações que fogem ao alcance da IN 05/2017. Além disto, as pequenas dimensões das edificações, as distâncias entre as edificações de uma mesma unidade, os tipos diferentes de estrutura e intensidade de uso das mesmas acabam por gerar situações de provável ócio nos funcionários espalhados por contratos diversos, cada qual com uma empresa específica (limpeza, manutenção, vigilância etc.).

4.2.13 A lógica da administração clássica/científica inerente à IN 05/2017 e o *Homo economicus*

Um aspecto basal na IN 05/2017 é a preocupação com o estabelecimento de procedimentos que visem garantir uma otimização dos trabalhos a serem executados. Para tanto, a norma estabelece parâmetros para serem observados e que devem compor o plano de trabalho dos funcionários terceirizados. De posse de tais planos, o fiscal nomeado pela instituição contratante deverá realizar a medição periódica da produtividade dos trabalhadores, sendo esta expressa em áreas /m² /tempo, a exemplo do que consta no anexo VI B da referida norma.

Este estudo e controle dos tempos e movimentos do trabalhador é o que caracterizou a chamada administração Científica, uma das primeiras Teorias da Administração (de empresas) que surgiu na virada do século XIX para o século XX, elaborada por Frederic Taylor, voltada a aumentar a eficiência da indústria por meio da racionalização do trabalho do operário.

Especificamente na administração científica, voltada a organizar o “chão de fábrica”, ou seja, na definição de cargos e tarefas a serem cumpridas pelos operários, havia preocupação em se ter efetivo controle dos tempos e movimentos onde trabalhadores devidamente selecionados e treinados, pois acreditava-se que assim estes executariam com mais eficácia e eficiência as tarefas. O modelo ainda aludia à ideia de que a motivação para o trabalhador realizar bem suas tarefas é o salário (*Homo economicus*), sendo sua produtividade recompensada por pagamentos salariais atrelados à esta lógica produtiva (CHIAVENATO, 2022, p. 104; 111).

Entende-se, portanto, que, dentro do que foi exposto acima, a forma como o comunitário local, que é um funcionário terceirizado de uma empresa (normalmente micro ou pequena) que presta serviços para o ICMBio, é enxergado do modo acima, ou seja, que busca o trabalho unicamente pela recompensa salarial e que o mesmo necessita ser constantemente monitorado para que exerça seus trabalhos garantindo a otimização do serviço.

Sobre esta necessidade de vigília, Chiavenato (2022, p. 397) comenta que, de acordo com a Teoria Comportamentalista (da administração), tal fato seria explicado no âmbito de uma visão tradicional de administração, em que se acredita que as pessoas são preguiçosas por natureza, faltando-lhes ambição, sendo também resistentes a mudanças e sem autocontrole (Teoria X). Portanto, a administração, sob este viés, adota um estilo rígido e autocrático, onde

as pessoas devem trabalhar sob esquemas e padrões planejados e organizados, visando tão somente o alcance dos objetivos da organização.

4.2.14 O processo de contratação da empresa que irá prestar os serviços terceirizados

Outra forma de se analisar as terceirizações no ICMBio e seu alinhamento com os preceitos legais envolvidos, dá-se com elementos intrínsecos ao processo de contratação destes serviços, que são regidos por legislação própria (Lei 14.321/2021), que dentre outras situações, elenca que devem ser observados nestes procedimentos a proposta que seja mais vantajosa para a Administração Pública bem como garantir o “desenvolvimento sustentável”, premissa esta que exige que a dimensão social tenha mesmo grau de influência do que a dimensão financeira (e a ambiental).

Ocorre que, não raro, a Administração Pública é envolvida em processos da Justiça do Trabalho devido a não observação contratual de uma série de situações, normalmente atreladas a descumprimento, por parte das empresas contratadas, do pagamento dos direitos trabalhistas, ao que Rizzo e Gomes (2025) denominam de “*dumping social*”, processo no qual as empresas visam aumentar sua margem de lucro desconsiderando o pagamento das obrigações trabalhistas. Em parte considerável destes casos, incorre a Administração Pública na condenação por “*culpa in vigilando*”, quando o Poder Judiciário a obriga a garantir o pagamento de tais verbas devidas aos trabalhadores, não pagas pelas empresas, por falhas na gestão contratual. A situação, muito mais comum do que se poderia esperar, já levou a inúmeros atos administrativos de forma a evoluir o tema junto aos administradores públicos.

4.2.15 Da proposta mais vantajosa para a administração pública ao paradoxo do lucro-incompetência

Por certo é que o modelo de gestão via licitação busca, em síntese, a contratação da empresa que melhor atenda às demandas do Governo, através da “proposta mais vantajosa para a administração”. Tal fórmula se concretizou, na prática, pela escolha do menor preço, principalmente no setor de serviços gerais. TCU (2006), após análise de centenas de situações de contratações do Poder Público, traz o entendimento de que nem sempre o menor preço se traduz na proposta mais vantajosa para a instituição, dado que o modelo licitatório, baseado em

postos de trabalho normalmente atrelados à baixa capacitação de pessoal, levava a garantir do lucro das empresas sem necessariamente executar a contento o serviço contratado, em um padrão denominado de “Paradoxo do Lucro-Incompetência”, conforme Acórdão 786/2006 (TCU, 2006).

De acordo com orientações governamentais sobre licitações de vigilância ou de limpeza, contata-se que, para formar um preço mínimo viável, a administração pública já considera na valoração do posto não só o salário, mas uma infinidade de outros fatores, a exemplo do pagamento dos impostos, tributos, taxas, vantagens e direitos, além de ainda trazer variáveis como custo do profissional ausente, cobertura de férias, custos com fiscalização do contrato por prepostos da empresa, custos administrativos, margem de lucro, dentre outros (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019).

O que se tem claro é que, na formação do preço mínimo, a administração já calcula seus gastos contemplando todas as situações possíveis de risco, seja na falta do empregado seja no risco de ações trabalhistas. Porém, a Justiça do Trabalho trabalha na lógica de “*culpa in vigilando*”, onde, constatada a falha da instituição na fiscalização do contrato, principalmente no que tange aos direitos trabalhistas, a mesma é condenada a pagar (novamente) tais custos. Tal é o caso do ICMBio, uma autarquia com bastante acionamento na Justiça do Trabalho justamente pela “*culpa in vigilando*”.

O fato acima pode ser explicado pelo fato de que pequenas e microempresas, beneficiadas pela legislação (Lei 8.666/93/14.133/2021), vencerem processos licitatórios de alto vulto, a exemplo de dotar diversas Unidades de Conservação de serviços de limpeza e vigilância. Porém, a reduzida capacidade operacional destas empresas, associada a uma baixa eficiência gerencial da Instituição no ciclo de vida do contrato, terminam por gerar uma série de desvios contratuais, normalmente culminando na troca de empresas e processos na Justiça do Trabalho.

De acordo com ICMBio (2019¹⁰⁸), a Procuradoria Federal Especializada informa que o ICMBio aparece como a 10ª entidade pública com maiores valores em reclamações trabalhistas

¹⁰⁸ Documento SEI ICMBio 4904874, peça do processo 00424.039781/2019-60, Memorando n. 00016/2019/COORD/ER-TRAB-PRF1/PGF/AGU, datado de 12 de abril de 2019. Informação contida no item 29 do documento.

envolvendo o tema responsabilidade subsidiária (entre janeiro e março de 2019), sendo os valores envolvidos da ordem de R\$6 milhões. Por sua vez, ICMBio (2020d)¹⁰⁹ comunica que, um ano após o levantamento acima, o ICMBio passou para a segunda entidade pública com maiores valores em reclamações trabalhistas por responsabilidade subsidiária, que é quando se demonstra ter havido falhas na efetiva fiscalização dos contratos de trabalho de terceirização, situação em que a autarquia é condenada pela Justiça do Trabalho a arcar com o pagamento dos direitos não quitados (*“culpa in vigilando”*).

É importante destacar que nestas ações perante a Justiça do Trabalho, apesar da constante mudança das empresas prestadoras de serviços, os trabalhadores lesados são sempre os mesmos, oriundos das comunidades locais e que tiveram perdas diversas, desde férias não pagas, ou FGTS não depositado, dentre outros tópicos. Este dado é um indicador de haver muito espaço para se aperfeiçoar as práticas de relacionamentos entre área protegida e população local. Primeiro porque a Instituição está tendo despesas dobradas, uma vez que, na contratação das empresas terceirizadas, tem-se embutido no valor de posto de trabalho as verbas obrigatórias como pagamentos de direitos trabalhistas, que como visto, não foram pagos pelas empresas, tendo a Instituição ter que arcar novamente com tais custos¹¹⁰. Segundo porque a média do valor do salário do trabalhador é cerca de ¼ do valor do posto, haja visto que neste são incutidas diversas outras despesas. Desta forma, ¾ do que foi gasto com a contratação das empresas não fica no local, não contribuindo desta forma para dinamizar economia na região da UC.

Ainda há de se levar em conta a estagnação social com este tipo de relação, onde as chances de melhorias de qualidade de vida dos trabalhadores são muito restritas e ainda para um pequeno grupo de pessoas da comunidade. Ademais, é questionável se o objeto fim da contratação foi realmente alcançado (ex: a salubridade do espaço, atendendo a legislação afeta, como a de resíduos sólidos, saneamento) ou mesmo a segurança do local (onde por vezes o patrimônio da unidade de grande valor financeiro e gerencial fica a cargo de um único vigilante no ermo da paisagem).

¹⁰⁹ Documento SEI ICMBio 7614704, em seu item 25.

¹¹⁰ E posteriormente cobrar na Justiça o devido ressarcimento.

Cumprir destacar que os valores de ao menos R\$6 milhões¹¹¹ para cumprimento de decisões da Justiça do Trabalho informados em ICMBio (2019) são da ordem de 75% dos recursos despendidos em 2019, para a fiscalização, sendo tal valor superior a inúmeras outras atividades fim do ICMBio.

Para o caso do ICMBio, seria prudente rever os mecanismos de dotar a instituição dos serviços contratados, haja visto as discussões acima realizadas, desde a sua realidade não se adequar à IN 05/2017 até as situações de relacionamento com os trabalhadores que, por um lado, são vistos como tendo interesse unicamente na recompensa salarial e que devem executar os trabalhos mediante rígidos planos de trabalho e avaliação. Ademais, ficam em uma situação de estagnação econômica e por vezes têm seus direitos trabalhistas lesados. Por outro lado, praticamente $\frac{3}{4}$ das verbas gastas com a terceirização não geram nenhum benefício para a localidade das UCs.

Em outra escala, também seria prudente aprofundar discussões sobre este modelo de terceirização como um todo, para a lógica da administração pública, uma vez que as despesas com tal tipo de contratação leva a determinadas distorções, uma vez que o Governo Federal, no todo, despende recursos da ordem de R\$40 bilhões para custear serviços de limpeza e vigilância, dois grandes centros de custos impactantes nas contas públicas (Tesouro Transparente, 2024). O valor, que é para toda a administração pública, é de ordem de grandeza muito superior a quase todas as políticas públicas fins, a exemplo da pauta ambiental, onde volta-se a ressaltar que ao Ministério do Meio Ambiente é destinado R\$3,2 bilhões por ano para atender toda a agenda socioambiental (2023).

Portanto, principalmente no âmbito do ICMBio, seria prudente avaliar outras formas de garantir que serviços diversos como limpeza, vigilância, manutenção sejam realizados. A entrada dos ATA substituiu algumas destas funções, mas, como visto, continua-se com a visão atomizada, de contratos individuais (que exigem esforço de monitoramento individual), além de também serem temporários (mesmo que por um tempo maior), bem como também há o fato de ATAs estarem exercendo atividades que exigem treinamento e equipamentos específicos.

¹¹¹ Para expandir os parâmetros de comparação, este era o valor mensal aproximado do pagamento do aluguel da sede administrativa do ICMBio em Brasília/DF até 2023.

4.2.16 A situação do trabalhador nas brigadas de incêndio

Dentro da lógica acima, de discutir o relacionamento do ICMBio com funcionários contratados (em sua maioria oriundos das comunidades locais), entende-se ser necessário abordar tal temática pelo viés das brigadas de prevenção e combate a incêndios, por uma ótica não muito abordada na literatura e nas práticas de gestão, que se relaciona com a qualidade de vida dos trabalhadores deste grupo de atores. Explica-se: trata-se de atividade associada a riscos ocupacionais, que a depender da situação, exigem o pagamento de adicional de periculosidade ou insalubridade, além de garantir seguro de vida, dadas as situações de exposição a fatores prejudiciais à saúde (BRASIL, 2009; BRASIL, 1990c; MPDG, 2017).

Porém, para muito além das questões de exposição a fatores de risco tácitas, tais como contato com materiais inflamáveis ou calor, e ressarcimentos econômicos devido a isto, há de se chamar a atenção para a toxicidade da fumaça oriunda das queimadas, que contém inúmeras substâncias prejudiciais à saúde potencialmente cancerígenas ou alergênicas, fatores que podem comprometer a saúde a longo prazo (RIBEIRO; ASSUNÇÃO, 2002; STATHEROPOULOS; GOLDAMMER, 2007; ALVES et al, 2017; NATIONAL ACADEMIES OF SCIENCES, ENGINEERING, AND MEDICINE, 2022; KORSIAC et al, 2022; ARAÚJO et al, 2025).

O trabalho rotineiro das brigadas expõe os trabalhadores de forma contínua a tais fatores, chegando tal exposição a ser percebida em situações de não ocorrência dos incêndios, como naquelas de queima controlada, por exemplo. Esta é uma situação que, em tese, deveria constar dos laudos periciais oriundos de profissionais habilitados para tal função. Existe uma considerável probabilidade de se estar expondo a comunidade local a fatores altamente degradantes da qualidade de vida, com impactos crônicos na saúde e tornando o futuro destas pessoas bastante penoso, que, dependentes de um sistema de saúde público que vem sendo desmontado, deverão buscar alternativas por si só para tal resolver a situação. Não bastasse isto, a própria função é de alto risco de vida, não sendo garantido nenhum seguro para o trabalhador e sua família.

De acordo com ICMBio (2022a), cerca de R\$1 milhão referentes a adicionais de insalubridade e periculosidade são pagos aos servidores, sendo que em 2022 foi possível garantir tal pagamento para os ATA devido a um superavit da Instituição, possibilitado pelo pagamento de outorga referente à concessão de uso público no Parque Nacional Foz do Iguaçu,

que superou em mais de quatro vezes a expectativa de arrecadação. Da informação acima infere-se que o adicional de insalubridade foi pago apenas naquele ano. Mas, novamente, a discussão não reside aí, no pagamento de um adicional pela exposição ocorrida. Trata-se de discutir um modelo de atuação que expõe os trabalhadores a perigos que podem se tornar uma doença crônica incapacitante e resultar em morte alguns anos à frente.

A questão, portanto, reside em o ICMBio buscar, juntamente com a sociedade, incluindo nisto outras instituições, a construção de modelos de desenvolvimento que se alinhem à sustentabilidade e, por óbvio, que tragam benefícios ambientais, sociais e econômicos. No caso em tela, e, em específico da Serra do Cipó, já é de pleno conhecimento que os incêndios na região advêm, historicamente, de uma pecuária de baixíssima produtividade. É primordial, portanto, atuar aí, na causa, buscando tornar tal atividade mais harmônica com os territórios onde ocorre. Especificamente no tópico em análise, isto significa menor exposição das pessoas aos fatores causadores de doenças crônicas e mesmo risco de vida. Esta ação, por si só, já seria uma grande contribuição do ICMBio para as pessoas que são impactadas (positiva e negativamente) pela sua atuação institucional. Ademais, haveria maior alinhamento com a Missão Institucional e mesmo cumprimento de valores institucionais, como garantir dignidade humana e cidadania a todos.

4.2.17 Prestação de serviços de apoio à visitação nas Unidades de Conservação Federais – Condução de visitantes

A prestação de serviços de apoio ao turismo nas unidades de conservação é uma atividade possível de ser realizada conforme previsão na Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. Além de ser legal, é também desejável, uma vez que possibilita à gestão ofertar serviços com mais qualidade ao turista, sendo que tal atividade pode vir a ser realizada sob diferentes modalidades (ex: guias turísticos, serviços embarcados, oferta de alimentação, dentre outros) e arranjos gerenciais (concessões, autorizações, permissões), conforme previsto na Portaria ICMBio 289/2021. A escolha de como o serviço de apoio ao turismo será realizado está relacionada ao modelo de desenvolvimento que se deseja para a localidade, sendo que o arranjo das autorizações tem permitido uma parceria com a comunidade local (MABONI et al, 2023).

Barbosa et al (2022) analisam o cenário de aumento da visitação nas UCs federais brasileiras que em 2019 já superavam mais de 15 milhões de visitas, situação que exigia do ICMBio uma adequação para a oferta de serviços relacionados à temática. As autoras citam que até 2019 o processo de autorização para prestação de serviços nas UCs era excessivamente moroso e pouco eficiente, a exemplo de a instituição ordenar, com a publicação de atos jurídicos específicos, a atividade de forma individualizada por modalidade e UCs. Após revisar os procedimentos com metodologias participativas de gestão institucional, foram publicadas, em 2019, diversas Portarias que delineavam como se daria o processo autorizativo, de forma geral, devendo cada UC adaptar e localmente instituir os procedimentos cabíveis, a exemplo de chamamento público contendo as definições, metodologias e demais procedimentos cabíveis que, resultam no cadastramento individual dos selecionados.

No quesito guias de ecoturismo, Santos e Tomazzoni (2024) argumentam que estes profissionais são os porta-vozes do destino turístico, funcionando como um elo entre o turista, a unidade de conservação e a comunidade, proporcionando conhecimentos sobre a cultura local e sobre os atrativos. Em sua pesquisa referente às condições de trabalho destes guias de ecoturismo, os autores discorrem sobre fatores que merecem atenção da sociedade de forma geral, dado o ambiente de precarização ao qual estes profissionais estão submetidos, com longas jornadas de trabalho, baixos rendimentos, alta informalidade e estímulo à pejotização.

Novamente, tem-se o Método Materialista Histórico Geográfico Dialético trazendo contribuições para o desenvolvimento da tese, principalmente por permitir análises mais aprofundadas e que demonstram determinadas contradições, a exemplo do que foi exposto acima: a atividade de guias ecoturísticos é uma ótima opção para todos os envolvidos e a instituição tem apostado nisto, inclusive trazendo normatizações que melhorem o ordenamento da atividade. Por outro lado, condições precárias do trabalho demonstram que se faz necessário avançar em diversos pontos que permitam valores constitucionais como dignidade humana e exercício da cidadania serem exercidos plenamente na gestão das áreas protegidas.

Dentro da discussão acima, faz-se relevante destacar que mais uma vez a instituição opta por tratar as relações de trabalho/parcerias de forma atomizada, ou seja, por CPF, onde, no caso em tela, autoriza-se, em processo específico, cada pessoa de forma individualizada, assim como são os contratos dos ATA (e de certa forma os contratos terceirizados). O desafio desta

lógica reside exatamente em não buscar uma opção coletiva, tornando o desafio do acompanhamento processual uma tarefa hercúlea. Diz-se isto pois, de acordo com a lógica do processo administrativo federal, trazido pela Lei 9.784/99, os processos são, em si, um ajuntamento de informações para balizar tomadas de decisão.

No caso das autorizações de guias de ecoturismo, pode-se estar falando em centenas autorizações por UC¹¹², o que, pela lógica do processo, devem ter acompanhamento (individualizado, neste caso) sobre as condicionantes trazidas no processo autorizativo, dentre outras situações. Isto implica em despendar um tempo considerável das horas de trabalho dos servidores da UC para realizar a devida gestão processual.

4.2.18 Sintetizando e refletindo

Buscou-se neste capítulo apresentar uma caracterização de determinadas capacidades institucionais do ICMBio (orçamento, força de trabalho e estratégias de dotar a instituição de serviços) com o objetivo de auxiliar nas análises sobre a atuação do ICMBio na Serra do Cipó/MG. De forma geral, demonstrou-se que a instituição, apesar de estar apresentando sensíveis melhoras na gestão das UC desde sua criação, em 2007, está imersa em um ambiente onde a pauta socioambiental como um todo tem passado por pressões oriundas de determinados setores da sociedade, interessados em ter menos regramentos para a realização de suas atividades em busca do lucro.

Com relação ao orçamento, os dados apontam para uma insuficiência financeira, de base histórica, para com a gestão das unidades de conservação no país. O fato de seu orçamento, em média, ser de 0,02% do orçamento da União, para gerir 10% da área territorial do país (afora a área marinha, considerada a “Amazônia azul” tanto por grandeza quanto por importância para a biodiversidade, demonstra haver muito espaço para se fomentar discussões sobre destinação orçamentária. Demonstra-se, ainda, que, em relação ao orçamento total da União, há uma tendência de diminuição da participação da autarquia na repartição destes recursos.

¹¹² A exemplo da situação do Parque Nacional da Serra da Canastra (141) ou Lençóis Maranhenses (468), de acordo com as informações retiradas dos painéis dinâmicos de informações do ICMBio referentes ao ano de 2025. Importante citar que para o ICMBio Serra do Cipó não aparecem informações neste painel em específico. Consultar em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-do-icmbio>.

Internamente, algumas escolhas gerenciais, historicamente definidas - dependência de trajetória, a exemplo das terceirizações, resultam em dados inquietantes, situação na qual se demonstra haver mais gastos com a área administrativa, incluindo a proteção dos escritórios, do que para a área finalística, a exemplo da proteção dos ecossistemas. Tal situação demonstra também haver muito espaço para se discutir, em parceria com a sociedade, formas alternativas de dotar as UCs dos insumos e serviços diversos para a realização de suas atividades cotidianas.

Por fim, com relação à força de trabalho, os dados apresentados denotam um “aparente vazio institucional” na área das UCs. A literatura científica especializada já demonstrou que apenas a presença constante, qualificada e com vínculos ao território é que efetivamente garante a integridade dos espaços protegidos. Este também é um dado importante que pode suscitar discussões sobre novos arranjos entre o Estado e a Sociedade para a gestão efetiva das UCs. Outro ponto importante trazido ao debate é sobre a forma como a instituição se relaciona com a população local, a qual se dá via contratos individuais de prestação de serviços, seja diretamente (ATA) ou indiretamente (terceirização).

No caso das terceirizações, demonstrou-se ser um modelo com muitas situações problemas, a exemplo do acionamento de valores milionários na justiça do trabalho em desfavor do ICMBio e mesmo a questão da maior parte da verba utilizada para contratar os postos de serviço não ser aplicada na região da UC. Ademais, existe uma possível não adequação da autarquia aos moldes da norma que rege a contratação via terceirização, dado que o contexto da IN é típico de ambientes urbanos. Por fim, a IN 05/2017 trabalha sobre uma perspectiva de administração científica da administração, com controle dos tempos e movimentos do trabalhador, que é visto como o *Homo economicus*, cujo interesse no trabalho é meramente o recebimento do salário, devendo inclusive ser constantemente monitorado.

Da mesma forma, discutiu-se que a atuação das brigadas de incêndio, sempre atuando na consequência (o incêndio), expõe os trabalhadores a inúmeras substâncias tóxicas e altamente cancerígenas. Discutiu-se também sobre a importância dos serviços de apoio ao turismo nas UCs bem como sobre o potencial das autorizações para uma vinculação mais integrada entre a UC e a população local. Entretanto, as condições precárias de trabalho dos guias ecoturísticos acendem um alerta para que a sociedade como um todo busque alternativas que sejam socialmente mais justas.

Trazendo os dados deste capítulo para o contexto da Serra do Cipó, há basicamente um espelhamento da situação, inclusive no quesito histórico. A pouca disponibilidade orçamentária da instituição é automaticamente refletida nas UCs, sob a forma de cortes em diversas ações orçamentárias, a exemplo daquelas administrativas (diminuição de postos de trabalho e mesmo troca das funções de vigilante para porteiro e posteriormente ATA); alta restrição para disponibilidade orçamentária para construções e reformas, o que resulta em situações como aquela observada para a questão sanitária da sede do PNSC, com reflexos sobre as estruturas diversas (alojamento, espaços administrativos).

A questão dos relacionamentos com a população local e sua participação direta na gestão também se deu, historicamente, via terceirização e são diversas as situações trabalhistas que evoluíram para a Justiça do Trabalho, conforme comunicações pessoais e mesmo fatos administrativos comunicados à equipe. A entrada dos ATA deve ser analisada pelo viés dos pares dialéticos, a exemplo de resolver um problema e trazer outros, pois, como visto, garante-se um relacionamento mais próximo com o trabalhador, diminuindo as possibilidades de ocorrência de situações como não pagamento de direitos trabalhistas. Por outro lado, para vários casos, houve uma sensível diminuição do valor recebido pelos trabalhadores (um vigilante armado possui salário maior do que um ATA) e, ao mesmo tempo, aumenta os riscos de eventos negativos para a gestão, dado que os ATA não possuem um treinamento especializado nem equipamentos à altura, como no caso de exercer a vigilância patrimonial.

Com relação ao quesito da relação da força de trabalho com a efetiva gestão da área, os números atuais da gestão (2024) demonstram uma melhoria extraordinária. Considerando a área total das duas UC sendo de aproximados 133 mil hectares e um quadro composto por 7 servidores e 43 ATA¹¹³, a relação funcionário / hectare é de aproximados 2.600 hectares/pessoa. O dado demonstra ser tal relação de alinhamento muito próximo das recomendações internacionais de 1/500 ha¹¹⁴. É um valor muito destoante da média da própria instituição (1/15.000 ha).

¹¹³ Dado conferido nos painéis dinâmicos do ICMBio específicos sobre os ATAs.

¹¹⁴ Conforme citado em Appleton et al (2022), o recomendado pela IUCN é 1/5 km² (=1/500 ha).

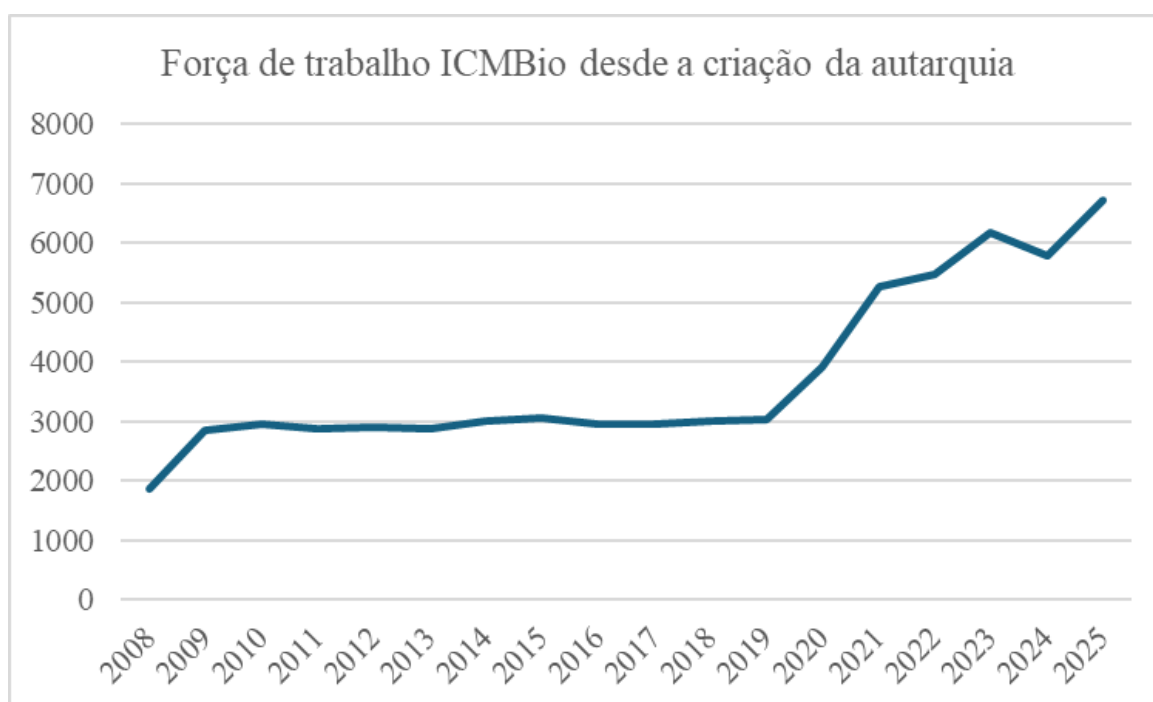
Entretanto, há de se ter cautela com os dados, por variados motivos: historicamente, as UCs em estudo (PNSC e APAMP) passaram longo período sem ter as brigadas oficiais (de 84 a 2004). Os trabalhos com as brigadas foram passando por fases de estruturação ao longo do tempo, sendo que, inicialmente, não atuava no território da APAMP. De 2014 a 2018, dado o cenário nacional de crise financeira do país e os cortes orçamentários nas instituições, o funcionamento das brigadas ficou prejudicado, ocorrendo inclusive diminuição de contratos por UC. À esta época, o ICMBio teve de utilizar de forma incisiva recursos da compensação ambiental, que prioritariamente deveriam ser utilizados para áreas finalísticas (1 - regularização fundiária, 2 - plano de manejo)¹¹⁵, para o custeio de ações rotineiras das UCs, a exemplo dos contratos diversos da área meio e mesmo brigadas (ICMBio, 2015b)

Apenas de 2019 para frente, com a autorização para contratação de ATAs, por períodos mais longos (dois anos podendo ser estendido para três) é que se pode dizer que uma estruturação maior e permanente de uma força de trabalho nas UCs ocorreu, destacando-se que existem diferentes funções para os ATA e nem todos atuam nas brigadas de incêndio. Ademais, o número de contratos/UC foi sendo alterado no tempo, a exemplo do NGI Cipó Pedreira que foi tendo aumentos gradativos no número de contratos. Esta situação do aumento de funcionários apenas em um momento muito recente da gestão pode ser constatada no gráfico 12, demonstrando que a entrada dos ATA pode ser constatada após 2020.

Para o caso do ICMBio Serra do Cipó/MG, a questão da exposição dos ATAs aos fatores degradadores da saúde, como exposto acima, deveria ser uma das prioridades da gestão, como inclusive foi indicado no último relatório de monitoramento do planejamento do NGI Cipó Pedreira: ter mais atenção ao processo dos incêndios. No caso desta tese, busca-se chamar a atenção para sair da postura de atuar na consequência e passar a atuar na causa.

¹¹⁵¹¹⁵ Conforme art. 33 do Decreto 4.340/2002, que regulamenta lei 9,985/2000 (SNUC).

Gráfico 12 - Evolução da Força de Trabalho do ICMBio.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos nos Painéis Dinâmicos do ICMBio.

Da mesma forma que se lançou olhares para dentro da instituição, como o foi no caso de analisar suas capacidades institucionais, também se deve lançar olhares para além da instituição, buscando identificar padrões históricos a nível nacional e internacional que auxiliem no desvelar desta pesquisa. Faz-se isto pelo entendimento de que o ICMBio não é uma ilha isolada, distante de tudo e todos, mas, ao contrário, está imerso em uma complexa rede de relacionamentos. E o que a instituição é, como se organiza, como atua, está intimamente ligada ao contexto histórico da geopolítica mundial. Assim sendo, será construída, no próximo capítulo, uma contextualização a nível mundial e nacional, que é necessária para buscar discernir qual projeto de nação se tem para o Brasil no contexto mundial e que papel o Estado Brasileiro tem reservado para a área ambiental nesta orquestração geopolítica. Entende-se que apenas assim será possível abordar a questão posta nesta pesquisa de forma ampla, abarcando diferentes pontos de vista e ampliando as possibilidades de entendimento.

4.3 Formação Socioeconômica brasileira

De forma a buscar possíveis explicações para as diversas limitações que cerceiam as capacidades institucionais do ICMBio, será realizada uma análise situacional do país. Entretanto, optou-se por realizar tal análise a partir de um contexto histórico da formação socioeconômica brasileira. O motivo de tal escolha metodológica baseia-se no fato de que é preciso ter cautela com as “narrativas precipitadas”, conforme concepção trazida por Fernand Braudel¹¹⁶ (apud REIS, 2008) ou seja, linhas de pensamento que não levam em consideração os longos processos formativos de determinado fenômeno – a longa duração. É neste sentido que a ciência histórica¹¹⁷ traz uma importante contribuição para os estudos da realidade por realizar uma dialética da dos múltiplos tempos das durações sociais, fato este que se busca estar atento nesta tese, ao levar em consideração as grandes estruturas sociais e econômicas.

Para Braudel, a longa duração se refere ao tempo que demora a passar, quase imperceptível, secular, representados por situações como aqueles inerentes ao meio físico, processos geológicos, ecológicos, hábitos sociais que remontam a séculos atrás. Por sua vez, há de se considerar um tempo intermediário, um tempo conjuntural, que considera intervalos de décadas, onde são perceptíveis processos econômicos e mesmo culturais, dentre outros. Já o tempo curto está relacionado ao tempo do indivíduo, da política, o menor dos tempos, o de mais fácil apreensão mental, por ser ligado ao imediato. É o foco no tempo curto e mesmo no médio que pode levar a entendimentos enviesados, ao não se considerar aquilo que molda / moldou os acontecimentos em sua essência (ver discussão em REIS, 2008).

Por isto se retrocederá, mesmo que brevemente, em fatos e situações longínquas no tempo / espaço, dado que, no entender deste pesquisador, residem nestas “situações geográficas”, como preconizado por Silveira (1999), diversas “rugosidades” que demonstram como o passado se faz presente na sociedade brasileira, inclusive constangendo potencialidades de futuros alternativos, caso não se altere as rotas estabelecidas.

¹¹⁶ Fernand Paul Achille Braudel, historiador francês (1902-1985).

¹¹⁷ Especialmente com a Escola dos Annales, corrente historiográfica surgida nas primeiras décadas do século XX na França, da qual Fernand Braudel foi um dos representantes da segunda geração. Parte das discussões trazidas por esta corrente de pensamento pode ser vista em Reis (2008).

4.3.1 Fase Pré-Cabralina (anterior à 1500)

As discussões sobre a ocupação humana ancestral do território brasileiro, apesar de diferirem em diversos aspectos, compartilham da noção de que já existiam povos a pelo menos 10 mil anos atrás. Alguns estudos trazem apontamentos da colonização poder ter sido realizada a muitos anos antes, regredindo até a 50 mil anos (ESTEVES, 2014).

Estudos diversos demonstram ser o território que viria a se tornar o Brasil, densamente ocupado até início do século XV. Há narrativas de uma grande diversidade de povos e culturas, espalhados pelo continente, realizando intercâmbios frequentes. Tais estudos defendem a hipótese de que a América do Sul foi colonizada por diferentes leva migratórias ao longo do tempo, de diferentes grupos já estabelecidos em outros locais da terra. Sobre isto, o trabalho de revisão do assunto feito por Hünemeier (2024) aponta que

These studies demonstrated the great mobility of past native populations in South America, known for their present-day strong population structure and prevalence of small groups of individuals. Genetic data showed connections between Amazonian and Andean populations over time, indicating a lack of division and isolation between these two regions (Barbieri et al. 2019). Furthermore, the South American precontact population appears to have been formed by large groups, reaching more than 5 million individuals in the Amazon region alone (HÜNEMEIER, 2024).

O status quo de que o território tinha baixa densidade demográfica, principalmente em áreas da Amazônia, já não faz mais sentido. Porro (1993), ao comentar sobre as narrativas de Gaspar de Carvajal, que registrou a expedição de Francisco de Orellana ao Amazonas em 1541, assim descreveu:

Mas o traço comum a essas províncias, que distingue a crônica de Carvajal das outras, mais tardias, é a população surpreendentemente numerosa. Na maioria delas o povoamento é praticamente contínuo, com grandes aldeias ocupando léguas de extensão ao longo do rio, as cabanas enfileiradas sem interrupção e centenas de canoas deixando as praias em formação de combate ao aproximar-se dos espanhóis. Das aldeias, geralmente situadas nas barrancas do rio, saem caminhos largos e muito frequentados que demandam as roças e aldeias do interior. Há evidências de comércio de longa distância, culto religioso elaborado e alusões, embora nem sempre demonstradas, a chefias políticas centralizadas e poderosas (PORRO, 1993, p. 11).

Estudos recentes demonstram ter havido intensa ocupação ancestral/indígena da Amazônia, incluindo grandes assentamentos interligados por redes de estradas (GUIMARÃES,

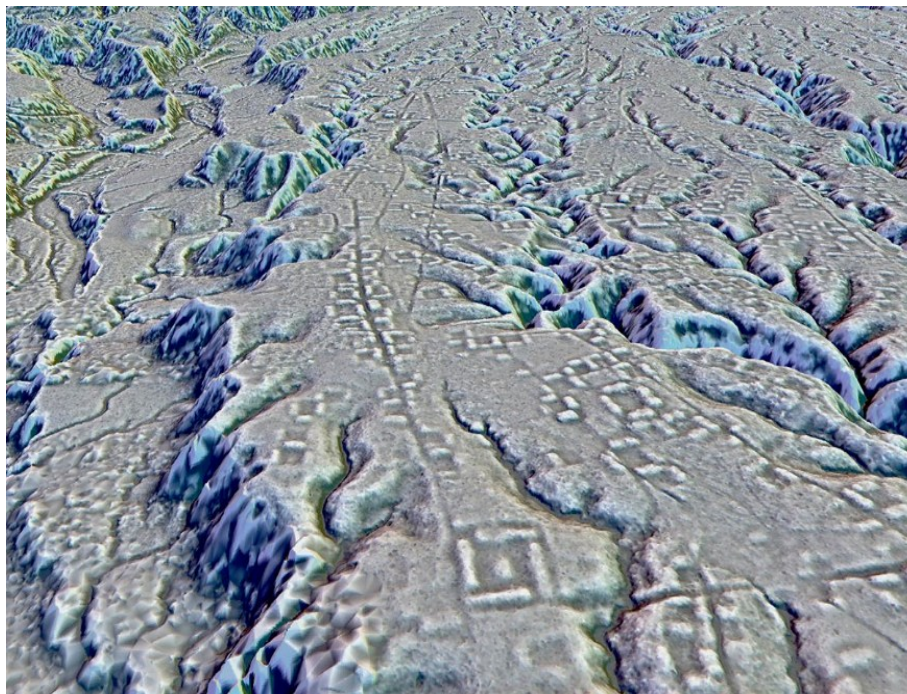
2021). Em tais pesquisas revela-se inclusive diferentes ocupações no tempo, tanto indígenas como portuguesas, que a floresta acabou por esconder (GUIMARÃES, 2024).

Porro (1993, p.8) relata o acentuado declínio populacional dos nativos provocado pelos portugueses, principalmente pela disseminação de doenças infecciosas que alcançaram tais populações indígenas antes mesmo de contatos físicos. Isto, por sua vez, levou ao colapso das aglomerações indígenas, que foram então ocupadas pela floresta, as escondendo. No entendimento de Porro (1993), isto inclusive explica como as expedições posteriores (seiscentistas e setecentistas) dos espanhóis pelo Rio Amazonas, não tiveram êxito em observar o que foi relatado por Carvajal¹¹⁸, em 1542. O fato inclusive levou a considerar os relatos dos grandes povoados descritos por Carvajal como sendo inverídicos.

Entretanto, a partir da década de 90 e até a atualidade, diversos estudos vêm demonstrando que realmente a Amazônia (não só brasileira), foi local de ocorrência de grandes civilizações (WADE, 2024). Tais estudos inclusive demonstram serem vários destes sítios arqueológicos datados de mais de dois mil anos, com população estimada na casa dos milhares de habitantes, cujas dimensões são comparáveis ou superiores às das civilizações europeias da mesma época (Figura 29).

¹¹⁸ Frei Gaspar de Carvajal, frade dominicano espanhol responsável por relatar a expedição de Francisco de Orellana pelo rio Amazonas em 1541/1542.

Figura 29: Vestígios de densa urbanização na Amazônia equatoriana (2.500 aec¹¹⁹) descobertos pela tecnologia LiDAR¹²⁰.



Fonte: Retirado de Science (WADE, 2024).

Outros estudos demonstram que há uma forte correlação entre determinadas espécies de plantas e os locais dos assentamentos humanos, o que indica possível domesticação da floresta pelos povos antigos (PIVETTA, 2018). Para os fins desta tese, é também relevante destacar a relação sociedade – natureza destas populações pré-colonização europeia. Como demonstrado por Watling et al (2024) a coexistência de seres humanos e outras espécies deu-se de forma sustentável, com um manejo adequado dos recursos. Tal relação inclusive moldou o que hoje se conhece por Amazônia, ao menos em grande parte desta.

Até aqui torna-se importante, para os fins desta tese, destacar o que a história ambiental tem a contribuir acerca de como o passado pode trazer ensinamentos valiosos para nossa era presente, principalmente através do desvelamento de como se dava as interações entre o meio

¹¹⁹ Aec = antes da era comum

¹²⁰ LiDAR – *Light Detection and Ranging*. Trata-se de tecnologia de sensoriamento remoto que utiliza sistema de varredura de feixes de laser, disparados por aeronave não tripulada, que permite visualização de características do solo/subsolo, sem ser preciso desmatar.

social e o meio físico (PÁDUA, 2010). Logo, a aposta em modelos de Unidades de Conservação Americanas, de Proteção Integral (a exemplo de Parques Nacionais), pode ser revista/analisaada sob esta ótica milenar dos povos tradicionais e suas práticas de manejo, podendo tais análises trazerem importantes contribuições para o manejo das Unidades de Conservação, fato este que será discutido ao longo desta tese.

4.3.2 Panorama dos acontecimentos na Europa/Ásia/África nos séculos XV e XVI: a origem do capitalismo

Partindo do conceito de longa duração, de Fernand Braudel, o economista italiano Giovanni Arrighi discute como deu-se, historicamente, a formação do sistema capitalista mundial. A partir de uma discussão de determinadas conceituações sobre o tema, o autor perpassa por conceitos de outros autores, como o próprio Braudel (apresentou o conceito de economia-mundo), Wallerstein (apresentou o conceito de Sistema-mundo), chegando à conceituação dos Ciclos Sistêmicos de Acumulação – CSA (GRAZZIOTIN, 2019).

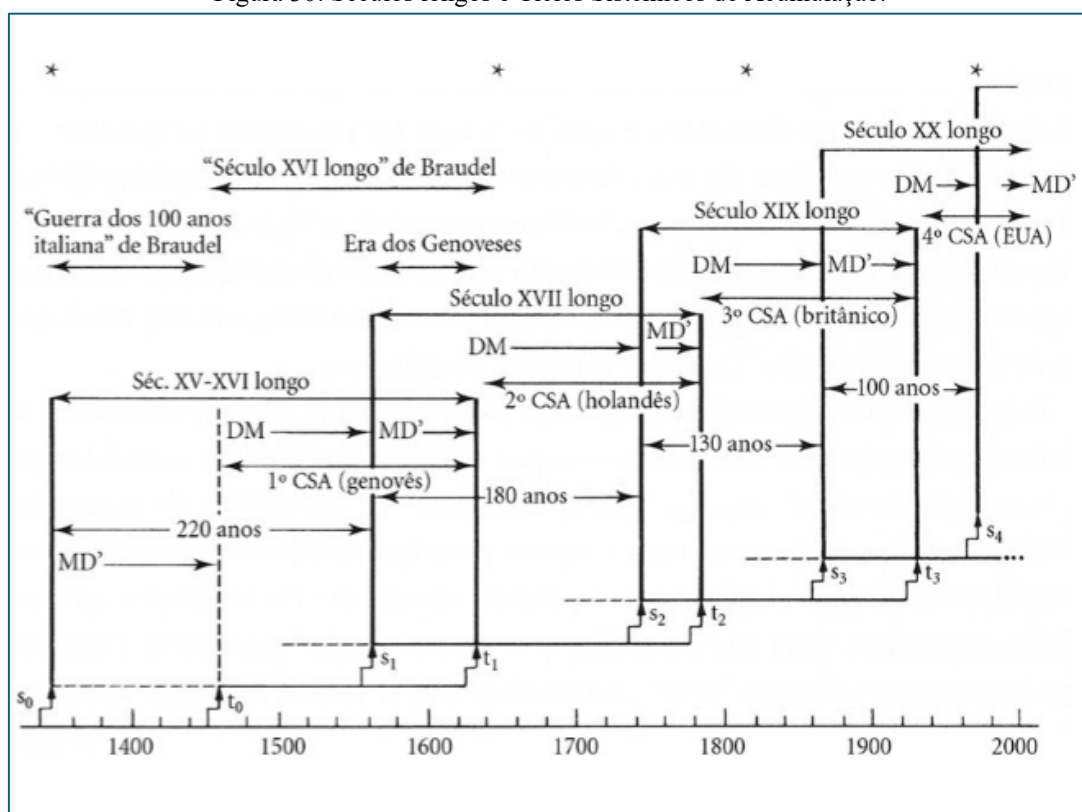
Tais ciclos se caracterizam pelo processo de expansão e fortalecimento da acumulação de capital em escala global em períodos históricos longos, tendo tanto uma fase de expansão material (produção) quanto posteriormente financeira, capitaneados por uma nação específica. Arrighi destaca a ocorrência de um padrão reiterado do capitalismo histórico como sistema mundial, ocorrendo alternâncias entre épocas de expansão material (produção e comércio) com fases de expansão financeira (acumulação de capital com atividades financeiras).

Para tal caracterização, Arrighi faz uso das concepções Marxistas sobre as fórmulas do capital, onde, na Fase de Expansão Material, o capital se encontra na forma Dinheiro (D), que é aplicado em Mercadorias (M) que geram mais Dinheiro (D'), representado pela fórmula $D-M-D'$. Será a fase de crescimento econômico e expansão geográfica da produção e do comércio, liderado por uma potência hegemônica ascendente. Já na fase da expansão financeira, o capital visa a passagem da forma Mercadoria (M) para a forma (D), representado pela fórmula $M-D$. É o momento quando a expansão material atinge barreiras, existindo aumento de concorrência e diminui-se a lucratividade da fórmula anterior. Para continuar a ter lucratividade, o capital busca ser aplicado em fórmulas financeiras, a exemplo de empréstimos, especulação,

investimentos. É quando o capital, na forma Dinheiro (D), visa tão somente gerar mais capital na forma Dinheiro (D') (ARRIGHI, 2013, p. 21).

Arrighi argumenta sobre a existência de quatro ciclos sistêmicos de acumulação, tendo ocorrido, na prática, uma certa sobreposição entre tais ciclos, sendo o primeiro deles relacionado à cidade-estado de Gênova na Itália, no século XV (Figura 30).

Figura 30: Séculos longos e Ciclos Sistêmicos de Acumulação.



Fonte: Retirado de Arrighi (2013, p. 331).

4.3.3 O Ciclo Sistêmico de Acumulação Genovês (1453 – 1648)

A partir do século XI até o século XIV, uma grande rede de comércio foi se estabelecendo entre a Europa e a Ásia, tendo o mediterrâneo por referência, em uma longa trajetória que se estendia da China até a Inglaterra. À esta época, as cidades-estados italianas, a exemplo de Florença, Milão, Veneza e Gênova, centralizavam e se beneficiavam deste comércio, passando a concentrar capital e poder. Porém, com o tempo e devido a situações de conflitos internos e externos, tais cidades-estados passaram a competir entre si e, no endividamento do aparato estatal devido aos custos das guerras, foram ficando reféns do interesse monetário particular (ARRIGHI, 2013, p. 171-172)¹²¹.

Especificamente a cidade-estado de Gênova, em meados do século XIV e século XVI, foi tendo dificuldades nos processos de acumulação de capital, devido a fatores como a guerra com Veneza (da qual saiu perdedora) e o fechamento da rota mediterrânica pelo ascendente Império Otomano. Tais acontecimentos forçaram os comerciantes Genoveses a buscarem novas formas de investimento, situação na qual a península ibérica surge como grande potencial, dado a necessidade de financiamento de que necessitavam Portugal e Espanha devido às grandes navegações. Desta forma, “à medida que essa associação se formou e que os chamados grandes descobrimentos a consolidaram, o capitalismo genovês foi finalmente liberto de sua longa crise e disparou rumo ao seu momento de maior expansão” (ARRIGHI, 2013, p.193).

Percebe-se que Gênova já tinha passado pela fase de expansão material (D-M-D) quando realizava o comércio de produtos oriundos do oriente médio/Ásia para o restante da Europa (até sec. XV) e estava, no século XVI passando para a fase de expansão financeira, ao colocar capital não em produtos, mas no próprio capital, no caso, financiando Espanha e Portugal (D-D’). Destaca-se que os comerciantes genoveses fizeram a escolha de não internalizar os custos de seu crescimento, ou seja, não investiram em um Estado forte com o desenvolvimento de aparato de guerra. Ao invés disto, buscaram os parceiros certos que já

¹²¹ De acordo com a teoria do Capital, de Karl Marx, esta é uma das caracterizações da chamada “acumulação primitiva”, ou seja, o processo histórico de separar a classe trabalhadora de seus modos de subsistência, com diversos mecanismos de expropriação, incluindo o próprio Estado, como no caso relatado. Para aprofundar no tema, ver Grazziotin (2019).

promoviam tal tipo de ação e que necessitavam de financiamentos para suas atividades (Portugal e Espanha).

À esta época (sec. XV), Portugal estabeleceu a nova rota até as índias, através do contorno da África, vencendo, portanto, as barreiras do Império Otomano. De acordo com Furtado (1977, p. 5), a comercialização das especiarias trazidas pelos portugueses foi determinante para enfraquecer a influência da cidade-estado de Veneza, esta, como já descrito, inimiga de Gênova, o que favoreceu a parceria existente entre o financiamento genovês e a expansão comercial portuguesa. Outro fator de grande relevância histórica e que será decisivo na história do Brasil, foi o fato de Portugal ter iniciado ainda no século XV, a produção de açúcar em ilhas do Atlântico (Madeira e São Tomé). O açúcar era produto extremamente cobiçado na Europa, sendo seu comércio conduzido por cidades-estados italianas, em caráter de sigilo técnico. Já no século XVI, Portugal passa a ter uma participação maior na produção de açúcar, que era comercializado pelos Holandeses principalmente através da distribuição do mesmo no mar Báltico (FURTADO, 1977, p. 10).

4.3.4 Descobrimento – Sec. XVI

A partir do descobrimento das Américas, Espanha e Portugal passam a disputar o novo território, porém, a descoberta de ouro junto das grandes civilizações americanas existentes àquela época, bem como a pressão das demais nações para participar também da colonização do novo continente, levou ao tratado de Tordesilhas, com a Espanha se atendo apenas à faixa que lhe interessava, dados os altos custos envolvidos na defesa do território (Furtado, 1977, p. 7). Mais uma vez o capital genovês mostra-se útil ao financiamento das nações expansionistas (no caso, a Espanha,) por propiciar condições ao aparelhamento de guerra desta nação que se envolveu em múltiplos confrontos visando manter controle sob os territórios de onde se extraía o ouro e a prata. Tais metais preciosos eram, em grande parte, utilizados nos pagamentos aos financiadores genoveses.

No caso do Brasil, Doria (2012) descreve o modo puramente extrativo com que Portugal tratou a nova colônia durante as primeiras décadas do Descobrimento, dando o exemplo de carregamentos de navios contendo 300 toneladas de pau brasil, 3000 peles de onça, 600 papagaios, 300 micos, dentre outros gêneros. Porém, dado que no país, àquela época, não tinha

sido encontrado ouro e outros metais preciosos, como a Espanha tinha encontrado, coube a Portugal encontrar uma forma de ocupar o território para garantir a sua posse enquanto colônia, frente às constantes tentativas de invasão por parte das outras nações europeias, o que exigia fundos específicos para estes gastos (consideráveis).

Portugal enxergou, na experiência acumulada da produção de açúcar nas ilhas do atlântico durante o século passado e nas condições ambientais propícias para plantio no Brasil, a oportunidade para ocupar as terras recém-descobertas, gerar riqueza e garantir recursos para a proteção da colônia. À estas circunstâncias somou-se a parceria já existente com os holandeses na distribuição do produto por toda a Europa, que contava ainda com grande participação destes no refino do produto, além de financiamentos diretos a Portugal¹²². Outro fator que contribuiu para o sucesso desta atividade foi o fato de Portugal já ter amplo conhecimento sobre o comércio de escravos. Todos estes fatores contribuíram para a implantação da empresa agrícola no país, que viria ter importante papel na defesa do território, mantendo a coesão da colônia bem como estruturando uma economia mercantil, ou seja, para além de fornecimento de metais (FURTADO, 1977, p. 12).

Implantou-se, desta forma, o sistema de capitanias hereditárias visando a exploração comercial principalmente da cana-de-açúcar, a partir do século XV, tendo as capitanias do nordeste se destacado quanto à produção. Esteve desde sempre baseada em um modelo monocultura-exportação-mão de obra escrava, gerando grande concentração de renda e enormes desigualdades sociais e devastação ambiental, dada a contínua expansão das áreas para plantio bem como de áreas para extração de madeira e criação de animais necessários para a implantação dos empreendimentos. Doria (2012) comenta que, no primeiro século, o equivalente a 6.000 km² de mata atlântica já tinham sido dizimados, sendo o mesmo modo de exploração descrito em Dean (2013) para os séculos seguintes.

A ocupação do território brasileiro sob um viés sem preocupações ambientais também foi responsável pelo extermínio da boa parte da população indígena, levando para o esquecimento os milhares de anos de evolução de ensinamentos possíveis sobre a relação

¹²² Este é um dos fatores que possibilitou à Holanda, ainda durante o ciclo genovês, crescer tanto político quanto economicamente, fatores que serão cruciais para que esta nação assumira o segundo ciclo sistêmico de acumulação.

sociedades-natureza construídas por estes povos (PORRO, 1993, CUNHA, 2012, NEVES, 2022). Por outro lado, o modo de produção instalado no Brasil teve grande influência na comercialização de escravos africanos, sendo o país o que mais se utilizou de tal situação e a nação que manteve por mais tempo a escravidão. Tal fato viria inclusive a interferir na demografia brasileira, com ampla presença de negros e mestiços na sociedade (ALENCASTRO, 2018).

Por sua vez, o modelo da ocupação das terras da colônia brasileira esteve baseado, por um longo tempo, no modelo de família patriarcal, mantendo os dogmas de que caberia apenas aos homens brancos, proprietários de latifúndios, as decisões em todas as ordens, da família e propriedade às discussões sobre os rumos da política. Baseado em autores como Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda, Alves (2018) traz a reflexão de que a unidade colonizadora do país, que fincou raízes que atingem até a atualidade, é o patriarcado brasileiro, hierárquico e violento, gerador do “espírito de família” e coesão da família, como forma de sobrevivência. Foi a família patriarcal que se organizou de norte a sul do país, baseada em latifúndio, monocultura e escravidão; que ocupou os centros do poder e que organizava a vida, a sociedade e o país para atender seus anseios.

Apesar do sucesso inicial da implantação dos engenhos de açúcar nos moldes acima relatados, o ciclo da cana-de-açúcar brasileiro viria a sofrer grande abalo devido a acontecimentos diversos interligados. Parte desta história está relacionada com a União Ibérica, período em que Portugal esteve subordinado à Espanha (entre 1580-1640), época em que todas as colônias portuguesas também se mantiveram sob controle espanhol. À esta mesma época a Espanha travava guerra contra a Holanda. Devido ao controle espanhol do Brasil, ficou proibido o comércio com os Holandeses, situação que levou a Holanda a invadir e colonizar áreas no nordeste brasileiro. Durante este tempo, os holandeses tanto aprenderam diversas técnicas relacionadas a produção da cana-de-açúcar quanto passaram a produzir nas Antilhas, fato este que causou grande declínio nos valores gerados pela lavoura brasileira (FURTADO, 1977, p. 16-18).

Por outro lado, a Guerra dos oitenta anos entre Espanha e Holanda (1568-1648), que foi deflagrada por motivos diversos como religião (tentativa de domínio católico por parte da Espanha aos protestantes dos “países baixos”); políticas (centralização por parte da Espanha) e

econômicos (impostos e taxas excessivos por parte da Espanha), levou a aumentos consideráveis da dívida espanhola com os genoveses. A situação foi agravada pelo fato de a Holanda sair vencedora do conflito e ainda conseguir sua independência. Devido às múltiplas dificuldades de pagamento destas dívidas por parte da Espanha junto aos seus credores genoveses, agravaram-se as condições que levaram à derrocada do Ciclo Sistêmico de Acumulação Genovês, propiciando, por sua vez, o surgimento do ciclo Holandês (ARRIGHI, 2013, p. 198).

4.3.5 O Ciclo Sistêmico de Acumulação Holandês. – (1580 – 1784)

O surgimento do Ciclo Holandês ocorreu enquanto o Ciclo Genovês estava em sua fase financeira. A Holanda já vinha se beneficiando do comércio de produtos extraídos das colônias portuguesas, incluindo Brasil, sendo responsável por pegar as mercadorias em Lisboa e distribuir por parte da Europa, principalmente na área do mar Báltico. Por volta de 1566, quando a Espanha buscou ocupar os países baixos para impor taxações diversas, os rebeldes holandeses promoveram um arrocho fiscal invertido, ao promover pilhagens das riquezas espanholas e utilizá-las para estruturar seu próprio crescimento (ARRIGHI, 2013, p. 207).

O desenvolvimento de estratégias militares (o oposto do que fizeram os genoveses), principalmente através do desenvolvimento de uma poderosa marinha, permitiu à Holanda o pleno domínio do comércio no Báltico bem como de suas expansões no novo mundo. Associado a esta estratégia militar, os Holandeses passaram a adquirir produtos diretamente do produtor (ou mesmo produzi-los, como no caso do açúcar brasileiro/Antilhas) e armazená-los em Amsterdã, revendendo-os quando os preços estivessem altos o suficiente para lucros extraordinários.

Associado à esta estratégia de controle direto sobre a liquidez do sistema mundial, os holandeses criaram, em Amsterdã, a primeira Bolsa de Valores com pregão permanente. Desta forma, a capacidade de atração do capital excedente de toda a Europa para as transações especulativas e, juntamente com a centralização do comércio de mercadorias, tornaram possível transformar já no alvorecer do século XVII “Amsterdã no entreposto central do comércio mundial e das altas finanças mundiais, e que deu à luz as grandes companhias de comércio e navegação” (ARRIGHI, 2013, p. 234). A estratégia desenvolvida pela Holanda, de que, em

condições favoráveis, a acumulação de excedentes de capital era uma técnica mais eficiente do que a aquisição de territórios, foi, em sequência, imitada por outras nações europeias, sob a forma do mercantilismo¹²³.

Assim sendo, a criação de redes comerciais de alcance mundial, redirecionando fluxos de produtos e capital para estas nações mercantilistas, teve profundo impacto na expansão material holandês devido à restrição de mercados e sucessivos resultados negativos comerciais. Dado o cenário de conflitos entre as nações mercantilistas, passaram os holandeses a migrar seu capital de atividades produtivas para atividades especulativas de financiamento dos países em guerra, inaugurando seu ciclo de expansão financeira. Porém, o envolvimento nas guerras anglo-holandesas pelo controle das rotas marítimas e a derrota para a Inglaterra na quarta e última destas guerras em 1748, assim como a inadimplência de devedores, levaram ao final do ciclo holandês (ARRIGHI, 2013, p. 223-225).

Por sua vez, a Inglaterra já despontava à esta época como a próxima nação a ter domínio hegemônico mundial, dando origem ao terceiro ciclo sistêmico de acumulação. Dentre fatores que cooperaram para isto, tem-se que o país já tinha realizado sua revolução burguesa (Revolução Gloriosa – meados do século XVII, que acabou com os amplos poderes do rei absolutista¹²⁴), já tinha iniciado sua revolução industrial e consolidava-se como potência militar.

Arrighi (2013, p. 325) comenta da importância das estratégias postas em prática pela rainha Elisabeth I e sucessores, de buscar estabilizar a moeda inglesa (a libra esterlina), bem como direcionar a economia do país para comércio de produtos valorizados (diga-se, manufaturados), já em oposição a teoria mercantilista de acúmulo do protecionismo comercial visando acúmulo de metais preciosos. De acordo com Mazzucato (2020, p. 87), influenciou

¹²³ Mazzucato (2020, p. 53-55) ao analisar como as teorias do valor (econômico) surgiram e se modificaram ao longo do tempo, apresenta a teoria do mercantilismo, surgida na Europa do século XVI, a exemplo do autor Thomas Mun (1571-1641), que em sua obra *England's Treasure by Forraign Trade* [O tesouro inglês no comércio exterior], resumiu a doutrina mercantilista: “*Anualmente, devemos vender mais para os estrangeiros, em valor, do que deles comprar*”. Como a própria autora debate em seu livro, muitas destas teorias e práticas econômicas de séculos atrás se fazem presentes na atualidade, a exemplo da teoria mercantilista e da balança superavitária. De certa forma, é o conceito de rugosidades de Milton Santos, que versa sobre formas socioespaciais pretéritas ainda presentes no espaço/tempo presente.

¹²⁴ As disputas entre o parlamento inglês e o Rei são tidas como o embrião do orçamento público moderno, ao impor condições quanto às receitas e despesas, desde o século XIII e principalmente com a Revolução Gloriosa, em 1688 (ver Dal Bem Pires e Motta (2006).

muito neste comportamento as teorias de David Ricardo¹²⁵ de que as rendas sobrepujavam a produção, situação em que se argumenta pelo livre mercado.

Importante citar também que, no âmbito das discussões sobre os limites do absolutismo, ou seja, questionamentos sobre a validade dos amplos poderes do Rei, do qual fez parte a revolução gloriosa, e, no contexto do movimento iluminista, surge o liberalismo no século XVII e XVIII, como uma reação ao absolutismo monárquico¹²⁶ em voga na Europa por séculos (DARDOT; LAVAL, 2016). Tem-se, portanto, que o Liberalismo visava combater o modelo de Administração vigente no absolutismo (Estado Patrimonialista¹²⁷), onde o soberano administra os bens do Estado como extensão de sua propriedade pessoal. Propunha o liberalismo limitações do poder do Estado e defesa dos direitos individuais, sendo encarado como uma luta por liberdade política e econômica. Ao se opor às práticas centralizadoras dos reis absolutistas, o liberalismo trouxe para o debate público o papel do Estado e das liberdades civis.

A característica central do liberalismo baseava-se em uma ideia de sociedade organizada pela liberdade econômica. Como princípio básico desta organização baseada na concorrência, tinha-se o conceito de “*laissez-faire*”, ou seja, de que não adiantaria esforços para organizar o mercado, pois este se autorregularia. Por esta ótica, a livre concorrência iria naturalmente regular os preços a um nível satisfatório para a sociedade. Decorre deste pensamento a questão de se ter intervenções mínimas por parte do Estado na economia, o que trará profundas alterações no sistema mundial de acumulação capitalista, sendo suas discussões realizadas até a atualidade (DARDOT; LAVAL, 2016).

A concepção liberal que se tinha do Estado era a de um “vigia noturno”, atendo-se a uma visão estreita de suas funções, a exemplo “de manutenção da ordem, cumprimento dos

¹²⁵ Um dos autores do liberalismo clássico, contemporâneo de Adam Smith, tendo suas obras profundo impacto no pensamento de como as nações prosperam. Muitas de suas ideias ainda vigoram até a atualidade

¹²⁶ De acordo com Bobbio et al (1998), define-se absolutismo como “a forma de Governo em que o detentor do poder exerce este último sem dependência ou controle de outros poderes, superiores ou inferiores”.

¹²⁷ Tal conceituação do Estado Patrimonialista está de acordo com Chiavenato (2008, p. 106), ao caracterizar este modelo com a não diferenciação entre a *res pública* e a *res principis*, resultando disto que cargos públicos e mesmo propriedades eram concedidos como favores ou privilégios, levando a nepotismos diversos. É devido à grande confusão entre o público e privado, onde o interesse público é frequentemente negligenciado em favor de interesses pessoais, que emerge o projeto liberal contrapondo a esta estrutura. No Brasil, o Estado Patrimonialista vigorou durante a fase Monarquia, Império e República Velha.

contratos, eliminação da violência, proteção dos bens e das pessoas, defesa do território contra os inimigos externos, concepção individualista da vida social e econômica” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 48).

4.3.6 Situação do Brasil nos séculos XVII e XVIII

Devido ao período da União Ibérica, bem como ao declínio do ciclo da cana-de-açúcar, Portugal chega à segunda metade do século XVII com sérias dificuldades para se manter enquanto metrópole colonial. Tal fato levou o país a renunciar a parte de sua soberania e se associar a Inglaterra, que à época já despontava como uma grande potência mundial com sua poderosa frota marítima. Data desta época uma série de acordos que terão profundos impactos tanto para os dois países envolvidos como para o Brasil. Um destes acordos - acordo de Methuen, em 1703, levou Portugal a renunciar a seu desenvolvimento manufatureiro.

Estes acordos assinados por Portugal traziam consequências diretas para o Brasil, como no caso de também bloquear sua indústria manufatureira, atrasando consideravelmente seu projeto de desenvolvimento. À esta época, buscando equilibrar a balança comercial devido a quedas das exportações provocadas pela desvalorização nos preços do açúcar, houve, no Brasil, um princípio de industrialização voltada a produção de bens comuns, com objetivos claros de diminuir as importações, projeto este que foi exterminado pelos acordos acima citados (FURTADO, 1977, p. 34).

A descoberta do ouro brasileiro, ainda no século XVII e estendendo-se ao longo do século XVIII, dá-se no contexto acima, onde coube a Portugal a posição de simples entreposto, dado que a produção aurífera foi em grande parte direcionada para a Inglaterra. Este aporte de metais preciosos favoreceu processos de reorganização do Estado inglês, a exemplo de condições favoráveis para iniciar a Revolução Industrial. Ademais, tais reservas de ouro fortaleceram o Banco da Inglaterra e tal situação, junto a todo um contexto comercial àquela época, resultou na transferência do centro financeiro mundial de Amsterdã para Londres. Para o Brasil, o ciclo do ouro foi responsável por uma profunda alteração na estrutura da população, que teve grande aporte de imigrantes europeus, oriundos das classes mais baixas (FURTADO, p. 35;74;83).

A economia oriunda da exploração das minas trouxe um tipo de desenvolvimento diferente daquele oriundo do ciclo da cana-de-açúcar. Houve um consequente fomento ao desenvolvimento de regiões produtivas nas redondezas das áreas produtoras, onde desenvolveu-se agricultura e atividades de pecuária, incluindo criação de animais específicos (mulas, adaptadas ao transporte de cargas exigido). Ademais, foi uma economia que envolveu um contingente muito maior de pessoas e que não gerava concentração de renda nos moldes dos engenhos do nordeste (FURTADO, 1977, p. 79).

Entretanto, com o esgotamento das minas ao final do século XVIII, toda a região em que se desenvolveu a atividade irá passar por acelerada transformação, migrando para um tipo de produção de subsistência, desarticulada e dispersa pelo território. Esta situação se perdura até as primeiras décadas do século XIX.

4.3.7 O Ciclo Sistêmico de Acumulação – CSA inglês (1740 – 1929)

Como já discutido, a Inglaterra reuniu condições crescentes desde início do século XVIII que tornaram possível sua ascensão como nova potência capitalista hegemônica mundial. Destaca-se a importância de seu relacionamento com Portugal e Brasil, que possibilitaram tanto o acúmulo de reservas de ouro (que por sua vez propiciaram condições favoráveis para a rápida expansão de sua indústria manufatureira) quanto posteriormente serviram como mercado consumidor de sua produção.

Por outro lado, mesmo tendo a Inglaterra derrotado a Holanda na quarta e última Guerra Anglo-Holandesa (1780-1784)¹²⁸ e mesmo com Londres, devido à grande importância do Banco da Inglaterra, tendo se tornado o novo centro financeiro mundial, a Inglaterra não assumiu de pronto a hegemonia mundial, uma vez que disputava com a França este posto. Ocorreu, durante este período, uma certa transição, com um contínuo enfraquecimento da influência Holandesa e uma crescente influência Inglesa, que teve forte impulso após a vitória sobre Napoleão em 1815 (ARRIGHI, 2013, p. 246).

¹²⁸ Uma retaliação dos ingleses ao Holandeses, pelo apoio destes aos americanos, na Guerra da Independência dos EUA (1776) (ARRIGHI, 2013, p. 246)

A indústria inglesa, especialmente a siderúrgica, extremamente fortalecida durante os anos de guerra, buscou, em tempos de paz, encontrar usos para seus produtos, o que de fato ocorreu com a construção de empreendimentos ferroviários e navais, em várias partes do mundo. Tal fase caracterizou a expansão material do ciclo inglês, que rapidamente deu origem ao surgimento de um capitalismo industrial, de alcance mundial, em substituição ao capitalismo comercial até então realizado. Como exemplo, cita-se o *boom* de construção de ferrovias em diversas nações, incluindo Brasil e EUA. Devido aos altos lucros da atividade, centrada nas redes financeiras de Londres, rapidamente a fase de expansão materialista foi substituída pela fase financeira.

Um dos motivos do sucesso desta expansão da influência inglesa em diversas economias do mundo foi ter assumido a frente do mercado de escravos do atlântico bem como a apropriação de postos comerciais em diferentes regiões do planeta, estes tomados de outras nações ou impostos como condições em acordos político-econômicos. Neste caso, cita-se a abertura dos mercados ao capital externo, a exemplo da abertura dos portos às nações amigas ocorrida no Brasil, em 1808, por pressão inglesa, fato este que operou em diversas outras nações (ARRIGHI, 2013, p. 272). O autor assim resume a questão:

o “industrialismo” e o “imperialismo” da Grã-Bretanha oitocentista foram aspectos integrantes da reprodução ampliada, que ela realizou, das estratégias e estruturas do capitalismo de entrepostos veneziano e holandês. Foi justamente por ser industrial e imperialista, de um modo como nem Veneza nem as Províncias Unidas jamais tinham sido, que a Grã-Bretanha pôde exercer as funções de entreposto comercial e financeiro do mundo, em escala muito maior do que seu predecessor jamais sonhara fazer (ARRIGHI, 2013, p. 272).

Por sua vez, dada a crescente importância da Inglaterra como entreposto do comércio mundial, do aumento da influência do Banco da Inglaterra nas finanças mundiais bem como da necessidade de padronização destas relações comerciais internacionais, adotou-se à esta época o padrão do câmbio fixo lastreado em ouro bem como a livre circulação do capital, rompendo as barreiras protetoras mercantilistas das nações. Dada a importância da Inglaterra no sistema-mundial, a libra-esterlina tornou-se a moeda referência (lastreada em reservas de ouro). Como será visto adiante, o ciclo do ouro brasileiro (século XVII/XVIII) teve importância fundamental para as reservas inglesas deste metal, possibilitando seu sucesso mercantilista.

É importante destacar também que a expansão dos negócios ingleses não se deu exclusivamente via Estado, mas, contou com ampla participação do capital privado, porém, associado a um crescente aumento do prestígio político-econômico inglês (ARRIGHI, 2013, p. 257). À esta estruturação do espraio do capital inglês mundo afora, Arrighi irá denominar de capitalismo financeiro cosmopolita, em diferenciação do capitalismo monopolista de Estado, do qual um exemplo típico é o que viria a ocorrer na Alemanha do início do século XX. Nesta configuração, foi possível à família Rotchschild, de origem judaica alemã, obter grande crescimento econômico e influenciar o desenvolvimento de diversas nações no mundo, a exemplo do Brasil. Um típico exemplo de como surgem e se moldam as famílias que passam a ter grande concentração de capital e com isto influenciar a geopolítica mundial, através de sua associação com o centro hegemônico do Poder atuante.

Entretanto, o CSA inglês sofrerá sua primeira crise já ao final do século XIX, à qual Arrighi denomina de a grande depressão, ocorrida entre 1873-1896, esta associada, dentre outros fatores, à uma superprodução industrial e um subconsumo, levando a um acúmulo de mercadorias e queda dos preços (ARRIGHI, 2013, p. 253). Esta crise irá deflagrar o aumento das rivalidades entre grandes potências, com surgimento de complexos industrial-militares poderosos, que atingirão seu ápice na Primeira Guerra Mundial, quando a Inglaterra passará a ter diminuída sua posição de líder hegemônico global, que gradativamente será passada para os Estados Unidos (dando origem ao quarto CSA).

4.3.8 Situação do Brasil no século XIX

Os acontecimentos ocorridos na Europa ao final do século XVIII, como as guerras napoleônicas, o câmbio fixo lastreado em ouro e os tratados político-econômicos entre Portugal e Inglaterra trouxeram consequências diversas ao Brasil, que busca sua independência em 1822. Entretanto, dadas as relações entre Portugal e Inglaterra, teve de ser construído um acordo para esta independência, que consistia tanto em uma dívida de Portugal junto à Inglaterra a ser paga pelo Brasil quanto por acordos comerciais diretos Brasil e os Ingleses.

Em termos de estrutura de nação, o Brasil era, até este momento do início do século XIX, um país com uma grande parte da população pobre e sem acesso à educação, o que se traduzia em uma mão de obra desqualificada, fato este que interferia negativamente na atividade

econômica. De forma a exemplificar tal fato, Prado Junior (1994, p. 89/90) comenta o fato de enquanto técnicas de manejo mais eficientes de descaroçamento do algodão já eram postas em outras nações, aumentando sua produtividade, no Brasil se realizava o lento processo manual. Da mesma forma, a utilização maciça de tração animal nos engenhos de açúcar limitava a produtividade quando comparada àqueles que eram movidos por força hidráulica.

Com relação ao seu quadro institucional, o Brasil era muito inferior ao de outras nações que já estruturavam suas diferentes áreas com a intermediação de instituições diversas, seja na economia com a existência de Bancos sólidos e confiáveis, seja na educação com oferta de educação pública e gratuita, dentre outras. O país experimenta um embrião desta organização político administrativa com a transferência da corte portuguesa para o Brasil em 1808, por força da ocupação portuguesa pelas tropas napoleônicas. Porém, toda a máquina pública instaurada, apesar de trazer alguns avanços à colônia, mostraram-se inadequados à realidade brasileira, além de extremamente custosos às contas públicas (PRADO JUNIOR, 1994, p. 129; 138). Ademais, quando a família Real retorna à Portugal em 1821, parte considerável destas estruturas administrativas deixam de existir no Brasil. Associado ao quadro político-administrativo-social acima descrito, soma-se um cenário econômico desafiador para o Brasil do início do século XIX

O esgotamento da produção de ouro bem como a decadência da lavoura de açúcar e de algodão¹²⁹ tornara a situação econômica do Brasil ao final dos 1700 e início dos 1800 de difícil resolução. A ausência de um produto de exportação em alta no comércio internacional gerava um déficit na balança comercial brasileira, dado que seria a via possível, naquele momento, para a entrada de recursos externos no país. Por outro lado, não havia indústrias manufatureiras para abastecimento dos produtos de base, fato este que pressionava a balança de pagamentos com aumento das importações. Isto, por sua vez, levava a um aumento generalizado de preços, tornando mais caro o custo de vida da população. Com o custo de vida elevado, diminui-se o consumo das famílias, que diminui as importações, diminuindo assim tributos arrecadados pelo Governo.

¹²⁹ A produção de algodão nos EUA foi responsável pela queda na lucratividade desta cultura no Brasil.

Caio Prado Junior (1994, p. 139) traz o cenário das finanças nacionais àquela época, relatando um sistema financeiro excessivamente rudimentar, uma burocracia patrimonialista herdada de Portugal, a dificuldade de organizar uma arrecadação eficiente em um grande território com uma população dispersa, com pouca circulação de moeda. De acordo com o autor, a praticamente única forma de arrecadar era constituída pelos impostos alfandegários, porém, esta era limitada a 15% devido aos acordos internacionais.

A situação acima era geradora de um ciclo desafiador para as finanças nacionais, dadas as condições que praticamente engessavam como o Poder Público poderia arrecadar para então realizar as despesas públicas, mesmo aquelas necessárias para sair deste ambiente crítico. A situação acabava exigindo empréstimos internacionais, que por sua vez pressionavam ainda mais o sistema de pagamentos, dado o montante de recursos que teria de ser redirecionado para pagamento de juros e mesmo o principal da dívida.

Furtado (1977) descreve da seguinte forma a situação acima:

Para levantar recursos nos mercados de capitais era necessário apresentar projetos com perspectivas muito atrativas ou oferecer garantias de juros subscritas por quem tivesse o necessário crédito. As possibilidades de apresentar projetos atrativos em uma economia estagnada teriam de ser praticamente nulas. Por outro lado, que crédito poderia ter o governo de um país de economia em decadência e cuja capacidade para arrecadar impostos estava cerceada? Para contar com a cooperação do capital estrangeiro, a economia deveria primeiro retomar o crescimento com seus próprios meios (FURTADO, 1977, p. 111).

Foi neste cenário que o café despontou, em meados do século XIX, como um produto promissor para trazer ânimo à economia nacional, reinserindo o país no comércio mundial (FURTADO, 1977, p. 116). Tendo as plantações se concentrado inicialmente na região sudeste, a atividade foi conduzida sob os pilares da expansão contínua da lavoura e utilização de mão de obra assalariada¹³⁰ (imigrantes europeus), dadas as restrições impostas pela Inglaterra ao tráfico de escravos.

O ciclo do café propiciou o surgimento de uma nova classe empresária que teria papel fundamental nos rumos do país, utilizando-se de recursos políticos e econômicos para se

¹³⁰ Em sua fase inicial utilizou de mão de obra escrava também, que inclusive propiciou as condições para o fortalecimento da atividade, exigindo a atração de mais mão de obra, esta garantida pelos imigrantes europeus.

beneficiar em uma escala muito maior do que aquela alcançada pela elite que se ocupava da cana-de-açúcar. Dado que a atividade estava alicerçada sobre ampla base de trabalho assalariado e, sendo a atividade mais representativa da economia brasileira, a elite do café conseguiu que a atividade fosse “segurada” pelo Governo que, mesmo em tempos de baixa exportação, garantiria a lucratividade para os proprietários, sob o argumento de manter o nível de emprego. Nas palavras de Furtado (1977):

Qualquer que fosse a redução no preço internacional do café, sempre era vantajoso, do ponto de vista do conjunto da coletividade, manter o nível das exportações. Defendia-se, assim, o nível de emprego dentro do país e limitavam-se os efeitos secundários da crise. Sem embargo, para que esse objetivo fosse alcançado era necessário que o impacto da crise não se concentrasse nos lucros dos empresários, pois do contrário parte desses últimos seria forçada a paralisar suas atividades por impossibilidade financeira de enfrentar maiores reduções em suas receitas (FURTADO, 1977, p. 167).

Uma das formas pelas quais se procedia à esta proteção ao empresário do café era pela taxa cambial. Desta forma, sob menores demandas dos países industrializados, o preço de venda do café diminuía, ocasionando menor entrada de receitas via exportação. Por sua vez, este desbalanceamento acarretava desvalorização da moeda nacional, fato este que implicava no aumento do custo das importações, levando a uma elevação do custo de vida para a população como um todo. Mantendo-se este mecanismo de correção do desequilíbrio externo, provoca-se, na verdade, uma transferência de renda daqueles que pagavam as importações pois, “como as importações eram pagas pela coletividade em seu conjunto, os empresários exportadores estavam na realidade logrando socializar as perdas que os mecanismos econômicos tendiam a concentrar em seus lucros” (FURTADO, 1977, p. 165).

Entretanto, a influência desta nova elite agrária nos rumos do desenvolvimento do país se deu também em outras áreas, cujos reflexos alcançam a atualidade, a exemplo de como se procedeu ao acesso e regularização das terras no Brasil bem como em que condições se promoveu a abolição da escravidão.

4.3.9 Como se distribuíram as terras no Brasil independente

Rezende e Guedes (2017) destacam ponto crucial na história do desenvolvimento da sociedade brasileira, relacionado à qual filosofia de sociedade se construiu com a “independência¹³¹”, especialmente no tocante ao destino a ser dado à imensa malha fundiária do país, uma vez que, sendo independente, não valiam mais as regras Portuguesas associadas à Capitâneas Hereditárias ou sesmarias. Resumidamente, estes dois institutos eram “doações onerosas” (sob certas condições) da Coroa Portuguesa para pessoas escolhidas por critérios normalmente associados a classe e poder econômico.

No caso, decidiram os responsáveis pelo que foi exposto na Lei das Terras (Lei 601 de 1850), onde, apenas aquele que provasse nos termos da lei que era o legítimo proprietário é que teria um título dado / validado pelo Governo. Toda “terra” que não tivesse a devida legalidade, passava então a pertencer de volta ao Governo, as chamadas Terras Devolutas, cuja destinação era também decidida pelo Imperador, normalmente vendida em “hastas públicas”.

Costa (2010), assim como Rezende e Guedes (2017) demonstram como o projeto de colonização, de como se daria a ocupação do território, foi planejado e executado de forma a beneficiar o próprio grupo dominante da antiga oligarquia (basicamente, homens brancos ricos), ao mesmo tempo em que garantiria uma massa trabalhadora desprovida de posses. Trata-se de um projeto de nação extrator, uma vez que outros modelos de colonização eram possíveis e praticados no mundo, onde buscava-se dotar as pessoas de propriedades e condições para que as mesmas pudessem viver com dignidade – colônias de povoamento¹³².

Cita-se o caso dos EUA, onde a ocupação de parte do território deu-se com o *HomeSteard Act*, o qual providenciou pequenas propriedades medidas e tituladas às famílias que comprovadamente ocupava e produziam¹³³. No Brasil, ao contrário, a Lei das Terras e demais atos legais contínuos associavam o direito à propriedade aos altos custos da medição, que deveria ser realizada pelos particulares. Isto resultou em maior disponibilização de terras

¹³¹ Grande acordo no qual, dentre outras situações, o Brasil pagou uma dívida de Portugal com a Inglaterra devido às Guerras Napoleônicas, como já visto em seção específica.

¹³² Mais à frente no texto este tópico será mais detalhado.

¹³³ Não se desconsidera o fato de que em ambos os casos de colonização, houve massacres das populações nativas.

devolutas, uma vez que mesmo as famílias que já ocupavam as gerações determinadas áreas, tiveram de renunciar às mesmas pelo fato de não terem os recursos para realizar a medição de toda área.

Com este simples ato, o pequeno grupo de homens brancos detentores de grandes propriedades no Brasil impediu que as terras fossem largamente colonizadas por pequenos produtores e garantiram também a mão de obra barata para trabalhar em suas terras, o que, inclusive, era uma grande preocupação destes “nobres fidalgos”, como descrito em Westin (2020),

Os latifundiários entenderam que a escravidão, mais cedo ou mais tarde, chegaria ao fim e que os seus cafezais corriam o risco de ficar sem mão de obra. A Lei de Terras eliminaria esse risco. Uma vez tornadas ilegais a invasão e a ocupação da zona rural, tanto os ex-escravos quanto os imigrantes pobres europeus ficariam impedidos de ter suas próprias terras, ainda que pequenas, e naturalmente se transformariam em trabalhadores abundantes e baratos para os latifúndios (WESTIN, 2020).

4.3.10 Abolição da escravidão

Durante o Brasil Império (1822 a 1889), teve-se praticamente a continuidade do modelo desigual de oportunidades para os diferentes grupos que compunham a sociedade brasileira. A manutenção da escravidão durante praticamente todo este período, em uma época em que a maioria dos outros países já não mais praticava, já denota o caráter desumano do período (ALENCASTRO, 2010).

Por sua vez, Lília Schwarcz em entrevista dada a Carneiro (2018), expõe o fato de que há muita romantização na história da abolição da escravidão ser um ato de extrema humanidade por parte da Princesa Isabel. Os fatos remontam a outras interpretações que vão desde as insurreições diversas dos escravos (a exemplo do Quilombo dos Palmares), a um movimento abolicionista interno (a exemplo da atuação de André Rebouças).

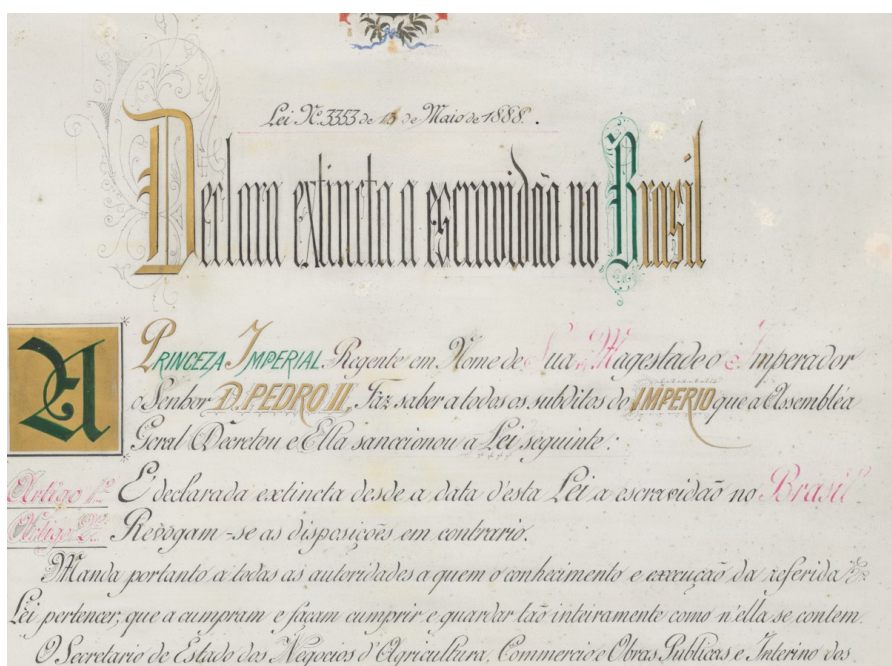
Da mesma forma, foi crucial também a influência da Inglaterra para abolição da escravidão para ampliação de mercados consumidores. Cita-se ainda ser a abolição da escravidão uma estratégia de Pedro II para manter um terceiro reinado monárquico no Brasil, sendo o ato voltado para tornar Isabel tão popular que impediria projetos republicanos.

De acordo com Sant’Anna Vaz (2021), a passagem do modelo Imperialista para República teve grande influência da abolição da escravidão, em 1888. Como trazido pela autora,

a lei mais curta da história do Brasil. À esta época existiam outros projetos relacionados ao tema na Câmara dos Deputados, envolvendo “retratações” diversas. André Rebouças, por exemplo, argumentava sobre a criação de um imposto sobre propriedades improdutivas e a destinação de terras para os ex-escravos, em sua Teoria sobre a Democracia Rural Brasileira (MATOS, 2022).

Porém, a lei áurea se resumiu a dizer: não há mais escravidão (figura 31). O destino dos libertos, a partir de então, seria de problema deles, a resolverem sozinhos. E mais, com o golpe da República em 1889, o “fardo” de resolver qualquer injustiça, seria do Império e não do novo Regime. Isto implica ausência do Estado em auxiliar os libertos em sua longa jornada para se tornarem cidadãos plenos, com direitos a moradia, saúde, alimentação, lazer, estudos, oportunidades etc.

Figura 31: Detalhe da Lei de abolição da escravidão no Brasil.



Fonte: Wikipedia org.

Sant’Anna Vaz (2021) assim resume esta história:

Neste momento da história, impede-se a formação e a consolidação de uma possível classe média negra no país. Criam-se obstáculos intransponíveis à inserção dos negros na sociedade brasileira, muitos dos quais permanecerão nas terras dos seus senhores em condições precárias de trabalho e, até mesmo, sem nenhuma remuneração, apenas para assegurar o que comer e onde morar. Foram lançados à própria sorte, ou melhor, ao próprio azar; empurrados das senzalas às favelas; criminalizados e perseguidos; relegados à miséria, à fome e ao encarceramento em massa. Como afirma Abdias Nascimento, foi assim que a abolição exonerou de responsabilidades os senhores, o Estado e a Igreja, atirando os africanos e seus descendentes para fora da sociedade, condenando-os à escravidão em liberdade (SANT’ANNA VAZ, 2021).

4.3.11 Brasil República Velha (1889 – 1930)

Com a abolição da escravatura e dados os reflexos negativos deste fato sobre a rentabilidade dos negócios do café, a elite agrária brasileira passou de defensora do Império a opositora, apoiando o movimento já existente de destituição do Imperador, resultando deste movimento o primeiro golpe de Estado do Brasil, instaurando, em 1889, a República dos Estados Unidos do Brasil. O golpe foi apoiado e praticado pelos Militares, tendo Deodoro da Fonseca à frente dos atos.

Entretanto, a República que se instalou não tinha características de República de fato¹³⁴, uma vez que os grupos dominantes de viés agrário que tinham sido “prejudicados” com a abolição da escravidão, continuaram a exercer o poder, agora de fato, diretamente. A República Velha, como ficou conhecido o período que se estendeu de 1889 até 1930, também recebeu o apelido de República do Café com Leite, dado os acordos políticos realizados entre os grupos dominantes agrários que privilegiavam defensores destes dois produtos (café - São Paulo; leite – Minas Gerais).

No período não houve grandes avanços sociais, ainda mais para o campo, que era onde a maioria da população vivia. Basta por exemplo analisar que ainda não existia o sufrágio universal, ou seja, o direito de voto não era estendido a todos e todas. Nem mulheres, nem descendentes de escravizados nem pobre tinham direito a voto, pois compunham o grande grupo dos analfabetos, a quem este direito foi retirado em 1882 só retornando em 1985

¹³⁴ Baseado na etimologia da palavra, (*res publica* – coisa pública), conforme Dicionário de Política de Norberto Bobbio et al, 1998.

(ALENCASTRO, 2010). Ademais, à esta época é que se fez valer o voto de cabresto, os currais eleitorais, onde os senhores das terras obrigavam (e conferiam) a população local a votar em determinados candidatos.

Ato consequente à mudança no regime de governo foi a elaboração de uma nova Constituição, a segunda do país e a primeira da República, em 1889. Dentre características marcantes, cita-se o direito absoluto de propriedade, vindo a ser corroborado no Primeiro Código Civil do País, em 1916, fruto das pressões da elite agrária (BORGES, 1992).

Uma discussão que se fazia em peso na sociedade patriarcal à época da República Velha era o desejo por um país novo, diferente daquele herdado da Monarquia e do Império. Baseado nos valores franceses da *Belle Époque*, ou seja, voltado a uma europeização dos costumes, a ideia era “enterrar o Brasil antigo e africano, empecilho para a realização de seu projeto civilizatório” (DANTAS, 2009).

Baseado no conceito de eugenia, proposto por Francis Galton¹³⁵, em 1869, que aludia a seleção artificial de melhoria das gerações, de forma a preservar as boas gerações, intelectuais do Brasil no início do século XX discutiam abertamente o tema na sociedade, a exemplo da publicação mensal do Boletim de Eugenia (Figura 32). Argumentavam os defensores da eugenia no Brasil que os negros eram incapazes, inferiores e degenerados e que a mestiçagem era um dos fatores que explicavam a dificuldade do país em seguir para a modernidade. As críticas se estendiam a outros grupos, a exemplo dos nordestinos.

¹³⁵ Francis Galton, influente cidadão inglês da época Vitoriana, sendo primo de Charles Darwin.

Figura 32: Boletim de Eugenia de 1929.

BOLETIM DE EUGENIA
MENSAL

EDITADO em propaganda do Instituto Brasileiro de Eugenia Cajá Postal 2928 - Rio de Janeiro - Brasil	MAIO DE 1929 VOL. I - NUM. 5	Direção e Propriedade DR. REXITO KELL Rua South Vasconcelos, 63 - (Aguas Fereias) CAIXA POSTAL 2928 - RIO DE JANEIRO - BRASIL

Pelo aperfeiçoamento da nacionalidade
A 1.^a Brasileira Eugenizada

Convidado pelo Dr. Waldomiro de Oliveira, director do Serviço Sanitário de São Paulo, fui assistir a entrega dos premios aos vencedores do primeiro Concurso de Eugenia, pela primeira vez realizado no Brasil e, talvez, em todas as Americas.

Coube-me a honra de entregar o galardão destinado a primeira brasileira considerada oficialmente eugenizada.

Como disse em entrevista concedida ao «O Estado de São Paulo», a São Paulo coube a primazia na fundação da primeira Sociedade Eugénica criada no continente sul-americano e a prioridade na cruzada em prol da sciencia de Galton. Era natural, portanto, que em São Paulo tivesse lugar o primeiro Concurso de Eugenia. Exulte com a sua realização. Ella tem alta significação como exemplo e emulação para o fomento da paternidade digna e como testemunho de que a propaganda do aperfeiçoamento eugenico está dando resultados evidentes e valiosos para a nossa terra e para a nossa gente.

Um dos mais importantes problemas da sciencia de Galton consiste na selecção dos «bem dotados», isto é, na escolha dos melhor preparados physica, psychica e mentalmente. Dessa selecção derivam varias consequências de valor: em primeiro lugar, concorre para augmentar o interesse publico, fazendo com que os paes se escazequem no tocante a constituição de proles sadias e bellas; em segundo lugar, serve para a organização de um ensaio de patrãoagem da futura elite nacional de eugenizados; finalmente, contribue com preciosos elementos para importantes estudos relativos a hereditariedade, ao meio social e familiar, ao cruzamento de raças, etc.

No presente concurso evidenciou-se o alto interesse dos paes, que se preocupavam em discernir as pos-

sibilidades de victoria apresentadas pelos filhos: pesando os elementos individuais e hereditarios com que contavam os fillos para o concurso; discutindo, em familia, os «prós» e os «contras»; estudando os antepassados, procedendo a uma devassa na vida de cada um, orgulhando-se ou revoltando-se contra as suas qualidades ou defeitos physicos, psychicos e mentaes.

Este interesse, por si, bastaria para justificar a repetição do certamen



Ademar — 3 annos — 1.^o Premio do 1.^o Concurso de Eugenia realizado em São Paulo, sob a orientação do Serviço Sanitário do Estado.

selecção dos concorrentes inscriptos. Obedeceu ella o seguinte criterio:

a) organizada a lista dos candidatos, menores dos dois sexos, de 3 a 5 annos, foram os mesmos fichados (ficha especialmente preparada para esse fim) e examinados, não só em relação ás enfermidades physicas, como mentaes, abrangendo a syndicança a ascendencia dos inscriptos;

b) na primeira selecção foram classificados 70 candidatos, os quaes foram, novamente, submettidos a uma segunda selecção, sendo eliminados 40, por varios motivos. Submettidos a um cuidadoso exame os 30 escolhidos foram retirados 7, dos quaes, finalmente, a commissão classificou os seguintes: 1.^o premio Ademar Ferreira de Carvalho, 2.^o Ruth de Carvalho Lopes, 3.^o Rachel Celeste Bonaro.

A Ademar conta 3 annos, tem 8 irmãos vivos, 6 tíos maternos e 7 paternos, todos sadios.

Como disse na entrevista supra citada, a idade estipulada não me pareceu muito feliz. Seria melhor que o concurso fosse para crianças na idade escolar. Uma verdadeira selecção eugenica deveria comprehender somente individuos em completo desenvolvimento somato-psychico. Entretanto, esta minha restricção em nada pretende diminuir o valor desse bello empreendimento, que teve de subordinar-se ás condições estipuladas pelos idealizadores do concurso e doadores dos premios.

Parabéns á «primeira brasileira eugenizada» e a seus paes, que devem estar radiantes com a victoria da

Cuidar do aperfeiçoamento eugenico e cultivar as bases da fecundidade do povo e fortalecimento integral do paiz.

Para a alma humana, um corpo sadio é um asylo; um corpo doente é um carcere. — Iacon.

A Eugénização é um capital posto a juros a longo prazo pelos patriotas esclarecidos, de vistas largas e de espirito atlado.

Fonte: Fundação Oswaldo Cruz¹³⁶.

Foi neste contexto que em 1929 organizou-se o Primeiro Congresso de Eugenia, visando pensar um Brasil civilizado e moderno e que, portanto, era necessária uma regeneração social (TAMANO, 2022). Nas palavras da autora,

¹³⁶ Disponível em <<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/yKbqwZh9w7JVRfFV4jdHcH/?format=pdf&lang=pt>>.

o primeiro Congresso Brasileiro de Eugenia congregou um número considerável de pessoas, de variados campos do conhecimento e de atuação profissional. Temáticas delicadas, importantes, indigestas e cruciais em um momento no qual as julgadas raças inferiores e a prática da mestiçagem continuavam a ser responsabilizadas pelos problemas do país. Buscar saídas, vislumbrar soluções, repensar, negociar, traduzir e adaptar teorias foram operações realizadas pelos homens e pelas poucas mulheres que fizeram parte do evento analisado, mas que em uma abrangência maior - no tempo e espaço - foram igualmente efetivadas (TAMANO, 2022).

Ao final da segunda década do século XX, o Brasil já acumulava uma série de insatisfações gerais, desde o fato da aposta em uma economia agrária exportadora, que gerava déficit orçamentários e inflação descontrolada, à falta de industrialização, bem como insatisfações nos campos das artes e mesmo o desejo de outros grupos em participar do poder. Com o *crash* da bolsa americana em 1929 e seu profundo impacto na economia brasileira, o acirramento político social no país chegou ao seu auge. Neste contexto que ocorreu a “revolução de 1930” com a tomada do poder, novamente apoiada pelos militares. Entretanto, para melhor compreender esta época, faz-se necessário descrever as mudanças que estavam em curso no mundo, em termos de geopolítica.

4.3.12 O quarto ciclo Sistêmico de Acumulação – Ascensão dos Estados Unidos

Para se compreender a ascensão dos Estados Unidos como potência hegemônica mundial, há de se voltar no tempo e analisar fatos relacionados. Sua história se inicia com a ocupação das Antilhas (mar do Caribe) no início do século XVII, onde Inglaterra e França buscavam ocupar áreas próximas aos domínios Espanhóis na América, com fins políticos, militares e econômicos. Nestes locais foi possível desenvolver a pequena agricultura para povoamento, associada a culturas valorizadas economicamente (açúcar, fumo, algodão), tendo se tornado um sucesso comercial das companhias colonizadoras. Por outro lado, nas colônias fundadas na América do Norte, foi possível o plantio apenas de produtos também produzidos na Europa, dadas as condições geográficas, tornando tais colônias um fracasso comercial (FURTADO, 1977, p. 19-23).

Entretanto, com a expulsão dos Holandeses do Brasil em meados do século XVII, estes se associaram ao sistema de produção de açúcar das Antilhas, através de financiamentos,

introdução de novas técnicas e, principalmente, introdução da mão de obra escrava. Este fato irá acarretar a expulsão de parte substancial da população branca, que irá migrar para as colônias da América do Norte. Paralelamente, o açúcar causou uma desorganização e mesmo extinção da agricultura de subsistência nas Antilhas, o que aumentou sua dependência de importações destas mercadorias.

Foi neste cenário que as colônias da América do Norte passaram a suprir toda a demanda das Antilhas, não só de produtos de subsistência, mas, também, de produtos necessários para a produção e escoamento da produção do açúcar, tais como animais de tração, madeiras para as caixas e mesmo navios. Desta forma, as colônias da América do Norte passavam por uma gradativa ascensão comercial baseada em uma crescente indústria e comércio em bases sólidas e diversificadas. E todas estas condições só foram possíveis de ocorrer, sem uma interferência maior da Inglaterra sobre este desenvolvimento de suas colônias, devido tanto à Revolução Gloriosa quanto a guerras travadas com a França nos mesmos períodos, o que manteve, de certa forma, os interesses ingleses menos atentos a tais acontecimentos.

Ocorreu, portanto, um tipo de desenvolvimento nas colônias da América do Norte dirigido de dentro para fora, produzindo tanto para o mercado interno como tendo como escoar todo o excedente para o comércio com as Antilhas. Esta forma de economia propiciou uma menor concentração de renda, tendo também levado a um padrão de consumo mais elevado, situações estas que possibilitaram a esta economia estarem menos sujeitas a contrações econômicas, portanto, praticamente o oposto do que ocorria em colônias voltadas a exportação de um ou poucos produtos primários (FURTADO, 1977, p. 24-31).

Em meados do século XVIII a Inglaterra irá tentar reverter este quadro de competição das colônias com a metrópole, porém, acarretará, com isto, a guerra da independência dos EUA, que se dá em 1776¹³⁷. Além do quadro posto que deflagrou esta guerra, também a pressão inglesa pela abolição da escravidão foi ponto importante na guerra da independência dos EUA, pois estes, que usavam intensamente a mão de obra escrava na produção do algodão, seu

¹³⁷ OS EUA contaram com o apoio da Holanda e França. Como já comentado, este apoio da Holanda à independência dos EUA leva à quarta guerra anglo-holandesa, onde a Inglaterra sai vitoriosa e encerra o Ciclo Sistemático de Acumulação holandês.

principal produto de exportação àquela época, teriam, se continuassem colônia da Inglaterra, que abolir tal sistema, mas, sendo independentes, não precisariam (CHOMSKY, 2017).

Após a independência, os colonos iniciaram a expansão para o oeste, aumentando a área territorial dos EUA significativamente, às custas do massacre das populações originárias¹³⁸. Garantia-se, com isto, a construção de um vasto império com custos de proteção significativamente muito mais inferiores comparativamente ao vasto império territorial ultramarino da Grã-Bretanha (ARRIGHI, 2013, p. 98).

Os EUA independentes adentram o século XIX sob a onda do expansionismo do capital, onde a fase financeira do CSA inglês buscava áreas para investimentos, a exemplo do *boom* de construção de ferrovias. Nas palavras de Arrighi (2013):

Os Estados Unidos foram o país que captou a maior parcela desses investimentos, e aquele que deu aos investidores britânicos os maiores direitos sobre ativos estrangeiros e receitas futuras. Entre 1850 e 1914, o investimento externo e os empréstimos de longo prazo aos Estados Unidos somaram um total de US\$ 3 bilhões. Mas, durante esse mesmo período, os Estados Unidos fizeram pagamentos líquidos de juros e dividendos, em sua maior parte à Grã-Bretanha, num total de US\$ 5,8 bilhões. A consequência foi um aumento da dívida externa norte-americana de US\$ 200 milhões, em 1843, para US\$ 3,7 bilhões em 1914 (ARRIGHI, 2013, p. 421).

4.3.13 Crise do liberalismo

Entre os anos de 1880¹³⁹ e até aproximadamente 1930, haverá uma discussão referente à crise do liberalismo, devido a uma série de acontecimentos que vão se somando e colocando este modelo econômico em dúvida sobre a validade de seus preceitos (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 44). Destacam-se três pontos principais destes questionamentos:

Primeiramente, com a Revolução Industrial e a ascensão de um Capitalismo industrial, baseado na não intervenção Estatal na economia, houve intensa agudização das condições de

¹³⁸ Época em que se deu o *Homestead act*, já comentado nesta tese, referente ao modelo de ocupação das terras americanas, que propiciou uma melhor distribuição das terras, comparativamente ao Brasil, que, com a Lei das Terras, favoreceu o latifúndio.

¹³⁹ Dardot e Laval (2016, p. 61) trazem as discussões ocorridas ao final do século XIX, onde as ideias de Herbert Spencer, utilizando-se de princípios da evolução biológica de Charles Darwin, passa a criticar as atuações do Estado em favor dos mais necessitados. Especificamente Spencer, criador da expressão “sobrevivência dos mais aptos”, que veio a ser apropriada posteriormente por Darwin, faz uso da concorrência como sendo o cerne do pensamento liberal e não a divisão do trabalho. Segundo as ideias de Spencer, aqueles que não se adaptassem (os pobres) deveriam ser eliminados.

trabalho em meados do século XIX, datando desta época uma intensificação de lutas de classe, ocorrendo a formação e crescimento de forças sindicais requisitando melhores condições de trabalho¹⁴⁰, tendo como uma das forças de oposição a realização de greves e mesmo o surgimento de Partidos Políticos Socialistas (MARX, 2013). O ápice desta insatisfação do trabalhador para com o sistema vigente se dará com a Revolução Russa de 1917, onde o Partido Socialista toma o poder.

Como segundo ponto de questionamento à lógica liberal, tem-se que, à esta mesma época, eclodia a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), sendo fruto da corrida imperialista provocada pelo fortalecimento dos Estados Nacionais Europeus e os decorrentes choques de interesses. Após o final do combate, surgem na Europa movimentos totalitários, voltados a uma atuação centralizadora do Estado, como o foi o Nazismo (Alemanha), Fascismo (Itália) e Salazarismo (Portugal), a partir dos anos 20/30.

Data deste período um terceiro fator de grande pressão para o questionamento do liberalismo enquanto modelo econômico: o *Crash* da Bolsa Americana de 1929, com o caos financeiro se espalhando amplamente pelas nações. Dentre as causas debatidas como geradoras da crise, tem-se a superprodução não acompanhada pela demanda, oferta de crédito fácil e alavancagem excessiva, tudo isto associado à falta de uma coordenação a nível macro da economia. De forma geral, com a crise de 29, questionou-se a validade das premissas do modelo econômico liberal como um todo, principalmente aquelas de estabilidade e prosperidade.

4.3.14 O Estado de Bem-estar Social como resposta à crise do liberalismo

De acordo com Dardot e Laval (2016, p. 67) uma das formas encontradas pelo Capitalismo para evitar estas duas opções (Revolução Socialista ou Regimes Totalitários), se deu com a entrada das ideias do Estado de Bem-estar Social (*WellFare State*), principalmente a partir das ideias de John Maynard Keynes. Dentre o ideário Keynesiano, tinha-se o Estado como

¹⁴⁰ Carvalho (2020, p. 58) bem como Dardot e Laval (2016, p. 47) trazem a informação da implantação de normas, pelo Estado Alemão, de proteção ao trabalhador já em 1880, que foram seguidas por outras nações, a exemplo da Inglaterra à época da Primeira Guerra Mundial.

interventor na economia, através de um planejamento macroeconômico, voltado a entender e administrar o sistema através de indicadores selecionados.

Outra característica do Estado de Bem-Estar é uma forte atuação na geração de demandas, com gastos estatais em obras públicas a exemplo de estradas, hospitais, escolas, usinas, dentre outros (CARVALHO, 2020, p. 47). Esta era uma aposta para não incorrer numa das causas que levou ao *crash* da bolsa – a falta de demanda e a não circulação da economia.

Além disto, ocorreu a intervenção econômica estatal em outras esferas, a exemplo da implantação de uma agenda social voltada a distensionar os ânimos das massas, evitando, assim, condições para revoltas e rebeliões (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 80). Neste quesito, falava-se de uma legislação trabalhista garantidora de direitos, como salário-mínimo, períodos de descanso, dentre outros (CARVALHO, 2020, p. 58). À esta política do Estado de Bem-Estar, nos EUA, chamou-se *New Deal* e, frente à ampla necessidade de aumento das receitas do Estado, o presidente americano Franklin Roosevelt procedeu ao aumento do imposto de renda sobre os mais ricos, além de impostos sobre herança, dentre outras taxações impostas à época (CUNHA FILHO, 2012).

De forma a moldar a atuação Estatal nesta nova forma de agir, entra em cena o Modelo de Estado Burocrático, idealizado por Max Weber. Dentre suas características estão a elaboração de projetos que se vinculam a programas, estes vinculados a Planos, com identificação de etapas, responsáveis, estabelecimento de procedimentos e normas escritas, recrutamento de pessoal baseado em competências do cargo, com avaliações de desempenho, impessoalidade, dentre outras (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). O Modelo de Estado Burocrático surge como necessidade de alteração do Modelo Patrimonialista, de forma a combater a corrupção e o nepotismo típicos do Estado Patrimonialista (CHIAVENATTO, 2008, p. 34, 106) ¹⁴¹.

Por sua vez, no caso dos Estados Unidos, houve uma forte demanda industrial gerada pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o que propiciou condições à esta nação para vencer de uma vez os desafios trazidos pelo *crash* da bolsa de 1929. Da mesma forma, a guerra levou

¹⁴¹ No Brasil o Estado Burocrático inicia sua implantação no primeiro Governo Getúlio Vargas na década de 1930, de forma a romper com o modelo patrimonialista até então vigente da República Velha. Este modelo de Estado seguirá até a virada dos anos 90, quando será substituído pelo Modelo de Estado Gerencial (LIMA JUNIOR, 1998).

a um quadro de grandes déficits para as nações europeias, mesmo as vencedoras, sendo socorridas financeiramente pelos EUA. Com este quadro, os EUA consolidam sua supremacia mundial. Isto se deu com a Conferência de Bretton Woods, onde as Nações mais ricas, reunidas nos EUA, firmaram o novo Padrão Financeiro Mundial, o Padrão Dólar – Ouro, em substituição ao Padrão Libra Esterlina (Inglaterra) – Ouro (DATHEIN, 2005; GREMAUD et al, 2025, p. 620).

Visando o alcance mundial das diretrizes traçadas em Bretton Woods, decorrem desta Conferência a criação do Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial (BIRD). Tais instituições tinham por missão auxiliar as nações em necessidades financeiras a se organizarem, mediante empréstimos condicionados, a exemplo de redução de barreiras comerciais e controle da inflação (DATHEIN, 2005; GREMAUD et al, 2025, p. 622).

Desta forma, como trazido por Arrighi (2013, p. 424), os EUA, desde a Primeira Guerra Mundial já surgia como o grande credor das demais nações, porém, não reunia, àquela época, condições para substituir a Inglaterra enquanto nação hegemônica, dado que ainda lhe faltava experiência em administrar um sistema financeiro mundial bem como também pelo fato de o dólar ainda não superava a libra esterlina em questões de oferta mundial. Porém, em 1944, as condições eram extremamente favoráveis à esta substituição de papéis.

Um outro fator relevante nestas discussões sobre como as nações se relacionam política e economicamente no Plano Internacional, bem como o interesse explícito em organizar este “sistema mundial” de forma a diminuir os riscos de rupturas, relaciona-se ao cálculo do Produto Interno Bruto – PIB¹⁴², de cada nação. Conforme Mazzucato (2020, p.145-146), até a década de 30 não existiam informações detalhadas a “saúde” da economia dos países, devido à filosofia liberal de que a economia se autorregulava. Entretanto, com as condições geradas pela crise de 29, bem como discussões realizadas em Bretton Woods (1944), assim como a criação da Organização das Nações Unidas – ONU (1945), passou-se a adotar princípios e ideias das formas de cálculo e registro da riqueza das nações, principalmente a partir de obras do

¹⁴² O termo em inglês é *Gross Domestic Product* – GDP.

economista inglês John Maynard Keynes, tendo sido adotada, em resolução da ONU de 1953, a primeira versão do manual de cálculo do PIB¹⁴³.

4.3.15 O Fordismo/Keynesianismo

Como visto, a produção resultante do capitalismo industrial trouxe uma crescente desigualdade social, principalmente no ambiente de trabalho, fato este que gerava reações dos trabalhadores resultando em greves e paralisações por diversos motivos nas frentes de trabalho. É neste sentido que Gramsci (apud YAMAUTI, 2015, p. 31) já alertava que agentes da classe dominante, atentos ao quadro acima, desenvolveram formas de controle dos trabalhadores, de forma a evitar convulsões sociais que interferissem no lucro. Tal é o que o autor descreve sobre o Fordismo e o Americanismo, formas de controle sobre o corpo e a mente do trabalhador, moldando-o ao processo produtivo, instruindo-o aos comportamentos mais adequados à produção. A mesma situação é descrita por Harvey (2016, p. 122), destacando o autor que, para Ford, um novo tipo de sociedade poderia ser construído simplesmente com a aplicação adequada ao poder corporativo¹⁴⁴.

Nascia então, com a linha de produção do Fordismo, onde tinha-se horas de trabalho diárias e respectiva remuneração definidas, além de uma série de benefícios, como folgas e férias que permitiriam a estes trabalhadores serem também consumidores. Esta visão de negócio expandiu tanto a oferta quanto a demanda, gerando um ciclo de acumulação material característico das primeiras décadas do século XX. Entretanto, para uma expansão ainda maior deste sistema produtivo, ele necessitaria de apoio de um ente mais poderoso do que apenas o empresário (neste caso, Henri Ford). Como trazido por Harvey (2016, p. 124-125), foi com o apoio do Keynesianismo, no âmbito do pós segunda guerra mundial, que o fordismo pode se tornar a base do longo processo de acumulação que se daria até a década de 70.

¹⁴³ A ONU padronizou, através do Manual das Contas Nacionais, as regras que os países deveriam seguir, a partir de então, para o cálculo da atividade econômica das nações. No Brasil, cabe ao IBGE a função de cálculo do PIB baseado nas regras internacionais. Em inglês o termo para o Sistema de Contas Nacionais é *System of National Accounts* – SNA.

¹⁴⁴ Tal fato alude à teoria, no âmbito das Ciências Políticas, do “velho institucionalismo”, da qual Thorstein Veblen (1857-1929) é um autor referência. A teoria aborda como as instituições podem ser utilizadas para a criação / manutenção de hábitos e instintos nas pessoas, de forma a favorecer determinado projeto de sociedade, que permitem a relação de poder e exploração entre os homens (SILVA, 2010).

Harvey cita que a ascensão de indústrias de fabricação de automóveis, navios, aço, petroquímica, borracha e até eletrodomésticos foram propulsoras do crescimento econômico por um lado. Por outro lado, os esforços de reconstrução de economias devastadas pela guerra, na renovação urbana, complexos produtivos foram a outra via de expansão do capital. Em ambos os casos, a presença forte do Estado enquanto direcionador deste processo é que favoreceu as empresas, estas embasadas em métodos de produção fordista. Como trazido em Gremaud et al (2025, p. 621), durante o pós-guerra houve um crescimento econômico acelerado, baseado no comércio internacional, liderado pelos EUA, mediante o chamado Plano Marshall.

4.3.16 Situação do Brasil na primeira metade do século XX - Governo Getúlio Vargas

Como já trazido ao debate, os primeiros anos do século XX no Brasil foram marcados pelo projeto de nação baseado no modelo agrário exportador, tendo o café como principal produto, situação na qual a política econômica era direcionada para manter esta situação. A fase é caracterizada como sendo a República Velha, dominada pelas elites agrárias de Minas Gerais e São Paulo, tendo ocorrido poucos avanços sociais, com a população empobrecida, sem acesso à educação e com a economia refém de um único produto sujeito às oscilações de mercado. Com o *crash* da bolsa americana em 1929 e sua consequente reverberação negativa sobre a economia brasileira, teve-se o ímpeto que faltava para a mudança de regime, que se deu novamente sob a forma de Golpe de Estado¹⁴⁵, onde Getúlio Vargas foi alçado à Presidência do Brasil.

Lassance (2020) traz a análise de que os primeiros governos de Getúlio Vargas (1930-1934) não trouxeram nenhuma mudança radical em relação ao *modus operandi* da economia, haja visto que se continuou a privilegiar a política do café e mesmo regalias do setor agrário, que foi mantido à parte de regulamentações e impostos diversos. Parte desta estratégia deveu-se, de acordo com Lassance (2020), a precauções com o cenário externo, buscando obter a confiança do novo governo frente ao caos trazido pela crise de 29. Há de se ressaltar, entretanto,

¹⁴⁵ Revolução de 1930 (ver comentários em Gremaud, et al (2025, p. 518).

uma aposta em um modelo de industrialização para substituição de importações, já iniciado a esta época (BRESSER PEREIRA, 1998).

Por outro lado, paulatinamente, o governo Getúlio Vargas apostou em uma renovação geral administrativa, buscando abandonar o Estado Patrimonialista e implantar um Estado Burocrático. Além de dotar o Estado de normas e procedimentos gerais, buscando a impessoalidade nos atos e uma atuação dentro da legalidade, Getúlio Vargas adotou um modelo de gestão do tipo Keynesiano, ou seja, com forte intervenção do Estado na economia e, de certa forma, buscando certo apaziguamento social, no que se refere às pressões das classes trabalhadoras sobre reformas necessárias (LIMA JUNIOR, 1998). É neste contexto que se tem no Governo Vargas, entre 1930 e 45, modificações na legislação trabalhista, com avanços sociais (MARINGONI, 2013). Da mesma forma, à esta época, ocorreu a extensão do voto a toda população (sendo secreto), direito a educação primária gratuita e melhorias na saúde.

Entretanto, Cardoso (2010) faz uma aprofundada análise acerca da visão de Getúlio Vargas como “pai dos pobres”. Como o autor demonstra, a cidadania regulada, ou seja, direitos apenas para trabalhadores cuja profissão estivesse regulamentada serviu mais como um apaziguamento de tensões pelas quais o mundo vinha passando com movimentos socialistas e cobrança de direitos. Da mesma forma, discursos presidenciais, de que o Brasil tinha muita área para ser ocupada, a exemplo da Amazônia, demonstravam também que Vargas não tinha margem de manobra com relação a elite agrária ainda dominante. Tanto é que os direitos dos trabalhadores se resumiram para aqueles urbanos, por muito tempo.

De acordo com Cano (2007), um aspecto basal da administração Vargas, ao longo de suas gestões (1930-1934; 1934-1937; 1937-1945; 1951-1954) ¹⁴⁶, foi uma aposta na industrialização, que se deu de forma crescente. Tal fato é corroborado por Lassance (2020) ao analisar que apenas após a instalação do Estado Novo (1937), portanto, sob um viés mais autoritário e após ter passado por uma gradual preparação, é que Vargas realmente faz uma guinada para a industrialização do país. Destaca-se, entretanto, que já em 1930 inicia-se uma

¹⁴⁶ Entre os anos de 1946 e 1951 o presidente eleito foi Gaspar Dutra.

industrialização voltada a substituição de importações¹⁴⁷, dado o cenário de crise mundial provocada pela quebra da bolsa americana em 1929 (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 21).

Por sua vez, um fator que pesou consideravelmente para que fosse possível ter recursos direcionados a uma industrialização mais robusta após o Estado Novo, foi a revisão da Dívida Pública, promovida por Vargas em um longo processo iniciado em 1931 e que se arrastaria por mais de dez anos, (ROSSI; SOUZA E SILVA, 2019; ALMEIDA, 2025). De acordo com Garselaz (2000, p. 43 - 46), tendo a auditoria propiciado um certo conserto nas contas públicas, isto acabou favorecendo o clima político-econômico favorável ao projeto de industrialização do país, época em que houve a criação de Estatais como Vale do Rio Doce e Companhia Siderúrgica Nacional na década de 40 e a Petrobrás na década de 50.

Entretanto, o desenvolvimento industrial e social estava colocando o Brasil em um patamar de vanguarda, uma potência regional em ascensão, fato este que era contrário aos interesses dos EUA para a América Latina, que, para os governantes estadunidenses, é apenas um lugar onde “suas” *commodities* estão alocadas geograficamente, bem como um mercado consumidor além de participarem das finanças no lado de eternos devedores (CHOMSKY, 2018, p. 25 e 27).

O último Governo Vargas teve forte impacto no modelo de Estado, buscando tanto limitar influências estrangeiras quanto assegurar condições de desenvolvimento interno, por meio de industrialização, monopólios (como o petróleo), restrições a investimentos estrangeiros e mesmo questões de apoio a causa trabalhista, a exemplo da implantação e posteriormente aumentos do salário-mínimo, dentre outras situações que inclusive levaram ao fim do governo.

Entretanto, justamente na época em que a CIA¹⁴⁸ executava diversas ações diretas de intervenções no mundo em outros países, de forma a favorecer os EUA, a exemplo da Guatemala em 1954 (RAMPINELLI, 2007), Getúlio Vargas renuncia neste mesmo ano (1954), cometendo suicídio. Sobre as diversas pressões sofridas por Getúlio Vargas àquela época, Galeano (1990), discutindo como os EUA tratam a questão das jazidas de ferro como questão de segurança nacional, traz a seguinte informação;

¹⁴⁷ Na literatura utiliza-se o termo Programa de Substituição de Importações – PSI (ver discussão em Gremauld et al (2025)

¹⁴⁸ CIA – Agência Central de Inteligência, órgão da inteligência dos Estados Unidos.

Em 1952, o acordo militar assinado com os Estados Unidos proibiu o Brasil de vender as matérias primas de valor estratégico – como o ferro – aos países socialistas. Esta foi uma das causas da trágica queda do presidente Getúlio Vargas, que desobedeceu esta imposição vendendo ferro à Polônia e Tchecoslováquia, em 1953 e 1954, a preços muito mais altos do que os que pagavam os Estados Unidos (GALEANO, 1990, p. 167).

4.3.17 Governos Pós-Vargas

Após o Governo Vargas, sucedeu o Governo de Juscelino Kubitschek - JK (1956 – 1961), sob uma tensa transição devido ao término abrupto do Governo Getúlio Vargas e divergências políticas em termos de projeto de nação. O projeto posto em prática no Governo Juscelino foi denominado “Plano de Metas”, apostando, também em um forte viés desenvolvimentista, sob o lema “cinquenta anos em cinco”. O referido Plano tinha cinco grandes áreas de atuação: energia, transporte, indústrias básicas, saúde e alimentação, além da construção de Brasília. Portanto, o Plano de Metas previa ir além do Programa de Substituição de Importações e visava estabelecer as bases de uma economia industrial robusta (GREMAUD et al, 2025, p. 537).

Os resultados do Governo JK, que teve como herança um país com uma relativa base industrial, tornou possível a mudança do viés exportador agrário para um viés desenvolvimentista industrial, fato este refletido no crescente aumento da participação da indústria no PIB brasileiro, àquela época (FERRO, 2013, p. 57). Os resultados da implantação do Plano de Metas trouxeram uma maior integração nacional (com construção de ampla rede rodoviária), a expansão do parque de indústria de base (petroquímica, principalmente), além de reforços em áreas como energia (a construção de Furnas), bem como certa atenção às áreas até então esquecidas pela industrialização, composta pelas regiões nordeste e norte, com a criação da SUDENE¹⁴⁹ (FERRO, 2013, p. 61).

Por sua vez, como críticas ao Governo JK, tem-se que, pelo fato de o modelo de desenvolvimento ter se baseado, em parte por empréstimos de capital externo, resultou em Dívida Pública consideravelmente aumentada, saindo de um patamar próximo de US\$2,5 bi em 1956 e alcançando valores próximos a US\$3,5 bi em 1961 (FERRO, 2013, p. 55; GREMAUD

¹⁴⁹ Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, em 1959 e comandada por Celso Furtado, com viés de aplicação das políticas da CEPAL.

et al, 2025, p. 541). Por outro lado, a forma encontrada para completar o financiamento, pela parte Governamental, foi através da emissão de moeda sem o devido lastro (a exemplo de se buscar uma maior arrecadação via Política Fiscal), levando a um quadro inflacionário relevante, saindo de um patamar de 20% em 1956 e chegando a um patamar superior a 45% em 1961 (FERRO, 2013, p. 52; GREMAUD et al, 2025, p. 541).

A inflação elevada¹⁵⁰, que se reflete no aumento geral dos preços, acaba tendo um peso negativo sobre a qualidade de vida da população, principalmente a mais pobre, cuja renda é majoritariamente voltada ao consumo. Para além deste reflexo negativo direto sobre a população, o Governo JK acabou não dando a mesma importância à educação e saúde (previstas no Plano de Metas) do que as outras áreas (FERRO, 2013, p. 20; GREMAUD et al, 2025, p. 539).

JK foi sucedido na presidência por Jânio Quadros, tendo como vice-presidente João Goulart. Dentre outras propostas, o Governo eleito pretendia realizar as reformas de base¹⁵¹, dentre estas a reforma agrária um pleito popular que vinha em um movimento crescente desde a década de 50 (FERNANDES; SIMIQUELI, 2015). Devido a pressões de diversos grupos, o Presidente renunciou em 1962, passando o Brasil por uma segunda fase de Parlamentarismo¹⁵². Após a confirmação em plebiscito do retorno do Presidencialismo, o então Presidente, João Goulart foi impedido de assumir pelo Golpe da Ditadura Empresarial Militar.

O Plano de Política Econômica do Governo Jânio Quadros estava representado pelo Plano Trienal (a ser implantado entre 1963 e 1965), de autoria de Celso Furtado, baseado no ideal de um Estado Nacional Desenvolvimentista, voltado ao desenvolvimento industrial capaz de conduzir gradativamente o processo de crescimento do país, com forte apelo a substituição

¹⁵⁰ A inflação pode ser compreendida pelo seu papel corrosivo sobre o poder de compra da moeda, pois, quanto maior a inflação, maiores os preços, mais unidades monetárias são requeridas para comprar o mesmo produto/serviço, diminuindo, portanto, seu valor.

¹⁵¹ De acordo com Franca e Silva (2022), “dentre as principais reformas propostas estavam: o direito à greve, a instauração de escala móvel de salários, reforma agrária, legislação social para o trabalhador rural, voto ao analfabeto, além da focalização de medidas nacionalizantes como a estatização das concessionárias de serviços públicos; nacionalização forçada de setores industriais como moinhos, frigoríficos e farmacêuticos; intervenção direta na formação de preço dos setores agroalimentares; centralização do câmbio pelo Banco do Brasil; monopólio de exportações do café e ampliação do monopólio estatal do petróleo através da nacionalização da distribuição etc.”.

¹⁵² A primeira experiência de Parlamentarismo no Brasil se durate o Brasil Império, entre 1840 e 1889, sendo conhecido por “Parlamentarismo às avessas”, dado que o Imperador mantinha amplos poderes.

das importações por uma produção própria, indutora da circulação da riqueza. Entretanto, tal plano ia na contramão dos interesses externos e das classes dominantes brasileiras (FRANCA; SILVA, 2022).

4.3.18 Ditadura Empresarial Militar (1964 – 1985)

Utiliza-se nesta tese o conceito de Ditadura Empresarial Militar, conforme trazido em Bezerra de Melo (2012), a partir dos debates históricos acerca da utilização dos termos “Ditadura Militar” e “Ditadura Civil Militar”, onde o autor sugere ao final de sua análise, que um termo que melhor caracterize este período, dada a influência do capital sobre todo o arranjo realizado, seja Ditadura Empresarial Militar, termo utilizado por René Armand Dreifuss, em 1981. Dentre várias razões para a cunhagem deste termo, os autores acima citados exemplificam com o apoio dado ao golpe por diferentes personagens civis, principalmente junto ao Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais - IPES¹⁵³, que posteriormente vieram a compor como membros oficiais as estruturas do regime ditatorial. Nas palavras de Bezerra de Melo (2012),

Recolocar o capitalismo no centro da reflexão sobre a ditadura parece ser a tarefa premente do pensamento crítico nos embates que temos pela frente. Dito isto, melhor seria que em vez de “civil-militar” nos habituássemos a utilizar uma outra caracterização também feita por Dreifuss, e que talvez capture com mais precisão a natureza daquele regime: uma ditadura empresarial-militar implantada a partir de uma insurreição contrarrevolucionárias das classes dominantes (BEZERRA DE MELO, 2012).

Vai de encontro à conceituação exposta por Bezerra de Melo acima exposta, as análises trazidas por Codato (2005a) acerca de como se davam as relações dos militares com o aparelho de Estado, durante o período da ditadura. Codato, utilizando de diversas fontes secundárias, bem como estudos próprios, demonstra que os militares ocuparam de forma desigual as diferentes estruturas da administração, sendo que a parte de planejamento e economia praticamente ficaram nas mãos de civis, inclusive a nível de Conselhos Governamentais. Nas palavras do autor:

¹⁵³ João César de Castro Rocha (2021) irá tecer a comparação do efeito que teve o IPES no golpe de 64 com o trabalho atual da “Brasil Paralelo” na eleição de Bolsonaro, em 2018.

De uma forma geral, o processo de formulação de política econômica era uma tarefa assumida prioritariamente pelos civis e envolvia, dependendo do caso, uma articulação estreita com a "comunidade empresarial", que garantia sua presença no sistema decisório seja através da representação corporativa nos principais conselhos de política econômica, seja através do mecanismo dos "anéis burocráticos"¹⁵⁴. Assim, ainda que a corporação militar tivesse controlado "o núcleo superior da atividade do Estado" (isto é, a Presidência da República e seus ramos correlatos) e, em especial, assumido funções repressivas (num processo descrito eufemisticamente como "ampliação de papéis"), ela não tomou a si, necessariamente, "o núcleo central ou mesmo as pastas governamentais cruciais", como os Ministérios da Fazenda ou do Planejamento, por exemplo (CODATO, 2005a).

O Governo que assume em 1964 colocou em prática, no lugar do Plano Trienal de cunho nacional-desenvolvimentista, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), entre 1964 e 1966. A estratégia central seria controlar a inflação (que em 1964 estava próxima de 90% a. a.), bem como promover um "desenvolvimento com segurança"¹⁵⁵, o que exigiria reformas diversas. Como primeiras ações, o Plano previa corte de despesas públicas e diminuição da oferta de crédito, fatores apontados como causadores da inflação brasileira (GREMAUD et al, 2025, p. 553).

Paralelamente foi realizado um incentivo à iniciativa privada, a exemplo da redução da carga tributária, através da diminuição de alíquotas de Imposto de Renda. Outro aspecto relevante neste incentivo à iniciativa privada esteve relacionado as políticas envolvendo salário-mínimo, que promoveram por vários anos o reajuste abaixo do índice de inflação, política esta popularmente conhecida por "arrocho salarial". Tal política promoveu uma redução dos custos das empresas com pagamento de pessoal, porém, sob o custo de diminuir o poder de compra do trabalhador (GRANDI, 2024).

Por outro lado, procedeu-se a diversas reformas do Sistema Financeiro Nacional, a exemplo da Reforma do Sistema Bancário, Criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e Criação do Banco Central do Brasil- BACEN (Lei 4.595/1964), o estabelecimento de um Mercado de Capitais (Lei 4.357/64) bem como alterações na Lei 4.134/62 (Lei de Remessa de

¹⁵⁴ Codato (2005b) explica que a expressão "anéis burocráticos" foi cunhada por Fernando Henrique Cardoso, em sua obra "Autoritarismo e democratização – 1975" e refere-se a estruturas informais de representação de interesses da grande empresa privada junto a instâncias burocráticas da alta direção do Estado, visando uma aliança em torno de questões específicas (político/econômicas) em diferentes instâncias decisórias. Apesar da proximidade do conceito de Lobby, existem diferenças envolvendo ambiente formal/informal e níveis de participação popular.

¹⁵⁵ Lema ideológico da ditadura para justificar o golpe de Estado em 1964.

Lucros ao Exterior) e instauração da Correção Monetária dentre outras. Tais medidas visavam tornar o país mais condizente com o padrão internacional vigente àquela época, voltado a atração e à livre circulação do capital, conforme orientações expressas a partir de 1944, em Bretton Woods e gradativamente postas em prática por diversos países, como exigências do FMI para realização dos empréstimos do capital externo (GRANDI, 2024.; FRANCA; SILVA, 2022; GREMAUD et al, 2025).

Destaca-se que foi à esta época que se criaram mecanismos como a Conta Movimento e o Orçamento Monetário, instrumentos controlados pelo restrito Conselho Monetário Nacional, pelo qual, dentre outras ações, se promovia o fomento à agricultura (grandes proprietários) através da concessão de juros subsidiados, pagos pelo governo, que se transformavam em dívida pública (GREMAUD et al, 2025, p. 560, 561, 577).

De acordo com Franca e Silva (2022), as alterações promovidas pelo PAEG resultaram em um maior controle do Estado sobre o desenvolvimento do país, a exemplo de, até aquele momento, ter retomado o crescimento da economia a taxas consideráveis e de ter realizado o controle da inflação. Entretanto, de acordo com os autores, sob o custo¹⁵⁶ econômico de aumento do endividamento público, por basear-se principalmente em financiamento externo (tabela 3).

Tabela 3: Inflação e Endividamento Externo Brasileiro (1960 - 1969).

Ano	PIB (%)	Inflação (%)	Endividamento Externo (US\$ milhões)
1960	9,4	30,5	3.462,00
1961	8,6	47,8	3.144,00
1962	6,6	51,6	3.367,00
1963	0,6	79,9	3.298,00
1964	3,4	92,1	3.155,00
1965	2,4	34,3	3.644,00
1966	6,7	39,1	3.666,00
1967	4,2	25,0	3.281,00
1968	9,8	25,4	3.780,00
1969	9,5	19,3	4.403,00

Fonte: Retirado de Franca e Silva (2022).

¹⁵⁶ Além da violência, anulação da democracia e aumento da desigualdade social.

Franca e Silva (2022) assim resumem o período:

Durante PAEG, o planejamento assumiu uma posição mais reformista através de políticas macroeconômicas ortodoxas e mudanças institucionais que propunham recuperar a capacidade fiscal do governo e a estabilidade monetária, concedendo ao capital internacional uma maior mobilidade. Porém, os resultados positivos alcançados foram bancados, principalmente, com empréstimos externos do Euromercado e de organismos multilaterais. Isso criou uma dependência da economia nacional aos credores e ao FMI (Fundo Monetário Internacional), que além de comprometer parte significativa do orçamento brasileiro para pagamento de juros da dívida, foi responsável por aumentar as desigualdades sociais internas (FRANCA; SILVA, 2022).

4.3.19 O Brasil na década de 70

Partindo do ambiente possibilitado pelas reformas trazidas pelo PAEG entre 1964 e 1967, o Governo Empresarial-Militar, buscará adotar novas frentes de atuação, haja visto o relativo controle da inflação atingido, porém, com certo nível de queda no PIB, este associado, dentre outros motivos, à capacidade reduzida de compra da população, devido ao arrocho salarial.

Da mesma forma, as reformas no sistema bancário/financeiro, permitiram uma maior estruturação para os aportes do capital estrangeiro, a exemplo da Lei de Mercado de Capitais e da Comissão de Valores Mobiliários – CVM para regular este setor. Data desta época a criação, no Brasil, do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC, uma cooperação entre Governo e “Mercado”, onde se criaram as bases para negociação dos Títulos de Dívida Federais em sistema eletrônico (ANBIMA, 2019). Com o estabelecimento do SELIC foi possível ao país avançar a passos largos na emissão dos Títulos da Dívida Pública.

A proposta do governo foi uma aposta em uma aceleração do crescimento industrial, financiada com recursos externos, voltada a construção de obras de infraestrutura em setores diversos, voltada a dotar a economia brasileira de uma visão de longo prazo, evitando-se processos de *stop and go*¹⁵⁷ (GRANDI, 2024).

¹⁵⁷ O termo relaciona-se a taxas de crescimento não sustentadas no tempo. Informalmente, no meio político econômico, refere-se a tais processos como crescimento “voo de galinha”, caracterizando um crescimento do PIB de curto prazo. Delfin Neto, à época anterior ao milagre econômico, criticou o modelo do PAEG, caracterizando-o como *stop and go*, exatamente por que o cenário de austeridade fiscal levava à queda dos níveis de produção e emprego (ver discussão em Grandi (2024)).

Por sua vez, dado que se fazia uma aposta em industrialização baseada em ingresso de capital externo, parte da política econômica foi voltada a expandir as exportações, de forma a trazer certo equilíbrio na balança comercial do país, com a respectiva entrada de moeda estrangeira. Parte desta estratégia passou pela melhoria da agricultura brasileira, que foi propiciada pela criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, em 1973 e mesmo a facilitação de importação de bens necessários à esta agricultura. Desde o início da estratégia, visava-se atrelar a produção agrícola nacional exportadora às demandas do mercado mundial - o ciclo das *commodities* entre as décadas de 60 e 70 (LISBOA, 2020; GREMAUD et al, 2025, p. 579).

Durante os anos de 1968 a 1973, o Brasil passará por crescimentos do PIB acima de 10% a.a., período que ficou conhecido por “milagre econômico”, sob a vigência do Plano Estratégico de Desenvolvimento - PED. Por outro lado, foi um período em que houve um considerável aumento da desigualdade social, onde houve maior concentração de capital por uma pequena fração da sociedade, assim como grande parte da população sofria com a desvalorização salarial devido às políticas relacionadas à correção do salário-mínimo, como já comentado, além de ambiente de coibição de greves, prisões, fechamento de sindicatos, etc. (LARA; SILVA, 2015). Arrisca-se a dizer, pela caracterização acima, que tratou-se de uma Doutrina de Choque para implantação de um capitalismo mais agressivo, segundo o conceito apresentado por Klein (2007).

Por sua vez, Nascimento (2023) apresenta como era o ambiente técnico/administrativo/institucional/político à época do milagre econômico, no que tange às condições fiscais e monetárias para suportar o Plano Econômico de Desenvolvimento – PED. O autor demonstra 1) a multiplicidade de orçamentos existentes, onde somente uma parte passava por análise do Congresso Nacional¹⁵⁸; 2) a existência de um orçamento monetário, voltado estritamente para o suporte das estratégias financeiras do governo empresarial militar, cujas ordens de valores eram muito superiores ao “orçamento geral”, e era decidido a nível do

¹⁵⁸ Destaca-se que durante o Milagre Econômico, foi outorgado o Ato Institucional N. 5/69, que, dentre outros atos, fechou o Congresso Nacional, portanto, o orçamento passou a ser decidido inteiramente pela equipe econômica, que, como visto, era majoritariamente composta por civis e suas complexas relações com o grande empresariado. Delfim Netto foi um dos subscritores do referido Ato.

restrito Conselho Monetário Nacional – CMN¹⁵⁹; 3) a confusão entre política monetária e fiscal, onde o Banco do Brasil manteve sua posição de status de Banco Central e mesmo de Tesouro Nacional por muito tempo¹⁶⁰, demonstrando claramente a influência de grupos de interesse, principalmente agrários, em manter seus benefícios creditícios, situação esta que será alterada apenas após a ditadura, em 1986; 4) o impacto conjunto desta estrutura caótica de administração do regime empresarial militar para o contexto da hiperinflação que assolará o país na década de 80.

4.2.20 Aumento do ambiente repressivo

Ao final da década de 60, ocorre um acirramento da repressão governamental, com a instituição de atos normativos voltados a coibir qualquer ato contrário às políticas que estavam sendo colocadas em prática no país. Visando coibir toda ação perturbadora da ordem que contrariasse os ideais da “Revolução de 64”¹⁶¹, buscava-se identificar o inimigo, que agora não estava apenas fora do país, mas, interno a este (a esquerda subversiva). É neste cenário que surge a Lei de Segurança Nacional, de 1969 (uma reedição da Lei de 1967), onde a palavra “morte” é citada 32 vezes. Foi neste cenário que é editado também o Ato Institucional nº. 5/69, que, dentre outras situações, interrompeu o funcionamento do Congresso Nacional e deu poderes extraordinários ao Presidente da República. Da mesma forma, procedeu a Escola Superior de Guerra (ESG) a formação não só dos militares nesta nova visão da sociedade brasileira, mas, ao contrário, buscou ampliar a participação da sociedade civil nestas formações (ROCHA, 2021).

Reforça o quadro de perdas de direitos sociais acima descrito, uma série de ações que foram praticadas em conjunto com os EUA, que visavam, em todo o mundo, uma redução da

¹⁵⁹ Durante a ditadura Militar o CMN passou por diferentes configurações, porém, por longo período, contou em sua estrutura, com representantes empresariais de diferentes ramos, a exemplo de Abílio Diniz, do grupo Pão de Açúcar, que foi conselheiro por dez anos. Tais empresários tinham o mesmo poder de voto dos membros estatais e, juntos, decidiam sobre receitas e despesas da União. A composição do CMN pode ser vista em https://www.bcb.gov.br/pre/cmn/composi%C3%A7%C3%A3o_cmn.pdf

¹⁶⁰ Onde a existência da chamada “Conta Movimento” entre Banco do Brasil e Banco Central foi o instrumento por onde se concretizava as múltiplas funções (creditícia, fiscal, monetária).

¹⁶¹ Termo utilizado, pelos militares, em documentos oficiais, para descrever a Ditadura (ver discussão em Codato (2005 b)).

democracia, ou, nas palavras de Noah Chomsky, que se realizasse uma “democracia com moderação” (CHOMSKY, 2018, p. 81). Esta ação deliberada do Estado Americano visava, tanto em seus limites internos como em toda sua área de influência junto aos demais países, que se retirasse o excesso de democracia que o mundo vinha praticando, a exemplo dos movimentos de 1968, que acabavam resultando em certa perda de governança por aqueles que estavam no poder.

Ocorre que, neste período, estava em plena ascensão a chamada Teologia da Libertação, um movimento da Igreja Católica no Brasil e América Latina, voltado aos mais pobres, como um meio de auxiliá-los na busca por melhores condições de vida, o que incluía certa formação cidadã/política. Esta filosofia era praticada junto às Comunidades Eclesiais de Base – CEBs, espalhadas em diversas paróquias pelo país. Houve grande aproximação destas comunidades e da Teologia da Libertação com os trabalhos do educador Paulo Freire, em especial sua Pedagogia do Oprimido na formação de líderes comunitários, de base Marxista (BARBOSA; SILVA, 2020).

Entretanto, de acordo com Santos (O; 2021) este movimento de fortalecimento popular foi percebido pelos EUA, conforme consta no Relatório Rockfeller, de 1969. O referido relatório foi solicitado pelo então Presidente dos EUA, Nixon, ao então Governador de Nova York, Nelson Rockefeller, de forma a averiguar situações na América Latina que pudessem ser uma ameaça aos EUA. Rockefeller relata um comportamento subversivo da Igreja Católica junto aos mais pobres, onde o comportamento das CEB é citado como vital para o conceito de liberdade política, o que contrariava os anseios por uma “democracia moderada”. A solução dada pelos americanos para combater este giro à esquerda foi a propagação de igrejas conservadoras do tipo evangélicas neopentecostais e sua Teologia da Prosperidade / Teologia do domínio.

Entretanto, apenas a entrada de tais igrejas neopentecostais no país, por si só, não surtiria efeitos imediatos na formação política das comunidades. É neste ponto que ocorreu uma virada absoluta na doutrina da Igreja católica, quando, em 1978, é eleito papa o cardeal polonês Karol Wojtila, sendo o primeiro papa não italiano da história. Desde o início de seu papado, adotou-se, oficialmente, um abandono das práticas libertadoras e passou-se a ter práticas voltadas ao retorno da “grande disciplina”, que entendia ser papel da Igreja a atenção aos pobres, porém,

sem envolvimento com lutas de classes. Paralelamente, por atos oficiais da Igreja, Paulo II coibiu fortemente as tais práticas “comunistas”, o que levou a um desmantelamento das Comunidades Eclesiais de Base (PORTELLA; CARVALHO, 2022).

Por sua vez, Frei Betto, em sua obra “A Mosca Azul” (BETTO, 2006), relata como as Comunidades Eclesiais de Base, durante os anos 70 e 80 tiveram grande influência no fortalecimento do movimento por um partido político de base popular, tendo tido certa confluência de agendas entre este movimento da Igreja Católica e o nascente Partido dos Trabalhadores¹⁶², sendo que tal fato permitiu tanto uma capilarização destas discussões em todo o país quanto o próprio fortalecimento da ideia, que levará o PT a chegar ao segundo turno das eleições presidenciais ao final da década de 80, ou seja, em menos de dez anos após sua criação.

Dado que uma série de mudanças estavam ocorrendo no mundo à época dos acontecimentos acima, que acarretarão uma verdadeira guinada nos rumos de desenvolvimento de todas as nações, incluindo o Brasil, a seguir é apresentada uma análise da geopolítica mundial existente àquele momento, dado que acontecimentos específicos terão grande repercussão nos rumos do país.

4.3.20 Situação Geopolítica Mundial entre os anos 70 e 90 – A alteração do Ciclo Sistêmico de Acumulação Estadunidense da fase materialista para a fase financeira

Após a segunda guerra mundial, o mundo assistiu a um vigoroso crescimento da economia estadunidense, baseada no modelo Fordista/Keynesianista, onde as empresas tanto produziam itens diversos necessários ao abastecimento da demanda mundial bem como realizavam a reconstrução dos países afetados pela guerra. A atividade produtiva estava organizada sob uma divisão do trabalho bastante acentuada, com certo nível de automação, atrelada a um ciclo de produção/consumo longo, que possibilitava a economia de escala perante bases nacionais/internacionais (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 250; GREMAUD et al, 2025, p. 610).

¹⁶² Em um momento em que as Comunidades Eclesiais de Base ainda atuavam sob o viés da Teologia da Libertação/Pedagogia do Oprimido. Observar que entre a fundação do Partido, em 1980 e a disputa em segundo turno, em 1989, não tinham decorrido dez anos.

Entretanto, já ao final da década de 60, este quadro de estabilidade da economia americana é alterado por fatores diversos, que resultaram em uma queda da lucratividade de forma geral. Dentre as causas deflagradoras desta situação, cita-se políticas voltadas a um certo fortalecimento dos sindicatos nas discussões trabalhistas e mesmo políticas sociais¹⁶³. Também a rápida recuperação dos mercados europeu e japonês que tanto passou a demandar menos produtos americanos como também passou pressionar pela busca de novos mercados para seus produtos, aumentando a competição. Por outro lado, havia também à esta época (década de 60) uma crescente industrialização de países da América Latina e Ásia que interferia negativamente sob a lucratividade dos negócios das empresas estadunidenses (HARVEY, 2016, p. 136).

Paralelamente, as exportações dos produtos europeus fizeram surgir um mercado de eurodólares e as corporações passaram a depositar seus capitais nas bolsas de valores europeias, principalmente em Londres, levando a uma fuga maciça de dólares dos EUA que, ao não serem reinseridos na economia americana e sim investidos aonde fosse mais lucrativo, originou o fenômeno da “escassez de dólares” (MAZZUCATO, 2020, p. 192). Com isto, aos poucos, o controle sobre a liquidez mundial foi passando das mãos dos órgãos públicos para a iniciativa privada. Ao mesmo tempo, os EUA, para manter a expansão de seu poder hegemônico, vinham realizando gastos consideráveis, seja na expansão das outras economias desde o pós-guerra, seja no envolvimento direto/indireto em conflitos ao redor do mundo, gerando uma crescente emissão de dólares para além de suas reservas em ouro. O somatório destas situações levará ao encerramento do padrão ouro-dólar, em 1971, saindo, portanto, de um regime de câmbio fixo para o regime de câmbio flexível¹⁶⁴ (SANTOS, Marcelo, 2006).

Ao conjunto destas situações, seguirá uma forte ruptura do padrão de produção fordista/keynesiano, onde as condições já não eram mais propícias para a acumulação do

¹⁶³ O presidente democrata Lyndon Johnson (1964 – 1969) implantou em seu governo a agenda da “Grande Sociedade”, abarcando diversas reformas com impacto direto na força de trabalho e nos direitos dos trabalhadores. Também implantou a “Guerra contra a pobreza”, com uma agenda voltada a pagamento de benefícios sociais diversos a população em situação de extrema pobreza. Ver discussões em Cunha Filho (2012). Lyndon Johnson era o vice-presidente de Kennedy, que foi assassinado em 1963 e deu continuidade ao seu legado, ao se eleger Presidente no ano de 1964.

¹⁶⁴ O regime de câmbio flexível será adotado em todo o mundo, tanto em políticas cambiais dos Estados como em relações comerciais envolvendo as partes interessadas, sejam estas Estados, Empresas. Isto terá grande influência nos contratos de empréstimos de recursos externos dos países como o Brasil junto a credores particulares, representados por grandes corporações financeiras estadunidenses, em sua maioria.

capital, às taxas costumeiras das décadas anteriores. Enxergou-se na rigidez dos investimentos de capital fixo e no respectivo longo prazo necessário para os retornos um dos grandes problemas que afetavam a lucratividade das empresas. Da mesma forma, também foram vistas como rígidas as relações de trabalho protegidas por legislação trabalhista; rigidez nas relações com o Estado, assim como entendimentos de gastos excessivos do Estado para com o bem-estar social (HARVEY, 2016, p. 135).

Devido ao conjunto de rigidez acima colocado, a única opção flexível para se manter a economia estável residia na política monetária e na impressão de imprimir moeda na quantidade que fosse necessária. Com este quadro, os EUA passam a ter aumentos sucessivos nas taxas de inflação. Soma-se a este quadro a capacidade de financiamento existente, uma relativa capacidade produtiva aquém das necessidades de demandas crescentes, o que fortalecia o ciclo inflacionário, a chamada “estagflação”¹⁶⁵. Para conter a alta da inflação, o governo americano passa a aumentar sua taxa de juros, o que torna os títulos da dívida americana mais atrativos para investidores internacionais, levando a fuga de capitais das demais nações, reforçando a hegemonia do dólar enquanto moeda de transações internacionais¹⁶⁶ (HARVEY, 2016, p. 136;140; 155; SANTOS, Marcelo, 2006).

Todo o cenário acima descrito foi fortemente impactado pelo choque do Petróleo, provocado pelos países exportadores deste produto em 1973 devido à guerra existente àquela época contra o Estado de Israel e aliados, elevando o preço do barril de petróleo em cerca de quatro vezes¹⁶⁷, o que resvalou em encarecimento de toda a cadeia produtiva mundial. Já ao final da década ocorre um segundo choque no preço do petróleo, de forma ainda mais acentuada, agravando a situação inflacionária dos EUA. Frente ao panorama da alta inflação americana, ocorre o aumento da taxa de juros pelo *Federal Reserve* – FED¹⁶⁸, pelo então presidente da instituição, Paul Volker. Dentre várias consequências desta ação, cita-se o aumento exponencial das dívidas externas dos países da América Latina, que entrarão na década de 80 com graves problemas fiscais (SANTOS, Marcelo, 2006).

¹⁶⁵ Estagnação da produção de bens e alta inflação de preços.

¹⁶⁶ Na literatura sobre o tema, surge o termo “privilégio exorbitante”, referente ao fato de os EUA, na condição de emissor do dólar, poder importar capital e exportar inflação.

¹⁶⁷ de US\$3 para US\$12, em média.

¹⁶⁸ O equivalente ao Banco Central do Brasil.

Devido ao quadro acima, as décadas de 70 e 80 foram um período de grave desequilíbrio das economias mundiais, que levaram a um conjunto de medidas de reestruturação econômica, social e política. Como mote desta grande mudança do funcionamento do sistema mundial econômico, Harvey apresenta o conceito da “acumulação flexível”, uma contraposição direta à rigidez do fordismo. Trata-se do capital se desfazer de suas amarras diversas à lucratividade e buscar flexibilidade em todos os campos: flexibilidade nas taxas cambiais (e não estar preso ao lastro em ouro); flexibilidade no modo de produção, na forma de consumo, nas relações de trabalho, nas relações com o Estado, na criação de novos mercados, na inovação comercial e tecnológica e organizacional (HARVEY, 2016, p. 140).

É a este quadro geral de transformações por que passa a sociedade em meados da década de 70 que Harvey irá analisar a transição de um mundo moderno para um mundo pós-moderno, como já debatido anteriormente (ver tópico “referencial teórico”). O autor apresenta, na tabela 2.8 de sua obra), de forma resumida, uma comparação destes dois modelos de produção (fordismo/acumulação flexível), abrangendo áreas como o processo de produção, trabalho, espaço, estado e ideologia (HARVEY, 2016, p. 167).

É neste ponto que ocorre a transmutação do ciclo de Acumulação Sistêmica Estadunidense, passando de sua fase de expansão material para a fase de expansão financeira. Chomsky (2018, p. 28) informa que, em 1970, 90% das transações financeiras internacionais se relacionavam de alguma forma com a economia real, em comércio e investimentos de longo prazo e que apenas 10% eram de natureza especulativa. Já em 1990 esta relação foi totalmente invertida, com 95% dos recursos sendo de natureza especulativa, a curtíssimo prazo.

Para apoiar toda esta lógica de flexibilização, fazia-se necessário também alterar tanto a economia quanto a forma de Governo. Com relação a reestruturar a economia, ocorre uma intensificação do que já era chamado, na década de 70, de neoliberalismo. Por outro lado, a alteração na forma de governar iria necessitar de toda uma atmosfera que fosse contrária ao Estado de Bem-Estar Social Burocrático, que foi caracterizado como sendo gigantesco, lento, promovedor de controles excessivos cujos resultados se apresentavam na forma de políticas públicas ineficientes e aumento do endividamento público. Gestava-se a entrada do Estado Gerencial, estando embasado na lógica neoliberal, uma teoria advinda do liberalismo clássico,

que estava em longo processo formativo, como será visto a seguir. e que se apoiasse em um modelo mais pró-mercado, com a liberação de espaço para a iniciativa privada.

4.3.21 O neoliberalismo

Como já debatido nesta tese, o liberalismo, enquanto modelo econômico que visou substituir a lógica absolutista monárquica, pregando valores como o livre mercado e a propriedade privada, encontrava-se em séria crise de legitimação ao início do século XX devido a acontecimentos como o surgimento do movimento socialista como resposta às precárias condições de trabalho ao final do século XIX. Neste mesmo período, vários Estados como Alemanha e Inglaterra já faziam intervenções na economia de forma a atenuar as condições de exploração do trabalhador. Tal situação levou a um intenso debate ideológico sobre este auxílio do Estado aos mais pobres, onde destaca-se a atuação do inglês Herbert Spencer, defensor da corrente individualista. Para Spencer, que foi um dos criadores do Darwinismo Social, aqueles que não se adaptassem deveriam ser eliminados. As ideias de Spencer terão fundamental importância para o ideário neoliberal, migrando de uma lógica de divisão do trabalho para a lógica concorrencial, que será o core do ideário neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 61).

Por outro lado, a Revolução Russa de 1917 desponta como um ápice do movimento socialista (contrário ao liberalismo), da mesma forma que ocorre nas décadas seguintes, na Europa, a ascensão de governos totalitários e com forte intervenção Estatal na sociedade, a exemplo da Alemanha nazista. Ademais, o *crash* da bolsa americana em 1929 e o cenário das guerras mundiais também eram indicativos de que o liberalismo tinha falhado.

De acordo com Dardot e Laval (2016, p. 44), os acontecimentos acima vão levar a uma série de debates sobre a legitimidade do liberalismo, sendo que, em 1938, vários formadores de opinião¹⁶⁹, defensores da causa liberal, irão se reunir no Colóquio Walter Lippmann, em Paris, para debater o assunto, buscando a reformulação do liberalismo de forma a se evitar os projetos de sociedade socialista ou totalitários¹⁷⁰. Por sua vez, a implantação do Estado de Bem-estar

¹⁶⁹ Diga-se, homens brancos dotados de prestígio social.

¹⁷⁰ Esta discussão é o cerne da obra “O caminho da servidão” (1944), de Friedrich August Von Hayek, que é considerado um nome de referência na Escola Austríaca de Economia, que prega o liberalismo.

social, fruto do ideário Keynesiano, não agradava aos participantes, que viam neste modelo uma possível migração futura para os regimes acima citados. Dentre os participantes do colóquio, tinha-se em comum a crença de um ideário de desenvolvimento baseado no Liberalismo, mas, divergiam em como o mesmo deveria ser reformulado. No evento basicamente contrastavam duas “Escolas de Pensamento” - o ordoliberalismo e a Escola Austríaca.

Destaca-se a importância do chamado “ordoliberalismo”¹⁷¹, uma corrente de pensamento liberalista de base alemã, surgida nos anos 1930 e que foi aplicada naquele país em 1950. De acordo com a doutrina, o grande motivo do liberalismo ter falhado foi a sua crença no *Laissez Faire*, que não foi capaz de garantir as condições necessárias para um ambiente de livre concorrência. Defendiam, portanto, a existência de um Estado forte, que interferisse na sociedade de forma a garantir as condições para que o eixo central do liberalismo - a concorrência, pudesse se efetivar, a exemplo de garantir a propriedade privada, conter população, apresentar garantias como ambiente regulado e mesmo evitar surgimento de grandes conglomerados. Mariutti (2021) assim resume tal premissa:

O Estado precisa ser forte, mas não um interventor direto. Não se trata, portanto, de tentar dirigir a economia, mas de criar um quadro institucional compatível com o princípio da concorrência entre unidades produtivas não muito grandes. Somente um forte aparelho estatal poderia confrontar o poder dos conglomerados industriais e dos grandes sindicatos, assim como a difusa reação popular imediata aos mecanismos da concorrência (MARIUTTI, 2021, p. 5).

Por sua vez, os defensores da outra corrente presente no Colóquio, incluindo o próprio Walter Lippmann propunham uma outra visão para reformulação do Liberalismo. Para estes, isto deveria se dar por vias construtivistas, ou seja, ser racionalmente implantado e não deixar ao sabor do *Laissez Faire*. O pensamento de Lippmann, que ainda defendia a não intervenção estatal na economia bem como a liberdade como ponto central, pode ser assim resumido de acordo com Mariutti (2021):

Em sua visão, o grande erro do liberalismo clássico foi imaginar que os homens se adaptariam espontaneamente à uma sociedade fundada na revolução permanente da vida econômica. Logo, a única forma de dar continuidade à revolução liberal interrompida até então pelos coletivismos envolveria a criação de novas instituições e

¹⁷¹ Ordo refere-se à Ordem.

de uma grande política destinada a criar um novo homem, capaz de se adaptar às exigências da sociedade industrial (MARIUTTI, 2021, p. 7-8).

Dentre alguns consensos existentes no Colóquio Walter Lippmann estava a crença dos participantes de que esforços deveriam ser realizados para continuar os debates, sendo uma das ações ao final do evento a criação de um Centro Internacional de Estudos para a Renovação do Liberalismo, que deveria realizar sessões regulares. Devido ao cenário da segunda Guerra Mundial (1939-1945), tal situação só foi possível de ocorrer após o confronto, situação em que se deu a formação da Sociedade Mont Pèlerin, na Suíça, em 1947, tendo à frente dos trabalhos o influente Friedrich Hayek.

A partir de então, dezenas de outros *think tanks*¹⁷² foram organizados de forma a promover tanto um aprofundamento científico dos debates bem como sua popularização por entre a sociedade e, mais especificamente, por tomadores de decisão influentes, especialmente partidos políticos de direita. Trata-se de uma estratégia explícita voltada a uma luta ideológica, onde pessoas como Friedrich Hayek, Ludwig Von Mises e Milton Friedman perceberam a importância de se investir em propaganda e educação para que os ideais por eles discutidos fossem absorvidos amplamente na sociedade (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 262).

É desta aposta em disseminar os valores de um liberalismo renovado que a Escola de Chicago, capitaneada por Milton Friedman, irá influenciar novas gerações, comumente denominadas “Chicago Boys”. Destaca-se nesta etapa a geração de estudantes Chilenos que posteriormente foram chamados a implantar os ideais neoliberais no Chile pós golpe de Estado dado por Augusto Pinochet, no início da década de 70, sendo que esta é considerada a primeira experiência de implantação de um Estado Neoliberal (GREMAUD et al, 2025, p. 613). O motivo de ter sido implantada tal modelo neste país sul-americano é devido ao fato de que as ideias pregadas pelos “Chicago Boys”, necessitavam de um ambiente ditatorial que pudesse implementar a política neoliberal controlando a oposição a isto, devido as inúmeras perdas sociais e mesmo de soberania nacional (KLEIN, 2007)¹⁷³.

¹⁷² *Think tanks* são organizações que produzem pesquisas e análises para influenciar políticas públicas, de acordo com Secchi e Ito (2016).

¹⁷³ A este quadro a autora Naomi Klein irá denominar de Doutrina do Choque, demonstrando, com vários exemplos ao redor do mundo, de como o neoliberalismo se apropria dos momentos de instabilidade, seja por causas naturais

Somente ao final da década de 70 e início da década de 80 é que o Neoliberalismo é encampado pela Inglaterra por Margaret Thatcher e em sequência nos Estados Unidos, por Ronald Regan. A partir da década de 80, mas principalmente nos anos 90, o modelo neoliberal se espalha pelo mundo, em especial na América Latina, incluindo Brasil, por influência das políticas do FMI e Banco Mundial (SANTOS, Marcelo, 2006).

Portanto, ao refletir sobre os diversos acontecimentos acima, relacionados ao neoliberalismo, é fato que este adveio de várias experiências que foram desenvolvidas em diferentes épocas e locais. Portanto, o neoliberalismo não surge do nada na década de 70 como um liberalismo reformado, mas, ao contrário, é fruto de um longo processo formativo, perpassando por debates no século XIX sobre a lógica concorrencial enquanto motriz da sociedade humana (Spencerismo), bem como pelas discussões de como renovar o liberalismo no colóquio Walter Lippmann e eventos posteriores, até mesmo em experiências de colocação em prática de todo ideário neoliberal em ambiente propício a tal (ditadura Chilena). É destas experiências analisadas e refletidas que se originou o neoliberalismo como uma nova racionalidade nos 70/80.

Dentre as lições do passado que vieram a influenciar a história do Neoliberalismo, tem-se pontos como a clara intenção de pessoas “notáveis” em influenciar governos na arte de governar, cujo centro estaria no “livre comércio”; da mesma forma, a questão de ter de se investir em uma nova racionalidade, não apenas em conceituações e fórmulas econômicas (Colóquio Walter Lippmann); assim como a necessidade da atuação de um Estado forte garantidor do ambiente favorável aos negócios (ordoliberalismo). A dominação do ambiente acadêmico, com a formação de pessoas do mundo inteiro sob esta nova racionalidade (Escola de Chicago); como lidar com reações adversas da população (experiência no Chile); como alçar a escala mundial (experiências na Inglaterra e EUA) completam o quadro de experiências assimiladas pelo neoliberalismo da década de 70.

Entretanto, há de se ressaltar que o Neoliberalismo não se resume a uma continuidade de um liberalismo reformulado. Ele não é apenas um novo modelo econômico. É uma

(a exemplo do furacão Katrina em Nova Orleans/2005) ou mesmo de origem antrópica (veja 11/09/2001) para implantar reformas profundas favoráveis ao capitalismo.

racionalidade que se impõe a sociedade em seus aspectos cultural, social e político, além do econômico (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16). Uma das formas que isto foi possível é através da introdução nos sujeitos da lógica da concorrência. A concorrência é levada a tudo e todos, de governos a empresas e até mesmo o próprio ser humano. O indivíduo é transformado em uma empresa de si mesmo, que deve buscar por eficiência e desempenho. É a plena corporificação do *Homo economicus*¹⁷⁴. Toda esta lógica neoliberal será utilizada para reformar o aparelho de Estado, de forma a possibilitar o espraio desta racionalidade por toda a sociedade.

4.3.22 O Estado gerencial

A crise da economia mundial vivenciada já a partir do final da década de 60, com inflação e dívida pública crescente levaram a busca de causas deste desequilíbrio, situação na qual o pensamento liberal renovado apontava como culpado o modelo de Estado de Bem-Estar Social. Os argumentos centrais destas críticas apontavam as altas despesas com os programas sociais (a exemplo da previdência) e a forte interferência na economia, a exemplo de fortalecer direitos trabalhistas, situações que apresentavam alta tendência de levar a déficits fiscais e aumento da inflação e da dívida pública (GREMAUD et al, 2025, p. 612).

A alternativa proposta, baseava-se em contenção de despesas (cortes em programas sociais) e privatizações, visando gerar superávits primários (despesas menores que receitas). Por outro lado, defendia-se criar ambientes mais atrativos para a iniciativa privada, de forma que esta gere mais receitas (através de impostos) bem como também postos de trabalho (empregos), dinamizando a economia. Dentre ações propaladas para melhorar o ambiente empresarial, argumenta-se pela diminuição da carga tributária, de flexibilizações em relações trabalhistas e diminuição do custo da folha de pagamento, dentre outras (GREMAUD et al, 2025, p. 612).

¹⁷⁴ De acordo com Chiavenato (2022, p.111) o conceito de *Homo economicus* prediz que toda pessoa é influenciada exclusivamente por recompensas salariais, econômicas e materiais.

De forma resumida, o exposto acima é o ideário da “Escola de Chicago¹⁷⁵” e sua fórmula neoliberal para a condução da economia dos países. O discurso era de que assim se reduziria o tamanho da máquina Estatal, pesada demais para ser suportada, bem como se criariam condições para investimentos pela via privada. Empresas com condições de operar no mercado seriam o “motor da economia”, gerando empregos, arrecadação estatal e a circulação do dinheiro. Assim, caberia ao Estado garantir condições para atração de investimentos privados, que disputariam em condições de concorrência seu lugar no mercado, possibilitando a roda da economia gerar de forma satisfatória.

Para garantir a aplicação das ideias neoliberais, seus defensores, principalmente aqueles da Escola de Chicago, buscaram conquistar apoio político para tal projeto de sociedade, principalmente junto aos partidos de direita, além de ampla disseminação do ideário em ambientes acadêmicos e midiáticos, como visto em discussão acima. Durante os testes realizados com a implementação do projeto neoliberal no Chile, via Choque de Doutrina, Milton Friedman buscou estreitar diálogos Margaret Thatcher, então primeira-ministra da Inglaterra (KLEIN, 2007). À esta mesma época, Friedman chegou a participar da campanha e mesmo do Governo de Ronald Reagan nos EUA, durante a década de 80.

Ato conseqüente foi a reformulação do modo como o Estado atua. Muda-se então o Modelo de Estado Burocrático para o Modelo Gerencial, voltado a resultados, que introjeta diversos aspectos da atividade privada no planejamento e execução das políticas públicas, ficando tal reestruturação conhecida pela alcunha de *New Public Management*¹⁷⁶ – NPM (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Basicamente, dá-se início a uma agenda reformista em diversos países do mundo, tendo Inglaterra e EUA como pioneiros, visando uma reestruturação do aparato organizacional do Estado, sob o lema de modernizar a administração pública. O conjunto básico de medidas inclui

¹⁷⁵ Surgida na década de 50, advinda das recomendações de eventos como Colóquio Walter Lippmann e Sociedade Mont Pèlerin, que incentivavam a criação de Centros de Pesquisa e Difusão do “Novo Liberalismo”. Defendia uma visão econômica divergente da Escola Keynesiana, sendo favorável a liberdade de mercado e mínima intervenção estatal na economia, fazendo ainda uso da teoria dos preços para entender a economia, sendo Milton Friedman uma grande referência (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 262). Sobre a teoria dos preços, ver discussão em Mazzucato, 2020 referente às teorias de valor subjacentes às diversas correntes teóricas na economia.

¹⁷⁶ Carneiro e Menicucci (2011) informam que o termo foi proposto por Christopher Hood, em 1991 na obra *A public management for all seasons?* (<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>).

desregulamentação, privatizações e cortes na provisão de serviços pelo poder público. Porém, a NPM, longe de ser um processo que se dará de forma homogênea, apresenta uma grande diversidade nos arranjos estabelecidos nos diversos países. Entretanto, aspectos gerais podem ser captados, como a aposta em avaliações de desempenho e gestão de pessoas voltado a eficiência. Da mesma forma, um tema muito comum é a terceirização de serviços, com a entrega de serviços governamentais para o mercado, dentre outros¹⁷⁷.

4.3.23 A crise econômica dos anos 80 como mote para reformar o aparelho de Estado das nações periféricas: Consenso de Washington e Plano Brady

Dardot e Laval (2016, p. 251), analisando o contexto da queda da lucratividade das empresas ao final da década de 60, apontam como causas deste fenômeno a desaceleração dos ganhos de produtividade, a força dos sindicatos por aumentos salariais e a aceleração da inflação, amplificada pelos dois choques do petróleo. A resposta a isto se deu tanto com uma indexação dos salários aos preços (o que transferiu para o salário dos trabalhadores a perda de valor trazida pela crise do petróleo) bem como procedendo a um aumento brutal das taxas de juros, situação esta que levou a recessão e desemprego, permitindo uma ofensiva contra os sindicatos.

Por outro lado, o aumento da taxa de juros americana teve outro efeito benéfico para os EUA, que foi o aumento exponencial das dívidas externas dos países latino-americanos, pelo fato destas estarem atreladas a contratos de dólar (câmbio flutuante). Este fato, associado aos choques do petróleo e sua consequente inflação embutida, trouxe um profundo desequilíbrio para a gestão da dívida externa dos países da América Latina.

Estes dois fatores tiveram impactos profundos e sinérgicos nas economias daqueles países, principalmente por um viés inflacionário. Por um lado, a alta de juros do governo americano provocou, de súbito, um aumento súbito nos valores devidos. Não bastasse isto, com juros mais altos, os títulos da dívida americana passaram a ser mais lucrativos e com menores riscos para investidores, fato este que ocasionou uma fuga de capitais dos países latino-

¹⁷⁷ No Brasil, a terceirização inicia-se com o Decreto Lei 200/1967, no âmbito do PAEG da ditadura Empresarial Militar e é acelerada pelas reformas neoliberais dos Governos Collor e FHC, no início da década de 90.

americanos. Tal situação levou a forte desvalorização das moedas nacionais, ocasionando, dentre outras situações, em custos aumentados das importações, refletida em inflação aumentada exponencialmente.

Por outro lado, a inflação dos países latino-americanos foi fortemente alavancada pelos choques do petróleo. Os dois fatores, juntos, levaram a uma perda do controle inflacionário nestes países, o que representava um possível risco de decretação de moratórias¹⁷⁸ e possível desestabilização de toda a máquina em funcionamento por onde fluía o capital, incluindo a estabilidade dos países centrais.

Ocorre que tal situação permitiu ao FMI impor duras condições aos países endividados para se rever as condições de pagamento, que só se dariam sob a forma de profundas reformas estruturais nas economias daqueles países. Assim, uma série de alterações nas regras do jogo entre credores e devedores foi tomando corpo, sendo posteriormente configurada no que se tornou conhecido por Consenso de Washington, voltadas a garantir um equilíbrio fiscal dos países devedores, tornando possível o pagamento dos credores (BATISTA, 1994; GREMAUD et al, 2025, p. 614).

Desta forma, para que o FMI ou outras agências internacionais pudessem socorrer as nações necessitadas, uma série de obrigações políticas-estruturais deveriam ser cumpridas, mesmo que isto pudesse prejudicar a soberania nacional e a cidadania de suas populações. Cita-se realizar cortes de despesas primárias (o chamado “orçamento dos pobres”¹⁷⁹), privatizar (desnacionalizar) empresas públicas rentáveis, quebra de monopólios produtivos e abertura do mercado nacional aos interesses transnacionais¹⁸⁰. Tudo para garantir que os países consigam gerar superávits primários para pagamento dos juros da dívida externa aos credores internacionais (CHOMSKY, 2018, p. 23).

¹⁷⁸ Em 1982 o México entrou com pedido de Moratória (setembro negro) e o Brasil em 1987, situação que dificultava ainda mais o crédito a estes países e a piora da situação fiscal (ver discussão em Bresser Pereira, 1998 e Gremaud et al, 2025).

¹⁷⁹ São as despesas com as áreas fim, a exemplo de saúde, educação, segurança, meio ambiente e demais. O “orçamento dos ricos” seria o que se denomina de “despesas financeiras”, aquelas relacionadas ao Sistema da Dívida, Políticas do Banco Central e afins, que o cidadão comum sequer sabe que existe, muito menos acessa.

¹⁸⁰ Como trazido em Chomsky (2018, p. 38), a abertura dos mercados era unilateral, quer seja, os países da América Latina deveriam absorver produtos e serviços das economias mais avançadas que, por outro lado, sempre adotaram legislações protecionistas para seu mercado interno.

4.3.24 Plano Brady

Mesmo com os países latino-americanos buscando cumprir com seus compromissos junto ao FMI, a situação fiscal destes, com queda expressiva no PIB, inflação fora de controle, atrasos nos pagamentos da rolagem das dívidas e dificuldades de se obter novos empréstimos, lançaram tais países a uma verdadeira situação de *default* financeiro, ou seja, sem condição nenhuma de honrar com os compromissos na conjuntura posta.

Apesar de uma intensa pressão por parte do FMI de que tais situações de *default* financeiro advinham de suposta má condução nas reformas estruturais pretendidas, compreendeu-se, ao final da década de 80, que uma reestruturação das dívidas dos países latino-americanos deveria ser realizada. Tal ato se concretizou com o Plano Brady¹⁸¹, tendo sido realizados acordos com os diferentes países da América Latina entre 1989 e 1994. Basicamente, tal plano reestruturou a dívida externa através da emissão de novos títulos de dívida pelo país devedor, em substituição aos antigos títulos¹⁸². Ademais, os países devedores signatários do Plano Brady deveriam seguir integralmente as disposições do Consenso de Washigton (PORTELLA FILHO, 1994).

Apesar de ter sido divulgado de que tal plano possibilitou amplos descontos sobre o total da dívida brasileira, a execução do Plano demonstrou não ser esta a real situação, conforme demonstrado em Batista Junior e Rangel (1994). Entretanto, apesar das condições do refinanciamento da dívida não ser de fato atrativa para o Brasil, o fato de ter saído da moratória a qual o país se encontrava desde 1987 e ter voltado a participar do circuito das finanças internacionais é tido como o grande ganho destas negociações (BATISTA JUNIOR; RANGEL, 1995)¹⁸³.

¹⁸¹ Em alusão ao então Secretário do Tesouro dos EUA, Nicholas F. Brady.

¹⁸² O tema é de grande complexidade, havendo diferentes correntes ideológicas envolvidas e múltiplas narrativas. Entretanto, é importante citar que houve discussão específica do Plano Brady no contexto da CPI da Dívida realizada em 2010, onde suscitou-se dúvidas relevantes sobre o assunto. Para saber mais, consultar arquivo da Auditoria Cidadã da Dívida, disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/cpi-da-divida-analise-tecnica-preliminar-n-5-divida-externa-capitulo-3/>

¹⁸³ O Brasil assinou o Plano Brady em 1994, durante o Governo Itamar Franco e isto foi condição essencial para que o Plano Real pudesse ocorrer.

4.3.25 Situação do Brasil de meados da década de 70 para frente

Como visto, o Brasil inicia a década de 70 vivendo o “milagre econômico”, com taxas médias anuais de crescimento do PIB superiores a 10% e um relativo controle inflacionário. Entretanto, dadas as circunstâncias internacionais, com choque do petróleo e aumento da taxa de juros do Governo Americano, a situação econômica do país muda abruptamente.

Apesar do governo buscar se adaptar a tais mudanças de cenário, elaborando novos Planos Econômicos ¹⁸⁴, o fato é que há um crescimento vertiginoso da Dívida Pública durante este período, saindo de um patamar de US\$3,5 bilhões e atingindo mais de US\$100 bilhões no início da década de 80. Um dos motivos deste aumento considerável no endividamento é o cenário externo que, ao final da década de 70, com o segundo choque do Petróleo, bem como aumento considerável da taxa de juros do Governo Americano que tanto encareceram toda a cadeia produtiva bem como impactaram diretamente no cálculo da dívida (GRANDI, 2024).

O cenário da economia brasileira adentra a década de 80, ainda sob a ditadura empresarial militar, com queda no PIB, um endividamento público alarmante e uma inflação fora de controle, principalmente devido ao câmbio flutuante, onde investidores, em busca de cenários mais rentáveis e estáveis, promovem um fuga de capitais de Estados em desequilíbrio econômico (como o Brasil), impactando diretamente na taxa de câmbio e esta, devido ao custo aumentado das importações, força a subida de preços de forma geral – inflação (BRESSER-PEREIRA, 1998).

4.3.26 Década de 80

Bresser-Pereira (1998) assim descreve o período do final do Regime Ditatorial Empresarial Militar:

¹⁸⁴ Plano Nacional de Desenvolvimento I (1971); Plano Nacional de Desenvolvimento II (1974); Plano Nacional de Desenvolvimento III (1980). Uma das apostas do governo foi continuar a investir em infraestrutura que diminuísse a necessidade de insumos externos, sendo exemplos os investimentos em energia, como no caso do Programa Nacional do Alcool, visando substituir a gasolina, bem como a construção da Hidrelétrica de Itaipú e Usina Nuclear de Angra dos Reis (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 100; GRANDI, 2024; GREMAUD et al, 2025, p. 590).

A vitória das forças democráticas e populares em 1985, terminando afinal quase vinte anos de regime militar, abriu novas esperanças de desconcentração de renda, mas estas não se confirmaram, na medida em que a crise da dívida externa transformada em profunda crise fiscal e em altas taxas de inflação inviabilizava qualquer política de rendas de caráter progressista (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 154).

Portanto, a euforia de se reestabelecer a democracia no país esbarrava com as reais possibilidades de desenvolvimento da nação, frente ao quadro de grande desarranjo na economia nacional. Ademais, o país não contava com um sistema centralizador de dados e análises que pudesse permitir em tempo hábil aos tomadores de decisão, a real situação da saúde econômica da nação. Da mesma forma, havia amplos instrumentos normativos, com caráter extremamente centralizadores que dificultavam a colocação em prática de um pacto federativo no qual União, Estados e Municípios tivessem claros seus deveres e direitos em matéria orçamentária/financeira.

Nascimento (2023) aborda tais questões, como já relatado, da existência de múltiplos orçamentos, a exemplo do orçamento monetário, responsável por grande parte do déficit nas contas públicas e que era decidido a nível de CMN¹⁸⁵; também relata o autor a confusão de competências tanto a nível de planejamento quanto a nível de execução das políticas creditícias, monetária e fiscal, onde o Banco do Brasil sob a influência de grupos específicos, centralizou por décadas, estes papéis.

O país teve que aguardar até o final da década para que tais condições fossem construídas, o que se deu com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI¹⁸⁶, da extinção da Conta Movimento e reformulações nos papéis das instituições, onde a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi relevante ao definir questões técnico/jurídico/administrativo das situações econômicas, a exemplo do orçamento ser único, universal e participativo, dentre outras questões (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

¹⁸⁵ O que caracteriza o modo de atuação por “anéis burocráticos”, conforme definição de Fernando Henrique Cardoso, como já discutido nesta tese em item anterior.

¹⁸⁶ Em 1986 foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, entidade vinculada ao Ministério da Fazenda, voltada a auxiliar na condução da gestão orçamentária. A STN, em parceria com o SERPRO, implantou, em 1987, o SIAFI (<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/historia-e-estrutura/historia>)

Devido ao contexto acima, durante a década de 80, o país passará por uma inflação crescente, que, estando no patamar acima de 200% ao ano ao final da ditadura empresarial militar, passará de 1000% ao final da década. O Governo Sarney, empossado em 1985, irá realizar sucessivas tentativas de controlar a inflação, lançando mão de ferramentas econômicas heterodoxas¹⁸⁷ como congelamento de preços, o que veio a ocorrer com o Plano Cruzado (1986); Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1989) (BAER, 1987; GREMAUD et al, 2025, p. 724; 734; 737).

Entretanto, dado o panorama caótico das finanças nacionais (baixo crescimento do PIB, alta inflação, alto desemprego, dívida pública exponencialmente aumentada, perda de valor da moeda nacional, perda de confiança dos investidores), o país passa por dificuldades para honrar com os compromissos assumidos perante os credores internacionais, chegando a declarar insolvência em 1987, com a moratória da dívida. Todas estas situações levam o país a tentativas sucessivas junto aos credores internacionais de forma a buscar soluções para o impasse, incluindo uma tentativa do então ministro Bresser Pereira de securitizar a dívida em um novo arranjo que, entretanto, foi negado pelos interessados, incluindo o Tesouro Nacional Estadunidense¹⁸⁸. Por todo este cenário, considera-se, do ponto de vista econômico, a década de 80 como a “década perdida” (ALMEIDA, 2014).

Por sua vez, o mesmo período é marcado pelo final da ditadura¹⁸⁹ e o início da Nova República, onde diversos avanços sociais são elencados como avanços da década perdida, a exemplo dos direitos sociais conquistados com a promulgação da sétima Constituição Federal do Brasil, em 1988 (MALLMANN, 2008). A Carta Magna visa a construção de um Estado Democrático de Direito e dentre seus objetivos fundamentais tem-se a cidadania, a vida digna,

¹⁸⁷ Ver em Bresser Pereira (1998) e Baer (1987) a discussão sobre inflação inercial. O conceito, desenvolvido por autores como Mário Henrique Simonsen, Bresser Pereira e Nakano, dentre outros, se relaciona a tendência da inflação se autossustentar, mesmo após tratamento de suas causas econômicas iniciais. Está relacionada a fatos como indexação e expectativas dos agentes econômicos, que baseiam reajustes de preços pela inflação passada, criando um ciclo vicioso.

¹⁸⁸ Como trazido por Almeida (2014), esta ideia de securitização da dívida brasileira seria utilizada, pelo Governo Americano, poucos anos depois, para enfrentar as dívidas dos países da América Latina, estruturada no Plano Brady.

¹⁸⁹ O marco formal do término é tido como a posse do Presidente José Sarney, em 1985.

a diminuição das desigualdades sociais. Traz ainda uma série de direitos individuais e sociais, dentre estes o trabalho.

Entretanto, Santos (2023), assim como Benayon e Rezende (2006) e Zaneti (2017) demonstram como já em seu nascedouro a Constituição foi alterada de forma a favorecer grupos da elite financeira do país, seja diminuindo carga tributária das elites, seja blindando o Sistema da Dívida de ser questionado/analísado. Outro importante ponto a se destacar no ataque a esta nova configuração do país dá-se com um movimento contínuo dos militares, insatisfeitos com a entrega do poder.

Cita-se, no caso, do movimento gerado internamente nas Forças Armadas em repercussão ao lançamento do livro *Brasil Nunca Mais* (1985), com relatos das torturas e crimes praticados na Ditadura. Rocha (2021, p. 252-258) comenta que a contrarresposta se deu com o documento ORVIL¹⁹⁰, em 1987, produzido pelos próprios militares. Trata-se de contar a mesma história, porém, sob a ótica deles, militares. A lógica do Orvil é a lógica da guerra cultural, de narrativas. Como demonstra Rocha, o Orvil passa a ter profunda influência na formação subjetiva dos militares e, posteriormente, passa a influenciar também a sociedade (e virá a ter profunda influência no fortalecimento da ultradireita e nas eleições de 2018).

4.3.27 Anos 90 / Plano Real

Em 1989 ocorrem as eleições presidenciais e o Brasil elege Fernando Collor de Mello, assumindo em 1990, com o país mergulhado em uma profunda recessão, com baixo crescimento e hiperinflação¹⁹¹ (acima de 1.700% ao ano), além de ainda estar em situação de moratória com relação à dívida pública, e, portanto, sem entrada de recursos externos para tanto rolar a dívida quanto para garantir importações (BRESSER PEREIRA, 1998). Desde os primeiros momentos de seu governo, procedeu à implantação do Plano Collor, que previa redução no volume de moeda circulante buscando o controle da inflação, bem como reforma fiscal e monetária, além

¹⁹⁰ ORVIL é a palavra Livro, ao contrário. Um claro sinal de que é a história do Brasil nunca mais, ao contrário.

¹⁹¹ Conforme exposto em Serrano et al (2023), as causas da hiperinflação foram avaliadas por diferentes correntes de pensamento nas ciências econômicas, como inflação por expansão monetária (seguindo ideário de Milton Friedman); inflação de custos (a exemplo do aumento de preços provocada pelo choque do petróleo) e inflação inercial, associada ao efeito psicológico que os aumentos de preços provocavam na população, tornando a inflação retroalimentada.

de um programa de privatizações, abertura do mercado e demissões de funcionários públicos (LIMA JUNIOR, 1998; GREMAUD et al, 2025, p. 747-748).

O comportamento do novo governo já seguia, portanto, as orientações do Consenso de Washington, voltadas a estabilizar as economias dos países periféricos (da América Latina) de forma a garantir a continuidade dos pagamentos aos credores internacionais, mesmo que a custos sociais e da própria soberania nacional (BATISTA, 1994). Passados dois anos de governo e a recessão econômica que afligia o país, juntamente com hiperinflação, cortes gerais em políticas públicas, alto índice de desemprego e denúncias de corrupção levaram a uma deslegitimação geral do Governo, culminando com *impeachment* do presidente em 1992 (MACIEL, 2011).

Portanto, apesar dos vários avanços sociais para a década de 80, a exemplo de ampliação de direitos trabalhistas, expansão de direitos educacionais e mesmo da seguridade social, tais direitos são, de certa forma, freados tanto pelo cenário econômico quanto pelo político do início da década de 90, como visto para o Governo Collor. É neste contexto que Draibe (1993) demonstra como a lógica empresarial de acumulação de capital prevaleceu sobre uma lógica de desenvolvimento da nação sob bases solidárias, principalmente nas discussões do que cabe ao Estado, situação em que passa a ser defendida um aumento da participação da iniciativa privada na oferta dos serviços públicos, como saúde e educação. O resultado disto se traduz na desigualdade social ampliada¹⁹² neste período, em um claro reflexo do desmonte do Estado.

4.3.28 Plano Real

Como já debatido nesta tese, como consequência dos choques do petróleo e altas das taxas de juros do Governo Americano ao final da década de 70/início dos anos 80 tiveram como consequência um aumento exponencial das dívidas dos países da América Latina, chegando a ocorrer declarações de moratórias por estes países, como o Brasil, em 1987. Devido ao risco destes “calotes” comprometerem o equilíbrio de todo o sistema financeiro mundial, uma das respostas foi a necessidade de se reorganizar tanto as economias dos países latinos como

¹⁹² A autora demonstra a evolução do índice de Gini, de 0,572 em 1981 para 0,652 em 1989.

reestruturar suas dívidas externas, sendo tais fatos possibilitados tanto pelo Consenso de Washington como pelo Plano Brady¹⁹³.

O Brasil, que já vinha adotando tais filosofias neoliberais em sua agenda estatal, a exemplo do Governo Collor, assina, durante o Governo de Itamar Franco em 1994, o Plano Brady, que em síntese se tratava de uma reestruturação da dívida antiga em novos títulos, sob novas condições de pagamento. Ademais, como era condição do Plano Brady, os países devedores signatários do Plano Brady deveriam cumprir as orientações do Consenso de Washington (1989), que sinalizavam para uma forte reestruturação da economia do país para atendimento aos pagamentos recorrentes aos credores (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019).

Portanto, era preciso, para além de transformar dívida velha em dívida nova, apresentar às instituições (como o FMI) uma real transformação governamental que demonstrasse tanto capacidade de pagamento como também se sujeitasse à entrada de fluxo de capitais, mercadorias e serviços externos. Isto implicava em profundas reformas fiscais (corte de gastos), quebras de monopólios estatais bem como privatizações de forma a gerar superávits, que seriam então direcionados para o pagamento da rolagem da dívida (LUCENA et al, 2016).

Foi sob este cenário que Fernando Henrique Cardoso - FHC, ao assumir o cargo de Ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco, em 1993, buscou apresentar um Plano que fosse além de apenas controlar a inflação, mas, para muito além disto, desse ao país um projeto de nação. Para tanto, FHC reuniu uma equipe de economistas oriundos em sua maioria da PUC/RJ, cuja formação também contemplava estudos nos Estados Unidos, portanto, sob influência de correntes econômicas liberais. Como alguns destes membros já tinham participado de planos anteriores de tentativas de controle da inflação¹⁹⁴, aproveitou-se desta experiência para buscar aspectos positivos bem como evitar aspectos negativos (MATTEI, 2024).

¹⁹³ Outras ações realizadas a nível mundial se deram com a criação de normas bancárias a serem impostas às redes bancárias nacionais, a depender da adesão dos Bancos Centrais à estas normas - Acordo de Basileia I (1988), cuja temática básica é risco de crédito. Para saber mais, consultar <https://www.bis.org/bcbs/history.htm#:~:text=O%20Acordo%20de%201988%20previa,pa%C3%ADses%20com%20bancos%20internacionais%20ativos>.

¹⁹⁴ Edmar Bacha e Pésio Arida compuseram equipe do Plano Cruzado, em 1986.

Neste sentido, buscou a equipe traçar situações que seriam inegociáveis, sempre aludindo ao fato de que qualquer plano que se quisesse sério para enfrentar a situação deveria ser de médio e longo prazo e envolveria profundas reformas. Portanto, não se cogitava realizar congelamento de preços ou mesmo medidas autoritárias e não comunicadas previamente, fatos apontados como parte do fracasso dos planos pretéritos. Medida muito importante seria o ajuste fiscal bem como reestruturação administrativa geral, dado que cenário encontrado com a redemocratização apontava verdadeiro caos político administrativo e fiscal do governo, a exemplo dos múltiplos orçamentos, não existência de base de dados confiável das receitas e despesas, existência de mecanismos de gestão orçamentária singulares, a exemplo da conta movimento, dentre outros (MATTEI, 2024; GREMAUD et al, 2025, p. 756).

Desta forma, tanto as medidas planejadas tinham a devida comunicação pretérita com a sociedade (incluindo congresso nacional e mídia), informando sobre diagnósticos e propostas, bem como também se procedeu, já para o ano de 1994, a diversas alterações tanto a nível de orçamento (austeridade fiscal, com cortes de gastos da ordem de US\$7 bilhões) bem como alterações na Constituição de forma a permitir tanto a indexação de uma “segunda moeda” e mesmo privatizações e abertura do mercado ao capital externo. Estas ações foram expressas no Plano de Ação Imediata (PAI) (GREMAUD et al, 2025, p. 757).

O Plano Real, portanto, foi sendo implementado por fases, permitindo a construção de ambientes propícios para as etapas sucessórias. A medida de contenção da inflação, que passava necessariamente pelo ajuste fiscal, contou também com uma ideia que foi lançada desde o Plano Cruzado¹⁹⁵, mas que à época foi recusada: tratava-se da criação de uma moeda virtual, que buscasse refletir o alinhamento de preços e contratos por um único índice, fixado diariamente, lastreada no valor do dólar. Após uma fase de adaptação, esta moeda indexada – denominada à época de Unidade Real de Valor – URV, passaria a ser a moeda oficial do país – o Real (GREMAUD et al, 2025, p. 757; BRESSER PEREIRA, 1998, p. 198).

Porém, para esta “dolarização virtual” da economia, era necessário se praticar o regime de câmbio fixo (posteriormente administrado), o que exigiria grande aporte de dólares na

¹⁹⁵ Decorre de artigo publicado por André Lara Resende e Pésio Arida, “A inflação inercial e a reforma monetária no Brasil”, em 1984

economia por parte do Banco Central, dado que o cruzeiro real era bastante desvalorizado perante o dólar. Fazia-se necessário, portanto, aumentar as reservas internacionais, que àquela época não eram suficientes, fato este que foi possibilitado pelo já discutido Plano Brady, onde o país renegociou sua dívida junto aos credores externos, tendo conseguido sair da situação de moratória (desde 1987), situação em que foi possível negociar novas entradas de capitais (BATISTA JUNIOR; RANGEL, 1995).

A ideia era que, com este arranjo de dolarização via indexação, acompanhado de abertura da economia para produtos externos, acabariam os fatores da inflação inercial, quer seja, o aumento de preços devido à expectativa de congelamentos ou mesmo o desabastecimento por motivos tanto da demanda reprimida como pela baixa oferta, caso em que os produtores optavam por não vender os produtos, aguardando melhores condições de preços. Ou seja, com a possibilidade tangível de manter as importações devido à valorização cambial, travavam-se os preços internos, o que ficou conhecido por “âncora cambial” (GREMAUD et al, 2025, p. 761).

O Plano Real trouxe a estabilização da moeda, de forma gradual e permanente, diferente do Plano Cruzado, no qual a inflação foi contida de imediato, porém por um período curto. Este fato mudou por completo a dinâmica da sociedade, que passou por melhorias na qualidade de vida, de forma geral, ao longo dos anos. A ausência do chamado imposto inflacionário, quer seja, o poder de compra diminuído, trouxe grande expansão da demanda, que também foi favorecida por ambientes mais confiáveis para emissão de crédito. O aumento da demanda possibilitou uma expansão da atividade econômica e todo este ambiente de redução da inflação, aumento do poder de compra e aumento do emprego possibilitaram ampla aprovação das medidas tomadas, resultando na vitória das eleições presidenciais de 1994, em primeiro turno, de Fernando Henrique Cardoso (GREMAUD, 2025, p. 765).

4.3.29 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998)

O primeiro mandato de FHC buscou consolidar o Plano Real através de amplas reformas econômicas. Com a economia estabilizada e com os superávits sendo gerados, o país surgiria como sendo de ambiente propício para investimentos externos, ou seja, para a entrada de

dólares, de forma a suportar o regime do câmbio fixo, equilibrando a pressão causada pela facilitação de importações (MATTEI, 2024).

Para otimizar o quadro acima, o Governo FHC investiu em uma série de ações de forma a gerar caixa para suportar a pressão cambial. É neste contexto que o programa de privatização é acelerado, da mesma forma que a taxa de juros (SELIC) é aumentada consideravelmente tendo por objetivo tanto a atração e retenção de investidores como também frear o ímpeto das importações, de forma a estas terem diminuírem seu impacto na balança comercial (GREMAUD, 2025, p. 785). Da mesma forma, buscando equilibrar a balança comercial pelo lado da entrada de capitais, buscou-se incentivar as exportações que estavam prejudicadas com a valorização cambial, que tornava os produtos brasileiros mais caros no exterior. De forma a contornar este problema, foi alterada a legislação sobre cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, e, dentre outras alterações, isentou a cadeia exportadora de sua cobrança através da Lei Complementar 87/96, conhecida por Lei Kandir (VARSANO, 2013).

Houve, portanto, um grande rearranjo para suportar o câmbio pareado, que dependia de se construir um ambiente confiável para os investimentos (principalmente externos), visando a entrada de dólares na economia, equilibrando a balança de pagamentos (devido ao aumento das importações). Da mesma forma, o esforço na política fiscal, com cortes de gastos e mesmo privatizações, buscava tornar as contas públicas estáveis, gerando superávits, que seriam utilizados para cobrir os gastos com a dívida pública aumentada, principalmente devido a taxa elevada de juros (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019).

Entretanto, a estabilização acabou trazendo outros problemas, a exemplo de amplos problemas na rede bancária, tanto privada quanto pública (Estadual). Parte destes problemas advinha do fato de que, àquela época, muitas destas instituições financeiras obtinham lucro através das “receitas inflacionárias”, ou seja, da diferença entre o recurso captado parado em conta corrente e as aplicações realizadas pelas instituições com tais recursos. Por outro lado, o aumento das taxas de juros acabou aumentando a inadimplência, que chegou a provocar quebras de grandes bancos à época (GREMAUD et al 2025, p. 787). Dado o cenário de múltiplas falências na rede bancária privada, o Governo Federal interveio fortemente no setor, a exemplo da implantação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema

Financeiro Nacional – PROER¹⁹⁶, onde várias destas instituições foram sanadas e posteriormente adquiridas por grandes corporações do ramo (AVERBUG; GIAMBIAGI, 2000).

Com relação aos bancos públicos estaduais, estes, desde o início da década de 80, eram utilizados pelos governadores eleitos para financiarem suas ações, porém, não raro, sem um devido lastro financeiro. Tal situação levou os Estados Brasileiros a aumentarem substancialmente suas dívidas públicas, situação em que houve atuação do Banco Central para resolução do problema, com a instituição do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária - PROES. Dentre outras ações, isto resultou na assunção, pela União, das dívidas públicas dos Estados, transformando todas estas dívidas em uma só (a dívida pública federal), sob a condição de pagamento, pelos Estados, à União, de valores sob determinadas condições (ABRUCIO, 2005; GAMA NETO, 2011; GREMAUD et al 2025, p. 788).

À esta mesma época (meados da década de 90), ocorreu no mundo uma série crises cambiais que abalaram novamente o sistema econômico vigente, com graves consequências para os países periféricos. Desta forma, o México, mesmo tendo sido o primeiro país a assinar o Plano Brady, em 1989, apresentava claros sinais de não cumprimento das condicionantes e, no ano de 1994, ocorre grave crise fiscal naquele país, com alto grau de fuga de capitais. Posteriormente, esta crise ocorre no Leste da Ásia (1997) e em 1998 na Rússia, gerando grande temor nos investidores com relação aos países emergentes. Apesar do Brasil ter buscado se preparar para tal crise, incluindo novos empréstimos junto ao FMI de forma a garantir uma balança comercial favorável e mesmo ter elevado a taxa de juros a mais de 45% a.a. para fomentar investimentos externos, o país passou por grave crise econômica neste período, com aumento de desemprego e elevação da inflação (ALDRIGHI; CARDOSO, 2009).

¹⁹⁶ Tendo como efeito adverso o aumento da dívida pública.

4.3.30 Segundo mandato FHC (1999 – 2002)

Para vencer a crise cambial deste período, o Governo FHC, em 1999 (após a reeleição¹⁹⁷) reformula sua política macroeconômica ao abandonar o modelo de câmbio fixo/administrado, o qual tinha esgotado as reservas internacionais e se mostrava frágil perante a fuga de capitais que assolava o mundo àquela época e adere às novas tendências da economia mundial, estas incorporadas no que resolveu se chamar de o Novo Consenso na Macroeconomia (NCM¹⁹⁸). No Brasil, as novas orientações da economia baseadas em regime de metas para inflação, câmbio flutuante e superávits fiscais primários ficaram conhecidas pelo termo “Tripé Macroeconômico” (SERRANO et al, 2023; GREMAUD et al, 2025, p. 809).

Desta forma, procedeu o governo a um duro ajuste fiscal, com cortes em diversas políticas públicas, reforma da previdência e interferência direta nos entes estaduais, que, refém de suas dívidas, também tiveram de aderir às múltiplas reformas em andamento, a exemplo de privatizações de suas estatais. Data deste período a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), obrigando União, Estados e Municípios a seguirem rígidos controles orçamentários e financeiros. Entretanto, dado o histórico de como o Plano Real se sustentou, em parte sob altas taxas de juros e sob a condição de empréstimos junto ao FMI, a dívida pública saltou de um patamar de R\$60 bilhões em 1994 para mais de R\$624 bilhões em 2001. A relação Dívida/PIB que representava menos de 36% em 1998 passou para 60% em 2002 (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; GREMAUD et al, 2025, p. 811-813).

Perante o quadro de inflação e desemprego aumentados, o Governo FHC, ao final do segundo mandato eleitoral¹⁹⁹, implantou uma série de programas de transferência de renda,

¹⁹⁷ Eleição com amplo financiamento privado, principalmente de empresas (ver discussão em Fisch e Mesquita (2022)).

¹⁹⁸ Conforme Serrano et al (2023), o NCM visa a estabilidade de preços e por isso seu foco nas metas de inflação. Entretanto, como apenas isto não seria suficiente para a estabilidade monetária desejada, pratica-se o ajuste de contas externas através do câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais e a geração de superávits fiscais visando a estabilidade do endividamento público. Destaca-se que os superávits são definidos pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, composto por três membros (Presidente do Banco Central, Ministro da Fazenda e Ministro do Planejamento, sendo oficialmente posto pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e, portanto, válido por dois anos. Em 1998, as metas de superávits foram definidas em conjunto com o FMI, como condição para o empréstimo de recursos externos por aquela instituição.

¹⁹⁹ De acordo com Silva (2007), o Governo FHC já vinha adotando alguns programas sociais desde o primeiro mandato, tendo dado mais ênfase a estes ao final do segundo mandato.

baseado em discussões já existentes e divulgadas por intelectuais e mesmo exemplos de outros entes federados, sendo o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação alguns destes programas (SILVA, 2007).

Entretanto, o cenário econômico desfavorável sofreu outro choque, com a crise energética de 2001, onde tanto uma crise hídrica como um déficit histórico de investimentos levaram ao colapso do sistema. Assim, dado que a estabilidade trazida pelo Plano Real, tinha aumentado a demanda por energia, de forma geral, os necessários investimentos que deveriam ter sido para adequação do setor elétrico à realidade brasileira não foram realizados a contento, principalmente devido a contenção de gastos para gerar superávits. Destaca-se que para além de afetar diretamente a qualidade de vida de milhões de brasileiros, a crise enérgica também resvalou negativamente em indicadores econômicos, a exemplo de diminuição do PIB (SAUER, 2015; PÊGO FILHO et al, 2001; LEME, 2018).

Portanto, o Governo FHC chega ao final de seu segundo mandato apresentando baixo crescimento econômico, taxa de desemprego elevada e em ascensão, inflação crescente, dívida pública aumentada, além do temor de novas crises energéticas (GREMAUD et al, 2025, p. 822), fatores que serão cruciais para a derrota do partido (PSDB) nas eleições de 2002 para o Partido dos Trabalhadores.

Gremaud et al (2025, p. 831-832) apontam que o grande mérito do governo FHC foi a reversão do quadro de elevadas taxas inflacionárias e suas consequências para a sociedade brasileira. Entretanto, o país não apresentou taxas de crescimento econômico satisfatórias, que, na média, foram de 2,31% a.a. O cenário externo desfavorável, a exemplo das diversas crises cambiais, contribuiu para os resultados alcançados, porém, parte destes foram devidos a questões internas, a exemplo de baixas taxas de investimento, resultando em situações como a crise energética, que contribuiu para certo descrédito no ambiente de investimentos. Os autores ainda apontam como positivas as reformas que trouxeram maior transparência da gestão pública, regras fiscais mais claras e introdução de importantes programas de transferência de renda, responsáveis por trazer melhorias em indicadores sociais.

4.2.31 Surgimento de movimento intelectual voltado a combater a esquerda - A influência de Olavo de Carvalho

Para além da discussão de aspectos econômicos que irão moldar o futuro da economia do país (diga-se, o presente nos primeiros anos da década de 2020), portanto, dentro da lógica de se ater aos longos processos formadores da sociedade, torna-se importante trazer ao debate a profunda influência que terá na sociedade o autor Olavo de Carvalho, principalmente após a publicação de uma série de livros ao final da década de 90 (ROCHA, 2021, p. 155). Nesta época, Olavo de Carvalho se muda para os EUA e passa a fazer intenso uso de redes sociais, que até então eram praticamente inexistentes no Brasil.

O autor também é influenciado pelo livro escrito pelos militares - ORVIL e passa a ter uma atuação extremamente crítica a tudo aquilo que se afasta dos valores cristãos e patriarcais. Sua influência no movimento anti-esquerda será extremamente amplificada na era PT. Rocha (2021, p. 268) discute como o sistema de crenças de Olavo de Carvalho e a mentalidade orviliana se amplificaram no discurso de ódio, que passou a moldar comportamentos da sociedade brasileira. Em seu sentido mais profundo, a crença está em eliminar o diferente, o inimigo²⁰⁰.

4.3.31 Governo Lula (2003 – 2010)

O ano (eleitoral) de 2002 foi marcado por uma incerteza em termo de economia, tendo ocorrido um aumento da taxa cambial no período²⁰¹, fato que foi divulgado pela mídia da época como sendo atribuído à possibilidade de um candidato de esquerda (Lula) ser eleito e modificar toda a estrutura da política econômica vigente há quase uma década. Entretanto, em carta direcionada ao povo brasileiro, Lula afirmava que não haveria muita margem de manobra para alterar a política econômica em curto prazo. A súbita elevação da taxa de câmbio resvalou na taxa de inflação, que à época superou os 10% a. a. (CARVALHO, 2018; GREMAUD et al, 2025, p. 843).

²⁰⁰ O que virou praticamente um lema do Governo Bolsonaro.

²⁰¹ Com o dólar saindo de um patamar de R\$2,60 no início de 2002 e alcançando R\$4 à época da eleição.

Tendo mantido o tripé macroeconômico, o Governo Lula, no primeiro mandato, obteve um crescimento do PIB mediano (3-4%), superior à média do período 1995-2002 (2%), com uma inflação ligeiramente menor na comparação destes dois períodos, obtendo também aumento do superávit primário e queda da dívida do setor público (GREMAUD et al, 2025, p. 863). Uma das explicações para tais resultados é trazida em Carvalho (2018), onde a autora argumenta que o pilar da redistribuição de renda teve papel decisivo, ao permitir o ingresso no mercado consumidor de uma grande parcela da população, através do Programa Bolsa Família²⁰² e de políticas de valorização do salário-mínimo acima da inflação. Por sua vez, a valorização do salário-mínimo iria provocar aumento nas despesas previdenciárias, pressionando, portanto, o alcance dos superávits propostos, que por sua vez influenciavam na taxa de juros (GREMAUD et al, 2025, p. 855).

Outro pilar apontado por Carvalho (2018, p. 20) de melhorias socioeconômicas deu-se com acesso ao crédito facilitado, seja por créditos direcionados (habitação, rural, etc.) ou mesmo aqueles vinculados a descontos em folha (consignados), onde tais operações contribuíram para um maior dinamismo do consumo das famílias. Toda esta esfera de maior demanda por produtos e serviços aqueceu o próprio mercado ofertante, com maior geração de empregos e abertura de novas empresas, facilitadas por alterações na legislação. Mesma percepção é debatida em Gremaud et al (2025, p. 866), citando inclusive a criação do Banco Popular e políticas de microcréditos bem como introdução do crédito consignado, o qual trabalha com a lógica de diminuição do risco envolvido nos empréstimos.

Carvalho (2018, p. 22) também explora os efeitos dos investimentos públicos do Governo Lula em infraestrutura como indutores de desenvolvimento, dado o efeito multiplicador que os mesmos possuem sobre o fomento a investimentos privados e a geração de empregos, retroalimentando o sistema, tendo o país conseguido obter entre 2006 e 2010 expressivas taxas de crescimento econômico. Gremaud et al (2025, p. 872-874) explicam como estas ações foram organizadas através do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com

²⁰² Criado em 2003, a partir de projeto do senador Eduardo Suplicy, tendo agrupado os diferentes programas de transferência de renda existentes, além de incorporar novas concepções, aumentando os percentuais envolvidos e o número de beneficiados alcançados. Possuía condicionantes tanto na educação (frequência escolar) quanto na saúde (a exemplo de vacinação obrigatória), de acordo com Silva (2007).

investimentos da ordem de R\$500 bilhões, durante quatro anos, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. Para tanto, seriam necessários financiamentos via BNDES além de incentivos econômicos como desonerações fiscais (folha salarial) e nos custos de energia.

Como trazido por Carvalho (2018, p. 28), os três pilares de atuação governamental acima descritos foram extremamente favorecidos pelo cenário externo, com o chamado *boom* de *commodities*, puxados, principalmente, pelo crescimento da China, fato este que favoreceu as exportações brasileiras no período. Este cenário possibilitou a dinamização do mercado interno que, associado a políticas de transferência de renda, possibilitaram ao país realizar tanto o crescimento econômico quanto uma redução significativa da desigualdade social. O período ficou conhecido pela expressão “milagrinho econômico”, em alusão ao período do milagre econômico da década de 70, tendo a expressão sido criada pelo economista Edmar Bacha.

Gremaud et al (2025, p. 874-877) explicam que durante os primeiros anos do segundo mandato de Lula ocorreu um forte crescimento do emprego e de formalização das relações de trabalho; com expressivas gerações de superávits (média de 3,4%), fato este que permitiu uma redução considerável da relação dívida/PIB, tendo alcançado, durante este período, o mais baixo patamar da história (30%). Esta situação permitiu ao país obter a classificação, pelas agências classificadoras de risco, do “Grau de Investimento”, que por sua vez reflete positivamente na questão de confiança de investidores estrangeiros. Este cenário inclusive permitiu que a taxa de juros básica do país (SELIC) pudesse ser diminuída, o que favorecia o ambiente interno negocial. Tal cenário econômico foi ainda favorecido pelo fato da taxa cambial, que manteve o dólar baixo e permitiu um certo controle inflacionário ao baratear insumos importados.

Por outro lado, o *boom* de *commodities* permitiu que o alto fluxo de capitais gerados pelas exportações tornasse possível quitar os empréstimos junto ao FMI bem como estruturar uma robusta reserva internacional, tornando o país menos susceptível a crises de câmbio. Ainda houve, durante o período da década de 2000, uma substituição da dívida externa por dívida interna, fator crucial para o país ficar ainda menos sensível a choques cambiais a exemplo de aumento da taxa do dólar. Tais choques, em ocorrendo, acabam por aumentar as reservas internacionais do país. Estas situações possibilitaram ao país ter relativa estabilidade no

enfrentamento da crise econômica mundial de 2008, iniciada pela bolha de créditos imobiliários nos EUA que se espalhou pelo mundo todo.

4.3.32 A crise de 2008²⁰³

Carvalho (2018, p. 31) explica que com a crise econômica mundial de 2008, houve tanto uma diminuição do crédito externo como redução dos preços das *commodities*, resultando em acentuada saída de capitais estrangeiros, gerando forte desvalorização do real frente ao dólar e uma contração da demanda doméstica, resultando em queda no PIB. O Governo enfrentou esta crise aproveitando o ambiente doméstico estruturado nos anos anteriores bem como a sua menor vulnerabilidade externa. Desta forma, mantendo a atuação nos três pilares econômicos descritos acima (políticas sociais de transferência de renda; políticas de crédito e investimentos públicos), o governo manteve a economia girando, mesmo sob um cenário externo desfavorável.

Para dar suporte às medidas tomadas, foram realizados alguns ajustes fiscais, a exemplo de novas faixas para imposto de renda bem como desonerações em determinados setores (bens de consumo duráveis), além de fomentar a construção civil com o programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009 (CARVALHO, 2018, p. 32).

Paralelamente, diversos ajustes na política monetária possibilitaram a manutenção da confiança no sistema, evitando a contaminação orgânica típica de crises financeiras, que se espalham por todo o ecossistema econômico. Fator crucial para o enfrentamento da crise foi poder contar com um sistema financeiro/bancário estruturado durante a era FHC, a exemplo de um robusto Sistema de Pagamento Brasileiro, responsável por dar credibilidade às diversas operações de pagamento, com existência de contrapartes, existência de garantias e múltiplos instrumentos e meios financeiros por onde se possa realizar transações comerciais. Da mesma forma, diversas políticas monetárias estruturadas e praticadas pelo Banco Central possibilitaram uma adequação do país às condições críticas internacionais. Cita-se a existência de depósitos compulsórios, taxa de juros Selic elevada e mesmo taxas de redesconto, por onde o Banco

²⁰³ A crise está relacionada a oferta de créditos imobiliários sem a devida observação de riscos e mecanismos de controle, tendo origem nos EUA, com os subprime, oferecidos a pessoas com capacidades de pagamento incertas. De forma a reduzir os riscos as hipotecas eram agrupadas junto a outros papéis financeiros em novos instrumentos financeiros e comercializados no mercado. Ver discussão em Gremaud et al (2025, p. 882-886).

Central podia operar junto às instituições financeiras garantindo a liquidez da economia (GREMAUD et al, 2025, p. 890-892).

4.2.33 Situações problema advindas do modelo do Milagrinho Econômico

Um dos problemas inerentes à lógica do “milagrinho econômico”, no entender de Carvalho (2018, p. 38) foi o processo de desindustrialização pelo qual o país foi passando desde a década de 90 e que não foi superado/revertido neste período (década de 2000). Como apontado pela autora, a demanda de produtos industrializados estava sendo atendida por produtos importados, transação esta facilitada pela valorização do real frente ao dólar e, portanto, parte considerável dos recursos gerados pelo crescimento interno da economia brasileira vazavam para fora do país.

Esta lógica de importação esteve embasada na política de liberalização comercial iniciada ainda na década de 80, associada às privatizações e poucos investimentos na indústria. Tais fatos tornaram o país dependente de produtos importados, dado que sua indústria, desde os anos 80, foi desestimulada, fato este refletido pelas sucessivas quedas na participação deste setor no PIB brasileiro ao longo dos anos.

Portanto, este ambiente focado na exportação das *commodities* acaba favorecendo o que se conhece por “maldição dos recursos naturais”, onde países exportadores de recursos naturais acabam não se desenvolvendo. Da mesma forma, fomenta-se o que se conhece por “Doença Holandesa”, situação em que a exportação das *commodities* gera valorização cambial, o que acaba inviabilizando o desenvolvimento de setores industriais, principalmente aqueles focados em tecnologia, devido à alta concorrência com os produtos estrangeiros, favorecidos pelo dólar baixo (GREMAUD et al, 2025, p. 879).

Por sua vez, como a crise mundial de 2008 teve como uma de suas consequências a redução no preço das *commodities*, pois os países importadores destas estavam em recessão, houve desvalorização do real, com aumento substancial do dólar, agravada pela fuga de capitais, dado que os investidores buscaram, neste momento, ambientes menos arriscados. Com a alta do dólar, os insumos diversos necessários à dinâmica da economia brasileira se tornaram mais caros, fato este que gerou, já em 2011, uma alta da inflação. Agrava o fato de que, a dinâmica

do milagrinho brasileiro, muito atrelada ao setor de serviços, levou a um aumento dos preços, situação em que se caracteriza por inflação de serviços (Carvalho, 2018, p. 41).

Carvalho (2018, p. 45) citando estudos diversos, demonstra que durante o período do milagrinho econômico, tanto houve melhorias para a parte da população mais pobre, com as políticas de transferência de renda, aumento real do salário-mínimo, geração de empregos formais, como também possibilitou às camadas mais ricas da sociedade de concentrarem ainda mais recursos para si. Apenas a classe média não teve melhorias perceptíveis, em um fenômeno no qual os economistas classificam como “miolo espremido” – *squeezed middle*. Tal fenômeno traz explicações acerca da insatisfação da classe média junto ao governo, que se manifesta após 2011, principalmente nos movimentos de rua entre 2013 e 2014.

Entretanto, apesar do quadro acima, o Brasil chega ao final da década de 2000 com uma redução significativa da concentração de renda, diminuição da pobreza e ampliação da capacidade de consumo a parte significativa da população, sendo isto refletido no decaimento do índice de Gini²⁰⁴. Como fatores explicativos para este quadro tem-se o fim das elevadas taxas de inflação, melhoria em índices de educação, aumento de benefícios previdenciários, programas de transferência de renda e aumento da oferta de emprego (GREMAUD et al, 2025, p. 896-897).

4.3.33 Governo Dilma Roussef (2011 – 2014)

Tendo em vista o cenário acima exposto, a presidente eleita em 2010 recebe, um país com o cenário econômico emitindo sinais de alerta, principalmente pelo fato de haver uma aceleração da inflação bem como também desaceleração da economia advinda dos reflexos da crise econômica mundial de 2008, onde a queda nos valores das *commodities* levaram a uma redução considerável nas exportações. Da mesma forma, com a fuga de dólares após a crise de 2008, as importações se tornaram mais caras, sendo este um dos fatores que contribuíram para uma elevação da inflação. Sob pressão do empresariado da indústria brasileira, a presidente

²⁰⁴ Medida estatística que avalia a desigualdade na distribuição de renda, onde valores próximos de zero indicam igualdade extrema e valores próximos de um indicam extrema desigualdade. Foi desenvolvido pelo Italiano Corrado Gini, podendo ser utilizado para comparar diferentes locais entre si, em escalas variáveis (municípios, estados, países).

adota o que Carvalho irá denominar de “agenda FIESP”, uma série de mecanismos voltados, em tese, para incentivos à política industrial do país (CARVALHO, 2018, p. 50).

Dentre tais incentivos, cita-se a redução da Taxa de Juros – SELIC, de forma a tornar mais atrativo os investimentos na produção, ao mesmo tempo em que a desvalorização do real frente ao dólar (devido à fuga de capitais em busca de melhores condições para investimentos) levaria a um melhor ambiente para exportação. Entretanto, dado o cenário de recrudescimento de várias economias na Europa, o cenário exportador não se apresentava favorável (CARVALHO, 2018, p. 55). Da mesma forma, o Plano Brasil Maior, que visava geração de emprego e renda, com base no fortalecimento da indústria nacional, foram realizados incentivos fiscais como redução de impostos (IPI) para determinados setores (automóveis, eletrodomésticos); desoneração da folha de pagamentos bem como créditos subsidiados via BNDES. Tais incentivos visavam impulsionar a produção industrial do país, que, entretanto, não se mostraram certos (GREMAUD et al, 2025, p. 918).

Por outro lado, dado a ocorrência de uma crise hídrica em meados da década de 2010 e a consequente baixa dos reservatórios das hidrelétricas, foi necessário acionar termoeletricas, encarecendo o preço da energia. Entretanto, o Governo não repassou tais preços ao consumidor, ficando o prejuízo com as empresas (estatais e privadas). Da mesma forma, dado o cenário de encarecimento da gasolina²⁰⁵, o Governo, de forma a evitar o reajuste, tanto retirou o “imposto” (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide) como limitou os reajustes realizados pela Petrobrás. As duas situações acima tiveram como consequência uma diminuição de investimentos nestas áreas, ao mesmo tempo em que o Governo, como medida compensatória, realizava empréstimos a tais setores com juros subsidiados via BNDES, que, por sua vez, aumentavam os gastos públicos (GREMAUD et al, 2025, p. 922).

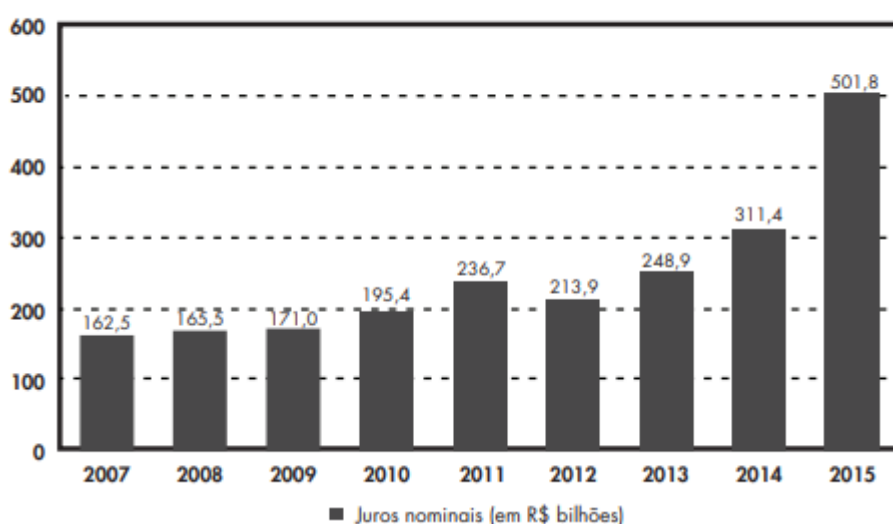
O panorama da economia que se atinge em 2014, frente aos fatos acima expostos, é que as medidas tomadas pelo Governo se mostraram equivocadas, principalmente dado o contexto internacional desfavorável. Assim sendo, após vários anos apresentando superávits primários, o Governo Federal apresenta um déficit nas contas públicas, sendo uma das causas a queda na arrecadação de receitas. Colaborou para isto as renúncias fiscais que, em 2010 eram da ordem

²⁰⁵ Consequência do aumento do preço do barril de petróleo a nível mundial em 2011.

de R\$140 bilhões e em 2014 já se encontravam no patamar de R\$250 bilhões de receitas não arrecadadas, que, se cobradas, poderiam pagar quase três anos de déficit público, de acordo com Frank Júnior (2018) e Sindfisco (2018). Cumpre destacar a falta de transparência destas renúncias bem como análises de sua efetividade na economia brasileira. Além da queda na arrecadação das receitas, o aumento das despesas, a exemplo dos subsídios junto ao BNDES tiveram grande influência nas contas públicas.

De forma a tentar reverter este quadro, o Governo procede a um aumento expressivo da taxa de juros entre 2013 e 2014, o que eleva substancialmente as despesas com a rolagem da dívida, fato este que irá resultar, em 2015, no pagamento de R\$501 bilhões de juros (Gráfico 13). Destaca-se que este valor pago com juros no ano de 2015 corresponde a praticamente cinco vezes o déficit público deste mesmo ano, calculado em R\$111 bilhões pelo Banco Central, (BCB, 2015, p. 61).

Gráfico 13 - Despesas com juros no Brasil (2007 - 2015)
Brasil: Despesas com Juros (em R\$ bilhões)*



Fonte: Retirado de Dowbor (2017, p. 207).

Esta situação irá impactar fortemente na trajetória da evolução da dívida pública que, após alguns anos apresentando queda na relação Dívida/PIB, volta a apresentar comportamento crescente, fato este que não é bem recebido por investidores.

Portanto, este é o cenário que é colocado nas eleições de 2014, com queda no PIB, déficit primário, dívida pública iniciando comportamento de aumento exponencial, inflação batendo o teto da meta, ou seja, um típico cenário de recessão econômica, caracterizando a estagflação. O modelo de consumo das massas demonstrava que se tinha alcançado o limite da capacidade produtiva, que não se expandiu como esperado. Por outro lado, o Governo apresentava ao final do primeiro mandato taxa de emprego elevada, aumento do rendimento médio da população, maior acesso a moradia popular, aumento de escolaridade e um crescente número de pessoas das classes de menor renda sendo inseridas no mercado (GREMAUD et al, 2025, p. 944).

4.3.34 Segundo mandato de Dilma (2014 – 2016)

A presidente se reelege sob uma margem de vitória muito pequena e adota uma política de austeridade fiscal, visando reverter o quadro de déficit orçamentário e passar a produzir superávits, para que assim pudesse ser possível abaixar a taxa de juros (GREMAUD et al 2025, p. 953). Entretanto, o cenário econômico geral, de recessão econômica, com queda na taxa de crescimento do PIB, levava a menor arrecadação e com isto o Governo já em 2015 alterava as projeções de superavit para valores menores (CARVALHO, 2018, p. 92).

A perseguição das metas de superavit exigiram profundos cortes orçamentários em diversas áreas, incluindo ambiental. O ICMBio, à esta época, teve de fazer uso de recursos de compensação ambiental para manter um mínimo das estruturas das UCs funcionando, apesar do art. 33 do Decreto 4.340/2002 estabelecer que a prioridade da aplicação dos recursos de compensação ambiental se dê primeiramente com regularização fundiária, seguido por elaboração/revisão de plano de manejo e apenas após tais situações, possa ser usado em bens e serviços para a gestão (ICMBio, 2015b).

Um dos problemas enfrentados pela presidente foi a falta de apoio político, uma vez que o Congresso Nacional, ao aprovar o orçamento proposto e as respectivas medidas de cortes de despesas e aumento de receitas, não aprovou algumas destas medidas e ainda inseria

determinados aumentos de despesas com as chamadas “pautas-bomba”²⁰⁶, desta forma, o desequilíbrio continuou a ocorrer, por decisão legislativa. Portanto, ao longo do ano, foram se somando novos problemas para serem gerenciados, a exemplo de uma maior taxa de desemprego, o que se refletiu em diminuição do consumo, logo, no decaimento da arrecadação (CARVALHO, 2018, p. 95).

Esta disputa entre o Executivo e o Legislativo relativa à necessidade de cortes diversos, envolveu também os recursos das Emendas Parlamentares²⁰⁷, que até então recaíam sob um controle maior do executivo. Após grande contingenciamento das EP no ano de 2013, os congressistas se mobilizaram para tornar a liberação das verbas obrigatórias²⁰⁸. Desta forma, em 2014 o Congresso Nacional muda o jogo e aprova a Lei Orçamentária Anual – LOA deste ano contendo dispositivo que obriga o Executivo a pagar as emendas individuais e fixando o valor em 1,2% da Receita Corrente Líquida – RCL. No ano seguinte, este disposto ganha perenidade ao ser aprovada a Emenda Constitucional 86/2015. Esta manobra irá aumentar substancialmente os gastos orçamentários com este tipo de despesa (ASSIS, 2020; COSTA; FRANCE, 2024).

Soma-se ao quadro acima o aumento expressivo da dívida pública, tanto devido ao aumento da taxa Selic quanto ao aumento da taxa do dólar, o que tornou as despesas com *swap cambial*²⁰⁹ ainda mais expressivas, tendo gerado, para o ano de 2015, um prejuízo de R\$90 bilhões apenas com este instrumento econômico (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, 2018, p. 30). Dado o cenário econômico recessivo, bem como a negação do resultado da eleição presidencial de 2014 pelo candidato Aécio Neves (PSDB), assim como os reflexos da atuação

²⁰⁶ A exemplo de aumentos salariais para determinadas categorias; expansão de benefícios fiscais e sociais, dentre outros.

²⁰⁷ Emendas parlamentares são propostas de deputados e senadores para alterar o orçamento público, destinando recursos federais para obras, serviços e projetos específicos em suas bases eleitorais, como saúde, educação ou infraestrutura, sendo um instrumento para direcionar o dinheiro dos impostos para necessidades locais e regionais, e podem ser individuais, de bancada, de comissão.

²⁰⁸ Ver reportagem sobre o assunto em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/08/08/execucao-de- apenas-27-das-emendas-parlamentares-leva-a-retomada-do-orcamento-impositivo#:~:text=%20Legislatura%20Atual.%20*%20Presidentes.%20*%20Mais.

²⁰⁹ *Swap cambial* é uma prática adotada pelo Banco Central para interferir na Política Cambial sem mexer nas reservas internacionais. O mecanismo envolve contratos futuros de dólar onde o Banco Central se compromete a pagar a variação da taxa cambial, buscando manter a taxa cambial dentro de um espectro definido. Para saber mais consultar <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/swapcambial>.

da Operação Lava-Jato e mesmo as disputas políticas com o Congresso Nacional, a presidente eleita sofre um *impeachment* em 2016 (GREMAUD et al, 2025, p. 955 e 956). A situação econômica do país à época do *impeachment* era de um déficit fiscal profundo (3,5% do PIB), alta taxa de desemprego (12%); inflação acima de 10% bem como taxa de juros elevada.

Em seu lugar assume o vice-presidente, Michel Temer, que já tinha apresentado aos empresários, ainda em 2015, um documento intitulado “Uma ponte para o futuro”, que basicamente era um plano neoliberal voltado a favorecer o ambiente empresarial a custos de pesadas reformas trabalhistas e similares, como desindexação de benefícios sociais do salário-mínimo, além de explicitar que não haveria aumento de impostos (CARVALHO, 2018, p. 102).

Do ponto de vista de disputa de poder entre influências dos diferentes grupos que compõe a sociedade, é importante citar que, ao longo da era PT (2003 – 2016), tanto a descoberta do pré-sal, como o desenvolvimento de tecnologia para extrair o petróleo do fundo do mar, demonstrando grande capacidade técnica, desagradavam aos EUA em ver o país assumir cada vez mais posição de destaque a nível mundial. Isto foi ainda mais fortalecido com a entrada do país no BRICs, um bloco geopolítico voltado a atuação conjunta dos países membros, diminuindo a dependência destes em relação ao eixo tradicional do G7 (MARINGONI, 2018; LUCENA et al, 2016).

Para além desta situação envolvendo uma geopolítica externa, também é importante citar como algumas situações internas hostis ao governo foram ganhando corpo. Durante o Governo Dilma, formou-se as Comissões da Verdade, um fórum governamental voltado a desvelar os crimes praticados pelo Regime Militar. Como trazido em Rocha (2021), o ato foi recebido como uma afronta pelos militares, que já vinham se blindando e fortalecendo com os “Ecos do Orvil”²¹⁰.

Dowbor (2017, p. 164) explica que durante a era PT, ocorreu o encontro de determinados grupos dominantes que estavam insatisfeitos com a política progressista em curso desde 2003 e estes utilizaram de diferentes mecanismos para desacreditar o Governo perante a população. Rocha (2021) comenta especificamente sobre três forças distintas que se uniram desde meados

²¹⁰ Uma referência à reportagem sobre o assunto, disponível em <https://apublica.org/2021/08/os-ecos-do-orvil-em-2021-o-livro-secreto-da-ditadura/>

da década de 2010 e são responsáveis pelo direcionamento político majoritário atualmente, sendo: os militares, a extrema direita e os evangélicos neopentecostais. O autor ainda comenta sobre a força do voto evangélico, fator extremamente relevante no contexto político, sob o manto de defender os valores da “família tradicional”. O resultado foi o golpe de Estado com o *impeachment* da Presidenta Dilma.

4.3.35 Governo Michael Temer (2016 – 2018)

O Governo Temer, ao assumir, altera, de imediato, o *slogan* do Governo, abandonando o lema *Brasil: Pátria educadora* e adotando: *Governo Federal: ordem e progresso*²¹¹ e, de forma imediata, coloca em prática o ideário já preconizado pelo Plano Uma Ponte para o Futuro, de 2015, no qual, de acordo com Cittadino (2023),

é perceptível que os preceitos neoliberais de um Estado mínimo, enxuto, com um orçamento pouco comprometido com despesas sociais, preocupado com o equilíbrio fiscal e com os interesses do mercado e da livre-concorrência são os balizadores do documento (CITTADINO, 2023).

Com sua equipe econômica formada por pessoas com atuação em bancos privados de alta lucratividade, implantou-se o Teto de Gastos, o qual limita, por vinte anos, o aumento das despesas primárias do Governo Federal à inflação do ano anterior, tendo sido instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, portanto, com plena validação pelo Congresso Nacional (CITTADINO, 2023). Há de se ressaltar que a tal emenda atinge tão somente o orçamento primário do Governo, quer seja, aquele que é voltado às despesas gerais da sociedade, como educação, saúde, previdência, segurança, meio ambiente e demais. As despesas do orçamento financeiro, aquele que é voltado a custear as ações do Governo junto à dívida pública e demais instrumentos, como *swap cambial*, ou seja, normalmente as políticas do Banco Central, estão fora do teto de gastos²¹².

²¹¹ É perceptível como a recusa de Aécio Neves em aceitar o resultado das eleições, convocando manifestações de rua àquela época, assim como o lema de ordem e progresso, do slogan do governo Temer irão influenciar o movimento Bolsonaroista, já em 2018. Novamente, atenta-se para os tempos longos, de Fernand Braudel, para compreender com mais profundidade o mundo que se apresenta aos olhos como realidade.

²¹² Nas discussões abertas sobre o tema, o orçamento primário é conhecido como sendo o “orçamento dos pobres”, ao passo que o orçamento financeiro seria o “orçamento dos ricos”, isto devido a quem ambos os orçamentos têm por beneficiários finais, em um sentido geral. Há de se ressaltar que, em 2025, o Poder Judiciário, por decisão do

Desta forma, o Teto de Gastos, por explicitamente não abordar as causas da deterioração econômica brasileira (a falta de crescimento econômico, a queda de arrecadação tributária e o pagamento de juros), foi uma opção consciente de favorecimento da elite em detrimento da sociedade brasileira. Como afirmado por Carvalho (2018, p. 115) o ajuste fiscal se daria através de cortes em despesas da educação por aluno; nos gastos da saúde por pessoa, além de cortes consideráveis em todas outras políticas públicas, incluindo aí recursos/hectare de unidade de conservação. Nas palavras de Carvalho (2018, p. 117), “a PEC 241/55²¹³ não era um plano de ajuste e, muito menos, uma agenda de crescimento. Tratava-se de um projeto de longo prazo de desmonte do Estado de bem-estar social brasileiro”.

Por sua vez, Cittadino (2023), comentando sobre o Teto de Gastos, afirma que

Sem a possibilidade de reajustes reais, levando em consideração apenas o critério da correção da inflação, depreende-se que a PEC dos gastos é um claro indicativo de que o Estado brasileiro não só abdica da responsabilidade de investir em áreas estratégicas para o desenvolvimento do país, abrindo mão do seu papel de indutor do crescimento econômico, como acena para o abandono da sua obrigação de prover as mais básicas necessidades e demandas da sociedade (CITTADINO, 2023).

As consequências do Teto de Gastos estão muito além de apenas cortes de gastos imediatos. Tome-se a previdência como exemplo, que, pelo envelhecimento natural da população, apresenta despesas crescentes. Porém, se existe um teto de gastos, ou se faz reformas da previdência ou se tira recursos de outras áreas para cobrir as despesas previdenciárias. Para além disto, todas as agendas sociais que vinham ganhando espaço, a exemplo daquelas afetas à direitos de minorias, políticas de gênero e juventude, tiveram de ser diminuídas ou extintas, em nome da austeridade fiscal e da necessária redução do Estado (CARVALHO, 2018, p. 119).

Dada as relações entre taxas de emprego e inflação (via consumo) e, estando o Brasil desde 2015 em alto desemprego, houve tendência de redução da inflação, que também foi influenciada por fatores como queda do preço do dólar, redução da participação da influência dos preços administrados (combustíveis, eletricidade, outros) e diminuição de “choques de

STF, entendeu que receitas próprias (do Judiciário) não são contempladas pelo Teto de Gastos (ver notícia no site do STF - <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/receitas-proprias-do-judiciario-nao-entram-no-teto-de-gastos-do-arcabouco-fiscal-decide-stf/>).

²¹³ A PEC 241/55 foi aprovada dando origem a Emenda Constitucional 95/2016 (Teto de Gastos).

oferta” (devido a melhores condições de produção de alimentos, a exemplo de crise hídrica controlada). Entretanto, o Governo Temer divulgou amplamente tais resultados como sendo advindos das políticas implantadas em seu governo (CARVALHO, 2018, p. 124).

A baixa demanda gerada pelo alto desemprego, juntamente com a política de austeridade fiscal do Teto de Gastos, resultou em queda sucessiva da taxa Selic, atingindo um patamar de 6,5% a.a. Paralelamente, dado o cenário de menor atratividade para investidores estrangeiros, houve fuga de capitais do país, resultando em alta do dólar que, entretanto, não levou a aumento inflacionário, dado o baixo nível de demanda.

Para o ano de 2017, portanto, um ano após o golpe de Estado, o governo utilizou de determinada criatividade visando aquecimento da economia frente ao alto desemprego, permitindo o saque das contas inativas do FGTS, resultando em um tímido, mas efetivo crescimento do PIB naquele ano, após dois anos de queda sucessiva neste parâmetro. Por outro lado, uma supersafra de soja no período trouxe melhor resultado para o PIB, fator este não relacionado às políticas públicas trazidas pelo governo, mas sim por condições externas, dado a não existência de uma crise hídrica no ano anterior (CARVALHO, 2020, p. 26).

Para dar sequência ao Plano da Ponte para o futuro, Temer implantou, com o apoio do Congresso e Judiciário, uma série de reformas, principalmente a reforma trabalhista. Souto Maior (2020) comenta que as alterações são tão profundas para a sociedade que, de fato, migra-se de um *WellFare State* para um *WorkFare State*. Por sua vez, Santos e Junior (2023) detalham as principais alterações trazidas pela reforma trabalhista. Cita-se a extinção dos sindicatos, flexibilização na carga horária, ampliação de terceirizações, prevalência dos acordos individuais sobre os coletivos, dentre outros. O tema das terceirizações acabou evoluindo para o tema das “pejotizações”.

Como afirma Souto Maior (2025), a entrada no universo trabalhista da chamada Pejotização pode ser um cavalo de Tróia para o próprio Estado. A pejotização é a total burla dos direitos trabalhistas, está muito além da terceirização. Através dela, o possível empregado abre uma empresa, um CNPJ e sua relação com a empresa que o iria empregar não será mais de trabalho e sim de contrato empresarial. Uma vez que neste tipo de relação não há direitos trabalhistas, não há que se falar em férias, 13 ° salário, FGTS e demais benefícios. Também não haverá o recolhimento de uma série de impostos vitais para o Estado, a exemplo de PIS,

COFINS e outras contribuições. Com a menor arrecadação, principalmente para a previdência, será talvez o fim do Estado como se conhece.

Outra reforma trazida com o golpe foi a reforma do Ensino Médio, Lei 13.415/2017. Trata-se, na verdade, de um grande adestramento, uma formação da juventude pobre para executar tarefas simples e mecânicas, ao invés de ensinar a esta mesma juventude os hábitos da reflexão, do pensamento crítico. Trata-se de controlar a questão social e de colocar o pobre em seu lugar (MOTTA; FRIGOTTO, 2017).

No campo agrário, Temer extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que desenvolvia ações focadas no pequeno produtor rural, além de cancelar desapropriações de terras e demarcações de terra indígena e quilombolas, atendendo a reivindicações da Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA, a chamada Bancada Ruralista. Em compasso com tais atitudes, Temer nomeou um dos maiores produtores rurais do país, Blairo Maggi, Ministro da Agricultura. Da mesma forma, aprovou-se modificações na legislação de terras, com favorecimentos a aquisições por estrangeiros bem como regularização de áreas ocupadas irregularmente (ALENTEJANO, 2018).

Outra reforma que impactou fortemente a sociedade brasileira durante o Governo Temer foi a reforma do sistema eleitoral em 2017, dado que as novas regras trouxeram diversos impeditivos para a participação dos pequenos partidos, diminuindo, portanto, a diversidade ideológica. Como consequência, fortaleceu-se os grandes partidos já consolidados e associados ao *mainstream* bem como promoveu a fusão de outros. Tais fatos irão consolidar a atuação do chamado “centrão”, bloco parlamentar, de orientação conservadora, com grande influência sobre questões políticas, que inclui, por exemplo, a participação decisiva tanto no *impeachment* da Presidente Dilma quanto apoio ao Governo Temer (TESTA et al, 2024; FISCH; MESQUITA, 2022).

Feitas as múltiplas reformas, nos termos acima apresentados, foi alardeado pela grande imprensa àquela época, que o Governo Temer entregou, ao final de 2018, um país com a inflação controlada, dentro da meta estipulada pelo Governo, com um modesto crescimento do PIB e com um déficit fiscal decrescente. Porém, Cittadino (2023), ao analisar determinadas variáveis econômicas, contrapõe totalmente os resultados alardeados pela mídia. Para a autora, mesmo com as severas restrições orçamentárias, os resultados do Governo Temer foram abaixo

do esperado, com menores valores para PIB, aumento de desemprego e de precarização das condições de trabalho bem como manutenção/aumento do déficit do Governo, capitaneado, principalmente, pelo pagamento de juros da dívida.

4.3.36 Governo Bolsonaro (2019 – 2022)

Devido à herança de alto desemprego oriunda do Governo Temer, o Governo Bolsonaro inicia 2019 com inflação em queda, abaixo de 5%. Buscando estimular a economia, a taxa Selic foi reduzida, finalizando em 4,50% ao final de 2019. Entretanto, durante o primeiro ano do Governo, o PIB teve baixo crescimento, de apenas 1,2%, inferior, portanto, ao último Governo, mantendo, com este quadro, um alto grau de desemprego (GREMAUD et al, 2025, p. 986).

O Governo eleito possuía agenda com forte viés liberal, onde a agenda do então candidato a presidente, Jair Bolsonaro, capitaneada pelo (super) Ministro da Economia²¹⁴, Paulo Guedes, previa uma série de reformas de cunho fiscal, a exemplo da reforma da previdência. No discurso, buscava-se limitar o crescimento de tal despesa, separar e reduzir a assistência social e fazer a convergência dos regimes geral (população) e estatutário (servidores). Buscava-se ainda realizar a privatização do sistema, fazendo a transição para o regime de capitalização, administrado por gestores privados (CARNEIRO, 2019).

Da mesma forma, a agenda ultraliberal do novo governo propunha a independência do Banco Central, novas políticas relacionadas ao salário-mínimo, maior liberalização da economia e foco em recursos externos como mecanismo de financiamento. A agenda ainda previa amplas privatizações e concessões diversas²¹⁵, o que acentuaria a tendência de longa data de reduzir ou cortar os investimentos públicos²¹⁶. Entretanto, toda esta agenda foi impactada pela crise sanitária do COVID 19, que, em março de 2020, impunha uma nova realidade socioeconômica para a humanidade, incluindo aí a sociedade brasileira. Como resposta, o

²¹⁴ Durante o Governo Bolsonaro as pastas da Fazenda, Planejamento, Trabalho, Indústria e Comércio Exterior foram agrupadas no Ministério da Economia, sob comanda de Paulo Guedes, cuja formação liberal é fortemente influenciada pela doutrina neoliberal da Escola de Chicago, onde o ministro teve parte de sua formação.

²¹⁵ Incluindo neste rol as Unidades de Conservação, principalmente através das concessões de uso público.

²¹⁶ Principalmente desde o Governo FHC e a imposição dos superávits como instrumento central para a estabilidade econômica do país. Como já discutido, dentre outras consequências diretas desta desindustrialização, o país veio a sofrer com a crise energética de 2001, onde a falta de investimentos foi um dos fatores críticos.

Governo teve de recorrer a endividamento público e investir em políticas sociais, situações opostas ao que se propunha realizar (CARVALHO, 2020).

Durante o período da pandemia, uma série de ações do âmbito da política econômica foram tomadas, a exemplo de adiantamentos de pagamentos de benefícios (a exemplo de 13º salário), adiamento de recebimento de receitas (a exemplo da cobrança de determinados impostos); liberação de verbas específicas (FGTS). Da mesma forma, houve flexibilização na atuação do Banco Central para controle da liquidez do sistema (via Operações Compromissadas²¹⁷).

Do ponto de vista monetário, visando aumentar a liquidez do sistema e circulação da moeda na sociedade, buscando estimular o consumo e assim o crescimento do PIB por esta via, deu-se continuidade ao ciclo de queda da Taxa Selic (na tentativa de baratear o crédito na “praça”) bem como possibilitou-se a compra de títulos com menor liquidez das entidades financeiras e mesmo foram concedidas linhas de crédito específicas para pequenas empresas, sob determinadas condições, a exemplo de manter a folha de pagamento por determinado tempo. Houve também a concessão de benefícios com o pagamento de um auxílio emergencial, que contou para sua efetividade com as estratégias já desenvolvidas anteriormente de cadastro das pessoas em diferentes programas (Bolsa Família, BPC²¹⁸, outros), além de sistemas estruturados em diversas agências espalhadas pelo país (CARVALHO, 2020, p. 26; 36; 38; 40).

Dado o alto número de mortes ocorridas no país (mais de 700 mil) devido à uma resposta tardia e equivocada à pandemia por parte do Governo Federal, ampliou-se o debate sobre qual Estado se deseja construir e como financiá-lo, ou, dito de outra forma, como se gera e distribui riqueza no Brasil. Desta forma, para além de apenas cortes de despesas que em si não trazem nenhum projeto de nação, a não ser se adaptar a cada momento, com apertos cada vez mais

²¹⁷ Em 2021 as Operações Compromissadas, que eram negociadas com títulos da Dívida Pública, passaram por modificações legislativas, sendo transformadas nos Depósitos Voluntários Remunerados, com remuneração direta e impactando menos na dívida pública (ver Nota do Banco Central sobre o assunto, disponível em <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17473/nota>).

²¹⁸ BPC – Benefício de Prestação Continuada. Trata-se de um benefício social, no valor de um salário-mínimo mensal, concedido a determinado público (idosos e portadores de deficiências), cuja renda por pessoa do grupo familiar seja igual ou inferior a ¼ do salário-mínimo. Para saber mais, consultar < <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>>.

severos, os debates tiveram o êxito de elencar novas possibilidades tanto de raciocínio quanto de alternativas. Por estas lógicas, questionava-se a isenção de tributos sobre fortunas, lucros e dividendos, bens de grande valor (jatinhos e iates). Da mesma forma, apresentavam-se estudos sobre o quanto os valores em isenções fiscais e outros benefícios tributários poderiam auxiliar tanto na mitigação dos déficits fiscais do governo ou mesmo na necessária retomada de investimentos públicos nas mais diversas áreas (CARVALHO, 2020, p. 75).

As despesas aumentadas com a pandemia fizeram aumentar o déficit público, que passou de 1% do PIB em 2019 para 9% do PIB em 2020, fazendo a dívida bruta alcançar 89% do PIB naquele ano (2020). Por outro lado, houve queda substancial na inflação, que chegou a 2%, o que trouxe a taxa Selic para este mesmo patamar (2%), o mais baixo da história já registrado. Apenas com a retomada das atividades, já em 2021, é que houve um crescimento do PIB, alcançando 5% naquele ano, puxados, principalmente, pelo setor de serviços. A agricultura, que tinha apresentado crescimento em 2020, teve retração em 2021 por motivos de estiagem. Ademais, o crescimento da economia permitiu uma certa regressão da taxa de desemprego, que em 2021 tinha alcançado 15% (GREMAULD et al, 2025, p. 1004).

O Governo Bolsonaro entrega, ao final de 2022, uma taxa de crescimento do PIB de 2,9%, porém com inflação ascendente, o que se refletiu em aumentos sucessivos da taxa Selic, que, ao final do ano, estava em 13,75%. Parte da inflação foi puxada pela guerra da Ucrânia, iniciada em fevereiro de 2022, com reflexos nos preços de petróleo e fertilizantes, o que demonstra novamente como fatores ocorridos em outras partes do mundo refletem nas condições de vida da população brasileira (GREMAULD et al, 2025, p. 1005-1006).

Ao longo dos anos do Governo Bolsonaro, ocorreu uma intensa militarização das instituições públicas, com militares ocupando diversos cargos da alta direção. Resultou desta integração uma das formas encontradas pelo Governo para obter o apoio do Congresso Nacional, que se deu com a criação do Chamado Orçamento Secreto, proposto por membro das Forças Armadas²¹⁹, onde determinados parlamentares chegaram a manejar mais de R\$36 bilhões do orçamento federal sem que mecanismos de transparência fossem aplicados.

²¹⁹ <https://noticias.uol.com.br/colunas/reinaldo-azevedo/2021/05/18/general-ramos-assinou-projeto-do-orcamento-secreto-do-governo-bolsonaro.htm>

Oliveira et al (2023) demonstram como o orçamento secreto na verdade se operou mediante uma rede de nepotismo e de poder entre famílias políticas. Os autores entendem que com a prática das emendas impositivas e, em especial do orçamento secreto, deixou-se de ter um presidencialismo de coalizão e passou-se a praticar um parlamento de espoliação. Para os autores,

o “orçamento secreto” insere-se numa prática em que há a captura de um volume significativo de recursos, por parte do parlamento, que espolia o poder executivo da sua função estabelecida constitucionalmente. Em poucas palavras: o parlamento atua de forma tal que realiza, na prática, a espoliação dos recursos daquele que teria a função constitucional de executá-lo. O executivo torna-se, com o orçamento secreto, refém do legislativo. O legislativo passa a executar, ao tempo que destina para suas bases sem nenhuma forma de controle ou fiscalização dos recursos captados e destinados pela emenda do relator (OLIVEIRA et al, 2023).

No contexto das Emendas Parlamentares, em 2019 foram aprovadas duas Emendas Constitucionais que vieram a trazer ainda mais poder do Congresso Nacional sobre a destinação das mesmas. A EC 100/2019 tornou obrigatórias as Emendas de Bancada de Parlamentares dos Estados e DF, em montante de 1% da Receita Corrente Líquida do ano anterior. Já a EC 105/2009 trouxe para o arcabouço jurídico um tipo de emenda: as transferências especiais, pelas quais o repasse dos recursos para os outros entes federados (Estados e Municípios) é feito de forma automática, sem a necessidade de celebração de convênios ou atos similares. Pelo fato de não haver finalidade específica, os entes beneficiados podem escolher livremente onde aplicar o recurso. Pela facilidade da transação, ficou conhecida como “Emenda Pix”.

Por fim, em 2022 foi aprovada a Emenda Constitucional 126/2022, que aumentou o teto das emendas individuais, que passou a ser de 2% da Receita Correntes Líquida do ano anterior, sendo dividida entre as emendas de Deputados (1,55%) e emendas de Senadores (0,45%).

4.3.37 Governo Lula (2023 – 2026)

De acordo com Oreiro (2025), a análise de determinados indicadores econômicos do Governo Lula, até a metade do terceiro ano de seu mandato, indicam melhorias com relação ao Governo Bolsonaro, apresentando taxas de o dobro do crescimento do PIB; taxas de desemprego praticamente da metade do governo anterior e taxas de inflação sistematicamente abaixo do período do bolsonarismo. Um dos problemas enfrentados pelo Governo Lula tem

sido a elevada taxa Selic, esta definida e mantida pelo Presidente do Banco Central, que desde o Governo Bolsonaro, passou a ser independente do Poder Executivo.

Porém, de acordo com Oreiro (2025), deve-se estar atento a vieses políticos que possivelmente possam estar interferindo no comportamento da Selic. O autor cita como exemplo o fato de pressões climáticas terem interferido em preços de alimentos e bebidas, encarecendo-os e, portanto, tais elevações de preços não estariam relacionadas a um aumento do consumo por si só.

Da mesma forma, Quadros (2025) demonstra que no primeiro biênio do Governo Lula (período compreendido entre 2023 e 2024), houve aumento da renda média familiar e significativa retração da pobreza extrema. Por sua vez, o autor destaca algumas “amarras” para o projeto do governo, com grande resistência do Poder Legislativo bem como a política de juros praticada pelo Banco Central. Neste caso, Quadros compara o montante da despesa com pagamento de juros ao final de 2024 (R\$950 bilhões) com os gastos da saúde (R\$216 bilhões) e Educação (R\$111 bilhões), demonstrando como e para quem o governo, na prática, distribui sua riqueza.

4.4 Analisando a formação socioeconômica brasileira no contexto do ICMBio

4.4.1 A participação essencial do Brasil nos quatro Ciclos Sistêmicos de Acumulação

Dado os recortes históricos da formação da sociedade brasileira acima expostos, uma das discussões possíveis de se fazer diz respeito à qual projeto de nação sempre esteve à frente nos mais diversos momentos da história do país. Isto necessariamente estará refletido no modelo das Instituições públicas, mesmo no ICMBio e em suas práticas de gestão, como naquelas voltadas ao turismo.

É importante destacar, desde já, que como visto, em qualquer um dos quatro ciclos sistêmicos de acumulação, desde o século XV, o Brasil teve um papel chave para cada uma das nações hegemônicas que liderou o processo. Reforça-se a afirmação: o papel do Brasil foi crucial para que cada uma das quatro nações hegemônicas pudesse alçar a tal condição. Isto não ocorreu de forma generalizada, com todas outras nações, pois, como se discutirá brevemente abaixo, o Brasil foi essencial para criar determinadas condições no comércio exterior.

Isto ocorreu com os Genoveses ao participar do processo de expansão marítima, descobrimento e a pilhagem dos recursos naturais do país diretamente para o comércio europeu, situação em que houve extermínio geral de nações indígenas e devastação ambiental. Posteriormente, com o ciclo da cana-de-açúcar, a Holanda foi extremamente beneficiada, seja participando ainda no ciclo genovês como o agente que beneficiava e distribuía o produto na Europa, seja posteriormente, onde os Holandeses ocuparam diretamente áreas no Nordeste, onde aprenderam todo o manejo da cultura, implantando a cana-de-açúcar nas Antilhas, gerando riquezas que permitiram a Amsterdã, junto a outras atividades, ganhar o *status* de centro financeiro mundial. Época marcada, inclusive, por continuidade da guerra aos indígenas e aumento considerável da atividade escravista.

Mais à frente, a Inglaterra foi extremamente beneficiada com os acordos comerciais celebrados com Portugal, a exemplo de, com o impedimento do surgimento da indústria manufatureira, se tornarem um grande centro consumidor dos produtos industrializados fabricados pelos ingleses. Ademais, o ouro brasileiro teve impacto crucial para o estabelecimento e fortalecimento da Revolução Industrial ocorrida na Inglaterra, que contou também com fartos suprimentos de algodão brasileiros produzidos mediante mão de obra

escrava. Por fim, o ciclo estadunidense, assim como o inglês, também forçando uma desindustrialização brasileira que tanto evita concorrência quanto gera mercado consumidor, bem como também garantindo acesso privilegiado a produtos primários essenciais, têm parte de seu sucesso enquanto nação hegemônica atribuído ao papel exercido pelo Brasil.

Desta forma, é importante esclarecer que as diversas nações desenvolvem relacionamentos entre si, porém, de formas assimétricas, envolvendo países que detém maiores poderes de direcionamento econômico e político dos demais (Centros) e países que ficam sujeitos aos países centrais (periferias)²²⁰. No contexto da transição do século XVIII para o XIX, tal divisão dos países em centros e periferias já envolvia sua forma de produção em países mais industrializados (centrais) e aqueles exportadoras de produtos primários (periferias).

Tem-se, portanto, que o Brasil foi peça-chave do capitalismo desde seu surgimento até o presente momento, porém, sempre em posição de periferia no sistema mundo, cujo papel fica relegado a dar suporte para os mecanismos de acumulação do capital dos países centrais e semiperiféricos. Sendo exportador de produtos primários e, exercendo isto de uma forma concentrada em uma ou poucas matérias primas, o país sempre ficou à mercê das oscilações de mercado, situação em que ciclos de alta de preços se sucediam a ciclos de baixas, o que impactava diretamente no funcionamento da economia nacional, com reflexos diretos nas capacidades administrativas do Estado. Tal foi a situação com todos os ciclos econômicos do Brasil Colônia (cana-de-açúcar, algodão), bem como Império e República Velha e Nova (Café, borracha) até recentemente, com as *commodities* (a exemplo de minério e soja).

Lisboa (2020), citando os estudos de Delfim Netto sobre a economia cafeeira, traz para o debate o fato de que a centralização em um único produto, ao invés de buscar trazer diversificação ao sistema produtor brasileiro, foi tanto uma das causas do fracasso desta política bem como também será mais para frente na história, uma herança de pensamento que dominará o cenário político econômico brasileiro, ao tornar/manter o país um eterno exportador de matérias primas, renunciando a seu projeto industrial, tema que é debatido na literatura como a Doença Holandesa ou a maldição dos recursos naturais.

²²⁰ Utilizando aqui da teoria da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL sobre o assunto, da década de 60 e citada na obra de Celso Furtado. O conceito chega a ser utilizado por Arrighi em sua obra (p. 10), sendo objeto de discussão na atualidade, conforme debates na literatura científica.

As tentativas de industrialização do país sempre esbarraram em dificuldades, seja com o tratado de Methuem, quando, ainda colônia de Portugal, foi impedido de iniciar sua fase manufatureira, ou na fase Império e primeiras décadas da República devido ao foco na exportação do café. Com a mudança no projeto de nação com a Revolução de 1930, inicia-se um Estado Desenvolvimentista, com uma aposta na industrialização de base, principalmente entre os anos 50 e 80. Já na década de 90, sob os acordos do Consenso de Washington acerca de quebra de monopólios e abertura ao comércio exterior, passou-se a desindustrializar o país, com as privatizações e mesmo desinvestimentos na área (MEDEIROS, 2017).

O resultado desta jornada, para os anos de 1900 a 2010, demonstra uma média do PIB em 4,9% para o período, ocorrendo certa paralisia econômica entre 1980 e 2000. Já a década de 2010 é a pior em termos de crescimento de PIB das últimas 12 décadas, com média de 1,39% ano, levando alguns autores a declarar que nos últimos 40 anos ocorreram duas décadas perdidas, podendo chegar a três, devido ao longo tempo necessário para vencer a crise instaurada em meados de 2010 (ALBUQUERQUE, 2011; CARVALHO, 2018).

4.4.2 Os últimos 30 anos e os resultados da política econômica do Plano Real e do Tripé Macroeconômico (1995 – 2025)

Medeiros (2017) analisa a formação do Estado Desenvolvimentista no Brasil formado no pós-guerra se baseava em um Tripé caracterizado por políticas macroeconômicas expansivas, protecionismo e uma política de incentivo industrial tecnológico. Porém, já ao longo dos anos 80, em um contexto de hiperinflação e recessão da economia, tal modelo passa por dificuldades e será substituído por outro modelo desenvolvimentista, baseado na abertura ao mercado internacional, financeirização da economia e especialização exportadora – *commodities*, dentro da lógica de um Padrão Liberal Periférico (FILGUEIRAS, 2018).

Como foi visto no histórico apresentado, a partir de 1995, o Brasil consolidou a estabilização monetária via Plano Real através de estratégias de câmbio fixo, o que trouxe diversos problemas pelo alto custo envolvido. Após a crise de 1999, e sob um ataque especulativo, o país adotou o Tripé Macroeconômico (Metas de Inflação, Câmbio Flutuante e Superávit Primário). Embora tenha garantido o controle inflacionário imediato, o modelo trouxe problemas estruturais para o país que ainda no presente (2025) são responsáveis pelo

desempenho ruim da economia, não sendo capaz de sustentar ciclos de desenvolvimento de longo prazo (SERRANO et al, 2023). De acordo com Nassif (2015), o tripé gerou uma trindade perversa: o uso da taxa Selic como única âncora para choques de oferta resultou em juros reais persistentemente elevados, o que causou a apreciação crônica do câmbio real. Esse cenário, segundo o autor, inibiu o investimento e acelerou a desindustrialização brasileira.

Ao analisar a transição entre os governos FHC e do PT, Filgueiras (2018) argumenta que houve uma continuidade estratégica na macroeconomia. Apesar da mudança de discurso político, a manutenção do Padrão Liberal Periférico acirrou aspectos como a dependência tecnológica do exterior bem como financeira também, com grande transferência de renda para fora do país, maior concentração de renda, precarização de relações do trabalho aumento das desigualdades sociais e maior apropriação do público pelo privado.

A falha em reformar o tripé e a adoção de políticas contraditórias culminaram na crise da década de 2010. Oreiro (2017) diagnostica que o fracasso da política econômica nesse período deveu-se à perda de eficiência dos instrumentos tradicionais. O autor sustenta que a rigidez do tripé, somada à queda do investimento público, levou o Brasil a uma "armadilha de baixo crescimento", onde a política fiscal tornou-se incapaz de reagir de forma anticíclica sem gerar instabilidade financeira.

O balanço desde 1995 revela que, se o tripé macroeconômico trouxe estabilidade de preços, ele falhou em entregar dinamismo produtivo, uma vez que a média de crescimento do PIB para os últimos 30 anos foi de 2,5% o que, confrontado com o tamanho da população e sua taxa de crescimento anual de média 1,67%, demonstram uma baixa capacidade do Estado em atender sua população (HADDAD, 2022, p. 34). Em um contexto internacional que analisou a economia dos países de 2001 a 2019, dividindo-os em quatro grupos de desempenho do crescimento do PIB *per capita* no período (1 - alto crescimento/acima de 100%; 2 – médio-alto crescimento/entre 50 a 100%; 3 – médio-baixo crescimento/entre 26 a 50% e 4 – baixo crescimento/abaixo de 26%), o Brasil aparece como último do terceiro grupo, com 26,3%. Nas palavras do autor: “É isso, menos um pouquinho e estaríamos “comemorando” o melhor desempenho entre os países de pior desempenho em termos de crescimento” (ELLERY, 2020).

A leitura integrada das obras dos autores citados indica que a dependência excessiva do setor financeiro e das commodities, resultou em três décadas de baixo crescimento e redução da relevância industrial do Brasil.

Tendo por base os estudos de Nassif (2015), Medeiros (2017), Oreiro (2017), Filgueiras (2018), Carneiro (2002) e Serrano et al (2023), a política econômica desde 1995 não deve ser lida apenas como uma escolha técnica, mas como a consolidação de um bloco de poder dominado pelo capital financeiro. Há uma certa "continuidade estratégica" do Padrão Liberal Periférico, pois, embora o governo Lula tenha ampliado o mercado de consumo interno e as políticas sociais, ele não rompeu com a lógica do tripé macroeconômico herdada dos anos 1990. Entende-se que o fracasso da estratégia, que manteve um baixo crescimento da economia (média de 2,5%) em promover o crescimento reside na forma como o tripé macroeconômico reafirma o processo de financeirização da economia:

- Taxa de Juros como Imã: A manutenção de juros reais muito acima da média internacional serviu para atrair fluxos de capital e garantir a rolagem da dívida pública, mas drenou o orçamento da União, trazendo descontrole nas contas públicas;
- Efeito na Indústria: Esse processo gerou a valorização da moeda nacional, tornando as exportações industriais menos competitivas e incentivando a importação de bens de consumo. O resultado foi a substituição da produção nacional pelo comércio de importados (desindustrialização);
- Elevação do desemprego devido ao encolhimento das cadeias produtivas afetadas pelas importações;
- Predominância do Rentismo: Investidores privados, em vez de arriscarem capital em infraestrutura ou tecnologia, encontraram nos títulos da dívida pública um refúgio seguro e altamente rentável;
- Aumento da participação do capital estrangeiro no capital doméstico.
- Impedimento do crescimento econômico e da capacidade de gerar empregos.

4.4.3 Buscando alguns porquês da situação econômica do país nos últimos tempos

Carneiro (2002) demonstra que o Brasil trocou de problemas nas últimas décadas, ao substituir os mecanismos que levaram a hiperinflação das décadas de 80/90 para mecanismos que levam a uma instabilidade econômica provocada pela excessiva flutuação da taxa de câmbio. Como país emergente e endividado, o Brasil não consegue atrair capital de longo prazo e sofre com os efeitos da volatilidade do capital de curto prazo e seus reflexos sobre o aumento da dívida pública.

4.4.4 Resultado primário do Governo Federal

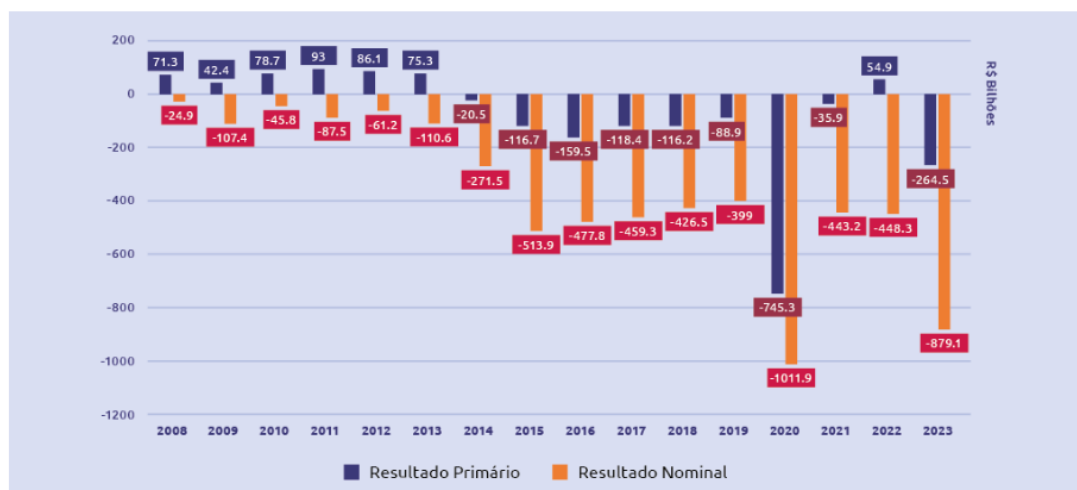
Como visto no histórico, o tripé macroeconômico adotado para guiar a economia brasileira exige a realização de superávits para garantir o pagamento dos encargos da dívida pública (juros e títulos vencidos), fato que exigiu sacrifícios da sociedade em áreas básicas como saúde, educação e até meio ambiente, dentre outras, realizados pelos cortes orçamentários junto das instituições. O superávit ocorre quando o resultado primário do Governo Federal é positivo, ou seja, o montante das receitas supera o das despesas. Na situação inversa, em que as despesas são maiores do que as receitas, o resultado primário do governo fica negativo, exigindo, portanto, endividamento para “fechar as contas”.

O resultado primário do Governo tem tido um comportamento deficitário desde a crise de 2014, com um suposto superavit em 2022 (gráfico 14)²²¹. Em 2023 o déficit primário do governo federal ficou em R\$264 bilhões, caindo para R\$47,6 bilhões em 2024 e R\$45,5 bilhões em 2025 (BCB, 2025a; BCB, 2025b). O suposto superávit de 2022 ocorreu por manobras fiscais do Governo Bolsonaro ao passar dívidas daquele ano para o posterior, sendo isto devido à PEC dos Precatórios (R\$141,7 bi) e o aumento do valor do benefício do Bolsa-Família de R\$400 para R\$600 como medida eleitoreira (R\$40 bilhões), afora o próprio déficit que tinha sido comunicado ao Congresso em comunicação oficial (R\$60 bi)²²².

²²¹ O resultado nominal inclui os gastos com a dívida.

²²² Existem inúmeras reportagens na mídia abordando o assunto como aqui exposto, como a sugestão a seguir:<
<https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/04/teto-de-gastos-foi-furado-cinco-vezes-no-governo-bolsonaro-veja-a-lista.ghtml>>.

Gráfico 14 - Resultado primário e nominal do Governo Federal ao longo do tempo.



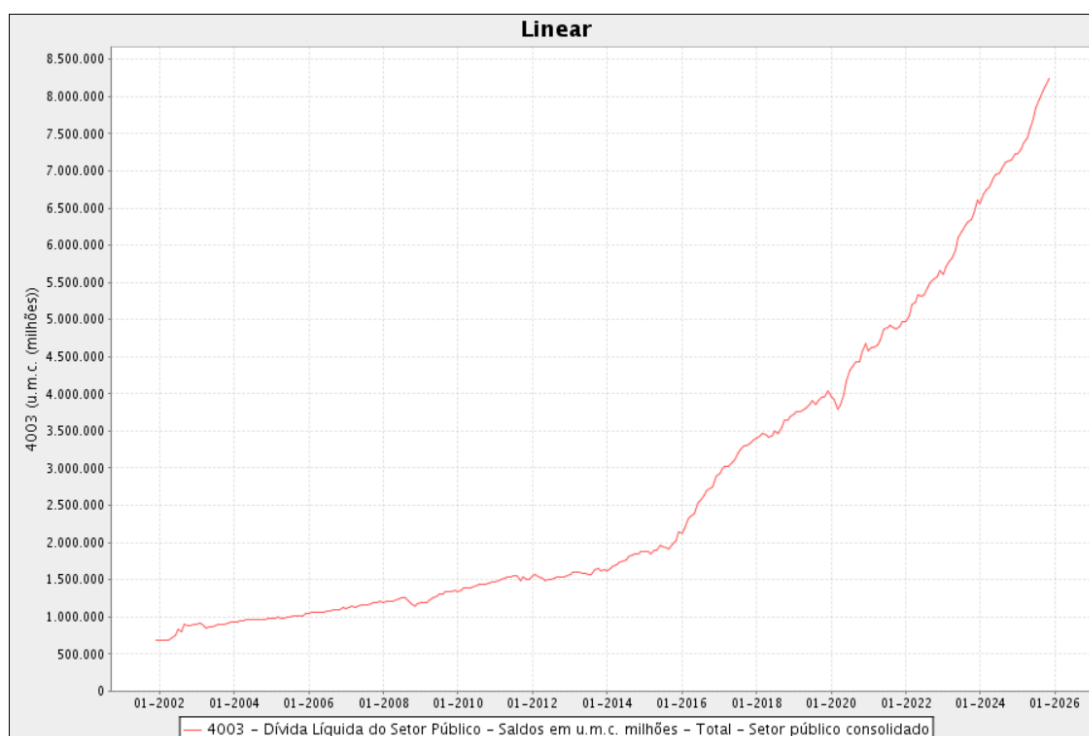
Fonte: Retirado de TCU/Fatos Fiscais (2024)²²³.

4.4.5 Dívida Pública e juros associados

O comportamento da Dívida Pública tem acelerado nos últimos anos, principalmente devido às altas taxas de juros praticadas, o que gera um ciclo vicioso: juros elevados aumentam exponencialmente a dívida que exige juros altos para atrair investidores, que aumenta exponencialmente a dívida. E todo este processo exige redirecionar recursos de diversas áreas (como a que poderia ser direcionada ao ICMBio) para o pagamento do “sistema da dívida” (gráfico 15).

²²³ Disponível em: < https://sites.tcu.gov.br/fatos-fiscais/resultado_fiscal.html >.

Gráfico 15 - Comportamento histórico da Dívida Pública.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos em Banco Central²²⁴.

A análise do gráfico 15 demonstra que a dívida (que já tinha aumentado 10 vezes no governo FHC), foi mantida em relativa estabilidade ao longo do governo PT, devido ao fato deste ter dado continuidade ao tripé macroeconômico, com a geração de superávits direcionando recursos para o sistema da dívida. Com a crise de 2014 e o aumento da taxa de juros, associado aos déficits primários e necessidade de mais financiamento, a dívida adquiriu um comportamento ascendente. Após a independência do Banco Central, em 2021 e as sucessivas elevações da taxa de juros (SELIC), alcançando 15% (gráfico 16), a curva foi ainda mais acentuada, alcançando, ao final de 2025, valor próximo de **R\$9 trilhões**.

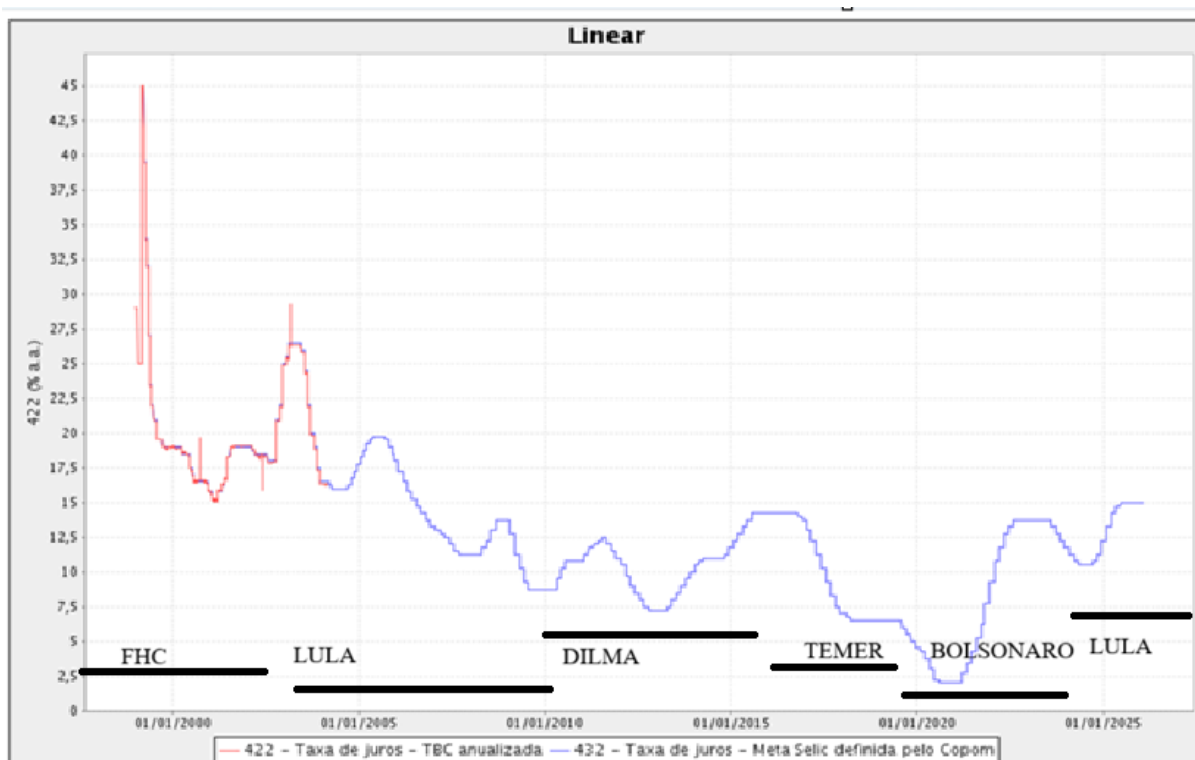
Por sua vez, para melhor compreender a causa do aumento exponencial da Dívida Pública, faz-se necessário analisar o comportamento da taxa SELIC no tempo (gráfico 16).

224

Disponível em: <
<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>.

em:<

Gráfico 16 - Comportamento da taxa de juros (SELIC) ao longo do tempo.

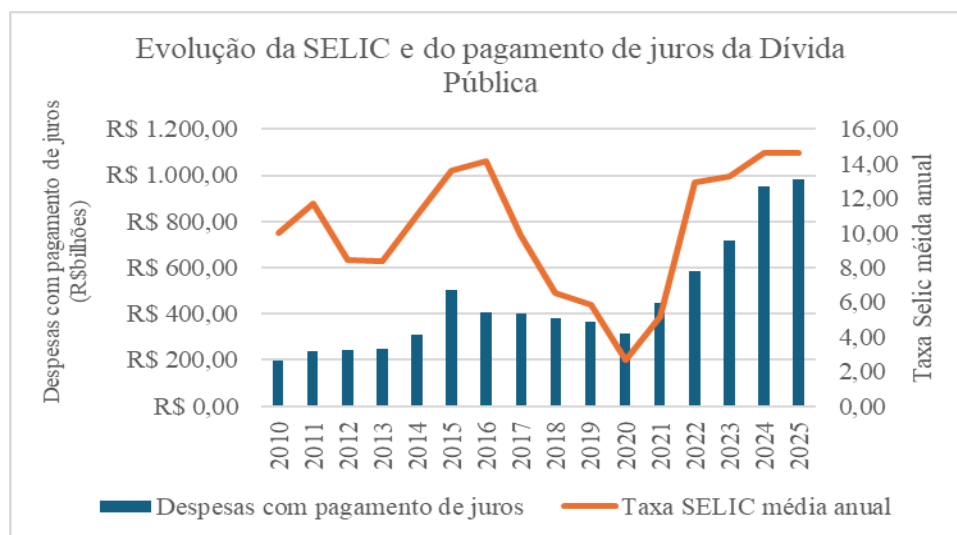


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos em Banco Central (Séries Históricas).

A análise do gráfico 16 demonstra as altas taxas SELIC praticadas durante governo FHC (chegou a mais de 45%), com tendência de queda nos governos PT (onde o *boom* de *commodities* influenciou muito). Com crise de 2014 eleva-se as taxas de juros até 14,5%. Durante o governo Temer e anos iniciais do governo Bolsonaro, o alto índice de desemprego influenciou na queda da inflação, o que possibilitou ao Banco Central reduzir a taxa de juros para incentivar a economia. Entretanto, com o aumento da Dívida e dos déficits primários, fatores que impactam na confiança do país honrar com os pagamentos e, sob o risco de fuga de capitais devido a situação fiscal do país, o Banco Central (independente) passa a elevar a taxa de juros (para reter ou atrair investidores), que atinge o patamar de 15% em 2025.

Para compreender melhor a relação entre a taxa Selic e sua influência no pagamento de juros, elaborou-se um gráfico contendo estas duas informações de forma conjunta nos últimos 15 anos (gráfico 17):

Gráfico 17 - Evolução da Taxa SELIC e dos valores com pagamento de juros da Dívida nos últimos 15 anos.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados obtidos em Banco Central²²⁵.

A análise do gráfico 17 demonstra que em 2010, as despesas com pagamento de juros da Dívida eram de aproximados R\$195 bilhões/ano, com uma SELIC média de 10% a.a., o que imprimia um ritmo de crescimento à altura destes juros. Devido a isto, já em 2013, o pagamento dos juros alcança R\$240 bilhões, porém, com uma SELIC menor (8%), o que irá diminuir a taxa de crescimento do valor principal da Dívida. Entretanto, com o aumento da SELIC em 2014 e 2015, quando alcança uma média de 15% a.a., a taxa de crescimento do principal acelera, o que faz o valor do pagamento de juros dobrar de 2013 para 2015, quando alcança R\$500 bilhões. Com a redução da SELIC a partir de 2017, até alcançar o menor valor da série, em 2020 (2,6%), a taxa de crescimento do principal da Dívida decai a ponto de o pagamento de

²²⁵ Para o cálculo da Taxa Selic anual, utilizou-se a base de dados contida no documento “Taxa de juros básicas – Histórico”, disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Para cada ano, fez-se a média simples dos valores apresentados no documento. Já com relação aos valores pagos com os juros da Dívida, utilizou-se dos dados contidos no documento “Estatísticas Fiscais / Notas para Imprensa”, relativo a cada ano. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/historicofiscais?ano=2025>. Foram consultados os documentos das seguintes datas: 31/01/2011; 31/01/2012; 27/12/2013; 31/01/2014; 30/01/2015; 29/01/2016; 31/01/2017; 31/01/2018; 31/01/2019; 31/01/2020; 29/01/2021; 31/01/2022; 30/01/2023; 07/02/2024/ 31/01/2025; 31/12/2025.

juros também decrescer (em 2020 pagou-se R\$312 bilhões). Entretanto, com a rápida ascensão da taxa SELIC a partir de 2021, chegando a 15% em 2025, o pagamento de juros aumentou exponencialmente, até alcançar praticamente 1 trilhão em 2025, refletindo também em um aumento do principal da Dívida, conforme visto no gráfico 15.

Cabe destacar que o Brasil adotou uma visão do tripé macroeconômico que destoa de diversas outras nações do mundo que também conduzem suas economias sob as orientações do Novo Consenso na Macroeconomia, a exemplo dos prazos de um ano para aferição do período de inflação, dentre outros aspectos. Em comparação internacional sob a taxa de inflação dos países em duas décadas de aplicação dos princípios do NCM, o Brasil teve um desempenho muito pior do que a média dos países da OCDE, situação em que a taxa média para o período do Brasil foi de 5.95% contra uma média de 2,22% dos demais países analisados (SERRANO et al, 2023). Ainda assim, o país é o que possui uma das mais altas taxas de juros do mundo, estando muito acima de seus pares da América Latina e mesmo dos BRICs (RODRIGUEZ, 2024)

É de grande relevância ressaltar que a elevação de um ponto percentual na taxa SELIC correspondia, em novembro de 2025 a R\$61,7 bilhões (BCB, 2025b)²²⁶. Dito de outra forma, se o Banco Central decidisse abaixar a SELIC de 15% para 14%, haveria aí uma economia de mais de R\$60 bilhões que deixariam de serem pagos como juros. Portanto, em uma reunião do COPOM, instância na qual se decide sobre a taxa SELIC, tal situação deve estar bem clara para os oito diretores e o presidente do Banco Central, dado que alterar a SELIC em um ponto percentual diz respeito a mais verba do que várias áreas finalísticas do Governo terão em um ano, como no caso do MMA, cujo orçamento em 2025 foi de R\$4,2 bilhões (BRASIL, 2025²²⁷). Portanto, abaixar um ponto da Selic pode corresponder a aproximados 15 anos de orçamento do MMA inteiro, incluindo IBAMA, ICMBio e outras entidades.

Percebe-se, pelas análises acima, que buscar reduzir a Taxa Selic é crucial para economia, dado que se fala da economia da ordem de bilhões por ano. Para se ter uma base de comparação, as despesas com pagamento de juros no valor de R\$981,9 bilhões, em 2025,

²²⁶ Ver também a discussão feita em Brenck (2025).

²²⁷ A previsão das receitas totais da União é de R\$5,8 trilhões, conforme art. 1º da de acordo com a LOA 2025. Em seu anexo II, página 13, consta o valor para o MMA de R\$4.230.059.934.

correspondem a 7,77% do PIB (BCB, 2025b). Este valor é idêntico à contribuição do turismo para o PIB do Brasil em 2025 (PANROTAS, 2025; WTTC, 2025). Logo, comparativamente, é como se todo o recurso gerado pelo turismo no Brasil, em 2025, fosse direcionado para pagar apenas os juros da Dívida.

Entretanto, o Banco Central (independente), só irá proceder a ciclos de queda caso determinados indicadores macroeconômicos sinalizarem para uma melhora na capacidade de pagamento das dívidas assumidas, a exemplo de sair de uma situação de déficit primário e passar a gerar superávits. Ou seja, reduz-se os juros pois o país passa a demonstra capacidade para honrar com seus compromissos, não sendo necessário “premiar” investidores com apetite ao risco.

Esta discussão é extremamente válida para a gestão de UCs, dado que o próprio ICMBio tem tido financiamentos de diversas ações via emissão de títulos da Dívida voltados exclusivamente para este fim. Isto porque como as despesas governamentais têm sido maiores que as receitas, desde 2014, o governo necessita pegar empréstimos para conseguir realizar suas demandas, a exemplo de ações de fiscalização ou manejo das UCs, onde cita-se em específico as operações de Manejo Integrado do Fogo (BRASIL, 2024b, p. 29 e 37).

Neste sentido, desde 2023, o Governo tem emitido Títulos Soberanos Sustentáveis, que são direcionados a investidores interessados em finanças sustentáveis. Em 2024, o Tesouro Nacional emitiu uma segunda remessa destes títulos no valor de US\$2 bilhões, cuja taxa de retorno para o investidor é de 6,375% a. a., com vencimento em janeiro de 2032. Tal ação registrou demanda robusta, superando em mais de duas vezes o valor da oferta, com diversas propostas superiores a US\$100 milhões (BRASIL, 2024c).

Logo, determinadas ações cruciais para a gestão das UCs federais têm ocorrido financiadas por investidores que (ainda) confiam na capacidade de pagamento do país. O problema desta lógica reside no fato de o Brasil, possuidor de um orçamento próximo de R\$6 trilhões, ter de recorrer a tais empréstimos para fazer acontecer as políticas públicas, dado que tem recorrentemente entrado em déficit primário. Eis que um debate mais profundo se faz necessário, iniciando com o seguinte questionamento:

4.4.6 Como o Brasil gera e distribui riqueza

Para buscar respostas a pergunta acima, cabe lembrar que parte da discussão já foi realizada no histórico apresentado, a exemplo dos comentários de Carvalho (2018) sobre como as decisões políticas (principalmente oriundas do Congresso Nacional) ocorridas durante a gestão da Presidenta Dilma impactaram no déficit público, a exemplo de menor arrecadação de receitas com isenções fiscais concedidas à “agenda FIESP” e aumento das despesas com emendas parlamentares, momento em que houve o primeiro déficit primário do governo desde o Plano Real.

Outra explicação relacionada às decisões econômicas relativas à destinação orçamentária também já veio à tona com o debate acima sobre os pagamentos do sistema da dívida que vêm aumentando, situação em que se retira recursos de outras áreas para garantir tal ação. Este mecanismo de direcionamento prioritário das verbas para os encargos da dívida pública é denominado, na Lei Complementar nº. 200/2023, que institui o Novo Arcabouço Fiscal, substituindo o antigo Teto de Gastos, como “regime fiscal sustentável”, conforme consta no seu art. 1º, § 1º e § 2º:

§ 1º O disposto nesta Lei Complementar:

I - aplica-se às receitas primárias e às despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União;

§ 2º A política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas. (BRASIL, 2023).

A Lei Complementar 200/2023 cita, ainda no art. 1º, que a Lei da Responsabilidade Fiscal deve ser plenamente observada. No âmbito das discussões desta tese, é pertinente trazer a percepção de Benayon e Rezende (2006) sobre o assunto:

Ao fazer aprovar a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, dita de Responsabilidade Fiscal (LRF), os concentradores financeiros já controlavam o sistema político. Já não tinham necessidade de meios ocultos para obter instrumentos legais de seu interesse. No § 1º do art. 17, a LRF dispõe que os atos que criarem ou aumentarem despesas continuadas deverão ser objeto de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. Requer também seja demonstrada a origem dos recursos para seu custeio. Mas, no § 6º **isenta dessas exigências “as despesas destinadas ao serviço**

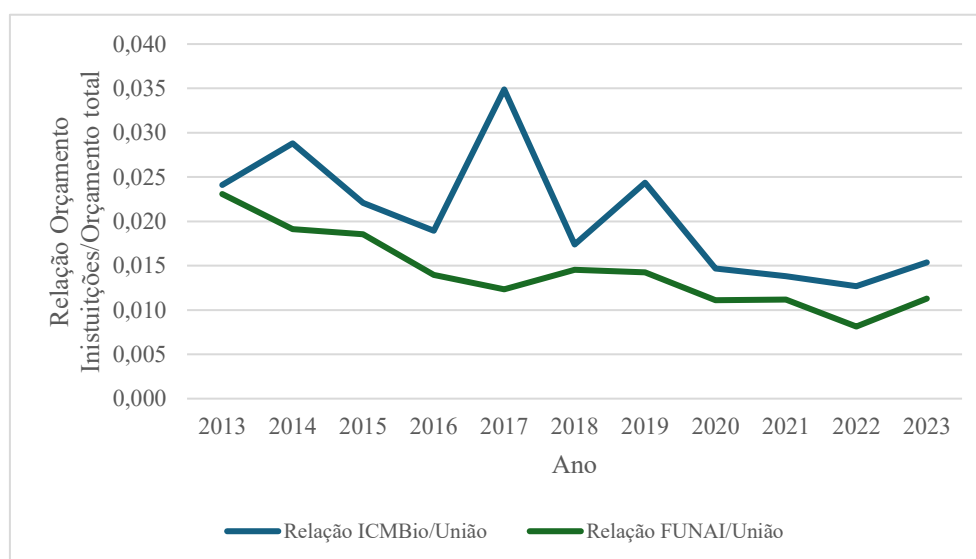
da dívida e ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.”, com a segunda isenção alardeada por esses interesses como a vilã do processo (BENAYON; REZENDE, 2006, p.15).

A questão que já surge para debate é o fato de que o Brasil, com um orçamento de R\$5,8 trilhões/ano, poderia estar investindo muito mais nas políticas públicas que atendam aos fundamentos e objetivos fundamentais da República. Porém, como visto acima, a política fiscal, ancorada no Novo Consenso da Macroeconomia, que não é uma verdade inquestionável e com variações no seu modo de execução em diversos países que, diferente do Brasil, não praticam taxas de juros elevadíssimas e ainda assim mantém uma inflação muito mais baixa do que a do nosso país bem como também são melhores classificados no quesito PIB per capita, redireciona todo o sistema econômico para atender a sustentabilidade da dívida (e não a sustentabilidade da vida).

É este redirecionamento financeiro que explica, em grande parte, por que o ICMBio está tendo uma participação no orçamento da União cada vez menor apesar de seu desafio institucional ser cada vez maior e apesar do PIB brasileiro estar crescendo, pouco, mas aumentando ano após ano (o que significa maior arrecadação por parte do governo e, logo, maior orçamento a cada ano). Como trazido nas reflexões de Casara (2024), vai se estrangido as políticas públicas voltadas ao comum, de forma a sobrar recursos voltados ao privado ou mesmo para justificar a entrada deste onde antes era o Estado. E esta lógica vale para diversas outras instituições.

Veja-se o caso da FUNAI, que, à semelhança do ICMBio, também lida com a gestão de áreas naturais protegidas, no caso, as terras indígenas, que juntas somam cerca de 14% do território nacional (ISA, 2024). Entretanto, também esta instituição está tendo, ao longo do tempo, um decaimento de sua participação no orçamento geral da União (gráfico 18):

Gráfico 18 - Participação da FUNAI (e ICMBio) no orçamento da União na última década.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos em SIOP.

A análise do gráfico 18 traz uma informação importante: nos últimos dez anos, o ICMBio teve uma participação média de 0,021%²²⁸ no orçamento geral da União, ao passo que a FUNAI teve uma média de 0,014%. Portanto, as duas instituições juntas perfazem um total de 0,035% do orçamento geral da União, para gerir 25% do território nacional (parte terrestre). Dito de outra forma: os decisores políticos e seu círculo de influenciadores (os anéis burocráticos), destinam 0,03% do orçamento de R\$5 trilhões para duas instituições que gerem ¼ das terras do país.

As áreas protegidas a nível federal, no país, possuem um orçamento de ordem tão insignificante, que não há como fazer comparações gráficas com outras políticas do governo, a exemplo dos *swaps* cambiais (na casa de centenas de bilhões de reais) ou pagamento de juros da dívida (na casa de R\$1 trilhão). Perante estas ordens de grandeza, em um gráfico, os orçamentos da FUNAI e ICMBio sequer apareceriam. E a disparidade de valores é tão grande que nem mesmo a logaritmização dos valores mudaria este cenário.

²²⁸ Conforme visto no gráfico 2.

Porém, a base da sociedade brasileira reside nestas áreas naturais protegidas. É delas que vem a influência para formação das chuvas que permite o ciclo da água acontecer em diversas regiões. É com esta água que se faz a energia, os alimentos, que possibilita a sociedade se dinamizar. Além da água, são inúmeras as contribuições da natureza para as pessoas²²⁹, a exemplo de regulação do clima, polinização e demais.

Para entender por que o “regime fiscal sustentável” necessita redirecionar recursos de diversas políticas fins que, em si fazem o país acontecer, para o sistema da dívida, faz-se necessário iniciar um debate acerca de escolhas orçamentárias. A motivação, no caso desta tese, é jogar luzes no debate sobre os porquês de a capacidade orçamentária da gestão das Unidades de Conservação estar constrangida a um mínimo de sobrevivência desde sua origem (0,02% do orçamento da União, com tendência de diminuição) e ainda necessitar de empréstimos de investidores diversos.

Apesar de ser um tema de boa aderência aos debates desta tese, decidiu-se, pela profundidade do tema, apresentar apenas uma pequena parte destas possibilidades de análise, deixando em aberto para futuras pesquisas relacionadas a como se dá a obtenção de receitas e realização de despesas pelo governo. O recorte feito, dado que são muitas variáveis que caberiam em análises orçamentárias, focou em mecanismos associados a volumes de grande relevância, os quais vieram de certa empiria deste pesquisador com o tema, o qual já analisa algum tempo tais abordagens. Destaca-se o movimento da práxis pedagógica de Paulo Freire, como vem sendo realizado desde o início, ao buscar fazer do tema gerador (da pesquisa) a âncora para debater outros temas geradores no intuito de apreender com maior acuidade a realidade vivida. Portanto, faz-se necessário considerar, para além da discussão sobre a dívida pública e o pagamento de juros, outras abordagens, a exemplo de:

4.4.7 Arrecadação: como se gera a riqueza - Justiça Fiscal

Os governos eleitos a partir de 1990 buscaram implantar o Estado Gerencial de viés neoliberal, que vinha sendo ensaiado desde o Presidente Collor. Desta forma, além de continuar

²²⁹ Como já abordado, o IPBES passou a denominar os serviços ecossistêmicos como contribuições da natureza para as pessoas, de forma a não soar tão utilitarista. Ver Rodrigues (2023)

com os cortes em políticas públicas diversas (foco naquelas voltadas ao social, mas também no ambiental, dentre outras áreas), o Governo FHC procedeu a um verdadeiro redirecionamento da economia. Primeiramente, praticou-se o Noam Chomsky denomina transferência do fardo de sustentar a sociedade”, passando este dos mais ricos para os pobres (CHOMSKY, 2017). No Brasil, isto se deu com a reversão no modelo de financiamento do Estado, com múltiplas reformas na política fiscal, a exemplo de:

- isenção da incidência do Imposto de Renda sobre lucros e dividendos distribuídos;
- diminuição da alíquota do IRPJ;
- retirada do teto constitucional da limitação da cobrança de juros a 12% a. a. (a partir de então, o céu é o limite); dentre outras medidas que favoreciam o empresariado.

Por outro lado, dada a perda de arrecadação com os mecanismos citados:

- promoveu a reforma da previdência;
- desvinculou o salário-mínimo dos benefícios sociais,
- congelou a tabela de correção da incidência do Imposto de Renda sobre a faixa inferior, resultando disto na diminuição progressiva dos valores que estariam isentos (que até antes dessa manobra equivalia a oito salários-mínimos);
- desvinculou a obrigatoriedade de Receitas da União que teriam destino certo (saúde, previdência, educação) para finalidades de ajustes fiscais, com a criação do instrumento Desvinculação de Receitas da União – DRU (MIRANDA, 2019);

Há uma constatação na literatura especializada sobre este tema de que o modelo de arrecadação brasileiro é do tipo regressivo, com maior parte dos impostos advindos do consumo e não da renda, como países mais desenvolvidos praticam, o que afasta de uma concepção de justiça fiscal (HORTA, 2018; SANTOS, 2023; OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO, 2025).

Um exemplo pedagógico de como grupos influentes buscam retirar sua carga de contribuição ao Estado (ao mesmo tempo em que buscam benesses deste) se dá com o Imposto Territorial Rural – ITR. Em 2018, toda a arrecadação nacional deste imposto não chegou a

R\$1,5 bi. ao passo que, apenas o IPTU da cidade de São Paulo foi responsável pelo recolhimento de impostos no valor de R\$9,8 bi (INSTITUTO ESCOLHAS, 2019). Como afirmado, trata-se da força da elite agrária em se abster de financiar o país, que ainda é beneficiada por outros mecanismos de isenção tributária, abaixo descrito, que implicam em perdas para outros entes estatais, o que prejudica o modelo federalista adotada pela Constituição Federal.

No caso, fala-se da Lei Kandir (Lei Complementar 87/1996), que, visando aumentar as exportações para favorecer a balança comercial e assim sustentar a lógica do Plano Real, exonerou toda a cadeia de exportação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS. Tal fato levou a perdas bilionárias de arrecadação para os Estados, dado que o ICMS é o principal imposto de arrecadação destes entes, levando a reflexos inclusive nos municípios (CRUZ; BATISTA JUNIOR, 2019). Analisando as situações acima, percebe-se que uma grande empresa agroexportadora não paga o ICMS de toda a cadeia produtiva, paga um Imposto Territorial Rural que é irrisório, tem facilidades para enviar o lucro para o exterior e, no caso de distribuir tal lucro entre os acionistas na forma de dividendos, é isenta do Imposto de Renda. Há ainda os inúmeros benefícios relacionados à programas subsidiados pelo governo, como o plano safra, isenção em aplicações financeiras (LCA), e a lista continua...

Outra forma de mexer na fórmula do orçamento, no caso, na parte das receitas, isto é, de quem financia ou é liberado de financiar o Estado, se dá com os chamados Gastos Tributários – GT, termo associado a isenções fiscais ou desoneração, sendo o mecanismo pelo qual os governos renunciam o recolhimento de impostos e contribuições. Nos últimos anos, os gastos tributários da União avançaram de 3,5 para 5% do PIB, sendo estimados em R\$587 bilhões para o ano de 2025. As discussões sobre GT envolvem não só a dimensão do que se deixou de arrecadar, mas outras a exemplo do impacto destas políticas no crescimento de diversas atividades e geração de empregos e mesmo desenvolvimento de tecnologias e exigem esforços para definições, monitoramento e avaliação. São exemplos de GT as despesas não arrecadas com isenção de lucros e dividendos distribuídos; o SIMPLES Nacional, deduções do Imposto de Renda, Zona Franca de Manaus, desonerações da folha de pagamento de pessoal das empresas, dentre inúmeros outros (PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, 2018; UNAFISCO, 2023; CALVET, 2025; IEDI, 2025);

Da mesma forma que os gastos tributários implicam em menor arrecadação pelo Governo, também o afrouxamento²³⁰ de regras relacionados à sonegação de impostos é outra via pela qual as receitas do país tendem a diminuir, e muito. A nível federal, a sonegação é calculada em mais de R\$2 trilhões, ao passo que a nível Estadual ultrapassa R\$1 trilhão. Estudos demonstram ocorrerem os chamados devedores costumazes, que utilizam de estratégias de contabilidade criativa e redirecionam as verbas que seriam utilizadas no pagamento de impostos para outros fins, até serem chamados a regularizar a situação em programas de refinanciamento (Refis) com vários benefícios.

Portanto, trata-se de uma atitude planejada e realizada por grandes empresas que, ao reterem o pagamento de tais tributos obrigatórios, utilizam esta verba em aplicações financeiras que visam o retorno aos acionistas na forma de lucro ou dividendo distribuído, isento de Imposto de Renda. Não raro, empresas sonegadoras são beneficiadas pelos governos com isenções tributárias²³¹, situação em que se dá ao Brasil o status de “paraíso fiscal” para determinados setores (REZENDE, 2015; FENAFISCO, 2021).

4.4.8 Despesas: como se distribui a riqueza gerada

Dentre várias análises possíveis de serem realizadas sobre gastos tributários, destaca-se as Emendas parlamentares – EP. Em 2024 houve a aprovação da destinação de R\$44,6 bilhões do orçamento federal para que os parlamentares, individualmente ou coletivamente (bancadas/comissões) dessem destinação a esta verba pública, sendo que cada deputado teve à

²³⁰ Os sucessivos Programas de Refinanciamento – Refis, são uma das maneiras de realizar tal afrouxamento, pois as empresas ficam esperando a melhor oferta do governo para regularizar, o que muitas vezes se caracteriza como perdão das multas, não cobrança de juros e até abatimento no valor principal, enquanto o recurso que não foi pago foi utilizado em aplicações financeiras. Outro modo de afrouxar as regras é criar menores condições de fiscalização, ao retirar capacidades institucionais das instituições responsáveis. Sobre isto, ver matérias diversas disponíveis na internet, a exemplo de: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental_cap01.pdf.

²³¹ A exemplo da reportagem que aborda o caso do Estado de São Paulo, disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/devedores-icms-beneficio-fiscal-sp>.

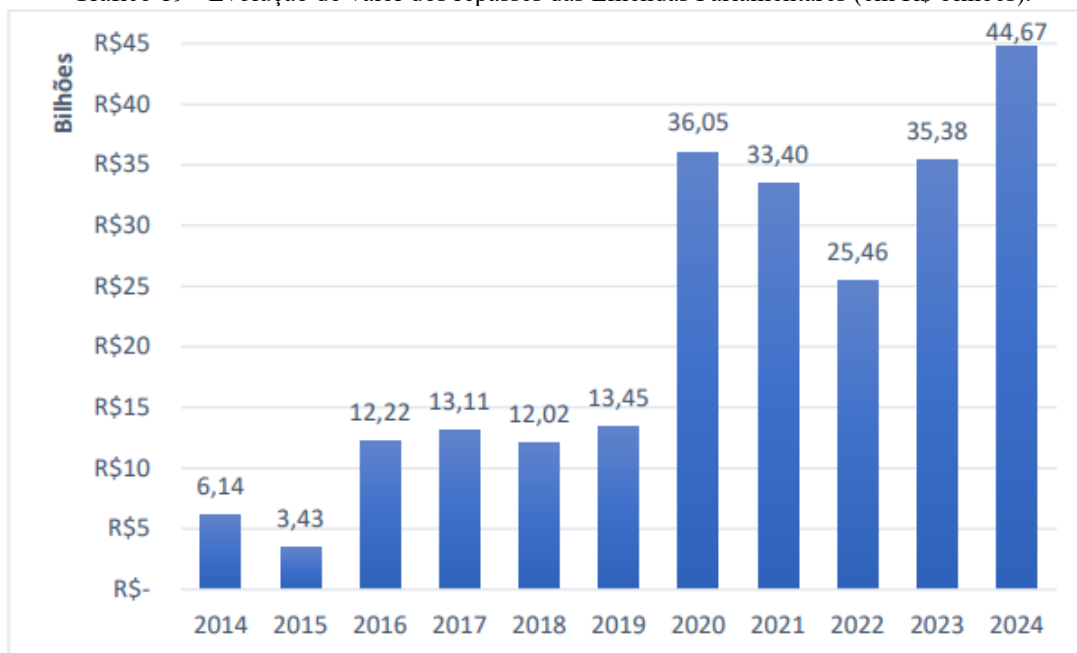
sua disposição R\$37 ²³²milhões²³³ e cada senador R\$69 milhões. Como foi visto no histórico, desde 2015 o Congresso Nacional tem ditado as regras de quanto se destina e como e quando o Governo Federal deve realizar os repasses orçamentários para os congressistas, via os vários tipos de Emendas Parlamentares. Segundo pesquisadores da área, tal modelo destoa fortemente de vários outros países, sendo considerado atípico. Destaque para o “orçamento secreto”, um tipo de Emenda Parlamentar (de relator) por onde operou-se quantias bilionárias do orçamento federal sem nenhum mecanismo de transparência (NETO, 2023; ASSIS, 2020; OLIVEIRA et al, 2023; TOLLINI; MENDES, 2024).

De forma geral, a quantia destinada as EP vêm aumentando exponencialmente desde 2015, com o maior volume ocorrendo durante o Governo Bolsonaro, demonstrando um aumento de aproximados 1000% entre 2014/2015 e 2024 (gráfico 19).

²³² Sobre isto, recomenda-se a leitura da reportagem indicada, onde poderá ser percebido que apenas dois senadores da República movimentaram, pelo orçamento secreto, mais do que todo o orçamento do ICMBio no mesmo ano (no valor de R\$800 milhões). Ver reportagem em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/os-vips-do-orcamento-secreto-conheca-perfil-dos-parlamentares-com-maior-poder-de-indicacao>

²³³ Considerando os dados de 2023, isto significa dizer que apenas um Deputado (dos 513) e apenas um Senador (dos 81), juntos, tiveram um direcionamento das verbas públicas, do que toda a ação de fiscalização do ICMBio naquele ano. Junta-se a isto o fato de que as despesas do ICMBio devem ser exaustivamente comprovadas, passando por inúmeros instrumentos de controle, ao passo que as emendas parlamentares são conhecidas por seus mecanismos de baixa ou nula transparência.

Gráfico 19 - Evolução do valor dos repasses das Emendas Parlamentares (em R\$ bilhões).



Fonte: Retirado de Resende e Pires (2024, p. 9).

4.4.9 - Situação de despesas nos outros Poderes:

Judiciário: as despesas em 2024 somaram R\$132 bilhões, com 80% desta verba direcionada para pagamento de pessoal. Diversos mecanismos são criados rotineiramente para beneficiar o pagamento de magistrados, que tornam a profissão uma das mais bem remuneradas no país, a exemplo da licença compensatória que custou aos cofres públicos o montante de R\$819 milhões em 2024²³⁴ (CARAZZA, 2024; CNJ, 2024; TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2024).

Legislativo: O Congresso Brasileiro é o segundo mais caro do mundo, ficando atrás, em termos de despesa, apenas para o dos Estados Unidos. As despesas com o Legislativo Federal são da ordem de R\$15 bilhões/ano. Parlamentares usufruem de uma série de benefícios. Cada gabinete parlamentar funciona como uma pequena empresa, uma vez que cada deputado pode

²³⁴ Ou seja, apenas um “penduricalho” do judiciário custou ao Governo mais do que o orçamento anual do ICMBio em 2023 (R\$803 milhões).

contratar até 25 trabalhadores, tendo uma verba de R\$133 mil mensais para custear esta folha de pagamento (CASADO et al, 2025).

Ademais, outra questão merecedora de debate é como os principais fóruns nos quais se decidem quantias bilionárias são compostos, a exemplo do Banco Central e do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF, sempre privilegiando a participação daquelas pessoas cujas ideologias são formatadas numa visão pró-mercado (NEVES, 2024; PERISSINOTTO et al, 2017). Destaca-se que, no caso, trata-se de quantias envolvendo bilhões de reais a cada caso, a exemplo do que ocorreu quando se desfez a alteração na composição da entidade, por Bolsonaro, que tornava, na prática, as decisões de fórum favoráveis para o grande empresariado²³⁵.

Os temas acima abordados demonstram que a situação do país se encontrar em déficit primário, há dez anos, é devida a escolhas orçamentárias deliberadamente praticadas, que tanto suprimem receitas da União como também utilizam verbas para fins que não atendem à *res pública*. Acaso uma revisão mínima destes instrumentos citados fosse praticada, a exemplo de se redirecionar apenas 10% de tais situações para o Tesouro Nacional, teria-se, facilmente, a geração de robustos superávits.

De forma geral, o que se tem buscado destacar é o debate acerca das escolhas realizadas em sociedade, acerca das políticas públicas, que podem levar tanto a aumento da desigualdade social quanto na redução desta, situação em que as discussões sobre Justiça Fiscal ganham espaço (NEVES, 2025). Entende-se, portanto, que não há como se falar sobre a relação Turismo e Unidades de Conservação sem a consideração do debate sobre justiça fiscal. Logo, dentro de uma lógica de atuar na filosofia da práxis, parte-se para mais um questionamento:

²³⁵ Conferir reportagem sobre o assunto: CARVALHO, Marielle; BIKEL, Diane; VALENTE, Fernanda. PGFN evita perdas de R\$727 bilhões para União; R\$321 bilhões só no CARF. Reportagem publicada no site JOTA, em 19/03/2025. Disponível em< <https://www.jota.info/tributos/pgfn-evita-perdas-de-r-727-bilhoes-para-uniao-r-321-bilhoes-so-no-carf>>. Acesso em jul. 2025.

4.4.10 O que as análises relativas à formação socioeconômica do país comunicam sobre qual é o projeto de Nação que se tem historicamente no Brasil

Para além do viés puramente econômico que inicialmente se poderia pensar sobre as análises acima realizadas, a questão está em se perguntar qual é o projeto de nação por trás de tais práticas, ou, mais precisamente, quais valores sociais estão por trás de tais escolhas econômicas. Desta forma, toda a lógica acima pode ser compreendida a partir dos projetos de nação a que sempre o país foi submetido. Entretanto, é necessário saber ler o que o espaço está a comunicar sobre isto, o que torna propício, mais uma vez, utilizar das ferramentas metodológicas propostas nesta tese.

Em uma, primeira tentativa de responder o que se vê ao olhar para o espaço, teria-se uma visão caótica, acaso não se buscasse se precaver e utilizar um método geográfico. Nesta situação, a análise dos diversos mecanismos e instituições analisados, se não vistos sob algo que auxilie na percepção de sua organização, possivelmente levaria o observador a se perder em tantas variáveis e até mesmo acreditar que nada disto possui importância para discutir a atuação do ICMBio nas UCs sob influência do turismo.

Mas, é exatamente a escolha pela geografia que faz a inversão da percepção acima: expostos os fatos, não há como discutir a forma como se pratica ecoturismo em áreas protegidas sem ter uma mínima noção das forças que realmente estão moldando o mundo e o país. Pensa-se ter esclarecido como, pela ótica financeira, a organização espacial está a comunicar que existe uma grande orquestração a nível político e econômico de concentração de riqueza e poder, tema extensivamente trabalhador por Noam Chomsky (2017, 2018).

Em uma análise Miltoniana, as estruturas (financeiras, neste caso) denotam os processos e vice-versa: toda a engenharia social construída e corporificada nas diversas políticas públicas apontam para uma cooptação da riqueza da nação pelos interesses privados de poucos. Miltonicamente também pode-se verificar que a forma das políticas públicas denota sua função: drenar recursos públicos em benefícios de poucos. Qualquer dos exemplos analisados demonstra isto: dos “penduricalhos” do Judiciário às desonerações fiscais de empresas; dos juros elevados ao crescimento a qualquer custo para supostamente aumentar o PIB e garantir o regime sustentável da dívida.

Da mesma forma, uma análise dos elementos fixos, aqui representados por todo o sistema financeiro demonstram as direções dos fluxos e vice-versa: o sistema de objetos vai sendo moldado pelo sistema de ações: tudo vai sendo conformado para garantir a fluidez dos recursos para os grandes detentores do capital. E, para que toda esta tecnosfera a favor do capital se instale, é necessário a criação de uma psicosfera alinhada ao discurso da necessidade de austeridade fiscal. O discurso é de que as contas públicas não fecham e por isso cortes têm de ser realizados, para o bem da sociedade. O que fica subentendido, é que tal orquestração é para o bem de determinadas sociedades anônimas – S/A.

Isto também responde em parte a relação binomial tempo-espço, onde as diversas rugosidades explícitas como o SELIC, o § 1º do art. 17 da Lei da Responsabilidade Fiscal, a alínea b do parágrafo 3º do art. 166 da Constituição Federal estão ali como testemunhos das contribuições do passado para a conformação do presente, indicando também as tendências cada vez mais cristalizadas para o futuro. A própria estrutura do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF, mantida há mais de um século, é a pura constatação das técnicas de manipulação. Os mecanismos de escolha dos diretores e presidentes do Banco Central também auxiliam na compreensão de como espaços sociais de tomada de decisão são ocupados, de onde quantias bilionárias serão decididas pelo pequeno grupo seletivo de pessoas com determinado perfil profissional. Os processos internos destas duas instituições demonstram cabalmente qual projeto de sociedade se está construindo, ou seja, como se molda a estrutura social, um dos componentes do espaço (geográfico).

Neves (2024) destaca em sua análise de tentar responder como o CARF se mantém há mais de cem anos sob a influência das lideranças empresariais²³⁶, traz, na “Teoria das Elites”, parte das respostas. De forma resumida, trata esta teoria de demonstrar como, mesmo nas democracias modernas, os interesses dos mais ricos se associa ao Estado e passa a comandar o mesmo, controlando o resto da sociedade. Entretanto, para manter tal estrutura de dominação, para Neves, há de se considerar

²³⁶ O autor comenta que o modelo de atuação do CARF no Brasil é único no mundo.

a face invisível do poder, que consiste na “capacidade de grupos da elite de controlar ou manipular valores sociais e políticos (isso é, “mobilizar vieses”), impedindo que temas potencialmente perigosos para seus interesses e perspectivas sejam objeto de discussão e deliberação pública” (NEVES, 2024).

A discussão acima se alinha ao pensamento de Noam Chomsky, especificamente sobre os princípios elencados pelo autor que geram concentração de poder e riqueza na sociedade. Para Chomsky, a grande questão da democracia reside em quanto poder se distribui na sociedade. Segundo o autor, o “mercado”, para seu regular funcionamento, trabalha com a hipótese de que a democracia é admissível, desde que o controle dos negócios esteja fora do alcance das decisões populares, o que exige uma cidadania despolitizada e uma democracia contida (Chomsky, 2018, p. 11).

Em continuidade a análise de como se dão as decisões relacionadas à geração e distribuição de riqueza no Brasil, via orçamento, faz-se também o destaque para o fato de que houve a ocupação de nichos dentro deste sistema de beneficiar as sociedades anônimas em detrimento da sociedade brasileira. Não só a ocupação de determinadas posições em instituições específicas, mas, também, a articulação fina entre estes setores, dado que toda a engenharia social atualmente em prática, necessita que haja uma coordenação desde a captação da riqueza, sua distribuição e alocação final. Assim, os representantes do grande capital, necessitam de determinados instrumentos legais que são realizados no Legislativo. Da mesma forma, necessita-se de alinhamento junto ao judiciário. E, entre o legislativo e o judiciário, uma miríade de instituições do executivo necessita ser ocupadas para garantir a ordem estabelecida.

Aqui entrariam o Banco Central, o CARF, os Tribunais de Conta e tantos outros. Notadamente, os mesmos que Carazza (2024) identificou como sendo os privilegiados do funcionalismo público e que Oliveira (2009; 2010; 2018), Oliveira et al (2017) bem como Oliveira et al (2023) relacionam às redes históricas de nepotismo de um Estado Patrimonialista que insiste em não ir embora de cena e explicam como se dá a longa duração da riqueza e do poder no Brasil.

4.4.11 E, novamente, o que tudo isto tem a ver com turismo nas UC

À semelhança da análise acima, as reflexões acerca de sonegação fiscal e valores que ultrapassam em seu conjunto, apenas para o âmbito federal, mais de R2 trilhões, onde algumas causas individuais de devedores costumazes estão na casa de centenas de bilhões, há de se trazer novamente o caso desta tese em perspectiva: há realmente uma crise, necessita-se de austeridade fiscal e as concessões de uso público nas UC são realmente necessárias? Se o Governo tivesse a meta de recuperar 10% deste valor / ano, fala-se de um incremento de R\$200 bilhões nas contas públicas, fato que geraria um superavit espetacular, de causar inveja nas outras nações.

Outra análise possível se dá para o fato de as contas públicas registrarem déficits primários recorrentes desde 2014, a exemplo do valor de R\$264 bilhões negativos em 2023, porém, apenas em desonerações fiscais deste mesmo ano o governo deixou de arrecadar mais de R\$500 bilhões e grande parte destas não tem nenhuma comprovação de trazer benefícios à sociedade (a geral, não a sociedade anônima, que se beneficia de tais práticas). Em 2024, quando o déficit primário foi de aproximados R\$47 bilhões, o Presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Ricardo Cappelli apresentou em seu *Twitter* que o “Mercado”, de certa forma representado pelas empresas beneficiadas com isenções fiscais, preocupado com cortes nas despesas públicas para manter a estabilidade fiscal, poderia ele mesmo renunciar a 10% destes benefícios, o que por si só resolveria o problema do rombo das contas públicas (ICL, 2024).

Em outro viés analítico, questiona-se onde os cortes orçamentários deveriam ser realizados visando atingir os objetivos Constitucionais Fundamentais da República Federativa Brasileira²³⁷, que, historicamente, recaem sobre políticas sociais (e ambientais). A mera

²³⁷ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

extinção de um adicional nos salários dos magistrados poderia dobrar o orçamento do ICMBio! O orçamento anual inteiro do MMA não equivale a 10% dos gastos com emendas parlamentares. Uma revisão do ITR, em bases reais (e não declaradas, como o é até o presente momento – 2025), poderia elevar substancialmente a arrecadação, mesma situação caso se resolvesse tributar novamente os juros e dividendos distribuídos na forma de lucro. Conforme fala da Ministra do Planejamento, Simone Tebet, “o problema dos gastos no Brasil não é o pobre no orçamento. São os privilégios dos ricos que precisam ser checados ponto a ponto nos gastos tributários” (apud KONCHINSKI, 2024).

A manutenção do orçamento da área ambiental em um patamar ínfimo, por décadas, desde sua origem, deve ser objeto de profunda reflexão por todos aqueles que debatem o tema turismo em Unidades de Conservação. Ter as noções acima, é iniciar a jornada na educação libertadora. É abandonar a visão dos opressores e de sua educação bancária, é ser contrário às suas definições do que podemos saber e de como isto se dará. É, geografizar, de uma forma Miltoniana, a leitura do espaço. Compreender como os diversos elementos, em interação, explicam a “realidade”. Por isso utilizar o tripé metodológico, considerando as variações de escala e tempo, bem como os saberes de cada área, de forma integrada. Ter as noções acima é rasgar os limites da realidade próxima, vislumbrar o viável inédito, mirando na consciência máxima possível. É compreender os mecanismos da democracia contida e, conscientemente, romper com esta visão de mundo. É buscar o antídoto e a cura desta cegueira, é rumar para uma alfabetização ecológica. Há de se ter, portanto, práticas libertadoras.

Acredita-se que o debate das questões acima possa auxiliar em um aprofundamento dos debates acerca de como discursos dominantes têm prejudicado na construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e ambientalmente adequada, ao mistificar toda a questão econômica, permitindo assim o direcionamento das riquezas do país para outros fins. Faz-se necessário, portanto, entender como isto ocorreu historicamente no Brasil, como resumido a seguir.

4.4.12 Breve síntese do contexto de formação da sociedade brasileira

Os resultados da eleição de 2022, que demonstram grande influência do orçamento secreto nestes pleitos, são uma prova contundente de como se dão os meandros entre famílias políticas, atuação estatal e direcionamento do orçamento público. Estudos de Oliveira (2009, 2010, 2018) demonstram estarmos diante de casos de nepotismo histórico, com poucas famílias ocupando cargos estratégicos nos três Poderes, por vezes retrocedendo a períodos coloniais e mesmo Império e República. Há casos em que tal associação entre famílias e poder se dão antes mesmo da colonização do Brasil e continuaram a partir de então em terras tupiniquins (caso dos Cavalcanti Albuquerque em Pernambuco).

Petra Costa, no documentário *Democracia em Vertigem* (2019), traz a seguinte reflexão:

Um escritor grego disse que a democracia só funciona quando os ricos se sentem ameaçados, caso contrário, a oligarquia toma o poder. De pai pra filho, de filho pra neto, de neto pra bisneto e assim sucessivamente. Somos uma república de famílias. Umas controlam a mídia, outras os bancos. Elas possuem a areia, o cimento, a pedra e o ferro. E, de vez em quando, acontece delas se cansarem da democracia, do Estado de Direito (PETRA COSTA, 2019, 1:53:38).

Neste contexto, é importante citar a importância da família patriarcal brasileira na formação social do país. Isto se deu através da difusão, na sociedade, ao longo do tempo, de valores associados a poder, hierarquia, submissão, violência, negação às diferenças de todas as ordens e demais temas subjetivos. Há de se fazer, portanto, a associação das famílias tradicionais no poder com a dimensão agrária, cujas raízes históricas de sua atuação parasitária se fazem presentes na atualidade, como rugosidades deste passado cruel de exploração socioambiental.

Logo, uma das principais características da sociedade brasileira, a imensa concentração de terras nas mãos de poucos, tem suas origens em ardilosos mecanismos de legislação elaborados por este grupo dominante de viés agrário. As consequências deste passado mostraram-se na atualidade de diversas formas, a exemplo da associação de alta concentração de terras nos locais que abrigaram as sedes das antigas capitanias hereditárias (MATTOS et al, 2012). Por sua vez, Relatório da OXFAM (2016) demonstra como a concentração de terras influi negativamente no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e na distribuição de renda. Conforme consta na página 14 do referido documento:

A análise dos dados demonstrou que os municípios com concentração fundiária inferior (80%) apresentaram, em média, maior IDH e menor concentração de renda. Ao mesmo tempo, quanto maior a concentração fundiária, menor o PIB per capita. Estes resultados alertam para uma dupla situação que estrutura um círculo vicioso: nos municípios onde a agricultura é a atividade econômica mais relevante, quanto maior a concentração fundiária, maior a concentração da renda (OXFAM, 2016).

Por outro lado, na história deste “território” que um dia veio a se chamar Brasil, nem sempre foi assim, ou seja, um único grupo dominante fractalmente, da família, à localidade e região até o Estado e suas relações internacionais. O passado nos ensina, como sempre afirma o pesquisador Eduardo Goes Neves (USP), pesquisador de longa data das antigas civilizações da Amazônia (e outras). Neves (2022, p. 86; 111; 135) demonstra que a floresta já abrigou grandes cidades que eram interligadas por monumentais estradas. Estas, por sua vez, conectavam através de um extenso sistema de trilhas, diferentes culturas, possibilitando trocas de saberes e produtos, até mesmo com comunidades andinas.

Neves (2022) ainda comenta sobre a grande diversidade de produção agrícola, diferentemente da centralização em poucas espécies produzidas em larga escala, como o é atualmente²³⁸. O manejo da floresta de uma forma seletiva para determinadas espécies cultivadas próximas aos sítios habitados (caso do açaí e castanha²³⁹) e até mesmo a produção de um solo específico - Terra preta²⁴⁰ que resiste até a atualidade são elementos típicos de como funcionavam estas culturas.

O que se tem com as reflexões de Neves é a aposta nas identidades territoriais, que, moldadas pelo longo tempo dos processos sociais, demonstram grande adaptação de culturas aos locais onde se estabeleceram por gerações. Neves demonstra que tais populações ancestrais modificaram conscientemente o ambiente, o que afasta por completo os mecanismos de determinismo ambiental. Demonstra também que a Amazônia abrigou diferentes formas de ocupação territorial, desde povos nômades até grandes assentamentos sedentários e utilizadores de técnicas de produção em larga escala. E como vários outros estudos apontam, tudo isto

²³⁸ Página 192 da obra.

²³⁹ Páginas 88 e 130;

²⁴⁰ Página 121.

conviveu em certa harmonia com a biodiversidade. A chave, portanto, estaria na diversidade de formas de relacionamento entre sociedade e meio ambiente.

Entretanto, como visto, desde a colonização, o que se faz é negar toda esta diversidade, e, historicamente, tem-se buscado implantar um modelo centralizador, uniformizante, violento, extrator e excludente. Depreende-se do fato acima de que no Brasil (e em toda América Latina), a colonização foi do tipo extratora. Diz-se isto pelo fato de que outros modelos de colonização também ocorrerem nesta época, a exemplo das colônias de povoamento, tal qual modelo implantado no que viria a ser os EUA ou Canadá.

Acemoglu e Robinson (2022) trazem explicações sobre como o modelo de colonização interfere na realidade presente das nações, principalmente nos reflexos sobre os tipos de instituições que se criam e se mantêm na sociedade. Para os autores, o tipo de instituições políticas e econômicas criadas moldam o destino das sociedades.

Desta forma, refutando o determinismo geográfico de que fatores físicos ambientais é que seriam responsáveis pelo atraso no nível de desenvolvimento de algumas sociedades, Acemoglu e Robinson defendem sua teoria, inclusive citando o Brasil, um país com riquezas diversas, mas que, devido às suas instituições excludentes, não promoveu a distribuição das riquezas nem o desenvolvimento social para a maioria da população. Neste caso, citam como o modelo de capitânicas hereditárias e mesmo os ciclos produtivos (a exemplo da cana de açúcar) tanto geraram concentração de renda e poder quanto impediram um desenvolvimento geral para a população.

De acordo com os autores, onde o modelo foi do tipo extrator, prevalecem condições de grande desigualdade social, concentração de riqueza e poder e baixo nível de democracia. Já nas colonizações de povoamento, onde os próprios povoadores tinham a intenção de fazer do novo local o seu território de vida, prevalecem condições de menor concentração de renda, maior nível de democracia.

Citando diversas fases da história do Brasil, Acemoglu e Robinson demonstram como a velha estrutura de concentração e poder foi sendo mantida, mesmo em rompimentos históricos como na Independência, depois desta para a fase da República em sua fase inicial e mesmo até a atualidade, onde, por exemplo, a grande concentração de terras em latifúndios é apenas um reflexo do tipo de mentalidade de colônia extratora. Ou seja, o ambiente institucionalizado,

dominado por uma minoria que mantém o pensamento extrator e não de formação de uma nação, são uma forte explicação de “porque as nações falham”. Para os autores, qualquer mudança neste cenário se dará apenas com uma intensa e focada participação popular nas esferas político e econômica

No contexto social histórico acima relatado, há ainda um outro aspecto, complementar ao acima discutido, que deve ser ressaltado: a percepção, trazida por Jessé de Souza, de “Como o racismo criou o Brasil” (SOUZA, 2021). De acordo com o autor, deve-se entender o racismo em sua forma complexa, onde minimamente se avalia a intrínseca relação entre classe social e raça. Porém, este é um ponto de partida, pois apenas descrever o racismo não significa compreendê-lo. É necessário buscar as causas que levam à pobreza e à exclusão social, que, em sua raiz, estão no modo capitalista. É preciso, portanto, compreender o racismo multidimensional, que visa convencer os oprimidos a aceitarem sua condição de inferioridade.

Toda a longa contextualização realizada nesta tese culmina aqui, demonstrando que o indivíduo é, na verdade, um produto social e que, historicamente, as “elites” têm se esforçado para manter as classes menos desfavorecidas longe de projetos emancipatórios. Isto está refletido no pensamento de Souza (2021), ao comentar que

existe um projeto político deliberado para impedir o reconhecimento social da classe/raça dos excluídos e marginalizados. Cada vez que um governo pretende incluir social e politicamente a classe/raça de negros e pobres marginalizados, temos, invariavelmente, um golpe de Estado para evitar que isso aconteça (SOUZA, 2021, p. 110).

O que se tem, portanto, é um racismo multidimensional que nega reconhecimento social a indivíduos e grupos sociais, ao passo que se garante as condições para usufruto, pelos grupos dominantes, das riquezas produzidas no país. O pensamento do autor sobre isto é bastante claro (Souza, 2021, p. 126):

De dezenas de milhões de brasileiros pobres e negros foi retirado a possibilidade de aprendizado do papel social do produtor disciplinado e útil. Isso é um projeto político das elites cínicas e primitivas brasileiras que nunca pôde ser contraposto e revertido pelas classes populares. Assim, em vez de desenvolver um *habitus* disciplinar que lhe permitiria se transformar tanto em cidadão quanto em produtor útil, reconhecido por todos, essa massa de pessoas é condenada à barbárie do *habitus* precário que produz o analfabeto funcional, condenado ao trabalho corporal e desqualificado e à humilhação da marginalidade social e política (SOUZA, 2021, p. 126).

Como reflete o autor, para compreender o racismo, é necessário entender o que ele destrói nas pessoas: seu núcleo moral, a necessidade básica do ser humano de ser reconhecido em sociedade. No caso do Brasil, desde a escravidão, passando pelo abandono dos libertos, posteriormente discutindo a necessidade de “branqueamento” da população nos congressos de eugenia já demonstram cabalmente a completa exclusão e acusações de inferioridade dos pobres negros e mestiços, da monarquia, ao Império e República Velha. Até mesmo as formas legais impostas para negar o acesso à terra (Lei das Terras) no período acima citado demonstram o longo processo de marginalização desta população que, desde o princípio, era vista apenas como uma engrenagem necessária ao sistema produtivo vigente.

Posteriormente, as tentativas de valorização da cultura do “pobre” (samba, futebol, feijoada) bem como melhorias sociais como a entrada da CLT, levaram a derrubadas de Governos um pouco mais inclusivos, como ocorreu com Getúlio Vargas. Sucederam-se retiradas de parques direitos conquistados, juntamente com reformas educacionais voltadas a formar o trabalhador perfeito para tarefas mecânicas. No mesmo período, era prática comum a opressão violenta de regimes ditatoriais apoiados pela “elite branca” contra os menos favorecidos, que atualmente se refletem nos números das ocorrências policiais que demonstram um foco contra o negro pobre.

A contínua retirada de direitos sociais garantidos constitucionalmente, a exemplo dos cortes em “despesas” primárias como saúde, educação, segurança, meio ambiente e o favorecimento da privatização destas áreas continuaram o processo de exclusão e condenação dos mais pobres a condições precárias, de cidadanias mutiladas, nos dizeres de Milton Santos, principalmente após os anos 90 e a entrada no Estado Neoliberal.

Após as duas primeiras décadas do século XXI, com o Governo PT realizando certas melhorias sociais e com isto trazendo um pouco mais de inclusão à sociedade e até mesmo políticas de valorização de “minorias”, vários grupos de pensamento conservador ortodoxo, como grandes empresários, militares, com apoio da grande massa eleitoral evangélica (baseada na defesa dos valores cristãos da família tradicional), levaram a derrubada do governo de centro – esquerda.

A partir do golpe de 2016 até 2022, o que se assistiu, e de certa forma ocorre, porém de forma mais branda que no período anterior, é uma tentativa muito profunda de retirar da

sociedade brasileira os valores de inclusão, reconhecimento e valorização das camadas mais pobres, invariavelmente também negras/mestiças. A reforma do Ensino Médio é a cristalização da intenção da manutenção das classes mais pobres como eternos empregados para realização de trabalhos desvalorizados, mecânicos, braçais e por que não, animalescos.

Toda esta pauta social acima descrita, pode ser melhor caracterizada pelo viés conceitual das necropolíticas, quer seja, um Estado que, ao invés de favorecer as condições para uma cidadania plena, provoca, intencionalmente, para grupos específicos, condições anti-vida Mbembe (2018). Por sua vez, há diferentes formas de necropolíticas serem postas em prática junto aos já excluídos da sociedade, situação em que se poderia falar em morte simbólica, morte subjetiva, morte social e morte biológica, segundo pensamento de Brito (2022).

Para o autor acima citado, a morte simbólica estaria representada quando da produção da inexistência do outro, situação em que o sujeito não vê no outro um ser humano assim como ele. Já a morte subjetiva está relacionada à negação de outras visões de mundo, tal como seria atos contrários à diversidade de gênero ou manifestações culturais. Por sua vez, morte social está relacionada à retirada de direitos como saúde, educação, lazer, habitação e demais, como tem ocorrido com as políticas neoliberais. Por fim, a morte biológica se expressa por várias formas, desde o homicídio direcionado às camadas mais pobres ou mesmo quando se precariza ao extremo as condições de vida da pessoa, restando a mesma apenas se enveredar por caminhos violentos.

Ao longo da história do Brasil, não é difícil perceber como a necropolítica esteve presente em diversos momentos, seja na colonização exterminando a grande diversidade de povos indígenas e sua milenar convivência harmônica com o meio ambiente; seja na escravidão, com a qual se enriqueceu as nações que atualmente são tidas como “desenvolvidas”; seja na forma de distribuição das terras, que privilegiou o latifúndio e manteve o povo em condições precárias; seja na alteração dos rumos de desenvolvimento da nação, privilegiando investimentos externos que exigiam austeridades fiscais diversas para cumprir com os pagamentos; ou mesmo através de governos abertamente violentos e perseguidores do “Inimigo interno”; seja através da diminuição da oferta de cidadania com políticas neoliberais. Em tempos recentes, o discurso de ódio e as políticas de sucateamento público em detrimento do capital tiveram consequências catastróficas, a exemplo do número de mortes pela COVID.

É com a discussão acima que se retorna à discussão sobre o par dialético turismo e Unidades de Conservação: o mesmo está favorecendo a quem? O poder do Estado, neste caso representado pelo ICMBio, está ajudando a construir que tipo de mundo? Suas escolhas gerenciais se refletem na proposta mais vantajosa, em termos de sustentabilidade em seu sentido amplo, para a administração pública, considerando a noção de valor público? E à população local, normalmente pobre e não branca, o que cabe a eles nesta atividade? Onde se costuma ver a população local nas atividades do ecoturismo? Desfrutando junto às luxuosas pousadas ou percorrendo roteiros paradisíacos ou, ao contrário, relegada às tarefas mais basais, de servir, limpar, consertar, cozinhar, vigiar? Do ponto de vista social, seria o ecoturismo praticado nas UC federais, sustentável e inclusivo ou racista e necropolítico? E o lugar de fala: a quem está se dando espaço para se posicionar e defender visões de mundo? Haveria espaço para inovação nas relações?

Pode-se, já aqui, começar a traçar o paralelo entre a formação histórica da sociedade brasileira e muitos projetos de meio ambiente e turismo, onde a população local, normalmente não pertencente a classes de maior poder econômico, é trazida a este processo para serem trabalhadores como guias (e suas longas e pesadas jornadas de trabalho), serventes, vigias e similares, a serviço de um projeto externo às suas expectativas. Mas, Paulo Freire já trazia o debate sobre participar da formação de uma sociedade mais justa e inclusiva, que deve ser alcançada por meio de uma verdadeira alfabetização, aquela que fomenta o outro a saber dizer a sua palavra, sua história, sua visão de mundo e que, para isto, é preciso praticar, em um processo dialógico, uma educação libertadora voltada a “ser mais” (FREIRE, 2013).

5 DESLIZANDO ENTRE AS ESCALAS

Ao longo da tese foram sendo trazidas à discussão diversas variáveis que influenciaram/influenciam no fazer cotidiano da gestão do Parque Nacional da Serra do Cipó e APA Morro da Pedreira, com reflexos mútuos na organização espacial cipoense. Busca-se, a partir de agora, realizar uma leitura materialista histórico geográfica dialética da interação da gestão do ICMBio Serra do Cipó com o Espaço Cipoense.

Como demonstrado, múltiplas são as potencialidades existentes, sendo uma das principais as estratégias de estruturação postas em prática desde a sua criação, que têm sido responsáveis por conseguir tanto dotar a autarquia de capacidades institucionais adequadas quanto de entregar resultados conforme planejamentos realizados. Outro ponto tão importante quanto o anterior é a ampliação da participação da sociedade junto das unidades de conservação, seja na forma de conselheiros, pesquisadores, turistas e mesmo beneficiários diretos, como no caso das Reservas Extrativistas e Florestas Nacionais, dentre outras.

Por outro lado, muitos são os desafios postos para a gestão do ICMBio, a exemplo de uma participação cada vez menor no orçamento da União, quadro de servidores muito abaixo de um mínimo aceitável, níveis de agressões às UC em patamares elevados; instabilidades ecológicas, a exemplo daquelas advindas de “mudanças climáticas”, populações locais estagnadas socioeconomicamente, dentre outras.

Uma situação muito semelhante é vivida pela gestão do ICMBio na Serra do Cipó, que, apesar de seus contextos específicos, também possui potenciais e desafios diversos que vão desde a falta de recursos para investimentos bem como riscos de incêndios elevados por fatores climáticos sendo também possuidor de múltiplas potencialidades, a exemplo de haver diversos setores da sociedade interessados nas UCs, seja pelo turismo, pesquisa ou mesmo por oportunidades de viver e trabalhar. Entende-se, portanto, estar diante de discussões afetas à Governança, quer seja, os múltiplos relacionamentos entre partes interessadas visando atingir determinados fins comuns, com uso estratégico dos recursos disponíveis e ampla participação da sociedade em ecossistemas específicos, resultando na cocriação dos valores públicos em questão. Devido a tal situação, faz-se a seguir uma breve conceituação do tema para então realizar uma leitura integrada de como a gestão do ICMBio na Serra do Cipó e o Espaço Cipoense se relacionaram/relacionam perante as forças estruturantes do turismo na região.

5.1 Governança

A partir do entendimento de que a Capacidade Institucional – CI provê os meios (recursos e processos) para o Estado ter condições de realizar sua Missão, torna-se importante também discutir como ele irá realizar isto, que, em si, é a discussão sobre Governança, ou seja, os mecanismos de interação que o Estado buscará adotar para alcançar seus objetivos. Os dois temas são interdependentes, pois, por um lado, uma boa governança utiliza a Capacidade Institucional - CI para articular redes entre Estado e Sociedade, aumentando a eficácia das políticas. Por outro lado, a CI permite que o Estado produza dados e relatórios para que os mecanismos de governança e controle social funcionem. Porém, faz-se necessário delinear o que exatamente seja governança, especificamente no contexto do ICMBio.

Inicialmente, deve-se retornar às análises dos modelos de Estado praticados no Brasil desde que uma administração clássica se iniciou, na década de 1930 até tempos atuais que, no caso, remontam ao Estado Patrimonialista, Estado Burocrático e Estado Gerencial. Apesar das mudanças, é consenso entre os autores referência da área que, de fato, não houve uma ruptura total e abrupta entre um modelo e outro, mas, permanências e hibridismos. São exemplos situações de práticas favorecedoras de determinados grupos e mesmo a lógica burocrática em si, ainda presentes no Modelo Gerencial, que atravessou a era FHC e PT. Ademais, a literatura aponta para o fato de que uma burocracia Weberiana, de fato, nunca chegou a ser implementada, ocorrendo, com frequência, um patrimonialismo burocrático, convivendo com ilhas de excelência de gestão pública em determinados tempos e espaços (LIMA JUNIOR, 1998; SECCHI, 2009; CARNEIRO, MENICUCCI, 2011).

Por outro lado, apesar da Nova Gestão Pública (Estado Gerencial) implantada no Brasil na década de 90 ter trazido avanços em aspectos como transparência e contabilidade pública, esta passou a receber críticas por seu aspecto focado na eficiência governamental atrelada ao aspecto econômico, situação em que houve certo enfraquecimento de políticas sociais, principalmente aquelas voltadas ao amparo de grupos vulneráveis, dentre outros aspectos como desumanização dos serviços públicos. Neste contexto, passou a ganhar espaço as discussões sobre outras formas do Estado atuar em políticas públicas, ocasião em que se defendia um modelo mais participativo, inclusivo e colaborativo na administração pública.

A partir de então, já desde meados da década de 90, diferentes teorias têm emergido e alterado as discussões sobre qual tipo de Estado seria ideal e quais as melhores formas das políticas públicas serem desenhadas e praticadas. Neste contexto, surgiu a Teoria do Valor Público (1995), trazendo este novo olhar para o debate; a Teoria da Nova Governança Pública, a partir dos anos 2000, ampliou os debates sobre a forma de atuação do Estado, neste caso, valorizando a participação de múltiplos setores na cocriação do valor público. À esta mesma época também é proposta a Teoria da Lógica do Serviço Público, na qual passa-se a debater o que seria o valor público, que, por esta teoria, apenas teria validade em ambientes de alta democracia, devendo o Estado atuar para facilitar a participação da sociedade e entregar produtos e serviços adequados aos valores estabelecidos. Por fim, a Teoria dos Ecossistemas no Serviço Público (a partir de 2010) irá conceber que o valor público é cocriado em complexas redes de interação entre o Estado e a Sociedade, devendo o Estado, na busca pela resolução dos problemas complexos, buscar atuar sob uma lógica de “apreciar – facilitar – engajar” (COSTA DA SILVA, 2025).

Percebe-se que as teorias mais recentes dos modelos da administração pública, pós-Nova Gestão Pública, concebem o cidadão não como um beneficiário de um serviço pensado e entregue pelo Estado, visão esta que vigorou até o Estado Gerencial, mas, ao contrário, como um cocriador de valor, sendo que este valor emerge de interações dinâmicas, negociações e aprendizado coletivo. No Brasil, aspectos deste novo modelo já são perceptíveis após a redemocratização, com a ampliação dos espaços de participação e controle social, a exemplo de orçamentos participativos e funcionamento de diversos tipos de conselhos (COSTA DA SILVA, 2025).

5.1.1 Valor Público

Uma virada considerável nos Modelos de Estado foi dada com a entrada da concepção de Valor Público nas discussões, inicialmente proposta por Mark Moore, em 1995, transpondo o conceito de geração de valor existente na iniciativa privada, que era focado nos acionistas, para a concepção de criação de valor público, para a sociedade, devendo ser este o propósito dos gestores. Para o autor, valor público é gerado quando as instituições públicas atendem as necessidades da sociedade (MOORE, 1995). A partir de então, a lógica do Estado entregar valor

público com suas ações passou a ter grande importância nos debates sobre administração pública, havendo múltiplas interpretações da definição do que seja valor público, dado as subjetividades envolvidas (O'FLYNN, 2007).

Fato é que as discussões sobre valor público passaram a abordar a necessidade de revisões conceituais sobre a atividade governamental, sobre formulação de políticas e prestação de serviços. Neste contexto, as discussões sobre valor público impulsionaram mudanças, principalmente na forma de como enxergar o cidadão que, ao invés de ser um cliente, um beneficiário (passivo) ao qual o Estado entrega resultados, passa a ser visto como o verdadeiro criador de valor, situação em que o Estado deve ser visto como um facilitador, auxiliando na coordenação das redes de interessados para resolver como determinada demanda será solucionada (O'FLYNN, 2007).

Foi no contexto acima que as Teoria Pós Nova Gestão Pública passaram a destacar a temática do valor público nas discussões sobre a ampliação da participação democrática na formulação e execução de políticas públicas, revendo papéis tanto do Estado, quanto das instituições e seus agentes como também da sociedade. Neste ambiente dialógico, fortalecia-se a concepção de que o Estado é incapaz, por diversas razões, de solucionar os problemas da sociedade e, apenas com a participação efetiva da sociedade nas diversas fases de uma agenda pública é que as soluções poderiam ser tanto gestadas, quanto aprovadas e colocadas em prática (OSBORNE, 2010). Com esta nova visão, o gestor público passa a não mais ser aquele que irá implementar planos e projetos (papel do burocrata) ou mesmo aquele que executa as ações com otimização de custos (lema da Nova Gestão Pública), mas, aquele que irá animar a criação das redes de interações entre diversas partes da sociedade e o Estado, para juntos, cocriarem o valor (OSBORNE, 2018).

5.1.2 Rediscutindo Governança

Tem-se com a discussão acima que o conceito de governança transcende a ideia tradicional de governo, referindo-se aos processos, instituições e práticas que determinam como o poder é exercido e como as decisões são tomadas em uma sociedade ou organização. Enquanto o "governo" remete à estrutura formal do Estado, a governança envolve a interação entre o setor público, o setor privado e a sociedade civil. De acordo com Rhodes (1996), a

governança significa uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governo, ou uma condição alterada de regra ordenada, ou um novo método pelo qual a sociedade é governada.

Segundo Pereira (2011), o termo Governança surge pela primeira vez na década de 40 com Friedrich Hayek, defensor do liberalismo econômico e um dos fundadores da Escola Austríaca de Economia argumentando que o mecanismo de mercado seria a melhor forma de governança econômica. Pereira esclarece que a governança surge da necessidade de se evitar o risco, reduzindo a complexidade inerente aos fenômenos do mundo real, buscando estruturar uma organização para ação. O autor esclarece que na década de 80, o tema foi resgatado pelo mundo corporativo, dado o cenário de exigência de maior compromisso e transparência com os acionistas frente a escândalos financeiros. Governança, portanto, seria a arte de governar sistemas complexos.

No cenário global, a governança tem sido pautada pela agenda de organismos internacionais como o Banco Mundial e a OCDE. O conceito de "*Good Governance*" (Boa Governança) surgiu na década de 1990 como um conjunto de pré-requisitos para o desenvolvimento econômico, incluindo o Estado de Direito e o combate à corrupção. Para esta instituição, governança seria “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992).

A literatura acadêmica divide a governança em dimensões distintas, sendo as principais:

- Governança Pública: Foca na capacidade do Estado em formular e implementar políticas públicas de forma eficiente, transparente e responsável. Segundo Peters e Pierre (1998), a governança pública enfatiza a coordenação de setores fragmentados para alcançar objetivos comuns.
- Governança Corporativa: Conjunto de processos e costumes que afetam a forma como uma corporação é dirigida. Baseia-se em princípios como transparência (*disclosure*), equidade (*fairness*), prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.
- Governança Multinível: Refere-se à dispersão da autoridade entre níveis de governo (local, regional, nacional e supraestatal). Hooghe e Marks (2001)

argumentam que essa abordagem é essencial para entender sistemas complexos como a União Europeia.

- Governança Colaborativa: Envolve a gestão de redes onde atores públicos e privados colaboram para resolver problemas de alta complexidade que o Estado sozinho não consegue suprir (ANSELL; GASH, 2008).

Na esfera corporativa, O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) é a principal referência no Brasil, promovendo o Código das Melhores Práticas no assunto, sendo que, para esta instituição,

Governança corporativa é um sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas, com vistas à geração de valor sustentável para a organização, para seus sócios e para a sociedade em geral. Esse sistema baliza a atuação dos agentes de governança e demais indivíduos de uma organização na busca pelo equilíbrio entre os interesses de todas as partes, contribuindo positivamente para a sociedade e para o meio ambiente (IBGC, 2023, p. 17).

Pereira (2011) comenta que o setor público foi gradativamente fazendo uso do termo e das práticas de governança do mundo corporativo, ao adotar princípios como transparência, integridade e dever de prestar contas (*accountability*). Em um primeiro instante, houve forte influência das referências do mundo empresarial acerca de boas práticas em análises contábeis e econômicas, principalmente através da adoção do padrão COSO²⁴¹, muito relacionada a controles internos.

Foi no contexto acima que o Tribunal de Contas da União, desde meados da década de 2010, tem envidado esforços no sentido de dotar a administração pública federal de princípios e normas de governança para o setor público. Ao debater qual é o papel do Estado, afirma o Tribunal de que a governança pública serve para aumentar e preservar o valor que o Estado entrega aos que o mantêm. Afirma também que as práticas de governança servem para criar

²⁴¹ COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, é uma organização privada, sem fins lucrativos, que estabelece padrões para controles internos, auxiliando empresas a gerenciarem riscos e aprimorarem a eficiência operacional e a conformidade com as normas.

contextos favoráveis à entrega dos resultados esperados pelos cidadãos, com sustentabilidade (TCU, 2020, p. 14-16). Para esta instituição,

Governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2020, p.36).

Há também definições de Instituições Públicas do Poder Executivo Federal, a exemplo do Ministério do Planejamento e Orçamento bem como da Controladoria Geral da União, que inclusive lançaram documento unificado sobre o tema, no qual tem-se que

Governança: combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos;
Governança no setor público: compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (MPOG; CGU, 2016).

Atualmente, as discussões sobre governança têm abarcado temáticas relacionadas à sustentabilidade, a exemplo dos critérios ESG (Environmental, Social, and Governance). Por sua vez, a busca por integração de metas entre os países, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, exige mecanismos de governança transnacional que harmonizem legislações locais com compromissos climáticos e sociais globais (KOPPELL, 2010).

O breve panorama acima exposto aponta para o fato de que a governança não é um modelo estático, mas um processo dinâmico de adaptação institucional. Seja no âmbito público ou privado, nacional ou internacional, sua eficácia depende da solidez das instituições e da capacidade de diálogo entre os diferentes atores sociais.

5.1.3 Governança evolutiva

A partir do que foi exposto acima, sobre governança, parte-se para algumas considerações que levem em consideração que:

- em um entendimento ampliado, Estado não cria o valor público unilateralmente;
- também o Estado não tem todas as competências e recursos necessários para resolver os complexos problemas das sociedades atuais;
- se compreende que o valor público, sendo subjetivo, sua definição depende de como as sociedades entendem determinada pauta ser ou não valiosa para ela;
- a sociedade é formada por múltiplos ecossistemas que reúnem em condições específicas várias entidades que juntas podem trazer soluções diversificadas;
- o cidadão deve ser protagonista na elaboração das políticas públicas;
- o Estado deve ser um facilitador na construção das redes de interessados;
- as instituições importam na organização da sociedade;
- existem múltiplas relações de poder na sociedade, que fazem uso de diferentes estratégias de validação.

Assim sendo, tem-se que governança, necessariamente, exige participação democrática, devendo todos os interessados em solucionar demandas sociais, terem oportunidade de participar. Considerando tais proposições e outras mais, compreende-se que governança está na esfera do complexo.

Propõe-se então, para tentar manter o foco desta tese, utilizar uma concepção de governança que agregue várias temáticas abordadas, para que, num esforço de análise conjuntural, seja possível utilizar um vocabulário simplificado que consiga unir aspectos tão variados quanto conceitos das políticas públicas quanto da administração quanto da ecologia e outras áreas. Propõe-se, portanto, utilizar de uma concepção de governança que lide com o complexo, assim como tem-se buscado com a geografia, nesta pesquisa. Por tais razões, discorre-se, a partir deste momento, sobre a governança evolutiva. Apesar de ser uma vasta área com diversos autores e temas, será utilizado como referência a obra *Governança Evolutiva*, de Van Assche et al (2014).

Considera-se que a governança evolutiva se destaca como uma abordagem inovadora para lidar com a complexidade dos sistemas sociais, especialmente na administração pública, ao abandonar modelos puramente lineares e rígidos, e valorizar a adaptação, aprendizado contínuo e a coevolução de arranjos institucionais diante de ambientes dinâmicos e imprevisíveis. Nesta tese serão utilizados os seguintes conceitos e abordagens propostos por Van Assche et al (2014): Interdependência; Dependência de Objetivos; Dependência de trajetória; Criação de Caminho; Formação Objetiva e Subjetiva; Narrativas e Ideologias; Performance e Performatividade; Análise multidimensional; Estrutura Emergente em Evolução; Múltiplas escalas.

Entende-se que a governança evolutiva, enriquecida pelos tópicos de Van Assche et al (2014), oferece um quadro robusto para compreender, analisar e aprimorar a administração pública em cenários de complexidade. O entendimento das formas de interdependência, dependência de objetivos, criação de caminhos, formação subjetiva e objetiva, limites e dimensões espaciais permite maior sensibilidade para os desafios atuais e futuros. Ao considerar o papel de narrativas, ideologias, política, conhecimento, poder, performance e performatividade, gestores e pesquisadoras ampliam sua capacidade de promover inovação e responder de forma efetiva aos anseios sociais, construindo arranjos institucionais mais eficazes, justos e adaptáveis.

Com os conceitos deste capítulo estabelecidos, passa-se a analisar como se deu / se dá a relação do ICMBio Serra do Cipó com o Espaço Cipoense.

5.2 Buscando interpretações multiescalares e multidimensionais sobre a relação do ICMBio Serra do Cipó com o Espaço Cipoense

5.2.1 Da fase pré-cabralina até JK

A Serra do Cipó compôs sua história em paralelo à história do Brasil. Assim como a ocupação do território brasileiro já denotava presença de humanos há mais de dez mil anos atrás, também assim o foi para a região, conforme registros realizados. Tais populações ancestrais levaram à formação das populações indígenas, possivelmente associadas a grupos Macro-Gê, estes exterminados com a invasão Portuguesa, já à época das bandeiras, no ciclo do ouro (GONTIJO, 2003).

Esta etapa do Brasil Colônia já irá trazer alguns dos elementos espaciais que passarão a dominar tanto a paisagem quanto o Espaço Cipoense, com a passagem das expedições (bandeiras) pelo local. Localmente, há quem conte inclusive o nome de uma das principais Serras no interior do PNSC tenha advindo de tais movimentos: Serra das Bandeirinhas. Também há aqueles que contam existir relação entre determinadas famílias residentes na região do Retiro, como os Ferreira, com determinados Bandeirantes de mesmo sobrenome que são citados na história da Serra do Cipó. De qualquer forma, foi à esta época em que surgiu o embrião da ocupação (do colonizador), advinda justamente da concessão de uma sesmaria no local, nos anos de 1700: Riacho Fundo, que, na história, irá se tornar o município de Santana do Riacho (BRAGA, 2011).

Pelas descrições obtidas nas pesquisas do GIPE sobre a descrição do lugar àquela época, tem-se o padrão descrito em Furtado (1977) e Prado Junior (1994), de que a ocupação do território, durante a fase do ciclo do ouro, deu-se por posses e agropecuária de subsistência. Ao longo do Brasil Império, há uma certa gradualidade na ocupação, com o crescimento vegetativo da população, abrindo mais posses, trazendo uma lenta urbanização para determinadas áreas que, de povoado foi sendo elevado a condição de Arraial e a Distrito. Na passagem do Império para República Velha, a abolição da escravidão irá trazer novos arranjos locais, com a população negra buscando seus próprios espaços (como aconteceu com o “Quilombo do Açúde”, localizado às margens da Rodovia MG 010, próximo da bifurcação que leva à Portaria Areias do PNSC).

Ao longo da República Velha e mesmo durante os Governos Getúlio Vargas e JK, o padrão de ocupação mantém-se como descrito acima, com uma população majoritariamente rural, “esquecida” pelo Poder Público, a exemplo dos direitos trabalhistas que ficaram restritos à uma cidadania regulada (determinadas profissões) e de cunho urbano, conforme discussão trazida em Cardoso (2010). A exceção a este padrão é a construção das duas usinas hidrelétricas na região (direcionando a energia para outras áreas) e a chegada das estradas fazendo ligação Belo Horizonte – Serra do Cipó – Diamantina (FERREIRA, 2010).

Portanto, tem-se que a região foi passando por um lento crescimento demográfico desde o final do século XVIII até meados de 1950, quando a infraestrutura citada no parágrafo anterior possibilitou a região sair de seu isolamento geográfico e social, situação em que os primeiros estabelecimentos voltados ao turismo já se faziam presentes no local. A partir de então, gradativamente, a atividade turística irá avançar, até a década de 70, quando já era conhecida de “mochileiros e aventureiros” (FERREIRA, 2010).

Por sua vez, Ferreira (1999), Cláuver (2011) e Gontijo (2003) trazem o relato de como a Serra (face oeste) era ocupada naqueles tempos, com diversas famílias tradicionais convivendo ao longo da região, em um modo de agropecuária de subsistência e de intensas trocas entre as inúmeras comunidades que já se faziam presentes. É relevante citar que a população, em geral, era de baixa renda, com baixo nível de escolaridade. Neste contexto, aqueles que tinham alguma condição, enviavam os filhos para estudar fora e buscar melhores condições de vida.

5.2.2 Da Ditadura Empresarial Militar até o Plano Real

5.2.3 O Institucionalismo e a burocracia como formatadores da conformação espacial

O quadro acima descrito, de uma incipiente integração da região da Serra do Cipó com outras regiões e de uma ocupação baseada em formação de posses/propriedades como resultado de um crescimento vegetativo da população local, vigorou até meados da década de 70. Entretanto, justamente à esta época, em meio a uma das fases mais duras da Ditadura Empresarial Militar, com um ambiente altamente repressivo, o então Governador de Minas Gerais, cargo que era indicado pelo regime militar, cria o Parque Estadual da Serra do Cipó -

PESC. Como discutido no capítulo 3.1, um dos motivos seria a oferta de opções de lazer para a região metropolitana de Belo Horizonte.

É neste ambiente de uma burocracia rígida e autoritária, na qual os agentes públicos cumpriam ordens de forma acrítica, independentemente de sua razoabilidade (conforme debatido em Carneiro e Menicucci, 2011) é que se dá o processo de regularização fundiária do PESC e mesmo a criação do Parque Nacional da Serra do Cipó, entre 1975 e 1984. É relevante citar também os conceitos de Thorstein Veblen, dentro da Teoria do Institucionalismo Clássico, de que as instituições cumprem com um papel de criar/reforçar comportamentos na sociedade como uma forma de controle do poder (a exemplo da obediência plena ao regime militar, suas instituições e agentes), conforme discussão em Silva (2010).

Mesmo durante os primeiros anos da redemocratização, já entre meados da década de 80 e década de 90, ainda imperava este modelo de Estado Burocrático bem como o *modus operandi* do regime militar, situação em que a atuação das instituições se dava de uma forma bastante impessoal, acrítica com relação às normas, sob comportamentos ritualizados e rígidos dos servidores. Tal foi como se deu o processo de retirada das demais famílias da área do PNSC, no período em questão, situação em que determinados servidores do Parque faziam uso até mesmo de armas de fogo, como já discutido anteriormente. Caracteriza-se, portanto, a atuação institucional por um viés da dependência de trajetória, ou seja, legados do passado que impactam no curso da governança – “a história importa” quando se busca analisar determinada instituição (VAN ASSCHE et al, 2014).

5.2.4 Modelos alternativos de áreas protegidas não levados em consideração

Também é relevante citar que os Parques em questão foram criados baseados em dispositivo existente no Código Florestal de 1965 que, por sua vez, teve como inspiração, o modelo de Parque Nacional dos Estados Unidos o qual é vinculado ao conceito de preservação, quer seja, apenas uso indireto da área. Entretanto, já existia à esta época o conceito dos Parques Naturais, estes já implantados na França desde 1967. Este tipo de área protegida, que adveio de alternativa frente ao modelo de Parque Nacional Americano, de grandes áreas com vastas áreas naturais (e sem pessoas), onde a proposta residia em conciliar a ocupação histórica / cultural de uma região com a preservação ambiental (ou seja, Parque com pessoas) (OLAVO LEITE,

2015). A relação da histórica submissão do Brasil aos EUA auxilia na percepção das escolhas realizadas.

Por outro lado, cabe lembrar que toda esta região já se encontrava sob forte pressão tanto imobiliária quanto extrativa pura, a exemplo das retiradas constantes de recursos minerais, vegetais e mesmo animais. Pelo lado da expansão urbana, o caso do loteamento Bosque do Sol, vizinho aos limites do PNSC, já em 1979, é um bom indicador de como a pressão pela transformação do uso do solo na região já era uma realidade àquela época, o que suscita questionamentos de onde estaria nos dias de hoje (2025) a população local, a exemplo do Retiro, caso não houvesse a criação do Parque Nacional.

5.2.5 Hiperinflação e aumento da fiscalização ambiental como fatores relevantes na organização espacial

Um outro fator muito relevante para compreender a dinâmica da organização espacial da Serra do Cipó é o contexto da hiperinflação pela qual o Brasil irá passar entre meados da década de 80 até meados da década de 90. Esta situação irá levar a uma situação de não se planejar o futuro, pois o poder de compra era tão reduzido àquela época que a maioria da população²⁴², que não tinha nem o capital nem os meios para se proteger da inflação, tinha que utilizar todo seu recurso de uma só vez para se abastecer de suprimentos diversos²⁴³. Se já era complicado para quem era assalariado, a situação era ainda pior para quem não tinha uma verba regular.

Tal situação criou, de forma geral, na sociedade brasileira, o sentimento de que a situação não iria melhorar, haja visto as inúmeras tentativas fracassadas de controle da inflação durante o período, com os sucessivos Planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor. Tal era o cenário econômico para as famílias que viviam na Serra do Cipó a gerações, cujas rendas vinham basicamente de trabalhos esporádicos no crescente comércio da região, além de contar com produção própria advinda da agropecuária de subsistência. Porém, a cada ida à venda local, levava os produtos de uso diário e deixavam dívidas, cada vez maiores.

²⁴² A exemplo dos mecanismos de correção monetária via procedimentos bancários – overnight.

²⁴³ Um dos mecanismos que leva à inflação inercial.

5.2.6 A criação da APA Morro da Pedreira como um fator decisivo na organização espacial

Como o que está ruim pode piorar, havia a pressão por parte da equipe do PNSC (então IBDF) quanto ao uso dos recursos naturais, mesmo na área externa àquela unidade. Tal pressão é intensificada com a criação da APA Morro da Pedreira, em 1990. Como já debatido nesta tese, o conceito de APA adveio do modelo de Parques Naturais Regionais (França / Portugal) o qual visava um modelo que possibilitasse “Proteger a natureza com as pessoas”²⁴⁴. Entretanto, como discutido, na transposição do modelo para o Brasil, acabou se desvirtuando o conceito, ficando focado na “Proteção Ambiental”, inclusive no nome da categoria.

Analizando a situação acima pela ótica da Governança Evolutiva, entende-se ser aplicável o conceito da dependência de objetivos, segundo o qual os objetivos coletivos e individuais podem convergir ou divergir, determinando graus variados de alinhamento ou conflito. Essa dependência orienta escolhas estratégicas e modela trajetórias institucionais (VAN ASSCHE et al, 2014).

Tal foi a situação na Serra do Cipó, onde os interesses divergiam sobre modelos de desenvolvimento, tendo prevalecido aquele já estabelecido e praticado (Unidade de Conservação focada na proteção ambiental), portanto, mais fácil de ser colocado em prática (dependência de trajetória). Já modelos inclusivos, de valorização social (Parques Naturais Regionais), talvez até desconhecidos pelos ambientalistas locais que pressionaram para criar a APAMP, exigiriam uma nova configuração do próprio fazer institucional, no caso IBAMA, que, recém-criado, trazia todas as rugosidades de um passado burocrático-militarizado (reforço na dependência de trajetória).

Neste caso, optou-se por seguir o caminho da Proteção Ambiental na Área, impondo restrições que se sobrepunham ao direito de propriedade em uma área não delineada – a Zona de Vida Silvestre. No contexto da transição entre aqueles que estavam chegando e adquirindo as áreas e aqueles que estavam vendendo e saindo, o Decreto da APA perpassou por diferentes situações, desde a sua obediência e não utilização das propriedades, até o extremo oposto, com

²⁴⁴ Uma referência à atual Missão Institucional do ICMBio, conforme Planejamento Estratégico da autarquia para o período 2025-2027.

os novos proprietários dando sequência a seus interesses, que no caso significava a construção de edificações, apesar da proibição “legal”.

5.2.7 Estruturação do IBAMA perante a lógica neoliberal e aumento da pressão turística na Serra do Cipó

Os órgãos ambientais, por sua vez, estavam experimentando, de forma inédita, uma organização que privilegiava a atuação integrada, com apenas uma instituição (IBAMA) voltada especificamente para a conservação/preservação ambiental, em âmbito nacional, sob o apoio de grande parte da sociedade brasileira e de várias instituições de atuação a nível global (a exemplo do Banco Mundial). Entretanto, toda a cultura organizacional ainda estava baseada nos modelos antigos, de comando-controle. Não existiam, no nível nacional, diretrizes de como operacionalizar esta nova lógica, a exemplo de manuais de Plano de Manejo ou de formação inicial e contínua das equipes, ou de atuação frente a lógicas de ordenamento territorial. Tudo isto passará a ser construído a partir de então, com o esforço e mérito de muitos destes servidores alocados no IBAMA.

Ao mesmo tempo em que esta nova lógica de atuação da agenda ambiental ganhava um novo rumo, as condições político-econômicas do Brasil à esta época pesavam contra o fortalecimento institucional e mesmo do Estado como um todo. Trata-se da entrada dos acordos do Consenso de Washington e do Plano Brady, de viés neoliberal, que pregavam um Estado Gerencial, onde se fazia necessário diminuir o tamanho da “máquina pública” e, por consequência, a realização de inúmeros cortes orçamentários nas áreas consideradas “não estratégicas” para o Governo.

Resulta do quadro acima que o IBAMA, apesar de ter sido criado sob uma lógica de atuação orquestrada da agenda ambiental de forma transversal nas demais políticas públicas, conforme estipulado pela Constituição Federal de 1988, passará por longo período sob pesadas constrições orçamentárias. Na escala local, isto se reflete com o corpo de servidores sendo oriundo de instituições diversas sendo também suas formações em áreas muito distintas e não voltadas à conservação ambiental, bem como a precarização das condições de trabalho, a exemplo de sequer ter estruturas voltadas para combate a incêndios.

Por outro lado, à essa mesma época é relatado de forma geral nas pesquisas do GIPE, um aumento expressivo na atividade turística, passando a ocorrer, paralelamente, forte pressão imobiliária para a compra de terras na região.

Portanto, para as inúmeras famílias que viviam a gerações na Serra do Cipó, este era o panorama em meados da década de 90:

- terras improdutivas do ponto de vista da agricultura tradicional, fato que influenciava, pelos padrões da legislação agrária da época, em baixo valor da “terra nua”;
- baixíssimo poder de compra devido ao contexto da hiperinflação, tornando impossível prever um futuro de investimentos ou “abrir um negócio”, além de pesadas e crescentes dívidas;
- forte pressão por parte do (agora criado) IBAMA, até mesmo sobre as áreas particulares da APA com relação a diversos aspectos do modo de vida, a exemplo de retirada de madeira ou renovação de pastos com uso do fogo;
- forte crescimento da atividade turística na região, levando a pressão por venda das terras.

Ao final deste período, é lançado, em fases, o Plano Real, cuja implantação de fato ocorreu em julho de 1994, sob o Governo de Itamar Franco. O plano teve como mérito estabilizar a economia, controlando a inflação e, após longo período sob alta inflação, o brasileiro (médio) passou a ter maior poder de compra, passando a ter possibilidade de planejar o futuro, dada a previsibilidade trazida com o Plano Real. Entretanto, isto foi possível para aqueles que tinham uma condição de vida que possibilitasse poupar uma parte dos recebimentos, o que não era o caso da grande maioria da população, muito menos para aquela que tinha um perfil rural, de baixa renda, baixa escolaridade, sem atenção do Estado e sem perspectivas de futuro, como era o caso da maioria absoluta da população na Serra do Cipó.

5.2.8 Governo Fernando Henrique Cardoso – FHC: influência do Plano Real sobre a organização do Espaço Cipoense

O “sucesso” do Plano Real possibilitou a eleição de FHC sendo a consolidação do Plano uma de suas metas principais. A ascensão de uma classe média, com poder de compra, iria trazer certo dinamismo para a economia nacional, fortalecendo o “mercado interno”, fato este que inclusive fortalece de vez a tendência de participação do setor de serviços no PIB brasileiro²⁴⁵. Famílias agora compravam mais, viajavam mais e investiam mais.

No caso da Serra do Cipó, isto se refletiu em um poder de barganha entre os “de fora”, interessados em comprar e a população local, que, como visto, desprovida de muitos meios, incluindo dinheiro e educação e, cheios de dívida, vislumbravam com a venda de suas terras “improdutivas” e alvo da proteção ambiental, uma possibilidade para algumas melhorias de vida, a exemplo de pagar dívidas ou comprar bens de consumo desejáveis ou mesmo comprar uma casa na “vila de Cardeal Mota”. Tal situação é retratada em Lopes (2019, p. 80) e Gontijo (2003, p. 87).

Há também outro caso emblemático que demonstra cabalmente este forte deságio nas vendas das propriedades em desfavor da população local cipoense. O caso refere-se à propriedade Serra Morena, um conhecido atrativo da região da Serra do Cipó. De acordo com o registro do Cartório de Imóveis de Jaboticatubas²⁴⁶, o imóvel foi vendido pelo preço de Cr\$15.000.000,00 (quinze milhões de cruzeiros), em 23/03/1992. Tal valor, corrigido (IPCA) para 31/12/2024 equivale a R\$77.716,60 (figura 33) ao passo que, corrigido pelo IGP-M, equivale a R\$126.865,79 (figura 34) de acordo com a ferramenta “Calculadora do Cidadão” do Banco Central do Brasil²⁴⁷.

²⁴⁵ Até porque, como visto nos estudos citados no capítulo 4.3, ao mesmo tempo em que o setor de serviços aumentou consideravelmente, o setor industrial regrediu rapidamente, devido à falta de ambiente propício com a importação facilitada e exportação dificultada, devido ao Real valorizado perante o dólar. Outro fator que pesou para a desindustrialização foi a falta de investimentos, dado que a prioridade era a formação do superavit, situação em que se criou condições para o apagão de 2001, como relatado no capítulo 4.3.

²⁴⁶ Livro n.º 2-L, folha 89, Matrícula n.º 3.472, R-11/3.472.

²⁴⁷ Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>.

Figura 33: Correção de valores (IPCA) venda Serra Morena.

Resultado da Correção pelo IPCA (IBGE)

Dados básicos da correção pelo IPCA (IBGE)	
Dados informados	
Data inicial	03/1992
Data final	12/2024
Valor nominal	Cr\$ 15.000.000,00 (CRUZEIRO)
Dados calculados	
Índice de correção no período	14.248,06228340
Valor percentual correspondente	1.424.706,228340 %
Valor corrigido na data final	R\$ 77.716,70 (REAL)

Fonte: Elaborada a partir de dados obtidos em Calculadora do Cidadão (BC).

Figura 34: Correção de valores (IGMP) venda Serra Morena.

Resultado da Correção pelo IGP-M (FGV)

Dados básicos da correção pelo IGP-M (FGV)	
Dados informados	
Data inicial	03/1992
Data final	12/2024
Valor nominal	Cr\$ 15.000.000,00 (CRUZEIRO)
Dados calculados	
Índice de correção no período	23.258,72828480
Valor percentual correspondente	2.325.772,828480 %
Valor corrigido na data final	R\$ 126.865,79 (REAL)

Fonte: Elaborada a partir de dados obtidos em Calculadora do Cidadão (BC).

Tais valores se situam muito abaixo da faixa média de preço de lotes urbanos no Distrito da Serra do Cipó, a exemplo daqueles citados em Lopes (2019, p. 156; 169). Destaca-se se tratar de uma propriedade de 43 hectares, com três cachoeiras e já àquele ano da venda (1992) considerada um excelente ponto turístico. Portanto, é nítido o deságio de proporções gigantescas praticado contra o proprietário, à época um senhor idoso, analfabeto, não comerciante e que deixou uma dezena de herdeiros diretos que, desde então, se tornaram trabalhadores informais na região, assim como ocorreu com seus filhos e netos²⁴⁸.

Analisando pelo conceito Braudeliano dos tempos longos, percebe-se que as escolhas do regime ditatorial em apostar todas as fichas em um modelo de desenvolvimento baseado no capital externo se mostrou muito equivocada, haja visto o cenário internacional da época já sinalizar alterações nas formas de relacionamento entre as nações, resultando em um aumento explosivo da dívida externa, que se transformou na hiperinflação brasileira. Da mesma forma, a ausência de um projeto que buscasse incluir a população rural, a exemplo do modelo dos Parques Naturais Regionais Franceses, trouxe extrema fragilidade para esta imensa população brasileira, que, como no caso da Serra do Cipó, ficou sem alternativas perante a especulação imobiliária trazida pelo turismo.

²⁴⁸ Em conversas diretas com alguns destes herdeiros, foram relatadas situações específicas sobre o processo da compra da propriedade, que são merecedoras de pesquisas científicas para trazer à tona tais histórias, sob rigorosas metodologias apropriadas.

5.2.9 Efeitos da lógica gerencial sobre o Estado Brasileiro e suas instituições

Como discutido no capítulo 4.3, a lógica do Estado Gerencial implantado no Governo FHC remodelou o projeto de nação para o Brasil, saindo de um Estado de Bem-estar Social para um Estado focado em sanear as contas públicas²⁴⁹, mesmo que altíssimos custos socioambientais e mesmo de um projeto de uma economia dinâmica, robusta e voltada a sair da periferia do sistema, como importador de bens industrializados e exportador de *commodities*.

No cenário local, da Serra do Cipó, isto se refletiu em baixa capacidade institucional do IBAMA, fato refletido no cenário de grandes ameaças à biodiversidade, a exemplo de incêndios, desmatamentos e demais ilícitos, conforme panorama exposto em ICMBio (2009). Entretanto, devido a repercussão negativa da situação pela qual inúmeras UCs passavam, o Governo buscou fontes alternativas de financiamento para ações emergenciais, fato que ocorreu com o Programa Nacional de Meio Ambiente – PNMA. Este Programa do Governo tinha iniciado suas ações em 1991, com empréstimos do Banco Mundial, voltados, em uma primeira fase (até 1999) o desenvolvimento institucional, tanto para o IBAMA como um todo como também para Unidades de Conservação (MOURA, 2016a).

Com o apoio do PNMA, foi elaborado o Programa de Ação Emergencial do PNSC, em 1994, sob coordenação do Prof. Geraldo W. Fernandes (UFMG). Este mesmo programa custeou também a construção da sede da Portaria Areias, momento em que a visitação foi oficialmente aberta, em 1998 (ICMBio, 2009). Entretanto, para a população local, o cenário apenas agravava-se, haja visto que os mesmos fatores identificados acima para o início da década permaneciam, porém, de uma forma ainda mais incisiva, dado que tanto a pressão turística aumentava, assim como a pressão do IBAMA e mesmo a falta de um projeto de desenvolvimento para a região, que não baseado no turismo de massa que já ocorria.

O final do período do Governo FHC, para o contexto cipoense, é marcado pelo primeiro concurso do IBAMA bem como pela implantação de fato de alguns dos empreendimentos imobiliários descritos em nas pesquisas do GIPE.

²⁴⁹ Estado de Bem-estar Empresarial?

5.2.10 A descentralização da agenda ambiental como um fator explicativo da organização espacial na Serra do Cipó

Um fato que passará a ter cada vez mais influência sobre os territórios Cipoenses é a descentralização da agenda ambiental, conforme previsão da Constituição federal de 1988, via pacto federativo. Como foi discutido nos capítulos 3.1, 4.1 e 4.3, isto significou uma paulatina e crescente construção das agendas ambientais dos Estados e Municípios, a exemplo da promulgação das Constituições Estaduais em 1989 e das Leis Orgânicas Municipais em 1990 pela maioria destes entes federados, especialmente Minas Gerais e os municípios nos quais as UCs em análise possuem parte de suas áreas.

Tal descentralização significava que, na prática, diversas decisões não cabiam ao IBAMA, devendo este buscar se articular com os demais entes para colocar a Política Nacional de Meio Ambiente em prática. Exemplificou-se, no capítulo 4.1, com a questão das autorizações para queima controlada que, já no início da década de 90, estavam sob a alçada do Estado. Entretanto, para o comunitário local, isto significava seguir diversos parâmetros estabelecidos em procedimentos do Estado, estando a agência mais próxima do cidadão localizada em Sete Lagoas, a vários quilômetros da Serra do Cipó (em uma época em que até linha de telefone era produto de consumo de elites, inexistindo internet a nível local).

Da mesma forma, também o licenciamento ambiental passou a ser regido pelo Estado, de uma forma mais estruturada, a partir da década de 80 (MORAIS, 2010), ao passo que até o período aqui analisado os municípios da região careciam de legislações diversas, a exemplo de Planos Diretores, Leis de Uso e Ocupação do Solo e mesmo legislações ambientais. De qualquer forma, para o caso da pecuária, restava ao Estado, ditar as normas do que seria licenciável, procedimentos cabíveis, dentre aspectos relevantes do licenciamento ambiental, a exemplo do que seria dispensado de licenciamento no nível Estadual. Novamente, o IBAMA não era o órgão licenciador nestes casos, e, mais uma vez, caberia ao cidadão cipoense buscar em outras regiões as orientações devidas. O resultado se mostrou nos grandes incêndios da época.

O exemplo acima demonstra cabalmente o princípio da interdependência trazido em Van Assche et al (2014), conceito que enfatiza que atores, instituições e estruturas estão intrinsecamente conectados, levando a uma situação de coevolução das instituições na implantação das agendas de políticas públicas. Segundo tal conceito, as decisões de um agente

influenciam e são influenciadas pelas decisões de outros, criando padrões de interações complexos e contínuos. O resultado deste arranjo, para este momento da história, na Serra do Cipó, demonstra uma atuação fragmentada das instituições sobre os territórios, com reflexos claros na estruturação espacial.

5.2.11 Governo Lula (2003 – 2010)

Como debatido no capítulo 4.3, o primeiro Governo Lula manteve a Política Macroeconômica adotada no segundo mandato de FHC, o chamado Tripé Macroeconômico (metas de inflação – controle de preços; câmbio flutuante – livre variação da moeda e metas fiscais – superávit primário para equilíbrio das contas), com uma tendência a um certo afrouxamento, principalmente no segundo mandato, dado a busca pela atuação na pauta social. Neste período foram efetivados na administração pública diversos servidores das carreiras criadas ao final do governo FHC, a exemplo dos analistas ambientais.

5.2.12 Alterações espaciais advindas dos novos burocratas de rua

Conforme informações do Capítulo 3.1, a entrada dos novos analistas do PNSC trouxe um certo dinamismo para a gestão da UC, a exemplo da retirada do gado, organização, implantação e implementação das primeiras brigadas de incêndio e elaboração do Plano de Manejo. Como comentado no capítulo 4.1, que analisou a evolução da agenda ambiental no Brasil pelo viés das Ciências Políticas, tem-se um bom exemplo de como uma política pública pode ser alterada não só pelos grandes atores do mundo político e econômico, mas, também, pelos chamados burocratas de rua que, em si, são os agentes públicos.

No caso da Serra do Cipó, houve esta alteração de políticas públicas, no caso, das áreas protegidas, pelos burocratas de rua que, anteriormente, possuíam um viés de atuação fragmentado, local e dependente dos contextos (ex: situações da proteção ambiental, como desmatamento ou incêndio), fruto de sua dependência de trajetória como um todo, tanto individualmente quanto pelo viés institucional. Os novos burocratas, por sua vez, vinham de outro contexto: todos possuíam nível superior, a maioria absoluta possuía histórico de atuação na área ambiental e, antes de ingressarem no trabalho, passaram por formação inicial, esta organizada pelos antigos burocratas.

5.2.13 Novas pessoas, velhas práticas: atuações atomizadas por UC e o reflexo disto na organização do Espaço Cipoense

Apesar da revolução conceitual e prática trazida pelos novos burocratas de rua, a análise dos fatos demonstra que, àquela época, vigorava uma atuação institucional e individual que era baseada em cada UC isoladamente. Para exemplificar, cita-se o caso do gado no PNSC, que, com a campanha “Parque não é pasto”, juntamente com os estudos e comprovações de que grande parte da área da UC já estava regularizada, logrou êxito em retirar os animais dos limites do Parque Nacional.

Entretanto, “empurrar o gado” até o limite da UC e deixá-lo do lado de fora desta, demonstra o pensamento atomizado, pois os animais, de verdade, foram retirados de uma UC e postos na outra. Apesar de APA poder ser pasto, além de mineração, cidade, plantações e tantas outras expressões da atividade humana, incluindo áreas naturais, o problema não reside no gado em si, mas, na forma como se dão os processos desta atividade. Ao trazer esta discussão na tese, com o tópico “por que ocorrem os incêndios”, buscou-se trazer esta questão com mais profundidade, uma vez que, ter colocado o gado para fora, não impediu o fogo de entrar no Parque, nem de continuar a ocorrer livremente na APAMP, apesar de seus objetivos de criação e da presença institucional na área.

O grande debate a ser feito, de qual desenvolvimento se quer para a região da Serra do Cipó, acabou não sendo realizado. Seria o momento de se discutir como atuar perante a pecuária de baixa produtividade e mesmo sob o turismo de massa crescente. Estas duas situações podem ser vistas como lados diferentes da mesma moeda: o tipo de desenvolvimento pensado e praticado para o local. Ao escolher o turismo, diga-se, a visitação, e abandonar a pecuária, tem-se, na leitura do que o espaço está a comunicar, os resultados: uma economia pífia, com baixos índices de desenvolvimento econômico e social e com grandes desafios ambientais.

Como já foi discutido, esta visão atomizada de atuação por unidade também se dava entre as duas grandes vertentes que dominam as discussões sobre unidades de conservação: protecionismo e conservacionismo, como foi demonstrado em Menezes et al (2011). Entretanto, durante o período aqui discutido (Governos Lula 1 e 2), criou-se o ICMBio, a partir da divisão do IBAMA e esta lógica de divisão e atuações atomizadas se fizeram presentes nos primeiros anos de organização da autarquia, haja visto seu Decreto criador (6.100/2007) trazer tais

concepções, ao, por exemplo, separar as UCs de proteção integral e uso sustentável em diretorias diferentes.

Ademais, a criação do ICMBio, a partir da divisão do IBAMA, adveio de uma série de coalizões de defesa e de lobbys de diferentes partes, incluindo defensores de uma autarquia especializada em UCs, que buscavam influenciar o governo com o uso de discursos específicos, voltados a alterar a política pública ambiental, denotando, mais uma vez, como não há neutralidade nestes procedimentos.

Fazendo uso da conceituação da Governança Evolutiva, de que as instituições não são estáticas, mas que evoluem no tempo mediante estímulos diversos, entende-se que as situações acima relativas à atuação da gestão do PNSC e da APAMP, bem como do contexto da criação do ICMBio se relacionam aos princípios da interdependência, da dependência de trajetória e da dependência de objetivo. Porém pode-se compreender tais situações por outros princípios da Governança Evolutiva, a exemplo do princípio da Formação Objetiva e Subjetiva, o qual prediz que os processos de governança envolvem a construção objetiva de estruturas, normas e regras, mas também a formação subjetiva de percepções, crenças e identidades entre os atores.

Da mesma forma, também há de se considerar o princípio das Narrativas e Ideologias. Neste caso, entende-se que ideologias fornecem lentes interpretativas que orientam decisões, reforçando ou contestando caminhos estabelecidos. No mesmo caminho, as narrativas compartilhadas moldam o modo como situações são interpretadas, justificando ações e políticas.

Discutiu-se no capítulo 3.4, como as ideologias e narrativas moldaram verdadeiras guinadas na gestão do ICMBio na Serra do Cipó em determinados momentos, encabeçadas pelas chefias dos períodos correspondentes e de como este fator deve ser objeto de especial atenção pela sociedade local e pela instituição ICMBio, haja visto determinadas pautas serem privilegiadas em detrimento de outras, apesar da existência de mecanismos de planejamento estratégico. Como discutido naquele capítulo, cada fase da gestão enviesada para um lado trouxe consequências negativas para o lado desconsiderado, a exemplo de exclusão da população por vários vieses (até beirando necropolíticas) ou ocorrência de grandes incêndios, por outro lado.

5.2.14 O milagrinho econômico e seus reflexos na organização espacial da Serra do Cipó

Conforme discussões trazidas em Carvalho (2018), o boom das commodities ocorrido durante 2006 – 2010, associado a determinadas políticas redistributivas do governo juntamente com investimentos em infraestrutura (PAC), trouxeram um crescimento expressivo da economia brasileira. Tal situação permitiu uma fase de bonança a diversas camadas da população, ocorrendo significativos processos de melhoria social, assim como também trouxe ainda mais concentração de renda para os mais ricos. Para a classe média, foi como uma renovação do Plano Real, dado o poder de compra aumentado, trazendo possibilidades de mais investimentos.

A situação acima, associada a fatos como os investimentos do Governo de Minas Gerais para o melhoramento do acesso dos municípios mineiros, com obras de melhorias nas estradas / asfaltamento (PRO Acesso²⁵⁰), ocorrido neste mesmo período, aumentou os desafios para a gestão ambiental na Serra do Cipó. O asfaltamento do trecho da MG 010 bem como obras ligando os municípios da APAMP a troncos viários principais, aumentou consideravelmente a pressão turística, que passa por uma intensa fase de especulação imobiliária.

Reflexo desta situação é percebido em Lopes (2019) quando a autora discorre sobre o aumento da ocupação no distrito Serra do Cipó, demonstrando a evolução no número de alvarás de construção concedidos pelo Poder Público, ligações de energia elétrica e mesmo autorizações de parcelamento do solo para implantação de condomínios, situações ocorridas justamente durante o período de influência do milagrinho econômico e do pró-acesso.

Especificamente sobre a atuação do ICMBio na Serra do Cipó com relação aos melhoramentos nas estradas, entende-se que esta poderia ter se dado baseado nas diversas recomendações já existentes à época sobre os diversos impactos resultantes deste tipo de empreendimento no meio ambiente, a exemplo de favorecer a entrada de espécies exóticas que inclusive aumentam o risco de incêndios pelo fato de acumularem maior biomassa. Ademais, a não observação de quesitos como escoamento da água e abertura de voçorocas, velocidade de

²⁵⁰ <https://www.governo.mg.gov.br/Noticias/Detalhe/3177>

tráfego e atropelamentos da fauna, dentre outros, poderiam ter sido melhor trabalhados (BARBOSA et al, 2010; FERNANDES et al, 2015).

5.2.15 Descentralização da agenda ambiental ainda mais fortalecida e o reflexo disto na organização espacial da Serra do Cipó

Para além da pressão direta sob os territórios da APAMP e indiretamente sob o PNSC acima descrita, há ainda o elemento complicador da descentralização político administrativa da agenda ambiental, conforme comentado, com Estado e Municípios aumentando consideravelmente sua participação nos processos de licenciamento ambiental, cada qual a seu nível. A situação é ainda mais crítica a nível municipal, dado a falta de estrutura e capacitação de pessoal para atuação nestas pautas. Exemplifica-se isto com o fato de que a maioria das Prefeituras da região se estruturavam com o agrupamento de diversas agendas em uma única Secretaria, a exemplo de se ter uma Secretaria de Turismo e Meio Ambiente, ou Agricultura e Meio Ambiente²⁵¹.

Um caso *sui generis* é dado pela legislação ambiental do Município de Santana do Riacho à esta época, corporificada na Lei Municipal 437/2007 que, em seu art. 44 determina:

Serão adotados no Município as normas e padrões de emissão de poluentes e de qualidade ambiental estabelecidos para o Estado, respeitada a legislação federal que regula a espécie e em situações que o CODEMA considerar necessário, este estabelecerá para o Município, através de Deliberação Normativa, padrões mais restritivos (SANTANA DO RIACHO, 2007).

A situação acima, pautada sobre o exemplo de como se dá a criação de gado na região e suas externalidades negativas, parece indicar a necessidade de o município rever os padrões do que se considera pequeno porte e potencial poluidor. Isto porque, para o Estado, a criação extensiva de gado em áreas de pastagem de dimensões entre 200 e 600 hectares é considerada de pequeno porte e de médio potencial poluidor²⁵² e abaixo disto não é exigido licenciamento

²⁵¹ Esta informação pode ser conferida em site do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio>

²⁵² Em Minas Gerais o licenciamento ambiental é regulado pelas Resoluções COPAM 213 e 217/2017.

ambiental (na esfera Estadual). Neste caso, a modalidade de licenciamento cabível, segundo as normas aplicáveis, é um licenciamento ambiental simplificado, declaratório.

Entretanto, a nível local, nas condições como normalmente a atividade é exercida, isto seria o colapso imediato de todo o sistema (financeiro, social, ambiental, institucional). Mas, como os parâmetros são os mesmos do Estado, acaba que, na prática, o município se abstém de licenciar a atividade, dado os parâmetros utilizados, que levam ao entendimento de ser a atividade, com tais características, dispensada de licenciamento. Portanto, para o ICMBio na Serra do Cipó, tal situação se traduz como uma baixa governança institucional, dado que o ente estatal que poderia regular a atividade que se relaciona intimamente com os incêndios florestais, se abstém de o fazer.

5.2.16 Governo Dilma Roussef (2011-2016)

O período será marcado por grave fiscal, situação em que se acentuam os cortes orçamentários em diversas políticas públicas, visando manter a política macroeconômica. Entretanto, como visto no capítulo 4.3, diversas decisões, principalmente advindas do Congresso Nacional, trouxeram grande desequilíbrio nas contas públicas, a exemplo do aumento exponencial das isenções fiscais bem como das emendas parlamentares. Os reflexos de tal situação no ICMBio se deram em orçamento diminuído a ponto de se ter de utilizar recursos da compensação ambiental para que a autarquia não entrasse em colapso (ICMBio, 2015b).

5.2.17 Nova Modelagem Organizacional e Planejamento Estratégico do ICMBio

Por sua vez, o ICMBio vinha de uma série de reformas estruturais iniciadas desde sua criação no Governo Lula. Sua primeira reestruturação, com apoio de consultoria especializada, resultou em uma modelagem organizacional moderna, que buscava romper com a lógica fragmentada típica de várias instituições públicas. Utilizando dos novos conceitos sobre formas alternativas de governar, para além daquela trazida pela Nova Gestão Pública (Estado Gerencial), como valor público, Nova Governança Pública, além de ferramentas diversas de planejamento estratégico (a exemplo da metodologia *Balanced Scored Care* e do Ciclo PDCA), a nova modelagem é oficialmente implantada pelo Decreto 7.515/2011.

Apesar do quadro de austeridade fiscal pelo qual a administração pública atravessava, a autarquia conseguiu não só implementar a estrutura acima como também deu sequência a sua estruturação, inaugurando novas fases de planejamento, com refinamento de planos, programas e ações. A decisão da alta diretoria em priorizar esta profissionalização institucional resultou em verdadeiro salto qualitativo na gestão das Unidades de Conservação com avanços em diversas áreas, desde administrativa, com reorientações e otimizações de recursos até nas áreas finalísticas, onde indicadores como número de planos de manejo criados ou revistos, conselhos gestores criados ou renovados bem como planejamentos de proteção e mecanismos ampliados de pesquisa são uma comprovação tácita de tais melhorias²⁵³.

Analisando a situação acima pelo viés da Governança Evolutiva, traz-se um novo princípio explicativo das alterações de rumo na gestão: a Criação de Caminho (*Path Creation*). Tem-se com esta conceituação que, para além da dependência de trajetória, determinados agentes provocam intencionalmente desvios e novas direções, abrindo possibilidades de inovação e adaptação (VAN ASSCHE et al, 2014).

Conforme Van Assche et al (2014), a governança não é estática, ao contrário, estruturas emergem e se transformam à medida que atores interagem, adaptam-se e aprendem, resultando em arranjos flexíveis e inovadores. A isso os autores denominam de Estrutura Emergente em Evolução. Tal foi a situação ocorrida com o ICMBio a partir de sua criação que, negando a dependência de trajetória, determinados atores, imbuídos de um senso de inovação, estando também cientes das modernas discussões de o que é valor público e como entender o Estado perante tais conceituações, se movimentaram para tornar possível a ideia da constituição de uma gestão condizente tanto com estes preceitos como também conscientes da necessidade de se romper com lógicas fragmentadas de atuação da agenda ambiental (BOLZAN, 2023; MELO; MARTINS, 2009).

Todos estes avanços nas mais diversas áreas irão refletir no fazer cotidiano das Unidades de Conservação, como foi o caso da APAMP e PNSC.

²⁵³ Ver painéis dinâmicos de informações do ICMBio para corroborar tais informações.

5.2.18 Reflexos da estruturação do ICMBio na gestão da APAMP e PNSC e como isto afetou o Espaço Cipoense

Como discutido nos capítulos anteriores, a gestão da APAMP e PNSC irá passar por uma revolução gerencial neste período. A partir de uma ideia endógena na APAMP, propôs-se discutir o planejamento das duas unidades de forma integrada, fato que evoluiu durante o período aqui analisado. Portanto, já em 2014, com esforços da gestão direcionados para esta reorganização da gestão, houve unificação gerencial das duas UC no formato de gestão integrada, a qual baseou-se na nova modelagem organizacional do ICMBio, como era a proposta original apresentada em 2011 em reunião de equipe.

Da mesma forma foi discutido, elaborado de forma participativa e implantado o Plano de Manejo da APA Morro da Pedreira – Encarte 4. Durante o período também foi elaborado o primeiro Planejamento Estratégico Integrado das duas UC para um período de quatro anos, onde foram definidos objetivos, metas, responsáveis, cronogramas, indicadores e demais elementos típicos deste tipo de instrumento.

Apesar de todos estes avanços administrativos/gerenciais, houve também situações conflituosas, ocorrendo centralizações por parte das chefias, cujo reflexo nas aposentadorias dos antigos servidores bem como na alta rotatividade da equipe (e das próprias chefias) são indicadores de desequilíbrios na gestão. Outro indicador que aponta para necessidades de revisão em procedimentos se relaciona a um relativo afrouxamento das regras longamente construídas e praticadas no período anterior, a exemplo da retirada do gado do Parque, que no período aqui analisado aumentou significativamente. Tal fato associa-se diretamente aos incêndios ocorridos nesta época.

Na mesma direção cita-se os casos das obras realizadas no interior do PNSC para implantação de infraestrutura de apoio ao turismo, que aparentemente deixou de observar diversos aspectos técnicos e administrativos, assim como a questão do extravasamento dos efluentes líquidos (esgoto), apontam para a necessidade de formações iniciais e continuadas dos servidores nestas áreas, dentre outras. Dado que estes dois temas são de grande relevância para o ordenamento da região como um todo e da possível participação do ICMBio em tais discussões, defende-se ser relevante tratar esta questão com urgência.

5.2.19 Zona de Vida Silvestre, áreas de exclusão e anistia ambiental

Para o período abrangido (2011-2016) é válido registrar que, a equipe do ICMBio Cipó Pedreira, ao decidir não aprofundar as discussões sobre a Zona de Vida Silvestre da APA Morro da Pedreira e suas pesadas restrições sobre a ocupação de tais áreas mesmo em propriedades particulares, quando da elaboração e aprovação do Plano de Manejo, consolidou uma certa injustiça ambiental para uma área que ocupa a metade da APA (50 mil hectares), sendo muito maior do que o próprio Parque Nacional da Serra do Cipó (33 mil hectares).

O fato fica ainda mais desafiador ao o Plano de Manejo trazer a figura das áreas de exclusão da Zona de Vida Silvestre, caracterizadas pelo fato de serem áreas com ocupação antrópica consolidada ou alterada, o que, na prática, funciona como uma anistia ambiental, como já comentado, dado que aqueles que vieram a ocupar, quando a APA já estava oficialmente criada, e desrespeitaram o Decreto com tal atitude, foram, por isso mesmo, excluídos desta zona de alta restrição de ocupação, sem terem passado por nenhum procedimento de fiscalização por parte do ICMBio. O tema é de grande sensibilidade e exigem um destaque da situação.

Por outro lado, aparentemente, não caberia a servidores públicos terem entendimentos alternativos sobre o Decreto de criação da APAMP e suas restrições, posicionamento este inclusive trazido por Procurador da PFE/ICMBio quando questionado pelo chefe da APA àquela época sobre o assunto, conforme visto no capítulo 3.1. Acaso uma norma legal contenha indícios de ilegalidade, existem os caminhos jurídicos a serem seguidos para questionar e alterar a mesma, via Poder Judiciário, situação que inclusive cabe a utilização do instrumento jurídico Mandado de Injunção.

A questão é merecedora de debates, a exemplo de se utilizar de conceitos jurídicos de outras normas que possam auxiliar no aprofundamento dos debates visando melhor compreensão da norma em análise. Em um exemplo singelo, tem-se a definição do que seriam Áreas de Preservação Permanente, trazidas no Código Florestal²⁵⁴, as quais englobam áreas cobertas ou não por vegetação nativa, ou seja, mesmo alteradas, são consideradas APP

²⁵⁴ Art. 3º, inciso II, da Lei 12.651/2012.

exatamente pela possibilidade de recomposição ecossistêmica e sua importância para a conservação/preservação. Tal conceito poderia ter sido utilizado nas discussões sobre o zoneamento da APA na ZVS, em paralelo a discussões jurídicas sobre a validade do Decreto da APAMP.

5.2.20 Revisando o conceito da Zona de Vida Silvestre

Como já vem se reforçando nesta tese, a categoria APA foi inserida no arcabouço jurídico pela Lei 6.902/81, tendo por inspiração o modelo dos Parques Naturais Regionais Portugueses, estes, por sua vez, inspirados nos Parques Naturais Regionais Franceses, implantados desde 1967. De certa forma, a concepção dos Parques Naturais se fez presente na Lei 6.902/81, veja-se:

Art. 8º - O Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.

Art. 9º - Em cada Área de Proteção Ambiental, **dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade**, o Poder Executivo estabelecerá normas, **limitando ou proibindo**:

- a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
- b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional (BRASIL, 1981, grifos e destaques nossos).

Em sequência, no capítulo 4.1 desta tese, informa-se sobre a Resolução CONAMA 10/88 e, dada a importância da mesma para este contexto, repete-se o texto extraído de tal Resolução:

Art. 4º Todas as APA's deverão ter zona de vida silvestre nas quais será **proibido ou regulado** o uso dos sistemas naturais.

§ 1º As Reservas Ecológicas públicas ou privadas, assim consideradas de acordo com o Decreto Federal nº 89.336, de 31 de janeiro de 1984, e outras áreas com proteção legal equivalente, existentes em Território das APAs, constituirão as Zonas de Preservação de Vida Silvestre. Nela serão proibidas as atividades que importem na alteração antrópica da biota.

§ 2º Serão consideradas como Zona de Conservação da Vida Silvestre as áreas nas quais poderá ser admitido um uso moderado e auto-sustentado da biota, regulado de modo a assegurar a manutenção dos ecossistemas naturais (BRASIL, 1988b, grifos e destaques nossos).

Por fim, transcreve-se, do Decreto de criação da APAMP, a parte referente às zonas de vida silvestre:

Art. 10. Fica estabelecida na APA Morro da Pedreira uma Zona de Vida Silvestre destinada, prioritariamente, à salva-guarda da biota nativa para garantia da reprodução das espécies, proteção do habitat de espécies raras, endêmicas, em perigo ou ameaça de extinção.

Parágrafo único. A Zona de Vida Silvestre, de que trata o caput deste artigo, compreenderá as áreas mencionadas no artigo 18 da Lei nº 6.938/81, os quatro grupos distintos de paredões e portões rochosos de metacalcário genericamente conhecidos como Morro da Pedreira e os campos rupestres, considerados como de relevante interesse ecológico, ainda que de domínio privado, e ficarão sujeitas às restrições de uso e penalidades estabelecidas nos termos dos Decretos n.º 88.351/83 e 89.532/84.

Art. 11. Visando à proteção das espécies raras na Zona de Vida Silvestre, não será permitida a construção de edificações, exceto as destinadas a realização de pesquisa e ao controle ambiental (BRASIL, 1990c).

Depreende-se da leitura integrada dos dispositivos da Lei 6.902/81; da Resolução CONAMA 10/88 e do Decreto 98.891/90 que as APAs têm o claro intuito de, respeitado os limites de propriedade, contribuir tanto um “desenvolvimento sustentável”, quer seja, a utilização do território sob bases sustentáveis, tal qual a concepção dos Parques Naturais Europeus. Para atingir tais objetivos, deve a APA limitar ou restringir determinadas atividades potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, situação em que se percebe o caráter de ordenamento territorial embutido na norma.

Por sua vez, alguns anos após esta Lei e, dado que seu Decreto regulamentador não estabeleceu nenhuma novidade quanto ao assunto, a Resolução CONAMA 10/88 traz a figura da Zona de Vida Silvestre pela primeira vez no arcabouço jurídico brasileiro. Em seu art. 4º, a referida norma afirma que se pode proibir ou regular o uso direto na zona de vida silvestre. Em sequência, o § 1º, determina que, as Estações Ecológicas existentes dentro da APA constituirão zonas de vida silvestre onde o uso direto é proibido. Por sua vez, o § 2º estabelece ser permitido um uso moderado e que este se dê de forma a permitir a manutenção dos ecossistemas naturais. Portanto, os parágrafos 1º e 2º do art. 4º estipulam em quais situações o uso será proibido e regulado nas ZVS.

Entretanto, no Decreto de criação da APAMP, fez-se, aparentemente, uma confusão ao juntar as duas situações previstas no art. 4º da Resolução CONAMA e proibir a construção de edificações na ZVS, a não ser para uso em pesquisas ou controle ambiental. Uma possibilidade de interpretação é que tal dispositivo veio para barrar o turismo que já se fazia intenso na região

àquela época, principalmente a atividade de construção de segundas residências, cujos processos construtivos não seguiam padrão nenhum, até porque estes não existiam²⁵⁵. Porém, ao trazer claro impedimento ao direito de propriedade, a norma recai sobre o que se denomina desapropriação indireta, situação em que o Poder Público se apropria indiretamente do bem particular, sem contanto, realizar todo o procedimento indenizatório, conforme discussões trazidas em Antunes (2013, p. 901-902; 2011, p. 26).

A questão fica ainda mais complicada quando a Resolução CONAMA 428/2010 revoga a CONAMA 10/88 e, sendo assim, perde-se o lastro da figura das Zonas de Vida Silvestre, esvaziando ainda mais o poder deste “instituto”, fato este que se dá antes das discussões e elaboração do Plano de Manejo da APAMP – Encarte 4. Antunes (2011), ao comentar sobre a propriedade privada constitucional, traz o debate de que institutos jurídicos infralegais não teriam o poder de determinar situações acima de leis e mesmo da própria constituição. O direito de propriedade é garantido, tanto pela Constituição Federal quanto pelo Código Civil, em seu art. 1.228 (BRASIL, 2002b) e, portanto, em tese, não poderia passar por um desapossamento administrativo, ainda que de forma “branca²⁵⁶” por uma Resolução do CONAMA, muito menos se ela já foi revogada.

Porém, com o zoneamento da APAMP, tornado “legal” em 2014 com a publicação do encarte 4 do Plano de Manejo daquela UC, insistiu nesta forma de impedir o uso de centenas de propriedades em uma área superior à do Parque Nacional da Serra do Cipó, no equivalente a 1,5 a área desta UC. Se para a área do Retiro, localizada dentro do PNSC, a situação dos moradores já era considerada injustiça ambiental, em uma área de aproximados 30 hectares, o que dizer para uma área de 50 mil hectares em que os proprietários são totalmente impedidos de utilizar suas propriedades?

Por sua vez, existindo uma possível fragilidade jurídica no ato, entende-se ser prudente também utilizar de princípios jurídicos acolhidos pelo direito brasileiro, a exemplo do Princípio da Precaução e mesmo do Princípio da Proibição do Excesso, conforme discussões realizadas

²⁵⁵ E como visto no caso da autorização do Condomínio Fazenda do Engenho, com sua Quadra 1 tendo vista frontal (e eterna) para o PNSC, continua a não existir nenhum regramento das UCs sobre o assunto, a exemplo da necessidade de se ter áreas de tamponamento entre as residências e o ambiente externo; recomendações de padrões de iluminação, sonoridade, jardinagem, dentre diversos outros aspectos.

²⁵⁶ Termo utilizado por Antunes (2011, p. 26).

em Antunes (2011). Uma luz que se acende nesta escuridão é o fato de a ZVS da APAMP constar de seu Decreto de criação, sendo factível se buscar a alteração do mesmo, situação em que é possível lançar mão de estratégias jurídicas, como seria o caso de um Mandado de Injunção²⁵⁷, instrumento constitucional de combate à ausência de norma regulamentadora que inviabiliza o exercício de direitos fundamentais. Dentre vários argumentos a serem utilizados para alteração do Decreto, cita-se o fato da ZVS não ter mais lastro jurídico com a extinção da CONAMA 10/88.

5.2.21 *Trade-off* nos campos rupestres: esvaziar o território ou ocupar com responsabilidade

A questão que se traz, porém, é ainda mais profunda, pois, no caso da ZVS da APAMP, o que se busca é a preservação dos campos rupestres. Porém, neste viés, a APAMP não seria a figura jurídica mais apropriada para tal função, uma vez que sobre sua área ocorre uma ínfima parte dos campos rupestres. Portanto, a preservação dos campos rupestres dependeria de outra estratégia, em outras escalas. Parte-se, desta forma, para uma rápida averiguação do tema.

Os campos rupestres, caracterizados como um mosaico de tipos de vegetação aberta, possuem condição de grande fragilidade ambiental dado a sua ocorrência fragmentada na paisagem, baixa ocorrência no território nacional e representatividade em UC (FERNANDES et al, 2020). Apesar de sua condição de *hotspot* e da sua associação a serviços ambientais de grande relevância a exemplo da contribuição para abastecimento de água de importantes cidades no Brasil, os campos rupestres não foram alçados a condição de Patrimônio Nacional pela Constituição Federal (BRASIL, 1988). Da mesma forma, não há sequer menção aos campos rupestres nas Constituições dos Estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, do Pará e da Bahia, locais que abrigam consideráveis manchas deste ecossistema (BAHIA, 1989; GOIÁS, 1989; MATO GROSSO DO SUL, 1989; PARÁ, 1989).

Por sua vez, no Estado de Minas Gerais, os campos rupestres foram alçados a condição de Patrimônio do Povo Mineiro, de acordo com o parágrafo 7º do artigo 214 da Constituição Estadual Mineira de 1989, devendo seu uso ocorrer na forma da Lei, em condições que

²⁵⁷ Previsto no inciso LXXI do art. 5 da Constituição Federal e regido pela Lei 13.300/2016

asseguem sua conservação. Atendendo a tal preceito constitucional, a Lei 20.922/2013 determina em seu art. 57 que as medidas de conservação dos Patrimônios Naturais garantidos pela Constituição Estadual serão estabelecidas em deliberação do Conselho de Política Ambiental - COPAM (MINAS GERAIS, 1989; 2013).

Entretanto, apesar das determinações legais, ainda não há uma Resolução COPAM constituída e publicada para orientar as ações de utilização e conservação dos campos rupestres no Estado de Minas Gerais, responsável por abrigar considerável área desta formação no Brasil.

Por tudo o que foi exposto, fica evidente que uma das soluções possíveis para a conservação dos campos rupestres passa pela necessidade da elaboração de Resolução COPAM sobre os campos rupestres, sendo muito importante que haja um planejamento robusto que possibilite a participação ampliada da sociedade de uma forma que seja possível garantir a qualidade dos debates. Dentre diversos temas para discussão, tem-se a necessidade de se abordar áreas críticas para biodiversidade com indicativos de criação de UCs de proteção integral e situações envolvendo a justa indenização, tamanho mínimo viável para parcelamento, porcentagens das propriedades destinadas a uso e preservação ambiental; soluções para mitigar impactos ambientais, atividades fomentadas e com restrições, dentre outras.

Ainda sobre a Resolução COPAM a ser editada de forma a atender os ditames constitucionais e legais para a conservação dos campos rupestres, faz-se necessário que se inclua nas discussões sobre a mesma acerca dos critérios de sustentabilidade econômica que irá realmente permitir o sistema funcionar. Neste sentido, advoga-se para que a futura norma a ser editada vá além dos critérios ambientais e busque inserir, além dos critérios sociais, os mecanismos pelos quais se garanta recursos adequados à conservação dos campos rupestres, que por sua vez deve exigir alterações legislativas.

5.5.22 A Lei Complementar 140/2011 e o fortalecimento da descentralização administrativa do Licenciamento Ambiental

Com a entrada da Lei Complementar 140/2011 (BRASIL, 2011) no arcabouço jurídico brasileiro, fortaleceu-se ainda mais a descentralização do licenciamento ambiental. Ao IBAMA caberia atuação em casos muito específicos, a exemplo de obras no interior de Unidade de Conservação Federal, como seria o caso das obras de uso público no Retiro, interior do PNSC

em 2014 que, entretanto, não observou este critério. Por sua vez, aos Estados caberia atuação na maior parte dos licenciamentos, cujo âmbito fosse de impacto regional e não ultrapassasse os limites deste ente. Aos municípios caberia todo o licenciamento ambiental na esfera local.

Para a Serra do Cipó, como já discutido, a baixa capacidade institucional destes entes, refletida não somente em estrutura administrativa, mas também em instrumentos jurídicos apropriados, dá continuidade a um processo de perda de controle sobre os regramentos possíveis de serem realizados. Ao ICMBio, neste contexto, caberia auxiliar os municípios a melhorarem suas capacidades institucionais, através de apoio em atividades estruturantes, parcerias e mesmo auxílio na construção de instrumentos cabíveis.

5.5.23 Governo Temer (2016 – 2018)

5.5.24 As restrições orçamentárias impostas pelo Governo Federal e a Criação de Caminho por parte do ICMBio

Como visto no capítulo 4.3, o Governo Temer é marcado por uma guinada radical no Modelo de Estado, ocorrendo inúmeras reformas no âmbito eleitoral, de relações trabalhistas, do Ensino, além de estabelecimento de mecanismos de profunda austeridade fiscal, incluindo a Política do Teto de Gastos, política fiscal que limita o crescimento das despesas do orçamento primário à inflação do ano anterior, que levará a duros cortes em políticas sociais (e ambientais).

O reflexo no ICMBio é imediato, com cortes orçamentários que irão impactar em diversas áreas, da proteção ao funcionamento administrativo. Entretanto, como discutido no capítulo 4.1, a instituição consegue driblar o ambiente gerencial desafiador com uma série de estratégias que, analisadas sob o prisma da Governança Evolutiva, caracterizam uma “criação de caminho”, ao negar seguir o estilo de gestão típico de organizações não inovadoras, como seria o caso de fechar as UC e com isto aumentar as pressões sobre estas. Ou seja, não aceitou a dependência de trajetória como algo imutável e buscou a inovação.

Neste contexto, os Núcleos de Gestão Integrada voltados a otimizar a atuação institucional nos territórios onde se faz presente, abandonando a visão atomizada de atuação por UC foi um grande salto evolutivo na gestão. Da mesma forma, o Programa Monitora também demonstra grande capacidade de realizar o monitoramento da biodiversidade mesmo

com restrições orçamentárias, ao incluir no processo os demais interessados, a exemplo de pesquisadores e comunitários.

A estratégia de convencimento da alta cúpula do governo federal, de incluir agentes temporários ambientais na lista de possibilidades de contratação por necessidade da administração pública federal²⁵⁸, pode ser considerada uma jogada de mestre, pois ao mesmo tempo que diminuiu os custos com mão de obra para diversas funções, também possibilitou melhores garantias trabalhistas para estes trabalhadores.

5.2.25 O amadurecimento gerencial do ICMBio na Serra do Cipó

As situações descritas de saltos evolutivos pelo ICMBio, mesmo perante um ambiente constrangedor em várias dimensões, irão refletir no ambiente organizacional do ICMBio Serra do Cipó. O enfoque dado pelas sucessivas gestões para o aperfeiçoamento das práticas gerenciais, envolvendo diferentes colaboradores do Instituto, trará um amadurecimento que será refletido tanto no novo planejamento plurianual elaborado quanto também nas reflexões produzidas, expostas nos relatórios produzidos.

O grande destaque é a celebração do Termo de Compromisso com as famílias residentes na área do Retiro, situação que trouxe maior governabilidade para a situação, ao definir com mais exatidão regras e procedimentos para ambas as partes, sendo, até certo ponto, um importante avanço com relação à justiça territorial, quer seja, o direito de ali estar e viver, de acordo com modos de vida próprios.

Por outro lado, a situação de impedimento total na ZVS não altera em nada, sendo um grande gargalo a ser resolvido pela gestão. A partir da observação realizada no capítulo 3.1, sobre o zoneamento da APAMP e a situação do condomínio Bosque do Sol, que se encontra sob processo judicial com relação à sua legalidade, e que foi, portanto, considerado no zoneamento como Zona Provisória até que a situação seja decidida na Justiça pode-se inferir que o ICMBio Serra do Cipó tem estado a reboque de outras instâncias.

²⁵⁸ A contratação dos Agentes Temporários Ambientais se baseia tanto na Lei 7.957/89 quanto na Lei 8.745/93, tendo sido

A afirmação acima advém de uma análise das três situações acima expostas: Retiro, ZVS e Bosque do Sol. Aparentemente, em uma abordagem superficial, é uma hipótese plausível que o Retiro tenha avançado a ponto de se ter uma solução viável a todas as partes, incluindo pesquisadores da área social, pelo fato das pré-condições para isto terem sido solidamente construídas por vários anos. Quando a situação chegou à gestão que se dispôs a discutir o assunto, toda a estratégia estava bem avançada, incluindo qual tipo de instrumento utilizar, como elaborar os termos, situações a serem consideradas, etapalização, dentre outros aspectos.

Entretanto, isto não ocorreu para a ZVS e para o Bosque do Sol e, em uma clássica atuação dependente de trajetória, a melhor opção foi seguir o que já vinha sendo feito: manter as proibições postas, apesar de isto ir contra os próprios objetivos da APAMP, da Constituição Federal e de diversas legislações, como o citado Código Civil e o direito de propriedade.

Neste ponto, há de se colocar em discussão o fato de que, dentre as diversas profissões e pessoas que poderiam apresentar alternativas e soluções ao caso, o analista ambiental, pelo cerne de sua profissão, deveria ser o primeiro a realizar isto, ainda mais sendo os trabalhos diários de tais servidores associados aos objetivos de criação da APA Morro da Pedreira, uma unidade de uso sustentável e que visa a harmonia entre a esfera natural e a esfera social.

Sustenta-se com isto que deveria haver uma inversão na situação, em que ao invés de esperar a decisão da Justiça (que será embasada em que, com argumentos trazidos por quem?), que o próprio ICMBio, em diferentes escalas, se pronuncie primeiramente sobre o caso. Afinal de contas, se a área ou parte dela for de vital importância para a preservação ambiental, que seja proposto a criação de UC de proteção integral e justa indenização. Se não for o caso, que se apresente as condições para um uso responsável da área, tal qual uma proposta de zoneamento da área. Com base em tal posicionamento, de uma Instituição de renome internacional, responsável pelo manejo de toda a área, com atuação na região por mais de 30 anos, em uma das áreas mais pesquisadas do país, acredita-se que o trabalho da Justiça se dará de forma muito mais célere e com mais justiça social, ambiental e econômica.

A proposta acima vem de encontro a outros princípios da Governança Evolutiva, no caso, a Performance e a Performatividade, princípios pelos quais a governança é avaliada tanto pela sua performance (resultados e efetividade) quanto pela performatividade, ou seja, a capacidade de encenar, criar e transformar realidades por meio de práticas institucionais. Por

outro lado, uma Governança Evolutiva perpassa por diferentes níveis de atuação, sendo, por isso, multidimensional, abarcando desde aspectos formais (regras, procedimentos) até elementos informais (redes, valores e dinâmicas de influência).

Tal é o raciocínio de a gestão partir para uma atuação ativa na resolução da ZVS, situação que exigirá discussões a nível local (pesquisadores, comunidade), regional (discussões com o Estado sobre a edição de uma Resolução COPAM sobre campos rupestres) e mesmo nacional (articulação com grupos influentes junto ao poder executivo para alterar o decreto ou mesmo fomentar a discussão via Mandado de Injunção por partes interessadas e legítimas). Abarcado por toda esta discussão, está a questão do Bosque do Sol.

O mesmo raciocínio, de atuação em redes, utilizando de coalizões de defesa para influenciar tomadores de decisão, visando criar/alterar regras que possam trazer benefícios sustentáveis à sociedade cipoense, aplica-se ao caso dos incêndios florestais e a busca por atuar nas causas e não nas consequências. O que se visa, portanto, é alterar as performatividades visando melhorar as performances, sejam estas sociais, ambientais ou econômicas.

5.2.26 Turismo, geração de esgotos e o posicionamento do ICMBio

Como foi apresentado no Capítulo 3.1, a partir de 2016 e em anos subsequentes, o sistema de tratamento de efluentes domésticos da Sede do ICMBio na Serra do Cipó irá colapsar sucessivamente, mesmo após intervenções da autarquia. O fato em si já traz a necessidade de se tratar a questão com maior aprofundamento dos debates, haja visto, por exemplo, a possibilidade de contaminação do lençol freático do qual é retirada, via poço artesiano, a água que é ofertada nos bebedouros da UC. Ademais, o simples fato de a UC não ter nenhuma outra estrutura após o turista passar pela sede administrativa, indica que além de investimentos, o tema não tem tido a devida atenção.

De forma preliminar, objetivando elucidar como o ICMBio lida com o saneamento básico nas Unidades de Conservação Federais e Centros de Pesquisa, foi realizada pesquisa junto ao Sistema Eletrônico de Informações do ICMBio – SEI. Foram utilizadas palavras-chave como saneamento; política institucional, tratamento de esgotos (efluentes), destinação dos resíduos sólidos, disponibilização de água potável, política de sustentabilidade.

A mesma pesquisa foi realizada no “Painel de Legislação” do Ministério do Meio Ambiente²⁵⁹, utilizando os filtros para ICMBio e dos temas afetos a existência de Política de Saneamento ou mesmo de subtemas como Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos e mesmo a existência de uma Política de Sustentabilidade.

Em todas estas pesquisas nos sistemas oficiais do ICMBio não foram encontrados documentos que demonstrem haver uma Política norteadora, normas e diretrizes publicadas nem ao menos programas e projetos para os temas em questão.

Da mesma forma, foi realizada pesquisa na internet (geral; “Google Scholar”; Web of Science; Scielo) com os mesmos termos utilizados na pesquisa junto ao Sei, que levou a resultados difusos, em geral, notícias sobre sistemas de tratamento de esgotos implantados em alguma UC por iniciativa de alguma parceria, sem, entretanto, haver disponibilização dos dados técnicos, o que prejudica qualquer análise científica.

Neste contexto, é relevante compreender o fato de que o ICMBio possui um setor específico para lidar com obras de engenharia, ao qual todas as unidades organizacionais devem remeter suas necessidades na área. Trata-se do Serviço de Infraestrutura de Obras e Projetos de Engenharia – Seinfra. Este é vinculado à Coordenação de Administração e Logística (COADM), pertencente a estrutura organizacional da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística.

Perante o quadro de não sucesso em encontrar documentos oficiais do ICMBio sobre diretrizes gerais (políticas, planos, programas) afetos a saneamento e mesmo sustentabilidade, durante a elaboração desta tese, decidiu-se enviar um questionário simples à Seinfra, abordando questões sobre a existência ou não de tais tipos de documentos normativos, bem como sobre procedimentos de elaboração, implantação e implementação dos sistemas de tratamento de esgotos, a exemplo da observação de normas técnicas e demais aspectos cabíveis.

Entretanto, apesar de ter tido a confirmação do recebimento do questionário, não se obteve resposta. Houve um esforço repetido deste pesquisador junto aos responsáveis pelo setor

259

Disponível

em

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaWJlYjU0OWQzMTEwZC00NTEwLWI4NGYtYWY4MzJmMzM0NTQ1IiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTZkMzJmM2M1NTBInyJ9>

que, apesar de terem acusado o recebimento do questionário, não realizaram a entrega do mesmo preenchido.

Pelos dados acima expostos, conclui-se que, aparentemente, o ICMBio não possui uma Política específica sobre como lidar com o tema saneamento em suas unidades descentralizadas. Assim como também se infere que não existe uma Política Institucional de Sustentabilidade. Tem-se com isto uma oportunidade para avançar na estruturação da instituição, quer seja, iniciar as discussões para criação das Políticas de Sustentabilidade, de Saneamento, dentre outras cabíveis.

Para muito além de apenas discutir a situação específica do ICMBio, a possibilidade aberta é de debater o tema junto às comunidades locais, incluindo Prefeituras e demais organizações interessadas. Sendo este um dos objetivos de uma APA, quer seja, melhorar a qualidade de vida das populações residentes neste tipo de UC, é altamente recomendável que os analistas ambientais do ICMBio Serra do Cipó tenham formações iniciais e continuadas no tema. Mais uma vez, destaca-se que, pelo cerne de sua profissão (análises ambientais) e pelos objetivos das UCs, espera-se que os primeiros a apresentarem contribuições aos debates sejam justamente tais servidores.

Tomando por base a literatura específica relativa ao tratamento de esgotos, Tonneti et al (2018) demonstram que cada situação em particular deve ser analisada sob parâmetros diversos para se ter elementos suficientes que tornem mais claro a escolha da melhor solução a ser adotada. Dentre vários parâmetros a serem considerados, cita-se a análise ambiental da área (características da bacia hidrográfica, do solo, da classificação das águas, regimes hidrológicos e climatológicos, nível do lençol freático, relevo); análise da demanda (volume estimado de esgoto, variação temporal da demanda, especificidade dos efluentes gerados), situações locais (proximidade ou não de redes existentes, tipo de ocupação da matriz no entorno).

Tais análises irão direcionar a escolha do método de tratamento que será mais eficaz dentro das alternativas possíveis, e influirão na escolha pelo método dinâmico ou estático e as variações existentes, sendo que há normas específicas (ABNT) para cada análise e para cada tipo de situação a ser desenvolvida. Ademais, esta mesma literatura traz que tão importante quanto o planejamento para escolha, implantação e implementação, são as ações de monitoramento e avaliação do sistema, também regida por normas específicas de

procedimentos, técnicas e materiais a serem seguidos no intuito de aferir se o sistema implantado realmente está atendendo os objetivos (SPERLING, 2005).

A não observação do que traz a literatura específica no que tange as boas práticas do saneamento básico pode levar a situações de riscos generalizadas, que vão desde a possibilidade de contaminação do lençol freático que podem interferir na qualidade de água para abastecimento e mesmo surgimento de surtos de doenças até mesmo interrupção de atividades a exemplo do turismo pela impossibilidade de utilização das estruturas.

5.2.27 O crescimento das igrejas evangélicas como um elemento espacial importante a ser considerado no Espaço Cipoense

No distrito da Serra do Cipó, bem como nos demais localizados na região da Serra do Cipó, o fenômeno da multiplicação das Igrejas Evangélicas Neopentecostais é uma realidade. Portanto, na ótica de buscar interpretar o que o espaço está a comunicar sobre atuações institucionais na Serra do Cipó exige abordar tal tema. Entretanto, compreender este fenômeno, exige evitar as “narrativas precipitadas” e se ater ao “tempo longo” dos processos formativos, como discutido em Reis (2008).

Logo, faz-se menção ao capítulo 4.3, especificamente na parte que debate o período da Ditadura Empresarial Militar, quando se discorre sobre a atuação das Comunidades Eclesiais de Base – CEB, com base na Teologia da Libertação e da Pedagogia do Oprimido, de Paulo Freire, que estavam trazendo uma politização das massas, fato este que foi compreendido pelos EUA, como uma possível força contrária aos interesses vigentes. Com o apoio dos militares, operou-se uma série de mecanismos para o enfraquecimento das CEB, que inclusive teve apoio do Papa João Paulo II, como já discutido. Foi neste contexto que as igrejas neopentecostais adentraram no país, visando substituir o tipo de prática religiosa junto às massas, onde passou a imperar a Teologia da Prosperidade e a da Dominação, como discutido em Rocha (2021) e Casara (2024).

Rocha (2021), comentando sobre a influência da obra “ORVIL”, escrita no período da redemocratização pelos militares que estavam insatisfeitos pela perda do poder, apresenta a reflexão pela qual se argumentava sobre a perigosa estratégia em curso pela esquerda (àquela época de atuação das CEB), de ocupar espaços na arena pública, formação de opinião e

conquistar o poder pelo convencimento, não pelas armas. A contrarresposta veio da união entre o militarismo, a extrema direita e as igrejas neopentecostais, sob o lema de resgatar valores cristãos e o de um projeto conservador para a sociedade brasileira. Basicamente, pode-se dizer que a direita se apropriou das estratégias da esquerda, Olavo de Carvalho e demais cumpriram à risca os ensinamentos de Gramsci, sobre Guerra de Movimento e Guerra de Posição²⁶⁰.

Além da discussão acima, há de se compreender a estreita relação entre o avanço das políticas neoliberais, com a privatização dos espaços públicos e da pauperização da população, e o crescimento vertiginoso deste tipo de organização. O que se destaca neste panorama é que as igrejas evangélicas não conquistam seus fiéis apenas pela palavra do Evangelho; elas oferecem uma série de oportunidades, desde festas, espaços e atividades para as crianças, orientações diversas, arranjam emprego e fortalecem a rede através de indicações de serviços entre si. Ações desta natureza fortalecem o grupo, aumenta o sentimento de pertencimento, dado que as pessoas passam a se sentir como parte de algo maior, um coletivo, o que remete à essência do ser humano, uma espécie social (SILVA, 2023).

Portanto, tendo em vista as discussões acima, deve-se entender que a questão do avanço das igrejas neopentecostais nos territórios onde as Unidades de Conservação estão localizadas é tão importante para a gestão destas como o são assuntos como proteção ambiental, turismo ou mudanças climáticas. Diz-se isto pela grande influência que tais entidades estão tendo no ambiente político, o qual, no final das contas, é o grande direcionador dos projetos de nação aos quais o ICMBio, demais instituições e todas as pessoas estarão sujeitos.

A influência do voto evangélico nas eleições se mostrou impactante para o mundo político, haja visto o sucesso de candidatos dos três níveis da federação que associaram suas campanhas a temática evangélica, incluindo o ex-presidente Bolsonaro. A se pesar as ações por ele desenvolvidas que influenciaram na gestão das Unidades de Conservação, é um fato incontestável que demonstra ser o assunto de grande importância para qualquer

²⁶⁰ Gramsci adota o conceito de Guerra de Movimento como o ataque rápido e direto ao Estado para a tomada do Poder, como ocorreu na Revolução Russa de 1917. Já a Guerra de Posição envolve uma estratégia de longo prazo, focada em conquistar a hegemonia cultural e política na sociedade civil, a ponto da tomada do poder ser tanto natural quanto sustentada no tempo (YAMAULTI, 2015).

socioambientalista que demonstre algum interesse prático na preservação/conservação, por qualquer âmbito possível.

Ademais, fica a reflexão do ICMBio aprender com as Igrejas Evangélicas e passar a adotar posturas inclusivas com a sociedade local, tornando o espaço das UCs convidativo para a prática de manifestações culturais diversas, alinhando aos instrumentos aplicáveis, como Plano de Manejo, por exemplo. Caberia nesta filosofia, a criação de ambientes formativos, a exemplo do que foram as CEB, onde projetos educativos de longo prazo fossem cocriados, com múltiplos interessados.

Da mesma forma, alterar padrões de relacionamentos com a população local, migrando de relações típicas de trabalho que têm como filosofia a administração clássica, entendendo o trabalhador como o *Homo economicus* e seguindo em direção a práticas coletivas nas quais as pessoas construam relacionamentos sociais mais duradouros entre si e com a Instituição, passando de trabalhadores para associados, cooperados e daí em diante, em um amadurecimento gerencial do coletivo social.

5.2.28 Governo Bolsonaro (2019 – 2022)

O Governo eleito em 2018, de viés ultraliberal, promoveu amplo dismantelamento da agenda ambiental, na qual também o ICMBio foi alvo direto. Cortes orçamentários, militarização da instituição, cerceamento de servidores e mesmo afrouxamento nas ações de fiscalização levaram a um caos ambiental durante os dois primeiros anos. Sob pressão internacional, principalmente, e frente a um quadro de desmatamentos e incêndios alarmantes, passou-se a dotar a instituição de condições mínimas para se viabilizar.

Por sua vez, o Instituto, já fortalecido, demonstrava que “instituições importam”, na lógica do Neoinstitucionalismo, um dos quadros analíticos pelos quais se analisa políticas públicas. No caso, efeitos *de lock-in*, isto é, de travamento da agenda ambiental, dado sua força de existência e de grupos na sociedade favorável à sua existência, permitiram que a instituição permanecesse ao passo que seus agressores passaram para a história. Ademais, como visto nos capítulos anteriores, a Instituição deu prosseguimento ao seu processo de amadurecimento gerencial, refinando diversos instrumentos, a exemplo de normatizar, para todas as UCs, os procedimentos cabíveis para autorização de serviços de apoio ao turismo; da mesma forma que

procedeu a ampliação do Programa Monitora; assim como formação inicial e continuada dos servidores no âmbito da ACADEBIO, dentre outras ações.

5.2.29 Efeitos da pandemia

Como discutido em Carvalho (2020), a pauta ultraliberal, de austeridade fiscal, voltada a criticar a previdência e o SUS, acabou tendo de ceder à esta mesma lógica para realizar o enfrentamento da COVID 19, situação em que se emitiu mais títulos da dívida, utilizou-se da robusta estrutura existente da assistência social e mesmo do SUS para fazer chegar a maior parte da população os auxílios devidos, seja da saúde ou da economia. No ICMBio, um dos principais reflexos diretos da pandemia foi a queda expressiva na visitação, inclusive com fechamento à visitação por determinado período. Posteriormente, com a implantação dos protocolos sanitários cabíveis e abertura gradual, houve certa valorização pelos espaços naturais, dado sua condição de baixa aglomeração.

Na Serra do Cipó tais fases ocorreram e, a partir de então, a visitação voltou a ser controlada tendo como base os números estabelecidos por atrativo no Plano de Manejo, limitando drasticamente a entrada de visitantes, que, desde 2016 já se aproximava dos 100 mil anuais.

Como divulgado pelo censo IBGE 2022, Belo Horizonte teve um decréscimo de sua população acompanhado de aumento na região metropolitana, que inclui municípios da Serra do Cipó, a exemplo de Jaboticatubas, região na qual a expansão dos loteamentos tem se dado de forma expressiva. Há uma possível relação deste movimento migratório com a pandemia de Covid 19²⁶¹, fato este que impõe pressão ainda maior sobre os atributos socioambientais da Serra do Cipó.

5.2.30 Questões orçamentárias

Por outro lado, o presidencialismo de coalizão, já combatido desde o golpe de 2016, no qual o Congresso passou a encampar parte da agenda do executivo, foi ainda mais enfraquecido

²⁶¹ <https://www.observatoriodasmegacidades.net.br/censo-2022-regiao-metropolitana-de-belo-horizonte-e-a-3a-maior-do-pais-mesmo-com-perda-de-populacao/>

neste governo, a exemplo da aprovação das Emendas de Relator, que ficaram conhecidas popularmente como “Orçamento Secreto”. Por meio deste mecanismo que possuía baixa ou nula transparência, valores bilionários foram manejados por poucos congressistas, chegando ao ponto de valores distribuídos por apenas dois senadores da República, no ano de 2022, ser superior ao valor do Orçamento Anual do ICMBio no mesmo ano. Tais fatos, juntamente com os demais já analisados nesta tese, explicam porque a participação do orçamento da autarquia frente ao orçamento da União vem diminuindo ano após ano, mesmo com o crescimento constante do orçamento federal.

Outro fato relevante foi a reforma da previdência de 2019, que levou a diversos pedidos de aposentadoria de servidores do ICMBio à época, buscando não serem atingidos pelas novas regras da previdência, fato este que culminou com uma diminuição no quadro de servidores. A alternativa encontrada foi aumentar (levemente) o número de Agentes Temporários Ambientais, fato este que vem respaldar o Paradoxo da Permanência apresentado no Capítulo 4.2: os servidores, que para a administração pública são considerados força de trabalho Fixa, na prática, são temporários, seja por mudança de lotação ou mesmo aposentadoria. Já os ATAs, por Lei, são temporários, porém, na prática, são permanentes, pois, oriundos das comunidades locais, sempre estão a ronda a gestão. Entretanto, a alta rotatividade na equipe leva a baixa memória documental, devido aos recomeços frequentes.

5.2.31 Estruturação do NGI Cipó Pedreira

Conforme dados do capítulo 3.1, o Núcleo de Gestão Integrada Cipó Pedreira, implantado desde 2014, referendado em 2017, deu continuidade ao seu planejamento estratégico, contando com apoio de servidores especializados na temática, a exemplo do monitoramento sistemático do planejamento bem como de sua revisão e elaboração do planejamento dos demais ciclos (2018 – 2022). Os dados apontam inúmeros avanços, com um espraiamento de ações em diversas áreas da gestão, organizados por áreas temáticas, com responsáveis, metas, indicadores. Por sua vez, também foram apontadas situações merecedoras de atenção, a exemplo de ações não iniciadas, ou da concentração de ações estratégicas em determinada área temática em detrimento de outras.

Nestes relatórios também é citado a grande oscilação na equipe, incluindo chefias bem como comportamentos de centralização por parte de chefias em determinados períodos.

O período é marcado por forte atuação na regulação de atividades diversas, adequando-se às orientações oriundas do ICMBio sede, a exemplo de rever autorizações para locação de bicicletas, caiaques, charretes e similares. A análise já realizada sobre o assunto se relaciona a pulverização das autorizações, que se dão de forma individualizada, o que torna mais desafiadora a governança sobre tais processos. Isto porque cada autorização é apenas o ponto de partida de uma ação maior (a atuação no uso público, por exemplo), que necessita ser acompanhada e avaliada, periodicamente.

5.2.32 Governo Lula (2023 – 2026)

Período marcado por reconstrução da agenda ambiental. Novos concursos para ICMBio, recomposição do orçamento ao patamar pré-2022 e valorização da sustentabilidade enquanto motriz do desenvolvimento, fato este destacado com a realização da COP 30 em Belém do Pará.

Por sua vez, o cenário macroeconômico herdado, de déficits fiscais, juros altos e pressões diversas de grupos influentes dos setores econômicos tradicionais (agronegócio, energia, investidores e demais) pressiona o Governo para priorizar a pauta econômica sob um viés liberal. Exemplos disto se dão com a aprovação do PL dos agrotóxicos (HESS et al, 2024) assim como o PL do afrouxamento das regras do licenciamento ambiental (FERNANDES et al, 2025); a manutenção das isenções fiscais; o crescimento das emendas parlamentares, dentre outros. Portanto, a margem para um orçamento mais sustentável continua mínima.

Como novidade, o Governo lança os títulos soberanos sustentáveis, voltados a captar recursos de investidores, em longo prazo, com taxas razoáveis de juros, direcionados para custear ações socioambientais, das quais o ICMBio possui alta representatividade.

O quadro perante o NGI Cipó Pedreira não altera, ocorrendo alta taxa de entrada e saída de servidores; foco excessivo na gestão participativa com reflexos negativos na proteção ambiental, a exemplo da ocorrência de incêndios de grande magnitude; não alteração nas discussões sobre ZVS, mantendo-se a proibição de utilização das propriedades. Por outro lado, também não houve alterações drásticas com relação à questão da descentralização da agenda ambiental entre os entes federados, com maior participação dos municípios nos processos de

autorização/licenciamento para casos urbanos e o Estado sendo o responsável por questões florestais, a exemplo de queima controlada e autorizações para supressão vegetal.

A pressão imobiliária continua crescente, com forte atuação na implantação de diversos condomínios fechados e, na prática, ainda um turismo de massa.

5.3 Comunidades locais, ICMBio, sustentabilidade e inclusão

As discussões finais do capítulo 4.4 tiveram por objetivo lançar novos olhares sobre o relacionamento do ICMBio com as comunidades locais, a partir da consideração dos longos processos formativos pelos quais a sociedade vem sendo moldada, pois entende-se que há um longo lastro de relacionamentos que moldam comportamentos e hábitos sociais, nos quais a Instituição e seus agentes estão imersos. Dada esta imersão, as discussões realizadas se fazem necessárias no intuito de Paulo Freireanamente, buscar abandonar posturas de opressor para, junto com os oprimidos, construir novas relações, mais humanas, justas e solidárias, em busca de “ser mais”.

A afirmação acima vem das reflexões realizadas por Freire (2013, p. 37-42), nas quais o autor argumenta que a lógica da opressão acaba sendo introjetada no oprimido e este, de certa forma, acaba por hospedar o opressor, ao passar a enxergar a realidade pela ótica dele, situação na qual a relação de opressão se fortalece. Tal é a constatação de que, na maioria das vezes, o oprimido busca alcançar o papel do opressor, não se libertando desta corrente que aprisiona a todos em uma espiral do “ser menos”. Logo, questiona o autor como o oprimido pode participar de sua libertação nestas condições? É onde entra em cena a práxis libertadora, que inicia com a consciência desta relação dialética e somente quando ambos se libertarem é que esta ciranda será desfeita.

Portanto, partindo para análises deste tema ao nível da escala local, tem-se, de forma abreviada que, com a implantação das UCs ocorre o que CANÇADO ANAYA e SOUZA (2014) denominam de primeiro ciclo de expropriação: as pessoas perdem o direito à propriedade e, com isto, a possibilidade de dar continuidade às suas práticas culturais. No caso da APA, na ZVS, o que ocorre é uma despossessão administrativa “branca”, onde uma desapropriação indireta lesa o direito de propriedade. Em ambos os casos, atendendo a projetos alienígenas à realidade local, dado que houve a escolha (“racional”) pelo modelo de Parque Nacional ao invés de Parque Natural Regional, que no caso da APA, foi ainda mais incisivo, ao tornar uma área muito superior ao próprio Parque como uma grande Estação Ecológica, ou um Parque Nacional com apenas uma zona, no caso, a intangível.

Posteriormente, com ações de repressão, a instituição, nos anos iniciais de sua existência, dá continuidade à negação da população e suas práticas, ao coibir o uso dos recursos

naturais, o que caracteriza o segundo ciclo de expropriação abordado em CANÇADO ANAYA e SOUZA (2014). Tais situações caracterizam bem o que Milton Santos denomina de verticalidades se impondo sobre as horizontalidades, ou seja, forças externas ao lugar remodelando sua conformação espacial. Com reduzidas possibilidades de desenvolvimento, esta população passa a exercer trabalhos informais na região, dado que o modelo de Estado praticado os inviabiliza perante o projeto posto.

Já em fases de implantação e implementação das UCs, pós anos 90 em diante, a forma de relacionamento entre a Instituição e a população local se dá via terceirização. Este foi o formato jurídico administrativo que o Governo Gerencial implantado no Brasil à época entendeu ser o mais adaptado para solucionar a questão de dotar as instituições de serviços: a aposta com a parceria com empresas gerenciadoras de recursos humanos, porém, sob a proposta mais vantajosa para a administração pública, diga-se: a mais econômica. Esta situação irá perdurar ao longo dos anos 2000 e 2010. Também após meados de 2000 para frente, inicia-se a contratação da população local para exercer atividades de brigadista, as quais se relacionam a alta exposição a fatores degradantes da saúde.

Durante este período também ocorre um aumento no número de pessoas que prestam serviços de guias de ecoturismo na UC e região. Porém, assim como o brigadista, as condições gerais de trabalho costumam ser precárias, com longas jornadas e baixos valores de pagamento, além de direitos trabalhistas reduzidos ou mesmo ausentes.

Já ao final da década de 2010, devido aos cortes orçamentários de despesas devido à crise fiscal de 2018, há uma substituição em peso, no ICMBio, de trabalhadores terceirizados pela figura dos Agentes Temporários Ambientais - ATAs. Estes, por sua vez, passam a assumir a maior parte das tarefas que cabiam aos seguranças/porteiros; oficiais de manutenção, apoio administrativo, brigadistas, além de novas funções, como apoio a áreas finalísticas. Por fim, nos últimos anos, alguns locais têm participado da gestão sob a forma de voluntários do Programa Monitora, situação em que a instituição fornece recursos tão somente para pagamento de alimentação e deslocamento.

Cita-se ainda a participação na gestão na forma de prestadores de serviços de apoio ao turismo no PNSC. Porém, não há apoio da gestão para esta atividade, além da autorização. Os

procedimentos também são realizados de forma atomizada, individualmente. Até mesmo as estruturas utilizadas para ofertar os serviços são mantidas do lado de fora da UC.

O que se percebe é que, pelas colocações acima postas, o tipo de relacionamento do ICMBio na Serra do Cipó, com a população local, é do tipo trabalhista, onde aquele que detém “o capital” (a propriedade, o patrimônio) – o ICMBio, contrata aquele que é despossuído de posses, tendo o seu trabalho para ofertar nesta relação – a comunidade local. E, nesta lógica trabalhista, ocorrem variações no formato de execução, tal qual se percebe na contratação direta (ATA), indireta/terceirização; voluntariado e mesmo um certo tipo de pejotização, ao a relação de trabalho se dar via instrumento que descaracterize a relação trabalhista, como ocorre com as autorizações de apoio ao turismo (guias de turismo / aluguel de equipamentos).

O que se traz à discussão, portanto, é o fato de a população ser tratada literalmente como uma “mão” de obra necessária para auxiliar o “corpo” de funcionários da UC e que, sob a filosofia da Administração Científica, é vista como o *Homo economicus*, aquele que visa tão somente a recompensa financeira pelo seu trabalho. Não se pode deixar de enxergar nesta filosofia de relacionamento a “lógica do condomínio”, exposta no capítulo 3.3. No caso, tal (possível) semelhança se dá com o fato de também neste caso analisado, os locais são autorizados a entrar na área uniformizados, para trabalhar, sob os olhares do “síndico”, que controla os tempos, movimentos e produtividade dos trabalhadores subordinados.

Por esta ótica, há uma continuidade dos processos históricos de exclusão da população de baixa renda, caracterizando, de certa forma, um racismo multidimensional, ao manter as práticas de não reconhecimento e valorização destas pessoas. Trazendo novamente a reflexão realizada em Souza (2021), “essa massa de pessoas é condenada à barbárie do *habitus* precário que produz o analfabeto funcional, condenado ao trabalho corporal e desqualificado e à humilhação da marginalidade social e política (SOUZA, 2021, p. 126).

Ter a consciência desta situação é o primeiro passo para a práxis libertadora, como argumentado por Paulo Freire (2013). Sob este viés, as práticas do ICMBio na Serra do Cipó em relação à população local têm se mostrado do tipo opressor – oprimido. Esta percepção é reforçada pelas análises trazidas por diversas pesquisas do GIPE que buscaram elucidar estas relações nos casos de Conselhos Gestores, a exemplo do que Santos (2016) e Cardoso (2008) debateram sobre condutas diretivas por parte do ICMBio nos fóruns de debate das UCs.

Corroborar também as análises trazidas nesta tese acerca de como se deu o processo de planejamento e implantação da trilha da travessia Alto Palácio-Serra dos Alves.

Por outro lado, também é possível analisar esta mesma filosofia de relacionamento entre UC e população local com relação aos custos envolvidos. Como visto no gráfico 9 (capítulo 4.2), a quantia despendida pela Instituição para contar com esta força de trabalho extra, a nível nacional, é da ordem de milhões, muito superior a despesas com áreas finalísticas, como já analisado. Soma-se a este quadro o fato de serem contratações atomizadas, por CPF, o que torna o gerenciamento destes um grande desafio. Como já se observou, a contratação/autorização é um primeiro passo para atingir determinada finalidade, que é, em última análise, a realização de determinada Política Pública. Neste sentido, a autorização deve ser acompanhada de monitoramento, avaliação e demais atividades correlacionadas, dentro de uma lógica processual (processo administrativo). Logo, tantos processos forem abertos, tantos deverão ter acompanhamento, situação em que a lógica individual se mostra um desafio gerencial.

Aprofundando a discussão, há de lembrar que existem algumas distorções nestes modelos praticados. Cita-se o caso do modelo de terceirização posto em prática no ICMBio se mostra como pouco adequado à norma vigente sobre o assunto (IN 05/2017), dado que sua realidade de ambientes não urbanos, não concentrados e ainda dispersos no ambiente, é muito dispare da realidade trazida na referida IN, cabível a imóveis urbanos em grandes centros, como discutido no capítulo 4.2. Ademais, este modelo de terceirização é responsável também por gerar infrações ao direito trabalhista, situação esta que levou a instituição ter sido uma das mais acionadas na Justiça do Trabalho, conforme dados de 2019 e 2020. Tal situação traz o questionamento do quanto tal modelo, em tese baseado na proposta mais vantajosa para a administração pública, se aproxima na verdade de um modelo gerador de baixa eficiência administrativa.

Por sua vez, dado que a entrada dos ATA tem diminuído sensivelmente as terceirizações na autarquia, como demonstrado no gráfico 11 (capítulo 4.2), tal fato deve estar refletido em menor acionamento do ICMBio na Justiça do Trabalho, ao menos em probabilidade de ocorrência. Por outro lado, aos ATA não é devido alguns direitos trabalhistas previstos na CLT, a exemplo de pagamento do FGTS e mesmo seguros de vida, aos quais os terceirizados, em tese, tinham direito (e acesso).

Em determinados casos de serviços prestados nas UC, os trabalhadores operam via pejetização, quer seja, criam um CNPJ para os mesmos e atuam como se fossem empresários, a exemplo de Microempreendedor Individual – MEI. Tal situação é comum em relações com empresas do ramo ecoturístico, que “contratam” os guias via tal tipo de relação. Nestes casos, como citado em Santos e Tomazzoni (2024), é comum ocorrer, na prática, uma perda de direitos trabalhistas, pois, como já discutido, a pejetização, como vista em Souto Maior (2025), é utilizada para mascarar a relação de trabalho, configurando-se como uma parceria entre duas “empresas”.

Novamente, traz-se o questionamento: as estratégias de alocação dos recursos do ICMBio estão auxiliando a criar qual realidade? ela favorece a quem? Por outro lado, quem é menos favorecido? Pode-se questionar também se os procedimentos em prática trazem mais oportunidades de desenvolvimento social ou se, ao contrário, mantém um ciclo de exploração, com mínimas ou nulas possibilidades de crescimento. Haveria possibilidades de crescimento para o servente de limpeza? Para o brigadista? Ou, ao contrário, mantém-se práticas colonizadoras exploratórias, a exemplo de enxergar a população local (e normalmente pobre e não branca) fadada a executar tarefas basais, brutas, serviçais, como já o faziam seus pais, avós, bisavós?

5.3.1 Em busca de outros paradigmas – a contribuição da Teoria dos Sítios Simbólicos de Pertencimento

Apesar da discussão acima, faz-se necessário abordar a questão do relacionamento entre a UC e a população local para além da questão trabalhista/econômica. Entende-se que, por estas análises postas, o ICMBio pode estar desconsiderando o maior potencial existente para a gestão das UCs, que é exatamente as contribuições que podem advir das comunidades locais. Um ponto basal para se iniciar as reflexões deste tema advém do sentimento de pertencimento que as pessoas moradoras de um local possuem com o mesmo, que por vezes ultrapassa gerações, quiçá séculos. E esta relação de ligação com o lugar é refletida até mesmo em áreas protegidas, como já se discutiu no Capítulo 4.2 ao abordar os estudos que demonstraram serem as Terras Indígenas e UCs de Uso Sustentável que abrigam populações tradicionais as que mais protegeram as florestas.

Entende-se que o fato de as florestas precisarem das pessoas estar relacionado com os sítios simbólicos de pertencimento (ZAOUAL, 2006), conceito este muito próximo daquele de Território praticado, espaço vivido, de Milton Santos, conforme observado por Ana Clara Ribeiro Torres, no prefácio do livro de Zaoual. Em suma, tais conceitos aludem ao fato de as pessoas formarem suas crenças (*doxas*), basear suas atitudes e de como “enxergar a realidade” baseada em todos os relacionamentos ocorridos em determinado território (*habitus*).

Zaoual defende, portanto, que as comunidades locais possuem todo um modo de vida baseado em sua territorialidade, e que este pertencimento está muito além da questão econômica, do *Homo economicus*, racional e limitado, que vê apenas pela ótica financeira. Ao contrário, o *Homo situ* está imerso em múltiplas realidades, que envolvem toda sua formação enquanto indivíduo e membro de uma comunidade. Logo, é muito diferente a relação que um indígena tem com seu território, que de certa forma assemelha-se as relações que populações tradicionais como beneficiários de Resex ou Flonas possuem com tais lugares.

Zaoual (2006, p. 48) ainda aborda o fato de que a maioria absoluta dos projetos elaborados fora do contexto de determinados sítios simbólicos fracassam, exatamente por não se adaptarem ao tipo de racionalidade que ali está instaurada, desconsiderando valores, crenças e práticas histórica e coletivamente construídas e pactuadas entre os que naquele sítio têm vínculos de todas as ordens. Pensa-se que tal foi o caso das Unidades de Conservação na Serra do Cipó.

De acordo com Zaoual (2006),

o sítio é feito de uma “caixa preta” que contém mitos fundadores, valores, revelações, revoluções, sofrimentos e experiências do grupo humano em questão. É o aspecto simbólico, frequentemente oculto das práticas locais. O sítio tem também uma “caixa conceitual” que abrange seus conhecimentos comuns empíricos e/ou teóricos e, enfim, sua “caixa de ferramentas” contendo seus modos de organização, seus modelos de comportamento e de ação, seu saber-fazer, suas técnicas, etc. O senso comum que o sítio dá a seu mundo percorre o caminho dessas “caixas”, nenhuma delas estando isolada do restante (ZAOUAL, 2006, p. 33).

Para Zaoual, o sítio pode ser tanto um bairro como uma região, uma localidade, uma tribo, país ou mesmo uma organização, em suma, qualquer instância na qual esta entidade simbólica (sítio) seria, ao mesmo tempo, o guardião dos lugares e uma espécie de *expert* coletivo. Utilizando destes conceitos, o autor entende que a eficácia de uma instituição está

intimamente atrelada ao sentido investido pelos seus membros em seus objetivos e que, “para dirigir corretamente uma organização, é necessário tomar consciência de que a eficácia se gera por uma dupla entrada imbricada: a recompensa do esforço combinada com uma cultura de pertencimento à organização” (ZAOUAL, 2006, p. 43).

Zaoual (2006, p. 50) observando o fracasso dos projetos transpostos de um sítio para outro, que invariavelmente levam ao fracasso por não considerarem a racionalidade situada existente no local de destino, defende, por isso mesmo, que se passe a valorizar o *Homo situs* ao invés do *Homo economicus* com sua racionalidade estreita. O *Homo situs* é contrário ao reducionismo, pois ele opera com base em uma racionalidade situada, composta. É o homem em situação, com toda sua diversidade e profundidade.

Esta visão aqui defendida, de que o ICMBio deveria apostar mais nas parcerias com comunidades locais enquanto mecanismo eficaz de promover governança nas áreas protegidas, já é colocado em prática pela própria instituição, sendo parte dos resultados do estudo de Oviedo e Doblás (2022) obtidos justamente em UCs geridas pela autarquia. Da mesma forma, exemplos vindos da Floresta Nacional do Tapajós demonstram esta prática aqui defendida, que se argumenta poder ser estendida às diversas outras categorias de UC. No caso da Flona Tapajós, Bronoski (2023) demonstra que o desenvolvimento de diversas atividades na UC pelas comunidades, a exemplo de manejo sustentável da madeira, turismo, confecção e venda de bijóias, dentre outras atividades, traz a estas famílias uma renda entre R\$2.500,00 a R\$3.500,00, ou seja, algo entre 2 e 2,6 salários-mínimos. Tais famílias ainda possuem autorizações para pequenos desmates para implantação de roças para subsistência.

Todo este conjunto de situações faz com que o interesse das comunidades em manter a mata em pé, pois é ali que reside o seu modo de vida e seu sustento, existindo diversas ações por parte destes comunitários na preservação do ecossistema, que praticamente é ilhado por plantações comerciais de soja. Neste cenário, os cooperados ajudam a fiscalizar e a proteger a Flona do Tapajós (AMAZÔNIA REAL, 2013). Especial atenção deve ser dada ao fato de que a exploração da madeira, que inicialmente foi feita nos moldes tradicionais, via contratos com empresas, mostrou-se fraudulento e foi assumido pela comunidade, que desde 2005 tem tocado o mesmo a contento (BRONOSKY, 2023). O ponto a destacar é que os processos de concessão

de serviços em UCs podem sim ser pensados para serem desenvolvidos pelas comunidades locais.

Utiliza-se dos exemplos acima para ampliar o potencial já existente a todo o sistema. Isto devido ao fato de, independentemente da categoria da UC, se de uso sustentável (onde atividades de uso direto são permitidas, como em florestas nacionais) ou proteção integral (onde apenas atividades indiretas são permitidas, como nos parques Nacionais), há sempre comunidades locais residentes nestas regiões por gerações. Da mesma forma, também é relativamente comum que tais comunidades estejam sob situações de uma cidadania fragilizada, com baixos salários (quando existentes) e ausência quase que completa de mecanismos que possam alterar esta situação. Em muitos casos inclusive esta caracterização agudiza relações antagônicas entre população local e área protegida, como no caso de alta incidência de incêndios florestais, desmatamento, dentre outros problemas.

Por tudo acima descrito, entende-se que o ICMBio poderia enxergar além do véu que hoje enuvia sua visão, indo além da busca por soluções que garantam a “mão” de obra com economia orçamentária. Entende-se que a instituição possa desenvolver um papel de orchestrador social, redirecionador de esforços individuais e isolados para um plano maior, que no fundo traz as sementes de um novo modelo de sociedade, mais inclusiva, abastada, inovadora, sustentável. Trata-se de deixar uma visão atomizada, onde cada demanda é resolvida com ações pontuais e muitas vezes sem conexão com o resto do sistema, a exemplo das diversas licitações que, em último caso, visam tão somente a manutenção de um ambiente hígido, seguro e funcional (contratos de limpeza, vigilância e manutenção).

Seria redirecionar esforços, organizando as comunidades locais de forma gradual, acoplando-as estruturalmente a todo um universo de parceiros estratégicos, de diversas áreas, trazendo maior pertencimento, despertando potenciais sustentáveis. Estas comunidades, em um crescente amadurecimento de si, incluindo gerencialmente, poderão ir se beneficiando de todo este ecossistema em formação (teoricamente), momento em que, juntamente com o ICMBio, poderão participar com mais efetividade desta (re)construção dos lugares, em um tipo de empreendedorismo socioambiental em que nem o ambiente nem o social sejam apenas adjetivos do econômico.

5.4 Proposta do modelo de parceria do ICMBio com comunidades locais na gestão de UCs

Tendo em vista o panorama de grandes desafios gerenciais colocados ao ICMBio para dotar todas as UC federais de produtos e serviços condizentes com os propósitos para o qual a instituição foi criada, apresenta-se a seguir, de forma abreviada, alternativa de gestão que traga maior alinhamento junto à Missão Institucional, Valores Constitucionais e preceitos de Sustentabilidade.

O ponto de partida da proposta utiliza do que foi proposto por PontesJunior e Fernandes (2021), de se utilizar modelos de parceria com comunidades locais organizadas em coletivos sociais (associações, cooperativas, outros) para dotar as UC de serviços de uso público. No caso, os autores citados defendem que a parceria aventada poderá suscitar contrapartidas da Instituição, a exemplo de investimentos e serviços alinhados com os objetivos de criação da Unidade, além do fato dos coletivos locais abarcarem os custos operacionais de manutenção. Ademais, utilizam os autores de simulações de investimentos potenciais por tais comunitários junto a instituição financeira, demonstrando a factibilidade econômica, ambiental e social de tais propostas.

Propõe-se aqui uma verdadeira “virada argumentativa”, onde o Poder Público possa utilizar todo seu poder financeiro para promover um modelo muito mais eficaz do que aquele do “lucro-incompetência”. Assim, vislumbra-se a aplicação de verbas diversas, como aquelas direcionadas a limpeza e vigilância, ATAs e mesmo para pagamento de despesas com voluntários (atualmente da ordem de R\$ milhões/ano) para aplicação em coletivos devidamente selecionados que já tenham algum grau de maturidade gerencial para “absorver” tal demanda.

Neste caso, substitui-se os financiamentos em instituições financeiras propostos em PontesJunior e Fernandes (2021) por um investimento realizado pelo próprio Estado, que, utilizando-se de legislação aplicável (Lei 13.019/2014 – MROSC²⁶²), dotaria tais coletivos de recursos suficientes para a execução de diversas atividades, para além da limpeza e serviços de porteiro, a exemplo de serviços de apoio ao monitoramento ambiental, educação ambiental, apoio ao turismo, pesquisas, dentre outros.

²⁶² Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

Esta simples manobra possibilitará à instituição em ter uma presença institucional muito mais qualificada, sem aumentar despesas, diminuindo o “vazio institucional”. Por sua vez, a comunidade local não se verá refém de participar do ciclo eterno de mão de obra barata e perdas de direitos sociais, pois poderá, a depender do que se instituir, a ser a própria desenvolvedora de negócios nas UC e almejar com isto rendimentos (e não baixos salários fixos a vida toda). Ademais, haverá liberação do analista (ambiental/administrativo) para realizar as ações centrais de seu cargo: analisar, o que trará mais informações de qualidade para o planejamento estratégico da instituição.

A virada argumentativa ainda conta com o fato de que o MROSC possibilita, em determinadas condições, que se possa estabelecer atuação de diversas Organizações Sociais - OS, em rede. Este seria o caso de uma OS mais estruturada celebrar a parceria com o ICMBio em um lado e do outro lado celebrar parceria com as associações locais, tornando o modelo altamente factível, orgânico e de rápida atuação. Tal arranjo gerencial resolveria o desafio da atomização dos contratos por CPF, reunindo todos em um ou poucos contratos (nacional/regional), portanto, com otimização dos trabalhos de acompanhamento/avaliação. Dá ainda a legislação do MROSC a chancela de se exigir contrapartidas a partir de determinados valores, lastreando, portanto, a legalidade das ações aqui propostas.

Ainda também tal modelagem possibilita que as OS envolvidas busquem financiamentos diversos para seus propósitos, fazendo com que haja uma ampliação da verba inicialmente proposta (o financiamento pelo próprio Estado com determinadas verbas de contratos de terceirização) e quiçá uma posterior diminuição da dependência das verbas públicas, que se traduzem em maior economia para o Governo. Tal seria o caso de se obter recursos mediante editais de financiamento ou de doações ou mesmo o desenvolvimento de atividades comerciais UC, como exposto em PontesJunior e Fernandes (2021).

Por fim, propõe-se a verdadeira virada argumentativa, ao possibilitar que este modelo propicie que a sociedade em geral, pessoas físicas e jurídicas, possa investir em Unidades de Conservação (e não apenas doar), como seria o caso de mecanismos em que haja uma estruturação em que mecanismos do mercado de capitais possam permitir tais investimentos nos coletivos sociais organizados, tal como já o é realidade, como no caso do Movimento dos

Sem-Terra (MOREIRA, 2023, p.109-127)²⁶³ ou mesmo outros mecanismos, a exemplo dos Contratos de Investimento Coletivo, devidamente legalizados e em funcionamento para uma gama diversa de produtos (do milho à construção).

Como consequência da implantação do modelo cooperativo, em paulatina substituição ao modelo licitatório e/ou contratação direta (ATA), teria-se um aumento da presença qualificada nos territórios onde as UC encontram-se, em um movimento de valorização dos Sítios Simbólicos de Pertencimento. Diz-se isto pelo fato da população local, normalmente presente na região por gerações e muito antes das áreas protegidas, poderem ter a chance de desenvolver atividades diversas (não só econômicas, mas também culturais, afetivas) no local, o que aumenta as chances de se criar/restituir vínculos territoriais, que por sua vez têm o potencial de reavivar nas pessoas o sentimento e atitudes de cuidado para com o meio onde se deu/se dá sua formação social. Ganha a Unidade de Conservação (com maior alinhamento entre planejamento e execução), ganham as comunidades locais (com valorização social e econômica) e ganha o Estado (com aproximação de valores constitucionais).

A proposta já tem sido discutida e apresentada em Fóruns específicos, buscando realizar novas modelagens bem como aprofundar em temas diversos no intuito de alcançar visibilidade e debates junto a possíveis interessados (; PONTESJUNIOR et al, 2024a; PONTESJUNIOR et al, 2024b; PONTESJUNIOR et al, 2025a; PONTESJUNIOR et al, 2025b).

²⁶³ Financiamento Popular - FINAPOP, 2023. www.finapop.com.br

6 CONCLUSÕES

Em primeiro lugar, é importante refletir que se está buscando concluir o que não se conclui, dado que a totalidade está sempre em uma totalização.

Como destacado no capítulo 4.4, o Brasil, antes de ser Brasil, era um território de múltiplas nações, com uma riqueza de expressões culturais e, até onde se sabe, com profunda interação sustentável com a matriz ambiental. Porém, o Projeto Colonizador Extrator altera drasticamente este quadro. Logo em seu “descobrimento”, a “nação” sempre esteve junto das potências hegemônicas, em cada um dos quatro Ciclos de Acumulação Sistêmica, porém, na posição periférica, sendo exportador de *commodities* e importador de industrializados.

Em sua trajetória de 500 anos de Brasil, foi a maior parte do tempo um país escravocrata, comandado por elites agrárias patriarcais. Vem romper, parcialmente com este padrão, há apenas um século atrás. Porém, inicia este período com a grande maioria da população sendo de baixa renda, com baixo nível de escolaridade e “não branca”. Nestes últimos 100 anos, teve um desenvolvimento focado no crescimento do PIB, cujos melhores desempenhos se deram em momentos de ditadura, época em que o bolo cresceu, mas não foi dividido. Na sua muito recente democracia, ao longo dos últimos 40 anos passou por três décadas perdidas, sendo que na primeira delas, o contexto da hiperinflação impediu qualquer avanço democrático, dado que devido ao baixo poder de compra da moeda, a grande maioria da população não tinha condições de planejar o futuro. Liberdade política sem liberdade econômica, resulta em baixa cidadania.

Apesar do Plano Real ter acabado com a hiperinflação, o Estado Gerencial imposto ao país dois anos após a promulgação da Constituição Federal, impediu que o Estado de Bem-estar Social fosse de fato implantado. Políticas neoliberais diminuíram as políticas públicas voltadas ao bem comum, direcionando recursos para a esfera privada, além de inverter o fardo de sustentar o país, que passou a ser dos mais pobres via regime de tributação regressivo.

Diz-se que a herança maldita dos militares foi a hiperinflação, assim como também é dito que a herança maldita do Plano Real foi a cultura dos juros altos da dívida pública, que, em um movimento ascendente, vai exigindo o redirecionamento de recursos das diversas políticas públicas para o pagamento dos encargos da dívida. Este direcionamento da economia brasileira implica em uma redução contínua do Estado de Bem-estar Social, levando a uma redução da cidadania, que, nos dizeres de Milton Santos (2007), passou a ser mutilada.

Nos últimos dez anos, uma orquestração político-econômica tem buscado reverter o pouco de cidadania e democracia que foi concedida à população, tendo ocorrido inclusive um golpe de Estado em 2016 de forma a redirecionar com firmeza os rumos da nação para um novo retorno às condições originais de país periférico comandado por elites agrárias (que agora dividem o posto com outros grupos). Inclusive tentou-se outro golpe de Estado entre 2022 e 2023. Em uma alusão à obra de Carvalho (2018²⁶⁴), nesta dança dos direitos sociais, a democracia brasileira, que tinha recém entrado na pista de dança, após dar uns passos de lado, foi dando sucessivos passos para trás. Já a inclusão social, não foi dançar, pois estava trabalhando, limpando o salão, vigilando, servindo e entretendo os convidados.

Este contexto histórico acima resumido, irá influir, a cada período, na organização espacial da Serra do Cipó bem como também no fazer cotidiano da gestão do Parque Nacional da Serra do Cipó e da APA Morro da Pedreira. Portanto, esta pesquisa buscou contribuir na epistemologia do Espaço Cipoense com discussões (abertas) sobre como fatores de outras ordens escalares e mesmo de outras áreas do conhecimento, a exemplo da economia, vieram a influenciar na organização do espaço local, incluindo aí a atuação da gestão do PSNC e APAMP.

Analizou-se a lenta e gradual evolução da gestão das duas UCs federais, que por muito tempo atuaram sob uma lógica atomizada. Em ambos os casos, a aposta foi pelo viés da proteção ambiental, desde o início, mesmo na APA, apesar de ser plausível o raciocínio de que caberia, para toda a área das duas UC, a implantação de um Parque Natural Regional, assim como o é na França e Portugal, de onde surgiu a inspiração para a criação das APAs, na década de 90.

Um outro aspecto importante foi demonstrado na coevolução da gestão das UCs com o Espaço Cipoense, sendo um exemplo emblemático a criação da grande Zona de Vida Silvestre na APAMP, possivelmente uma contrarresposta à pressão imobiliária já existente àquela época, a exemplo do chacreamento Bosque do Sol, limítrofe ao PSNC e que teve parte de sua ocupação autorizada e concretizada, em lotes de 5.000 m². A ZVS desde então, mantém a paisagem “intocada” de grande parte do Espaço Cipoense, demonstrando a interligação entre a atuação institucional, a organização espacial e as pressões das verticalidades sobre as horizontalidades.

²⁶⁴ Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico. Ver referências.

Entretanto, a ZVS padece, aparentemente, de vícios conceituais e procedimentais e sua instituição traz, na prática, uma grande injustiça social a todos os proprietários que são impedidos de utilizarem suas propriedades particulares e não foram indenizados. Discutiu-se como situações de cunho ideológico por vezes direcionam políticas públicas que afetam de forma desigual os diversos setores da sociedade e como isto se faz presente no âmbito da gestão do ICMBio na Serra do Cipó. A mesma instituição que atuou na resolução do impasse envolvendo algumas poucas famílias na região do Retiro, em uma área de 30 ha no interior do Parque Nacional da Serra do Cipó, unidade de proteção integral, pouco ou nada fez para a ZVS (unidade de uso sustentável, área de 50 mil hectares, centenas de famílias). Através da apresentação de determinados fatos pertinentes ao assunto, argumentou-se tal diferenciação de atuação poder estar relacionada a pré-condições, que, no caso do Retiro, estavam construídas, ao passo que para a ZVS, não.

Compreender tais enviesamentos nas práticas da gestão, que ora puxam o cobertor curto para cá, ora para lá, exige compreender os longos processos formativos da agenda ambiental no país e as discussões sobre conservacionismo e protecionismo, dentre outros aspectos, fato que remete a conceitos como dependência de trajetória. Sendo paralela a evolução dos modelos de Estado brasileiro a cada fase, a agenda ambiental foi a maior parte do tempo atrelada diretamente a agenda econômica.

O IBAMA surgiu no contexto do Estado Gerencial, do neoliberalismo. Sua gradual evolução levou ao surgimento do ICMBio, já em tempos muito recentes. A estruturação do ICMBio, que rompe com toda a dependência de trajetória da qual foi forjada, ainda está ocorrendo, sendo que apenas nos últimos dez anos que se pode considerar ter ocorrido avanços significativos em suas capacidades institucionais e ampliação de sua governança.

O reflexo desta história tem um leve “*delay*” até chegar no ICMBio Serra do Cipó. Conforme documento de monitoramento da gestão local, apenas nos últimos cinco anos é que uma gestão efetivamente planejada foi implantada. Porém, também é constatada grande rotatividade na equipe bem como períodos em que se continua a exercer a chefia de forma centralizada, existindo ainda um descasamento entre o planejado e o executado.

Demonstrou-se ainda como foram ideologias e narrativas que levaram a atos da gestão, seja um direcionamento do que é campo rupestre que merece ser preservado e o que não é

(criando as zonas de exclusão da ZVS para uns poucos afortunados que foram agraciados com tal pensamento, em detrimento da maioria); da mesma forma que também ideologias de que a proteção ambiental tinha de prevalecer sobre todo o resto da ZVS.

Por outro lado, na ampla discussão pela busca de quais fatores em outras escalas poderiam explicar a organização espacial local, abordou-se como o modelo de desenvolvimento pensado e praticado pelos grupos empresariais que dominavam o núcleo estratégico da economia durante o regime militar, de aposta em crescimento rápido financiado por capital externo levou a hiperinflação e como esta levou as famílias tradicionais da Serra do Cipó a se endividarem e não terem opção senão vender para a nova classe média que surgia com a estabilização econômica trazida pelo Plano Real.

Por outro lado, em tempos mais recentes, explicitou-se como a lógica do Estado Gerencial implantado no Brasil na década de 90 levou, em 2025, ao país ser detentor de uma dívida de R\$9 trilhões, que, com juros a 15% a. a. exige o redirecionamento de verbas de diversas outras políticas públicas, a exemplo daquela afeta a gestão das Unidades de Conservação, para manter o regime sustentável da dívida. Com isto, o ICMBio é mantido em um arrocho orçamentário a tanto tempo que já se tornou até um padrão mental inquestionável. Logo, o pouco recurso que sobra para as políticas finalísticas, é voltado para a proteção ambiental. Assim como no Governo FHC cortou-se as verbas para investimento, tendo como uma de suas consequências o apagão de 2001, também o ICMBio Serra do Cipó, ao não ter recursos para investimentos, viu toda sua sede administrativa ser comprometida pelo colapso das estruturas de tratamento de esgotos, dentre outras possibilidades de raciocínio.

Também se demonstrou como a descentralização da agenda ambiental ocorreu/tem ocorrido de uma forma não devidamente preparada, tornando a governança da sustentabilidade um desafio sempre crescente, dado que cada vez mais os repasses de competências vão sendo empurrados de um ente para o outro, levando a um quadro de interdependência muitas vezes fragilizado pela falta de estrutura das entidades envolvidas. Exemplificou-se com o caso das estruturas do IEF localizadas em Sete Lagoas e a necessidade de autorização para queima controlada ser emitida por esta instância, a quilômetros da Serra do Cipó. Da mesma forma, procedimentos de licenciamento ambiental pelos municípios chegam a ser quase que uma anedota, ao copiarem padrões do Estado, como no caso de Santana do Riacho.

Há também importantes discussões realizadas para explicar como elementos espaciais recentes e altamente reprodutivos – as igrejas neopentecostais, relacionam-se a ideários de dominação Norte Americana, encampados por militares brasileiros durante a ditadura empresarial militar, para fortalecer sua “guerra de posição”. No caso, a estratégia passava tanto por desacreditar as novas racionalidades que as Comunidades Eclesiais de Base vinham discutindo junto da população, quanto de poder ter canais por onde suas racionalidades pudessem ser transmitidas à sociedade.

Demonstrou-se também como a implantação de políticas neoliberais diminuíram os espaços públicos e as oportunidades de vida, espaços estes que têm sido preenchidos pelas igrejas evangélicas. A relação política destas igrejas com a extrema direita tem levado a mudanças gerais na forma de agir do Estado Brasileiro. Mudanças estas que visam, dentre outras situações, enfraquecer a agenda ambiental, além de suas pautas conservacionistas no que diz respeito à “família tradicional”, alijando expressões da diversidade cultural brasileira.

A direita, desde os anos 90 e a extrema direita, a partir de meados da década de 2010, defendem a lógica neoliberal, que, como discutido em Dardot e Laval (2016), é muito mais que uma doutrina econômica, é uma nova racionalidade que busca incutir em todas as instâncias da vida em sociedade os princípios básicos de sua filosofia: a lógica da competição e a lógica empresarial. Vai-se difundindo ideais destas bases que passam a valer para tudo: a meritocracia e o ideal da busca de ser empresário de si mesmo, e, para tanto, o outro, concorrente, deve ser eliminado. Discussões que levam a conceitos de racismo multidimensional e necropolíticas.

É este contexto acima que explica a multiplicação dos condomínios fechados que agora têm dominado a paisagem cipoense, sendo vistos inclusive de dentro do Parque, mesmo que se esteja quilômetros adentro da área. A lógica do condomínio, por sua vez, resume a história toda: as classes mais abastadas demitem o Estado e constroem seu próprio habitat, adequado à vida do *Homo turisticus urbanus*. Em tais espaços, devidamente murados, cercados e vigiados, a vida dentro dos muros se dá entre os iguais, que, meritocraticamente, alcançaram o direito de ali estar.

Migra-se de um condomínio para outro, sendo estes, escolas, locais de moradia, clubes de lazer. Por trás da organização dos condomínios, o síndico, o herdeiro direto dos coronéis do passado. Aquele que irá manejar as leis e normas a seu favor e de seu círculo influente, ao qual

Fernando Henrique Cardoso denominava de Anéis Burocráticos. Já a população local, é impedida de entrar, a não ser uniformizada para exercer os trabalhos de manutenção, sob os olhos atentos do síndico, controlando tempos e movimentos. A partir daí, discutiu-se esta lógica de condomínio no âmbito da gestão do ICMBio Serra do Cipó, na qual a população local acaba, de certa forma, sendo compreendida de acordo com este padrão, ao estar presente na gestão exatamente na condição de trabalhadores, como historicamente coube à população não branca, de baixa renda e baixa escolaridade no país. A questão da centralização da chefia, trazida em diversas fases da gestão do NGI Cipó Pedreira, vem corroborar com a postura tradicional do síndico, manejando as leis e as normas de acordo com seus interesses.

Por fim, em uma análise da relação ICMBio Serra do Cipó e Espaço Cipoense, faz-se considerações finais. Apenas nos últimos cinco anos é que houve a unificação da gestão das duas UCs, fato este corporificado por apenas um mapa de planejamento estratégico, o que, em tese, indica a gestão do ICMBio Serra do Cipó estar saindo de um modelo de gestão atomizado por UC (planejamento setorial) para uma atuação territorial. Entretanto, o que se vê de uma leitura espacial da situação, é a ocorrência de uma verdadeira quimera administrativa digna de filme de ficção.

As indicações de chefias sem critérios transparente, indicam a permanência de um Estado Patrimonialista. Por outro lado, a atuação obedecendo as normas de forma acrítica, caracteriza as distorções da burocracia criticadas pela *public choice*, a exemplo de, no caso aqui analisado, apenas seguir o Decreto da APAMP sem buscar uma atuação reflexiva, com maior performatividade. Neste mesmo pensamento, o ato de definir unilateralmente a ZVS e entregar o resultado da preservação dos campos rupestres caracteriza o viés gerencial, no qual a sociedade é vista como beneficiária (e não como a verdadeira dona dos bens públicos). Ainda mais: tratar a população como mão de obra que deva ter seus movimentos e tempos controlados caracteriza a administração científica do final do século XIX; perseguir alvos de Conservação, como recomendação trazida nas “modernas” ferramentas de conservação demonstra a visão colonizadora americana do protecionismo e seu vocabulário militar associado.

Adotar o *Balanced Score Card* – BSC, nos moldes acima descritos, indica uma gestão para resultados muito próxima do Estado Gerencial, principalmente porque se decide sozinho o que é o valor público assim como caracteriza o papel ativo do Estado em entregar o resultado

para o beneficiário que no caso da ZVS ou da forma da relação trabalhista como o é perante a comunidade local ou no caso de como se definiu a travessia demonstra que o beneficiário não são eles comunidade local, mas, “o de fora”.

Esforços direcionados, como no caso de buscar soluções para quem descumpriu o decreto de não construir na ZVS ou considerar população residente apenas os aposentados e esquecer os residentes da APA, demonstram que o planejamento ainda segue uma lógica de definição de valor público e de governança típicas da atuação governamental que desconsidera que valores públicos são cocriados nas interações entre Estado e sociedade, através de ampla participação das partes, estas consideradas atores e não espectadores.

Entende-se que apenas quando uma lógica do serviço público combinada com a teoria dos ecossistemas na administração pública sob vieses da nova governança pública forem introjetados nas mentes, corações, alma e nos hábitos cotidianos de planejamento e ação do NGI Cipó Pedreira é que uma atuação territorial caminhando para sustentabilidade poderá ser vislumbrada.

Visando apresentar contribuições alinhadas com o pensamento acima, finalizou-se com a apresentação de propostas de novas modelagens de governança para a instituição, baseada em conceitos advindos dos Parques Naturais Regionais Europeus e das Teorias dos Sítios Simbólicos de Pertencimento, com respaldo de ações já em práticas em UCs de Uso Sustentável e Terras Indígenas. Nesta modelagem proposta, discute-se como a população local pode e deve ser enxergada como um dos mais valiosos potenciais para uma gestão territorial eficaz, sustentável e inclusiva²⁶⁵.

A conclusão final é a de que o ICMBio Serra do Cipó necessita de uma constante práxis libertadora para se afastar continuamente do projeto de mundo neoliberal que tem se fortalecido cada vez mais em todas as instâncias da sociedade. De forma provavelmente inconsciente, a gestão, que avançou muito nos últimos anos, ainda traz traços de projetos de nação excludente ao, por exemplo, manter a participação da comunidade local relegada à prestação de serviços, dentre outras lógicas não inclusivas. Por isso que se trouxe no subtítulo da tese as tradições que se demonstram contradições (com a Missão Institucional e Valores Constitucionais), sendo

²⁶⁵ o recurso tautológico aqui utilizado é válido para frisar que não há sustentabilidade sem uma real inclusão.

necessário refletir sobre as projeções das escolhas realizadas a cada ato, que, em si, direcionam para projetos de nação específicos.

Conclui-se esta tese com a reflexão de que realmente Gramsci tinha razão ao propor rever o Método Materialista Histórico Dialético pois, não era apenas a economia (considerada a estrutura da sociedade por Marx que estava a conformar a realidade, mas, diversos elementos em interação, principalmente aqueles de ordem subjetiva (YAMAULTI, 2015, p. 30). Neste sentido, a geografia contribui imensamente para a percepção de que o espaço não é o palco neutro, a paisagem, onde ocorrem os acontecimentos. O espaço é este misto de elementos naturais e culturais (paisagem), acrescidos da economia, da cultura, das ideologias e muito mais. Estas são as contribuições desta pesquisa, ao buscar nos tempos longos dos acontecimentos, bem como em outras escalas e outras esferas de raciocínio, pistas que possam auxiliar a entender a organização do Espaço Cipoense e como o ICMBio tem se postado perante a tudo isto, ou seja, que tipo de mundo ele está auxiliando a construir.

REFERÊNCIAS

- ABRAÃO, Maria Helena Menna Barreto. Pesquisa (Auto) Biográfica no Brasil: da aventura à insubordinação. **Revista Brasileira de Pesquisa (Auto) Biográfica**, v. 09, n. 24, 2024.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1, p. 93, São Paulo, janeiro-março de 2004. <https://doi.org/10.1590/0101-31572004-1634>.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>>. Acesso em: mai. 2023.
- ACEMOGLU, Daeron; ROBINSON, James Alan. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução de Rogério W. Galindo e Rosiane Correia de Freitas. Editora Intrínseca, 2022.
- ACSELRALD, Henri. Políticas Ambientais e Construção Democrática. In: M. Silva; N. Diniz; G. Viana. (Org.). **O Desafio da Sustentabilidade** - um debate socioambiental no Brasil. São Pulo: Perseu Abramo, 2001, p. 75-96.
- ACSELRALD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: Acselrad, H. (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.
- ADAMS, Vanessa. M.; SEGAN, Daniel B.; PRESSEY, Robert L. How much does it cost to expand a protected area system? Some critical determining factors and ranges of costs for Queensland. **Plos One**, v. 6, n. 9, 2011.
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **O Desenvolvimento Social do Brasil**. José Olympio Editora/Fórum Nacional, 2011.
- ALDECOA-LEON, Marisela; ACOSTA, Jesus Angel Enriquez; GONZALES, Pablo Wong; VALDEZ, Aaron Chavez. Key points in the development of ecotourism. A review of the literature from Mexico. **Brasilian Journal of Bussiness**, v. 5, n. 1, pp. 347-364, 2023.
- ALDRIGHI, Dante Mendes; CARDOSO, André Daud. Crises cambiais e financeiras: uma comparação entre América Latina e Leste Asiático. **Economia e Sociedade**, v. 18, n. 1, 2009. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182009000100003>.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O pecado original da sociedade e da ordem jurídica brasileira. Intervenção. **Novos Estudos, CEBRAP**, v. 87, 2010. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200001>>. Acesso em fev. 2023.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. África, números do tráfico atlântico. In: Lilia M. Schwarcz e Flávio Gomes, **Dicionário da Escravidão e Liberdade**. Companhia das Letras, São Paulo, 2018, pp. 57-63. Disponível em <[ALENTEJANO, Paulo. A Política Agrária do Governo Temer: a pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira? **Revista OKARA: geografia em debate**, v. 2, n. 2, 2018.](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/63749220/dicionario_da_escravidao_alencastro_120200626-10823-klglx-libre.pdf?1593194100=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DAfrica_numeros_do_trafico_atlantico.pdf&Expires=1741290022&.>, Acesso em ago. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

ALMEIDA, Beto. **Auditoria da Dívida garantiu industrialização e direitos na Era Vargas**. Artigo publicado no site Portal João Goulart, em 11/02/2025. Disponível em <<https://www.institutojoaogoulart.org.br/auditoria-da-divida-garantiu-industrializacao-e-direitos-na-era-vargas>>. Acesso em mai. 2025.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 anos de história. **Revista de Direito GV**, n. 10, v. 2, 2014. <https://doi.org/10.1590/1808-2432201420>.

ALVES, Alessandro Cavassin. A referência: a família patriarcal brasileira. In: Oliveira, R. C. (org). **Família importa e explica: instituições políticas e parentesco no Brasil**. São Paulo: Liber Ars, 2018.

ALVES, Nilmara de Oliveira; VESSONI, Alexandre Teixeira; QUINET, Annabel; FORTUNATO, Rodrigo Soares; KAJITANI, Gustavo Satoru; PEIXOTO, Milena Simões; HACON, Sandra de Souza; ARTAXO, Paulo; SALDIVA, Paulo; MENCK, Carlos Frederico Martins; MEDEIROS, Silvia Regina Batistuzzo. Biomass burning in the Amazon region causes DNA damage and cell death in human lung cells. **Scientific reports** v. 7, 2017.

ALVES, Ryan; ROCHA, Marcelo. Agrupamentos gerenciais em unidades de conservação: uma análise sobre a implementação dos Núcleos de Gestão Integrada do ICMBio no Rio de Janeiro. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 20, n. 62, 2024. DOI: 10.3895/rts.v20n62.17837.

AMARAL, Kele Conceição Alves Vilaça. **A gente cuida do Cerrado porque ele cuida de nós**. Dissertação (mestrado). Universidade do Estado de Minas Gerais. 136 f. 2018. Disponível em <<https://mestrados.uemg.br/ppgeduc-producao/dissertacoes-ppgeduc/category/115-2018>>. Acesso em set. 2022.

AMAZÔNIA REAL. Loja sustentável gera renda para famílias do Tapajós. **Amazônia Real**, 9 dez. 2013. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/loja-sustentavel-gera-renda-para-familias-do-tapajos/>. Acesso em: out. 2023.

ANSELL, Chris.; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 15ª ed., 2013.

APPLETON, Michael. R., COURTIOL, Alexandre., EMERTON, Lucy. SLADE, James; TILKER, Andrew; WARR, Lauren; MALVIDO, Monica A.; BARBORAK, James; DE BRUIN, Louise; CHAPPLE, Rosalie; et al. Protected area personnel and ranger numbers are insufficient to deliver global expectations. **Nature Sustainability**, 5, 1100–1110, 2022. <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00970-0>.

APOLONI, Renata Corrêa; ARAÚJO, José Geraldo. Memórias do Retiro: o processo de construção do termo de compromisso no Parque Nacional da Serra do Cipó. In: **IX SAPIS - IV ELAPIS: Áreas protegidas e inclusão social em cenários de mudanças**, 2019, Recife. Comunicação científica e relatos de experiências. 2019, p. 635-639. Disponível em: <https://6d14af75-3b42-4f6d-8774447e0f19b7b8.filesusr.com/ugd/37954b_93e3772f40484e14b277822cc504de82.pdf>. Acesso em jun. 2023.

ARAUJO, Alda Neis Miranda de; PEREIRA, Elizeu Chiodi; PIAI, Kamila de Almeida; DIAS, Thiago da Costa; OLYMPIO, Kelly Polido Kaneshiro. Entre a fumaça de incêndios florestais, cinzas e rios: relato de campo para biomonitoramento de brigadistas florestais na Amazônia. **Revista Pan-Amazônica de Saúde**, Ananindeua, v. 16, e202501792, 2025. <http://dx.doi.org/10.5123/s2176-6223202501792>.

ARAÚJO, Carlos V. G.; SAUER, Sérgio. Mudanças legais recentes favorecendo a grilagem e o descumprimento da função socioambiental da terra no Brasil. **Campo e Território**, v. 17, n. 44, 2022. <https://doi.org/10.14393/RCT174408>.

ARAÚJO, Marcos Antônio Reis. **Unidades de Conservação no Brasil: da República à gestão de classe mundial**. Belo Horizonte: SEGRAC, 2007.

ARAÚJO, Marcos A. Reis.; CABRAL, Rogério F. B.; MARQUES, Cleani P. Avançando na implementação da gestão para resultados: trilhando o caminho da gestão de classe mundial nas unidades de conservação. In: **Unidades de Conservação no Brasil: o caminho da Gestão para Resultados**. NEXUCS (org). São Carlos: RiMa Editora, 2012a.

ARAÚJO, Marcos A. Reis.; CABRAL, Rogério F. B.; MARQUES, Cleani P. Um novo olhar sobre as unidades de conservação. In: **Unidades de Conservação no Brasil: o caminho da Gestão para Resultados**. NEXUCS (org). São Carlos: RiMa Editora, 2012b.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Tradução Vera Ribeiro. 9ª reimp. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.

ASSIS, Adriana Ribeiro de. Orçamento Impositivo: as Emendas Constitucionais n. 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do orçamento”. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. 2020. Disponível em <<https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/download/117/88/>>. Acesso em mar. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS – ANBIMA (2019). **SELIC 40 anos**: as histórias de um sistema. Disponível em <<https://selic40.anbima.com.br/>>. Acesso em out. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL – UNAFISCO. **Nota Técnica Unafisco n. 27/2023**: De gastos tributários à concretização dos privilégios tributários: Privilegiômetro Tributário de 2023. Disponível em <https://privilegiometrotributario.org.br/images/Nota_Tecnica_27-Privilegiometro_2023.pdf>. Acesso em jan. 2024.

AVEBUG, André; GIAMBIAGI, Fábio. **A crise brasileira de 1998/1999**: origens e consequências. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000. 40 p. (Textos para discussão; 77). Disponível em <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/21443>>. Acesso em abr. 2022.

BAER, Werner. A retomada da inflação no Brasil: 1974-1986, **Brasilian Journal of Political Economy**, v. 7, n. 1, 1987. <https://doi.org/10.1590/0101-31571987-1029>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB. **Relatório Anual, ano 2015**. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2015/rel2015cap4p.pdf>>. Acesso em nov. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. **Estatísticas Fiscais - Nota para imprensa - 31/01/2025**. Brasília: BCB, 31 jan. 2025. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasfiscais/202501_Texto_de_estatisticas_fiscais.pdf>. Acesso em mai. 2025. (BCB, 2025a).

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. **Estatísticas Fiscais - Nota para imprensa, de 30/12/2025**. Brasília: BCB, 31 dez. 2025. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasfiscais/202512_Texto_de_estatisticas_fiscais.pdf>. Acesso em jan. 2026. (BCB, 2025b).

BARBOSA, Newton P. U.; FERNANDES, Geraldo Wilson; VALENTE, Maria G. A.; VINCENT, R. C. Distribution of non-native invasive species and soil properties in proximity to paved roads and unpaved roads in a quartzitic mountainous grassland of southeastern Brazil (rupestrian fields). **Biological Invasions**, [s.l.], v. 12, n. 11, p. 3745-3755, nov. 2010. DOI 10.1007/s10530-010-9767-y.

BARBOSA, Roberta; GUAITANELE, Carla; SACRAMENTO, Cláudia. O reflexo do olhar nacional para as autorizações para prestação de serviços de apoio à visitação em Unidades de

Conservação Federais. **Biodiversidade Brasileira**, v. 12, n. 3, 2022. DOI: 10.37002/biobrasil.v12i3.1963

BARBOSA, Vanderlei; SILVA, Evandro Moreira da. O encontro da pedagogia do oprimido com a teologia da libertação nas comunidades eclesiais de base: formação de lideranças em perspectiva ética e política. **Devir Educação**, v. 4, n. 2, 2020. <https://doi.org/10.30905/ded.v4i2.248>.

BATISTA JUNIOR, Paulo. N.; RANGEL, Armênio. S. A renegociação da dívida externa brasileira e o Plano Brady: avaliação de alguns dos principais resultados. **Caderno Dívida Externa**, São Paulo, Pedex, n. 7, 1994.

BATISTA JUNIOR, Paulo. N.; RANGEL, Armênio. O Brasil no Plano Brady: avaliação de alguns aspectos do acordo de 1994. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 22, n. 4, 1995.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: LIMA SOBRINHO, Barbosa et al. **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. 3ª. ed. atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 99–144.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. in: Bauer, Michael W./Jordan, Andrew/GreenJPederson, Christoffer/Héritier, Adrienne, (eds.): **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**, Oxford: Oxford University Press, 30-51, 2012.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.; MORTENSEN, Peter B. Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: Weible, C.M. e Sabatier, P. A. (eds.). **Theories of the Policy Process**. New York: Westview Press, 2017, 4ª edição.

BECKER, Bertha. A Amazônia e a política ambiental brasileira. In: **Território e Territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Santos, M.; Becker, B. (org). Ed. Lamparina, 3ª ed. 2011. 416 p.

BELISARIO, Carlota Josefovics. **Cenário epidemiológico da doença de chagas no entorno do Parque Nacional da Serra do Cipó, Minas Gerais, Brasil**. Tese (doutorado em Ciências – Concentração Biologia Celular e Molecular) - Centro de Pesquisas René Rachou, Fundação Oswaldo Cruz, Belo Horizonte. 2012. Disponível em <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/16302>>. Acesso em mai. 2022.

BENAYON, Adriano; REZENDE, Pedro Antônio Dourado. Anatomia de uma fraude à Constituição. **Revista Jus Navigandi**, ano 11, n. 1153, 28 ago. 2006. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/8857>>. Acesso em: 11 jan. 2025.

BENITÉZ-LOPES, Ana.; ALKERMADE, Rob.; VERWEIJ, Pita A.; The impacts of roads and other infrastructure on mammal and bird populations: A meta-analysis. **Biological Conservation**, v. 143, n. 6, 2010. pp 1307-1316.

BETTI, Patrícia; DENARDIN, Valdir Frigo. Turismo de Base Comunitária em Unidades de Conservação: justiça ambiental para o desenvolvimento local. **Revista Brasileira de Ecoturismo (RBEcotur)**, [S. l.], v. 6, n. 4, 2013. DOI: 10.34024/rbecotur.2013.v6.6372. Disponível em <<https://periodicos.unifesp.br/index.php/ecoturismo/article/view/6372>>. Acesso em jul. 2023.

BETTO, Frei. **A mosca azul**. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

BEZERRA DE MELO Demian. Ditadura “civil-militar”?: controvérsias historiográficas sobre o processo político brasileiro no pós-1964 e os desafios do tempo presente. **Espaço Plural**, v. 13, n. 27, 2012. Disponível em <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=445944369004>>. Acesso em out. 2023.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, vol. 1, 11^a ed. Trad. Carmen, C.; Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1^a ed., 1998.

BOLZAN, Brenno Sérgio. **Poder de agenda na criação do ICMBio**. Dissertação (mestrado – Programa de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Nacional de Administração Pública, 2023. Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7526>>. Acesso em set. 2024.

BONELLI, Francisco. **A atuação dos burocratas de nível de rua no Brasil**: os casos dos fiscais do IBAMA e dos agentes do ICMBio na implementação da política ambiental. Tese (Doutorado). Universidade Federal da Bahia, 2022. Disponível em <<https://repositorio.ifba.edu.br/jspui/handle/123456789/277>>. Acesso em out. 2023.

BONELLI, Francisco; FERNANDES, Antônio. S. A.; COELHO, Denilson B. PALMEIRA, Jamili S. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE**, v. 17, 2019. <https://doi.org/10.1590/1679-395177561>.

BORGES, Marcio Silva. Programa de assistência técnica para o desenvolvimento de pequenas propriedades leiteiras em Valença-RJ e região Sul Fluminense. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 14, p. 569-592, jul. 2016. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/cebape/a/k7jfbNmxwDsjMz5NXrdKVbP/?format=html&lang=pt>>. Acesso em mai. 2022.

BORGES, Marcio Silva; GUEDES, César Augusto Miranda; ASSIS, Renato Linhares de. Um estudo do "Projeto Balde Cheio" como vetor de desenvolvimento sustentável do pequeno

produtor de leite. **Revista Brasileira de Agropecuária Sustentável (RBAS)**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 146-156, jul. 2011. Disponível em: periodicoscientificos.ufmt.br. Acesso em fev. 2023.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. 7ª ed. Editora Saraiva. São Paulo. 1992.

BOTELHO, Eloise Silveira.; RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. Inserção das iniciativas de base comunitária no desenvolvimento do turismo em parques nacionais. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 280-295, ago. 2016.

BOURDIEU, Pierre. O Campo econômico. **Política & Sociedade**, v. 6, p. 15-58. 2005

BRAGA, Solano de Souza. **Serra do Cipó: a complexidade de uma região moldada pelo tempo, turismo e geografia**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2011. Disponível em <<http://hdl.handle.net/1843/MPBB-8KCLEW>>. Acesso em jul. 2021.

BRAGANÇA, Inês Ferreira de Souza. Pesquisa formação narrativa auto (biográfica): trajetórias e tessituras teórico-metodológicas. In: Abraão, M.H.M.B; CUNHA, J. L.; BOAS, L. V. (orgs). **Pesquisa Auto (Biográfica): diálogos epistêmicos -metodológicos**. Curitiba, CRV, 2018.

BRAMI-CELENTANO, Alexandrine, CARVALHO, Carlos Eduardo. A reforma tributária do Governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. **Revista Katalysis**, v. 10, n. 1, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000100006>

BRANQUINHO, Evânio dos Santos. O Materialismo Histórico-Geográfico: apontamentos teórico-metodológicos. **Caderno de Geografia**, v. 3, n. 1, 2023. <https://doi.org/10.5752/P.2318-2962.2023v33nesp1p129>

BRASIL. **Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981**. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6902.htm>. Acesso em out. 2022.

BRASIL. **Decreto 90.223, de 25 de setembro de 1984**. Cria, no Estado de Minas Gerais, o PARQUE NACIONAL DA SERRA DO CIPÓ e dá outras Providências.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988a.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **Resolução CONAMA nº 10, de 14 de dezembro de 1988b**. Dispõe sobre a regulamentação das Áreas de Proteção Ambiental - APAs. Brasília, DF. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=74. Acesso em fev. 2024.

BRASIL. **Decreto 98.891, de 26 de janeiro de 1990a**. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental no Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d98891.htm>. Acesso em abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990d**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 6 fev. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **Resolução CONAMA nº 13, de 6 de dezembro de 1990b**. Dispõe sobre normas referentes às atividades desenvolvidas no entorno das Unidades de Conservação. Brasília, DF, 28 dez. 1990. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=110. Acesso em fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990c**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, DF, 22 dez. 1997. Disponível em: <https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237>. Acesso em: out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº. 2.519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. DF, 17 mar. 1998. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em jan. 2022.

BRASIL. **Lei 10.410, de 11 de janeiro de 2002a**. Cria e disciplina a carreira de Especialista em Meio Ambiente. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110410.htm>. Acesso em mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002b**. Institui o Código Civil. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em jan. 2022. (BRASIL, 2002b).

BRASIL. **Lei nº. 11.901, de 12 de janeiro de 2009.** Dispõe sobre a profissão de Bombeiro Civil e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111901.htm>. Acesso em fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. **Resolução nº 428, de 17 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre a autorização pela administração da Unidade de Conservação para licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental. Brasília, DF, 20 dez. 2010. Disponível em <https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=622>. Acesso em jul. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Superintendência Federal de Agricultura de Minas Gerais. **Estado da arte das pastagens em Minas Gerais.** Belo Horizonte: SFA-MG, 2012. Disponível em: <https://www.faemg.org.br/Content/uploads/publicacoes/arquivos/De4W1592321598974.pdf>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 25 ago. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança, no âmbito do poder executivo federal. Brasília, DF: MP/CGU, 2016.

BRASIL. **Decreto n. 8.974, de 24 de janeiro de 2017.** Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da

Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: SEGES/MPDG, [2017].

BRASIL **Lei nº. 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos administrativos. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm>. Acesso em jan. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 14.802, de 10 de janeiro de 2024a**. Institui o Plano Pluri Anual da União para o período de 2024-2027. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm>. Acesso em mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Alocação e Impacto – 2024b**: Títulos Soberanos Sustentáveis. Brasília: Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-alocacao-e-impacto/2024/26>. Acesso em jan. 2026.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Anual da Dívida (RAD) – 2024c**. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2025. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-da-divida-rad/2024/114>. Acesso em jan. 2026.

BRASIL. **Lei n. 15.121, de 10 de abril de 2025**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2025. Disponível em: <4.230.059.934>. Acesso em ago. 2025.

BRASIL, Suiane Benevides Marinho; CARVALHO, Rodrigo Guimarães de. Desafios para a sustentabilidade das unidades de conservação no Brasil: novo caminho trilhado para os planos de manejo. **Paper do NAEA**, Belém, v. 30, n. 1 (Edição 525), 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/article/viewFile/11180/7694>>. Acesso em Jan. 2023.

BRENCK, Clara. O custo fiscal da Selic. **Made – Centro de Pesquisa em Macroeconomia das desigualdades FEA/USP**, 2025. Disponível em < <https://madeusp.com.br/2025/05/o-custo-fiscal-da-selic/>>. Acesso em jul. 2025.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1. Pp. 7-40, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia brasileira**: uma introdução crítica. 3ª edição. São Paulo: Ed. 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. In: VI **Fórum da Reforma do Estado, Brasília**, 2007. Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/07.17.DemocraciaEstadoSocialEReformaGerencial.28.2.08.pdf>>. Acesso em: out. 2024.

BRITO, Gabriel Miranda. **Nas veias abertas do necrocapitalismo**: uma análise acerca das contradições inerentes à medida socioeducativa de internação. 2022. 216f. Tese (Doutorado em Psicologia) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

BRONOSKI, Bruna. **Flona do Tapajós é modelo de como manter a Amazônia em pé e com renda**. Agência Pública, 4 abr. 2023. Disponível em: <https://apublica.org/2023/04/flona-do-tapajos-e-modelo-de-como-manter-a-amazonia-em-pe-e-com-renda/>. Acesso em out. 2023.

BRUNER, Aaron G.; GULLISON, Raymond E.; RICE, Richard E.; FONSECA, Gustavo AB. Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity. **Science**, v. 5, pp. 125-128, 2001.

BRUNER, Aaron G.; GULLISON, Raymond E.; BALMFORD, Andrew. Financial costs and shortfalls of managing and expanding Protected-Area Systems in Developing Countries. **BioScience**, v. 54, n. 12, 2004.

BUENO, Belmira Oliveira. O método autobiográfico e os estudos com histórias de vida de professores: a questão da subjetividade. **Educação e Pesquisa**, v. 28, n. 1, 2002.

CABRAL, Rogério F. Bittencourt. As pontes entre a estratégia e a execução das unidades de conservação. In: **Unidades de Conservação no Brasil**: o caminho da Gestão para Resultados. NEXUCS (org). São Carlos: RiMa Editora, 2012.

CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – CNUC. **Painel Unidades de Conservação Brasileiras**. Disponível em <<https://cnuc.mma.gov.br/powerbi>>. Acesso em agosto de 2025.

CAMARGO, Artur Chinelato de; NOVO, André Luiz Monteiro; MENDONÇA, Fernando Campos; VINHOLIS, Marcela de Mello Brandão. **Projeto Balde Cheio**: resgatando a dignidade do produtor familiar de leite. São Carlos: Embrapa Pecuária Sudeste, 2008. Disponível em: <<https://files01.core.ac.uk/download/pdf/45528353.pdf>>. Acesso em mar. 2022.

CANÇADO ANAYA, Felisa; SOUZA, Maria Cecília Freitas. Conflitos ambientais territoriais no Parque Nacional da Serra do Cipó. **Revista Desenvolvimento Social**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 23–31, 2020. Disponível em <<https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/rds/article/view/1779>>. Acesso em set. 2022.

CANESTRINI, Duccio. Evolución del Homo turisticus. **Revista CIDOB d'afers Internacionals**, n. 113, p. 149-159, 2016. Disponível em <https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-07/149-160_DUCCIO%20CANESTRINI.pdf>. Acesso em mai. 2023.

CANO, Wilson. **Getúlio Vargas e a formação e integração do mercado nacional. Desenvolvimento Regional e Local: novas e velhas questões**. Aracaju: Editora UFS 2007: 33-54. Disponível em <<http://www.xienanpur.ufba.br/234.pdf>>. Acesso em jan. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, 2016.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. Ed. Cultrix. 2002. 296p.

CARAZZA, Bruno. **O país dos privilégios. Volume 1: os novos e velhos donos do poder**. Editora Companhia das Letras, 2024. 336 p.

CARDOSO, Adalberto. Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do estado de bem estar numa sociedade estruturalmente desigual. **Dados (Revista de Ciências Sociais)**, v. 53, n. 4. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000400001>.

CARDOSO, Christiane Vilela. **As interfaces socioambientais de um lugar em reconstrução**: Distrito Serra do Cipó/MG. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2008. 140 f. Disponível em <<http://hdl.handle.net/1843/MPBB-8JQFFZ>>. Acesso em jul. 2021.

CARSON, Rachel. **Silent spring**. Houghton Mifflin Company. 1962.

CARNEIRO, Júlia Dias. **Brasil viveu um processo de amnésia nacional sobre a escravidão, diz historiadora**. Reportagem veiculada no site BBC News Brasil, em 10/05/2018. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44034767>>. Acesso em nov. 2022.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE – UNICAMP, 2002.

CARNEIRO, Ricardo. A agenda econômica anacrônica do governo Bolsonaro. **Brazilian Keynesian Review**, v. 5, n. 1, 2019. Disponível em <<https://bkr.emnuvens.com.br/BKR/article/view/200/125>>. Acesso em dez. 2025.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão Pública no século XXI: as reformas pendentes. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**. Texto para discussão. Brasília, dezembro de 2011.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2018, 192 p.

_____. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 1 ed, 2020, 144 p.

CARVALHO, Marielle; BIKEL, Diane; VALENTE, Fernanda. **PGFN evita perdas de R\$727 bilhões para União; R\$321 bilhões só no CARF**. Reportagem publicada no site JOTA, em 19/03/2025. Disponível em < <https://www.jota.info/tributos/pgfn-evita-perdas-de-r-727-bilhoes-para-uniao-r-321-bilhoes-so-no-carf> >. Acesso em jul. 2025.

CASADO, Letícia; AFFONSO, Júlia; NOGUEIRA, Carolina. **Congresso de R\$15 bilhões: parlamentares podem viver com salário intacto**. Reportagem veiculada no site UOL em 18/06/2025. Disponível em <<https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2025/06/18/congresso-de-r-15-bilhoes-parlamentares-podem-viver-com-salario-intacto.htm>>. Acesso em jul. 2025.

CASARA, Rubens. **A construção do idiota: o processo de idiosubjetivação**. Rio de Janeiro: Editora Da Vinci Livros, 2024. 344 p.

CAVALCANTE, Maria Madalena de A.; COSTA, Gean Magalhães da.; SILVA, Girlany Valéria L.; MORET, Artur de Souza. Hidrelétricas e Unidade de Conservação na Amazônia. **Mercator**, v. 20, 2021. <https://doi.org/10.4215/rm2021.e20017>.

CAVALCANTI, Themístocles B. Regime Político e Estrutura do Poder. **Revista de Ciências Políticas**, v. 7, n. 3, 1973. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rcp/article/download/59244/57687/125381>>. Acesso em jul.2022.

CETEC/MG –Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais. **Implantação do Parque Estadual da Serra do Cipó**: nota ao Sr. Ministro da Agricultura. Belo Horizonte, 1977. Disponível em <<https://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=73496>>. Acesso em jun. 2022.

CETEC/MG –Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais. **Relatório de execução do projeto de implantação do Parque Estadual da Serra do Cipó – PRCI**: primeiro relatório parcial. Belo Horizonte, 1979. Disponível em <<https://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=73493>>. Acesso em jun. 2022.

CETEC/MG –Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais. **Implantação do Parque Estadual da Serra do Cipó**: segundo relatório parcial. Belo Horizonte, 1980. Disponível em <<https://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=73494>>. Acesso em jun. 2022.

CETEC/MG -Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais. **Parque Nacional da Serra do Cipó**: ficha de análise de unidade de conservação. Belo Horizonte, 1982. Disponível em <<https://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=73491>>. Acesso em jun. 2022.

CHEADE, Mariana. F. **A regularização fundiária de unidades de conservação federais**: termos, normas, estrutura e procedimentos – subsídios para conhecer o processo. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional Biodiversidade em Unidade de Conservação). Instituto de Pesquisas Jardim Botânico. Rio de Janeiro, 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008 (Provas e Concursos), 4ª reimpressão.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Edição compacta. 5ª ed. São Paulo, Atlas, 2022.

CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas?** Neoliberalismo e ordem global. Tradução Pedro Jorgensen Jr. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018. (recurso eletrônico – Kindle).

CHOMSKY, Noam. **Réquiem para o sonho americano**: os dez princípios de concentração da riqueza e poder. Tradução Milton Chaves de Almeida. 1ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2017. Recurso Digital (e-pub).

CITTADINO, Monique. O avanço do neoliberalismo no Brasil: Governo Temer, Uma ponte para o futuro e os reflexos econômicos e no mundo do trabalho (2016-2018). **América Latina en la Historia Económica**, v. 30, n. 2, 2023. <https://doi.org/10.18232/20073496.1299>

CLÁUVER, José de Aguiar. **Riacho Fundo**. Belo Horizonte: Ed. FAPI, 2011.

CLAVAL, Paul. **Epistemologia da Geografia**. Trad. Margareth de Castro Afeche Pimenta e Joana Afeche Pimenta; Florianópolis: Ed. Da UFSC, 2011, 406 p.

CODATO, Adriano Nervo. **O processo decisório de política econômica na ditadura militar brasileira e o papel das Forças Armadas**. Conferência apresentada no Laboratório de Estudos sobre Militares e Política (LEMP), em setembro, na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Digit. 2005a.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, 2005b.

COELHO, Marcel, S. RESENDE, Fernando M.; FERNANDES, Geraldo W. Chinese Economic Growth: Implications for Brazilian Conservation Policies. **Natureza & Conservação**, v. 11, n. 1, 2013. Disponível em

<<https://scholar.archive.org/work/g6yrvz7uyfbm3jjiqtc5gjcei/access/wayback/http://doi.editoracubo.com.br/10.4322/natcon.2013.014>>. Acesso em mai. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. – CNJ. **Justiça Federal em números – 2024**. Brasília, CNJ, 2024. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>>. Acesso em mai. 2025.

CONSTANZA, Robert; D'ARGE, Ralph; DE GROOT, Rudolf; FARBER, Stephen; GRASSO, Monica; HANNON, Bruce; LIMBURG, Karin; NAEEM, Shahid; O'NEILL, Robert V.; PARUELO, Jose; RASKIN, Robert G.; SUTTON, Paul; VAN DEN BELT, Marjan. The value of the world's ecosystem services and natural capital. **Nature**, v. 387, n. 6630, p. 253-260, 1997. <https://doi.org/10.1038/387253a0>

CORADI, Carlos; MONDO, Douglas. **Dinheiro podre**: a história das fraudes nas instituições financeiras do Brasil. 1ª ed. São Paulo: Matrix, 2016.

CORRÊA, Roberto Lobato. Corporação, práticas espaciais e gestão do território. **Anuário do Instituto de Geociências**, Rio de Janeiro, BR., v. 35–41, 1992. DOI: 10.11137/1992_0_35-41. Disponível em <<https://revistas.ufrj.br/index.php/aigeo/article/view/5934>>. Acesso em fev. 2022.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço: um conceito chave da geografia. In: **Geografia: conceitos e temas**. Org. Castro, Iná Elias; Gomes, Paulo César da Costa, Corrêa, Roberto Lobato. 2 ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2000.

COSTA DA SILVA, Fernando. **Evolução da administração pública no Brasil**: teorias, práticas e perspectivas futuras. In: XXVIII Seminários em Administração – SemeAD 2025. Disponível em:<
[https://login.semead.com.br/28semead/anais/download.php?cod_trabalho=96#:~:text=poder%20limitaram%20sua%20plena%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20\(Bresser%2DPereira%2C%202000\).,buscava%20maior%20efici%C3%A7%C3%A3o%20descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20contratualiza%C3%A7%C3%A3o%20\(Bresser%202000\)](https://login.semead.com.br/28semead/anais/download.php?cod_trabalho=96#:~:text=poder%20limitaram%20sua%20plena%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20(Bresser%2DPereira%2C%202000).,buscava%20maior%20efici%C3%A7%C3%A3o%20descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20contratualiza%C3%A7%C3%A3o%20(Bresser%202000))>. Acesso em dez. 2025.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República**: momentos decisivos. Ed. UNESP. 9ª edição. 2010. 492p. Disponível em <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5506877/mod_resource/content/1/emilia%20viotti_pol%C3%ADtica%20de%20terras%20no%20brasil%20e%20nos%20eua.pdf>. Acesso em jun. 2022.

COSTA, Fernando Braga da. **Homens invisíveis**: relatos de uma humilhação social. São Paulo: Editora Globo, 2004. 254 p.

COSTA, Gabriella da.; FRANCE, Guilherme. **Raio-x das Emendas ao Orçamento - Nível Estadual**. São Paulo: Transparência Internacional - Brasil, 2024. E-book. Disponível em:

<<https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/raio-x-das-emendas-ao-orcamento/>>. Acesso em: mar. 2025.

COSTA, Heber B. A.; DANTAS, Rodrigo M.; ALVARENGA, Marcelo B.; PERIPOLLI, Vanessa.; TANURE, Candice B. G. S.; SEIXAS, Luiza; JUNQUEIRA, Vinicius S.; McMANUS, Concepta. Avaliação da sustentabilidade da cadeia de produção do leite pelos programas de boas práticas do Brasil. **Revista de Educação Continuada em Medicina Veterinária e Zootecnia do CRMV-SP**, [S. l.], v. 23, n. 1, 2025. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/vet/article/view/79031>. Acesso em dez. 2025.

COSTA, Petra. (dir). **Democracia em vertigem**. Brasil: a produtora. Documentário. 2019. Disponível em Netflix.

CRUZ, Rita de Cássia. **Introdução a geografia do turismo**. 2ª ed, 2003. São Paulo. Roca.

CRUZ, Sávio Souza; BATISTA JUNIOR, Onofre Alves Batista (org). **Desonerações de ICMS, Lei Kandir e o pacto federativo**. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019. 409 p. Disponível em <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/32342>>. Acesso em out. 2023.

CUNHA, André A. Negative effects of tourism in a Brazilian Atlantic Forest National Park. **Journal for Nature Conservation**, v. 18, n. 4, 2010. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2010.01.001>.

CUNHA, Aécio. S.; MUELLER, Charles Curt.; ALVES, Eliseu Roberto A.; SILVA, José Euripedes. Uma avaliação da sustentabilidade da agricultura nos cerrados. **Estudos de Política Agrícola**, v.2, 1993. Disponível em <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/959581/1/UmaAvaliacao.pdf>.

CUNHA, Manoela Carneiro da. **Índios no Brasil: história, direitos e cidadania**. Ed. Claro Enigma. São Paulo. 2012.

CUNHA FILHO, Clayton M. Do nacional-desenvolvimentismo ao neoliberalismo: o Partido Republicano, o Estado Nacional e os impostos. **Revista de Sociologia Política**, v. 20, n. 41, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000100007>.

CUSTODIO, Maraluce Maria. **Incêndios florestais no Brasil**. Conferência apresentada junto ao Grupo de Estudos de Incêndios Florestais da Universidade de Valladolid em outubro de 2006. Disponível em < https://dataserver-coids.inpe.br/queimadas/queimadas/Publicacoes-Impacto/material3os/2006_Custodio_IncendiosFlorestaisBrasil_CUVEspanha_DE3os.pdf>. Acesso em jun. 2025.

DAL BEM PIRES, José Santo; MOTTA, Valmir Francelino. E evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, 2006.

DALMOLIN, Caren Cristina; FIGUEIRA, Tânia Gomes. **Mapeamento de Competências Gerenciais no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade** – um instrumento para o desenvolvimento institucional. 2013. Monografia (Especialização em Gestão de Pessoas). Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, DF, 2010. 61 fls. Disponível em <<https://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/020-MAPEAMENTO-DE-COMPET%C3%A7%C3%85O-DA-BIODIVERSIDADE-UM-INSTRUMENTO-PARA-O-DESENVOLVIMENTO-INSTITUCIONAL.pdf>>. Acesso em jan. 2024.

DANTAS, Carolina Vianna. O Brasil café com leite: debates intelectuais sobre mestiçagem e preconceito de cor na primeira república. **Dossiê-tempo**, v. 13, n. 26, 2009. <https://doi.org/10.1590/S1413-77042009000100004>.

DATHEIN, Ricardo. Sistema Monetário Internacional e Globalização Financeira nos sessenta anos de Bretton Woods. **Rev. Soc. Bras. Economia Política**, n. 16, p. 51-73, 2005. Disponível em <<https://geovest.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/04/sistema-monetario-internacional-e-globalizacao-financeira-nos-sessenta-anos-de-bretton-woods.pdf>>. Acesso em fev. 2022.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boi Tempo, 2016. 402 p.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo**: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. 10 ed. São Paulo. Cia das Letras. 2013.

DEBERDT, André Jean. Usuários de Parque Nacional desenvolvem iniciativas voltadas a travessias e trilhas de longo curso. In: **Boas práticas em voluntariado em unidades de conservação**. PELIN, A.; REIS, J.C.; TARRAÇO, C. (org). 1ª ed, São Paulo: Ipê - Instituto de Pesquisas Ecológicas, 2022, p. 41-42. Disponível em:<https://voluntariado.ipe.org.br/conteudo/ST_Boas%20Pr%C3%A1tica_Voluntariado_IP_E.pdf>. Acesso em set. 2023.

DELORY-MOMBERGER, Christine. A pesquisa biográfica ou a construção compartilhada de um saber do singular. **Revista Brasileira de Pesquisa (Auto) Biográfica**, v, 01, n. 01, 2016.

DÍAZ, Sandra., PASCUAL, Unai; STENSEKE, Marie; MARTIN-LOPEZ, Berta; WATSON, Robert; MOLNÁR, Zsolt; HILL, Rosemary, CHAN, Kai, M.A., et al. Assessing nature's contributions to people. **Science** 359: 270–272. 2018. <https://doi.org/10.1126/science.aap8826>.

DI CINTIO, Antônio; NICCOLINI, Frederico; SCIPIONI, Sara; BULLERI, Fábio. Avoiding “Paper Parks”: A Global Literature review on Socioeconomic factors underpinning the effectiveness of Marine Protected Areas. *Sustainability*, v. 15, n. 5, 2023.

DORIA, Pedro. **1565 - Enquanto o Brasil nascia**: a aventura de portugueses, franceses, índios e negros na fundação do país. Ed. Nova Fronteira. Rio de Janeiro. 2012.

DOWBOR, Ladislau. **A Era do Capital Improdutivo**: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo? Ed. Outras Palavras & Autonomia Literária, 2ª impressão. São Paulo, 2017. 320 p.

DRAÍBE, Sônia Miriam. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, v. 31, 1993.
<https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000300002>.

DUNKER, Christian Ingo Lenz. **Mal-estar, sofrimento e sintoma**: uma psicopatologia do Brasil entre muros. São Paulo: Editora Boitempo, 2015. 416 p.

DURNOVA, Anna; FISCHER, Frank; ZITTOUN, Philippe. Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation, and Deliberation. In: Peter & Zittoun (eds.). **Contemporary Approaches to Public Policy** - Theories, Controversies and Perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2016

ELLERY, Robert. **Crescimento econômico nas duas primeiras décadas do século XXI**. Instituto Liberal, 2020. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/blog/crescimento-economico-nas-duas-primeiras-decadas-do-seculo-xxi/>. Acesso em: jan. 2025.

ESTEVES, Bernardo. **Os seixos da discórdia**. Artigo publicado na Revista Piauí em Janeiro de 2014. Disponível em <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/os-seixos-da-discordia/>>. Acesso em: 12/10/2023.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy**: States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. 5 ed. Editora Globo, Rio de Janeiro, 2012.

FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL – FENAFISCO. **Atlas da Dívida Ativa dos Estados. 2021**. Disponível no site Barões da Dívida. Disponível em <<https://baroesdavidiva.org.br/stats?section=2>>. Acesso em dez. 2022.

FERNANDES, Geraldo Wilson; SANTOS, R; BARBOSA, N.P.U; ALMEIDA, H. A; CARVALHO, V; ANGRISANO, P. Ocorrência de plantas não nativas e exóticas em áreas restauradas de campos rupestres. *Planta Daninha*, v. 3, n. 33, 2015.
<https://doi.org/10.1590/S0100-83582015000300009>.

FERNANDES, Geraldo Wilson (Ed.). **Ecology and Conservation of Mountaintop Grasslands in Brazil**. Cham: Springer International Publishing , 2016, 567p.

FERNANDES, Geraldo Wilson; BARBOSA, Maria Auxiliadora Drumond; GAGLIARDI, Tatyane; PIRES, Marcelo Antônio; SILVA, José Maria. Biodiversity and ecosystem services in the Campo Rupestre: A road map for the sustainability of the hottest Brazilian biodiversity hotspot. **Perspectives in Ecology and Conservation**, [S. l.], v. 18, n. 4, p. 213-222, 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2530064420300638>>. Acesso em: fev. 2022.

FERNANDES, Geraldo Wilson; PAULA, Gabriel Arvelino; BENDER, Mariana G.; BERGALLO, Helena de Godoy; CHRISTOFOLETTI, Ronaldo; et al. Shortcuts to degradation: environmental consequences of Brazil's general environmental licensing law, **Perspectives in Ecology and Conservation**, 2025. <https://doi.org/10.1016/j.pecon.2025.10.004>.

FERNANDES, Vitor Bukvar; SIMIQUELI, Roberto Resende. O passado não resolvido: golpe de 1964 e os antecedentes da questão agrária hoje. **Leituras de economia política**, n. 22, 2015. Disponível em <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3395/05Artigo3.pdf>>. Acesso em jan. 2025.

FERRAROTTI, Franco. Sobre a autonomia do método biográfico. In: NÓVOA, António; FINGER, Matthias (Orgs.) **O método (auto)biográfico e a formação**. Lisboa: Ministério da Saúde. Depart. de Recursos Humanos da Saúde/Centro de Formação e Aperfeiçoamento Profissional, 1988. p. 17-34.

FERREIRA, José Carlindo S. **Memórias de um recenseador**. Belo Horizonte: Cipó Voador, 1999. 164 p.

FERREIRA, Raoni Araújo. **A Serra do Cipó e seus vetores de penetração turística- um olhar sobre as transformações socioambientais**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2010. Disponível em <<http://hdl.handle.net/1843/MPBB-8NQHNZ>>. Acesso em jan. 2022.

FERRO, Thiago A. M. **O Governo JK e o desenvolvimento econômico brasileiro no período 1956-1961**. Monografia (bacharelado). – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, 2013. Disponível em <<https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/2007/1/TAMFerro.pdf>>. Acesso em set. 2025.

FILGUEIRAS, Luiz. Padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no Brasil atual. **Caderno CRH**, v. 31, n. 84, p. 519-534, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/prNZGxT4CTRnq5B7yQxbp7P/>. Acesso em: 26 jan. 2026. DOI: 10.1590/s0103-49792018000300006.

FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. **Estudos Avançados**, v. 36, n. 106, 2022. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.003>.

FLIGSTEIN, Neil. Habilidade social e teoria dos campos. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 47, n. 2, p. 61-80, 2007.

FONSECA, Igor Ferraz. A retórica da boa governança: as agendas 21 locais no Brasil. In: **Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, Brasília, 2016. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajeto%20da%20pol%C3%ADtica%20ambiental%20federal%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em set. 2022.

FRANCA, Acson Gusmão.; SILVA, Vinicius Figueiredo. Crise da industrialização e a “ilusão do desenvolvimento econômico”: uma revisão crítica do Plano Trienal e do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). **Economia Ensaio**, Uberlândia, v. 37, n. 2, 62-79, 2022. DOI: <https://doi.org/10.14393/REE-v37n2a2022-59628>.

FRANK JUNIOR, Oscar André. **Renúncias fiscais do governo federal: você sabe quais são?** Artigo publicado no site “Locus” em 23/04/2018, disponível em <<https://www.locusonline.com.br/2018/04/23/renuncias-fiscais/>>. Acesso em mar. 2023.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Recurso eletrônico, 1ª ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 2013. Formato: ePub. ISBN: 978-85-7753-228-5.

FREITAS, Felipe Corral de. De oposição a situação: a reforma da Previdência de 2003 e o primeiro grande racha no governo Lula. **Pensamento Plural**, Pelotas, v. 18, n. 35, p. 103-128, jun. 2015. Disponível em <<https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/download/650/396>>. Acesso em out. 2023.

FUKUYAMA, Francis. What is Governance? **Governance**, v. 26, n. 3, 2013.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 15ª ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1977.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Tradução de Galeno de Freitas. Rio de Janeiro, 31 edição. Editora Paz e terra. 1990.

GALETTI, Mauro; SAZIMA, Ivan. Impacto de cães ferais em um fragmento urbano de Floresta Atlântica no sudeste do Brasil. **Natureza & Conservação**, v. 4, n. 1, abril de 2006.

GAMA NETO, Ricardo Borges. Plano Real, privatização dos bancos estaduais e reeleição. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 77, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092011000300012>.

GOMES, Paulo César da Costa. **Geografia e Modernidade**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1996.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p.935-955, 2018.

GOMIDE, Alexandre de A.; SÁ e SILVA, Fábio; PIRES, Roberto, R. C. **Capacidades Estatais e Políticas Públicas**: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. Brasil em Desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: < <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/17280d95-7788-426a-8f61-5470f2d44bdb/content>>. Acesso em dez. 2021.

GONTIJO, Bernardo. **A ilusão do ecoturismo na Serra do Cipó MG, o caso de Lapinha**. Abril de 2003. 210 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília. Brasília, DF, 29 de abril de 2003.

GOIÁS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Goiás**. Goiânia: Casa Civil, 1989. Disponível em: <https://legisla.casacivil.gov.br/constituicao-estadual>. Acesso em: fev. 2022.

GRANDI, Guilherme. Crítica à Economia Política do Regime Militar no Brasil: Notas a Partir da Historiografia. **Informações FIPE**, v. 524, p. 67-76, 2024.

GRAZZIOTIN, Henrique de Abreu. O processo histórico de formação do sistema-mundo capitalista e a sua dinâmica: uma interpretação a partir de Braudel, Marx, Arrighi e Wallerstein. **Revista Economia Ensaios**, v. 34, n. 1, 2019. DOI: 10.14393/REE-v34n1a2019-40899.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudinei; SAKURAI, Sérgio Naruhiko. **Economia brasileira contemporânea**. 9ª edição. Barueri (São Paulo): Atlas, 2025.

GRINDLE, Merilee Serrill. **Getting Good Government**: Capacity Building in the Public Sectors. Harvard University Press, 1996.

GUIMARÃES, Maria. **Povos interligados da Amazônia antiga**. Reportagem da Revista FAPESP, edição 299, publicada em janeiro de 2021. Disponível em <<https://revistapesquisa.fapesp.br/povos-interligados-da-amazonia-antiga/>>. Acesso em set. 2023.

GUIMARÃES, Maria. **Tecnologia a laser enxerga milênios de ocupação humana na Amazônia**. Reportagem da Revista FAPESP, edição 346, publicada em dezembro de 2024. Disponível em <<https://revistapesquisa.fapesp.br/tecnologia-a-laser-enxerga-milenios-de-ocupacao-humana-na-amazonia/>>. Acesso em set. 2023.

GUSMÃO, Paulo Pereira; PAVÃO, Bianca Borges Medeiros. (Des) construção da gestão ambiental no Brasil: de Paulo Nogueira Neto (1973) a Ricardo Salles (2020). **Ambientes**, v. 2, n. 2, 2020. DOI: <https://doi.org/10.48075/amb.v2i2.26588>

HADDAD, Paulo Roberto. **Brasil**: uma nova política econômica: sete crônicas sobre o presente e o futuro da economia brasileira. Belo Horizonte: Caravana, 2022. E-book.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multi-territorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2004.

HAESBAERTH, Rogério. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Porto Alegre, 2004 (b). Disponível em <<https://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>>. Acesso em set. 2023.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 26ª ed. São Paulo: Ed. Loyola Jesuítas. 2016.

HESS, Sonia Corina; BOMBARDI, Larissa Mies; NODARI, Rubens Onofre; SOARES, Mariana Rosa; MEIRELLES, Luiz Cláudio; MUA, Cíntia Teresinha Burhalde; AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva. Agrotóxicos no Brasil: cenários de políticas sinistras. **Revista da ANPEGE**, [S. l.], v. 20, n. 42, 2024. DOI: 10.5418/ra2024.v20i42.18069. Disponível em <<https://ojs.ufgd.edu.br/anpege/article/view/18069>>. Acesso em: 2 fev. 2025

HONORATO, Vitor Barbato. **O planejamento turístico no Parque Nacional do Iguaçu**: perspectivas sobre as estratégias e instrumentos de gestão de uso público utilizados pelo ICMBio. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Turismo) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), 2022.

HORTA, André. Imposto é coisa de pobre. In: SOUZA, J.; VALIM, R. (coords). **Resgatar o Brasil**. São Paulo. Ed. Contracorrente. Pp. 83-102, 2018.

HÜNEMEIER, Tábita. Biogeographic Perspectives in Human Genetic Diversification. **Molecular Biology and Evolution**, v. 41, n. 3. 2024. Disponível em: <<https://academic.oup.com/mbe/article/41/3/msae029/7607098?login=false>>. Acesso em: 15/12/2025.

IEDI - INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Carta IEDI n. 1334 - Gastos Tributários, Assimetrias Competitivas e Regressividade**. São Paulo: IEDI, 22 out. 2025. Disponível em: https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1334.html. Acesso em: nov. 2025

INGLAT, Luis P. S.; GUERRIERI, Daduí C. Compras sustentáveis na administração pública federal brasileira: uma revisão de escopo. **Revista Gestão & Sustentabilidade**, v. 7, n. 1, 2025. DOI: <https://doi.org/10.36661/2596-142X.2025v7n1.15287>

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal – RAF, de 09 de julho de 2018, n. 18.** Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/543844/RAF18_JUL2018.pdf>. Acesso em set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Código de melhores práticas de governança corporativa**, 6ª ed. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/24640/2023_C%C3%B3digo%20das%20Melhores%20Pr%C3%A1ticas%20de%20Governan%C3%A7a%20Corporativa_6a%20Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em fev. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. **Plano de Ação Emergencial do Parque Nacional da Serra do Cipó.** Consultor Responsável: Geraldo Wilson Fernandes. Belo Horizonte, MG, 1994.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra do Cipó.** Jaboticatubas. MG, 2009.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Processo administrativo 02145.000001/2014-49.** Brasília. DF, 2014a.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) Morro da Pedreira: Encarte 4.** Brasília: ICMBio, janeiro, 2014b.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Boletim de Serviço n. 8, de 21 de fevereiro de 2014c.** Coordenação Geral de Gestão de Pessoas. Brasília. DF, 2014b.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Processo administrativo 02145.000004/2015-63.** Brasília. DF, 2015a.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Relatório de Gestão Exercício 2015.** Brasília, DF, 2015b.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Processo SEI 02128.012584/2016-21.** Assunto: obras localizadas no interior do Parque Nacional da Serra do Cipó na Portaria do Retiro. Jaboticatubas. MG, 2016a.

ICMBio. **Processo SEI 02128.013618/2016-02.** Assunto: Planejamento Estratégico Parque Nacional da Serra do Cipó e Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira. Jaboticatubas. MG, 2016b.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBio. **Processo Administrativo 02128.002565/2017-77**. Substituição do sistema de esgoto do Parque Nacional da Serra do Cipó. Jaboticatubas. MG, 2017a.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBio. **Portaria n. 848, de 20 de dezembro de 2017b**. Institui o Núcleo de Gestão Integrada - ICMBio Cipó-Pedreira, como um arranjo organizacional, no âmbito do Instituto Chico Mendes - ICMBio, no estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias/portarias-2017/portaria_848_de_20_de_dezembro_de_2017.pdf>. Acesso em dez. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBio. **Oficina de Avaliação e Atualização do Planejamento Estratégico ICMBio Cipó-Pedreira**. Relatório de Facilitação. Serra do Cipó: ICMBio, 2018a.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Estratégia do Programa Nacional de Monitoramento da Biodiversidade – Programa Monitora: estrutura, articulações, perspectivas**. Kátia Torres Ribeiro (org.). Brasília: ICMBio, 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/monitoramento/conteudo/Materiais-de-Apoio/estrategia_geral.pdf>. Acesso em mai. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBio. **Processo 02128.000039/2018-53**. Jaboticatubas, MG. 2018c.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Processo administrativo 00424.039781/2019-60**. Brasília. DF, 2019.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Processo Administrativo 02128.000664/2020-10**. Edital para credenciamento e autorização para locação de bicicletas para fins turísticos no Parque Nacional da Serra do Cipó. Jaboticatubas.MG, 2020a.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Processo Administrativo 02128.000663/2020-75**. Chamamento público para credenciamento de prestadores de serviço comercial de transporte aquaviário de passageiros para fins turísticos no Parque Nacional da Serra do Cipó. Jaboticatubas.MG, 2020b.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Processo Administrativo 02128.000560/2020-13**. Atuações do Parque Nacional da Serra do Cipó no enfrentamento da Covid 19. Jaboticatubas.MG, 2020c.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Processo administrativo 00810.001051/2020-76**. Brasília. DF, 2020d.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Processo 02128.000987/2021-94**. Relatório Anual e Planejamento do Programa Monitora na Serra do Cipó. Brasília, DF. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Relatório de Gestão Integrado**. Brasília, DF. 2022a. Disponível em <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao>>. Acesso em set. 2023.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Planejamento das Ações de Manejo Integrado do Fogo ICMBio Cipó-Pedreira/2023-2026**. Jaboticatubas, MG, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planos-de-manejo-integrado-do-fogo/PMIF_Cipo_Pedreira_2023a2026.pdf>. Acesso em out. 2023.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Relatório de Gestão Integrado**. Brasília, DF. 2023a. Disponível em <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao>>. Acesso em dez. 2024.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Projeto Piloto Travessias do Parque Nacional da Serra do Cipó: Travessia Alto Palácio – Serra dos Alves – Guia prático**. Brasília, DF. 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/cerrado/lista-de-ucs/parna-da-serra-do-cipo/arquivos/GuiaTravessiaAltoPalacioSerradosAlves2023.pdf>>. Acesso em jul. 2024.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Painéis Dinâmicos de Informações do ICMBio**. Brasília, DF. 2023c. Disponível em <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-do-icmbio>>. Acesso em dezembro de 2023.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Portaria n. 4.101, de 13 de dezembro de 2023**. Brasília, DF, 2023d. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-icmbio-n-4.101-de-13-de-dezembro-de-2023-531388608>>. Acesso em fev. 2024.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Processo SEI 02125.000588/2023-15**. Edital de processo seletivo simplificado 01/2023. Brasília, DF. 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/protecao/seja-um-agente-temporario-ambiental/2023/SEI_ICMBio14358497Edital.pdf>. Acesso em fev. 2024.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Painéis de Gestão - Visitação nas UCs Federais**. Disponível em

<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzJiNjgzZTktZWl3MS00YzM5LTkzZmEtZjZkOGUwNWJhY2FiIiwidCI6ImMxNGUyYjU2LWM1YmMtNDNiZC1hZDIjLTQwOGNmNmNjMzU2MCJ9>>. Acesso em julho de 2025a.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Primeira cachoeira acessível é inaugurada no Parque Nacional do Itatiaia.** Reportagem veiculada no site do ICMBio, em 20/03/2025. Disponível em <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/primeira-cachoeira-acessivel-e-inaugurada-no-parque-nacional-do-italiaia>>. Acesso em jul. 2025b.

INSTITUTO CONHECIMENTO LIBERTA – ICL. **Grandes corporações e setor financeiro tentam escapar de cortes, diz Ricardo Cappelli.** Reportagem veiculada no site do ICL em 19/11/2024. Disponível em <<https://iclnoticias.com.br/economia/escapar-de-cortes-diz-ricardo-cappelli/>>. Acesso em mar. 2025.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. **Depois do desmonte:** balanço do orçamento geral da União 2022. Brasília. 130 p, 2023. Disponível em <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/04/depois_do_desmonte-bogu_2022.pdf?x59185>. Acesso em out. 2024.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Imposto Territorial Rural:** justiça tributária e incentivos ambientais. São Paulo, 2019. Disponível em <https://escolhas.org/wp-content/uploads/2019/04/Imposto_Territorial_Rural_-_justi%C3%A7a_tribut%C3%A1ria_e_incentivos-ambientais-SUM%C3%81RIO-EXECUTIVO.pdf>. Acesso em mar. 2025.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA SUSTENTABILIDADE – IIS. **Análise Econômica de uma Pecuária Mais Sustentável.** Rio de Janeiro: IIS, 2015. Disponível em: <<https://www.iis-rio.org/publicacoes/analise-economica-de-uma-pecuaria-mais-sustentavel/>>. Acesso em dez. 2023.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. **Localização e extensão das Terras Indígenas. Povos Indígenas no Brasil.** Notícia veiculada no site do ISA, em 10/01/2024. Disponível em <https://pib.socioambiental.org/pt/Localiza%C3%A7%C3%A3o_e_extens%C3%A3o_das_TI#:~:text=O%20Brasil%20tem%20uma%20extens%C3%A3o,diminutas%2C%20conquistadas%20a%20duras%20penas.>. Acesso em fev. 2025.

JENKINS-SMITH, Hank C.; NOHRSTEDT, Chirstopher M. Weible; INGOLD, Karin. The Advocay Coalition Framework: an overview of the Research Program. In: Weible, C.M. e Sabatier, P. A. (edits.). **Theories of the Policy Process.** New York: Westview Press, 2017, 4ª ed.

JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. **Sobre a reestruturação do IBAMA.** Nota técnica. Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, 2007.

KLEIN, Naomi. **A Doutrina do choque**: A ascensão do Capitalismo de Desastre. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2007.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. 1995. In: SARAVIA, Enrique; FERRARESI, Elizabeth. Políticas Públicas- Coletânea, Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224); juntando as coisas (pp. 225-246). Disponível em:< https://perguntasaopo.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/02/kingdon_1995_agenda-formation.pdf>. Acesso em jul. 2022.

KORSIAK, Jill; PINAULT, Lauren; CHRISTIDIS, Tanya; BURNETT, Richard T.; ABRAHAMOWICZ, Michal; WEICHENTHAL, Scott. Long-term exposure to wildfires and cancer incidence in Canada: a population-based observational cohort study **The Lancet Planetary Health**, v. 6, n. 5, e400 - e409, 2022. Disponível em:< [https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196\(22\)00067-5/fulltext#:~:text=Our%20analyses%20included%20more%20than,Fonds%20de%20recherch e%20du%20Quebec.>](https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196(22)00067-5/fulltext#:~:text=Our%20analyses%20included%20more%20than,Fonds%20de%20recherch e%20du%20Quebec.>). Acesso em mai. 2024.

KNUPP, Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves. **A Política de Turismo no contexto de mudanças**: Instituições, atores e produção de sistemas de classificação de meios de hospedagem no Brasil. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. UFMG. Belo Horizonte. 2014. 267 f.

KONCHINSKI, Vinicius. **Subsídios e benefícios fiscais custam ao Brasil mais que o dobro do que BPC e Bolsa Família**. Reportagem publicada no site Brasil de Fato, em 24 de julho de 2024. Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2024/07/24/subsidios-e-beneficios-fiscais-custam-ao-brasil-mais-que-o-dobro-do-que-bpc-e-bolsa-familia/>>. Acesso em fev. 2025.

KOPPELL, Jonathan G. S. **World Rule**: Accountability, Legitimacy, and the Design of Global Governance. Chicago: University of Chicago Press, 2010.

LARA, Ricardo; SILVA, Mauri Antônio da. A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, v. 22, 2015. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.023>.

LASCHEFSKI Klemens. Governança, neodesenvolvimentismo e autoritarismo difuso. In: ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma (orgs.). **Formas de matar, de morrer e de resistir**: limites da resolução negociada de conflitos ambientais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 243-276.

LASCHEFSKI, Klemens. Rompimento de barragens em Mariana e Brumadinho (MG): Desastres como meio de acumulação por despossessão. **AMBIENTES**, v. 2, n. 1, 2020. Disponível em <<https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/07b997c0-c7b8-4783-be06-a688f8a8cd10/content>>. Acesso em mar. 2022.

LASCHEFSKI, Klemens; ZHOURI, Andrea. Povos indígenas, comunidades tradicionais e meio ambiente. **Anais XVIII ENAMPUR**, Natal, 2019. Disponível em <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/68654/2/Povos%20ind%C3%ADgenas%20e%20comunidades%20tradicionais%20e%20meio%20ambiente_%20a%20_quest%C3%A3o%20territorial_%20e%20o%20Novo%20Desenvolvimentismo%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em set. 2023.

LASSANCE, Antônio. Revolução nas políticas públicas: a institucionalização das mudanças na economia de 1930 a 1945. **Estud. Hist.**, v. 33, n. 71, 2020. <https://doi.org/10.1590/S2178-14942020000300005>.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Tradução de Luiz Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEME, Alessandro Andre. O setor elétrico brasileiro entre as transformações contemporâneas: o caso da crise elétrica em 2001. **Crítica e Sociedade**, v. 8, n. 1, 2018. <https://doi.org/10.14393/RCS-v8n1-2018-48567>.

LI, Jingyu.; STOFFELEN.; Arie.; VANCLAY, Frank. A conceptual framework and research method for understanding protected area governance: varying approaches and epistemic worldviews about human-nature relations, **Journal of Environmental Planning and Management**, v, 66, n. 7, pp 1393-1412, 2023. DOI: 10.1080/09640568.2022.2034605.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, n. 2, 1998.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**. Dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Edição expandida do 30º aniversário. Brasília: ENAP, 2019.

LISBOA, Marcos. A oportunidade perdida em meio à revolução inesperada: a contribuição de Antônio Delfim Netto para a economia brasileira. **Estudos Econômicos**, v. 50, n. 2, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-416150213ml>.

LITTLE, Paul. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **A difícil sustentabilidade**: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p. 107-122.

LOPES, Cristiana Gomes Ferreira. **Os becos sem saída da sustentabilidade no turismo**: efeitos ambientais e sociais do crescimento urbano no Distrito da Serra do Cipó, Santana do Riacho/MG. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2019, 333 f.

LOPES, Cristiana Gomes Ferreira; DE FILLIPO, Daniela Campos; GONTIJO, Bernardo Machado. Parques de papel, interesses econômicos e o Rio Cipó: conflitos ambientais e territoriais no processo de avaliação do Parque Estadual da Serra do Cipó (MG). **Geographia Opportuno Tempore**, v. 5, n. 1, p. 134 -152, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5433/got.2019.v5.37221>.

LOUREIRO, Luis Fernando Schneider. Parque Nacional realiza monitoramento da biodiversidade com voluntários. In: **Boas práticas em voluntariado em unidades de conservação**. PELIN, A.; REIS, J.C.; TARRAÇO, C. (org). 1ª ed, São Paulo: Ipê - Instituto de Pesquisas Ecológicas, 2022, p. 83-84. Disponível em: <https://voluntariado.ipe.org.br/conteudo/ST_Boas%20Pr%C3%A1tica_Voluntariado_IPE.pdf>. Acesso em set. 2023.

LUCENA, Carlos; LUCENA Lurdes; PREVITALI, Fabiane Santana. A resistência petroleira e a privatização no Pré-Sal no Brasil. **História e Perspectivas**, Uberlândia, v. 55, p. 79-100, 2016.

MABONI, Natália de Oliveira; RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; CANTO-SILVA, Celson Roberto. A condução de visitantes no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO): parcerias e efeitos na gestão da visitação. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, v. 16, n.3, 2023.

MACEDO, Fernanda Fernandes. **Dinâmica do uso e ocupação do solo em Jaboticatubas/MG**: mercantilização da natureza como agente de expansão urbana. 150 f. Dissertação (mestrado). 2009. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Tratamento da Informação Espacial. Belo Horizonte.

MACIEL, David. O Governo Collor e o Neoliberalismo no Brasil (199 – 1992). **Revista UFG**, ano XIII, n. 11, 2011.

MALLMANN, Maria Izabel. **Os ganhos da década perdida**: democracia e diplomacia regional na América Latina. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

MARCOVITCH, Jacques.; PINSKY, Vanessa. Bioma Amazônia: atos e fatos. Impactos da pandemia. **Estudos avançados**. v. 34, n. 100, 2020. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.34100.007>.

MARINGONI, Gilberto. **A longa jornada dos direitos trabalhistas. Desafios do Desenvolvimento**. IPEA, ano 10, edição 76, 2013. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2909:catid=28>. Acesso em fev. 2022.

MARINGONI, Gilberto. Viralatismo em marcha: golpe visa redefinir lugar do Brasil no mundo. In: SOUZA, J.; VALIM, R. (coords). **Resgatar o Brasil**. São Paulo. Ed. Contracorrente. Pp. 29-44, 2018.

MARIUTTI, Eduardo Barros. **O Colóquio Walter Lippmann e a gênese do neoliberalismo: apontamentos**. Texto para Discussão. Unicamp, Instituto de Economia, n. 415. Agosto de 2021. Disponível em <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD415.pdf>>. Acesso em mai. 2022.

MARX, Karl. O Manifesto Comunista. In: **Karl Marx: Obras Seletas**. Centaur Editions, 2013. Recurso Eletrônico (Kindle).

MASUDA, Laura S.M.; REIS, Laura M. A.; RASEIRA, Marcelo B.; SOARES, Ana Paula N.; SOUSA, Jumara M; CORREA, Danilo C.V.; THOMPSON, Bárbara M.; SIMÕES, Cecília O.; POLAZ, Carla N.M.; REIS, Marcelo L.; BEZERRA, Ugo J. B.; SOUSA, Mateus.; ACOSTA, Rachel K.; ANDRADE, Dárlison F.C. Avaliação das estratégias de capacitação para o monitoramento da biodiversidade em unidades de conservação. **Biodiversidade Brasileira**, 2024; 14(3): 121-144. doi: 10.37002/biodiversidadebrasileira.v14i3.2540

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul**, de 5 de outubro de 1989. Campo Grande: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: www.al.ms.gov.br. Acesso em: fev. 2022.

MATTEI, Lauro. Plano Real 30 anos: da tragédia da inflação à armadilha das taxas de juros elevadas. **Revista NECAT**, ano 13, n. 26, 2024.

MATTOS, Enlinson; INNOCENTINNI, Thais; BENELLI, Yuri. Herança colonial sobre desigualdade e instituições. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 42, n. 3, 2012.

MATOS, Jayme Augusto Ribeiro de Oliveira. A democracia rural brasileira: princípios da reforma agrária de André Rebouças. **Revista do CEPEJ**, n. 24, 2022. Disponível em <<https://revista.cepej.com.br/index.php/rcepej/article/view/101>>. Acesso em mar. 2023.

MAZZUCATO, Mariana. **O valor de tudo: produção e apropriação na economia global**. Tradução: Camilo Adorno, Odorico Leal. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020.

MBEMBE, Achilles. **Necropolítica**. São Paulo: N1 edições, 2018.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. A economia brasileira no novo milênio: continuidade e mudanças nas estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 2, 2017. <https://doi.org/10.1590/198055272127>.

MEDEIROS, Rodrigo.; YOUNG, Carlos E.F. (eds). **Contribuição das Unidades de Conservação brasileiras para a economia nacional**. Rio Janeiro. RJ, 2011.

MEDEIROS, Rodrigo; PEREIRA, Gustavo Simas. Evolução e implementação dos planos de manejo em parques nacionais no estado do Rio de Janeiro. **Revista árvore**, v. 35, n. 2, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0100-67622011000200012>

MELO, L. F. S.; PICANÇO JUNIOR, P. L.; DE Espindola, G. M. Os caminhos da sustentabilidade no Brasil: estudo de caso baseado em indicadores de sustentabilidade. **Revista Observatório da La Economia Latinoamericana**, Curitiba, v. 22, n. 1, p.3287-3308, 2024. Disponível em <<https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/2942/2080>>. Acesso em fev. 2025.

MELO, Rômulo; MARTINS, Humberto Falcão. **Cisão**: a concepção e implementação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 22. Gestão Ambiental. Três opções de desenho institucional. Brasília, DF, 2009. Disponível em <<https://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/CIS%C3%83O-A-CONCEP%C3%87%C3%83O-E-IMPLEMENTA%C3%87%C3%83O-DO-INSTITUTO-CHICO-MENDES-DE-PROTE%C3%87%C3%83O-DA-BIODIVERSIDADE-ICMBIO4.pdf>>. Acesso em jul. 2022.

MELZ, Laércio Juarez. Custos de produção de gado bovino: um enfoque da contabilidade de custos. In: **XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS**, 2009, Fortaleza - CE. Anais... Fortaleza: ABC, 2009. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/951>>. Acesso em set. 2022.

MENDES, Ana Beatriz Vianna. Conservação em território tradicional: uma longa história até a conciliação via Termo de Compromisso. **Revista Antropológica**, v. 54, n. 3, 2022. Disponível em:<<https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/49777/33143>>. Acesso em mai. 2023.

MENDES, Calebe; CARREIRA, Daiane; PEDROSA, Felipe; BECA, Gabrielle; LAUTENSCHLAGER, Laís; AKKAWI, Paula.; BERCÊ, William; FERRAZ, Kátia M. P. M. B.; GALETTI, Mauro. Landscape of human fear in Neotropical rainforest mammals. **Biological Conservation**, v. 241, 108257, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.108257>.

MENEZES, Daniel Santos; SIENA, Osmar; RODRIGUES, Thomas D. M. Ambientalismo e concepções de Resex, extrativismo e conhecimento no ICMBio na Amazônia Legal. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 17, n. 2, 2011. <https://doi.org/10.1590/S1413-23112011000200006>.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração do SNUC. In: BENJAMIN, A. H. (coord.), **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 190-231.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 26.160, de 10/09/1986**. Define, como de Proteção Especial, para fins de preservação de mananciais e do patrimônio paisagístico, área de terreno situada nos municípios de Santana do Riacho e Jaboticatubas. Disponível em:<<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/26160/1986/>>. Acesso em mai. 2022.

MINAS GERAIS, 1989. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Disponível em <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em mar. 2022.

MINAS GERAIS, **Lei n. 20.922, de 16 de outubro de 2013**. Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=30375#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20pol%C3%ADticas%20florestal%20e%20de%20prote%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20biodiversidade%20no%20Estado.&text=Art.,obedecer%C3%A3o%20ao%20disposto%20nesta%20Lei>>. Acesso em mar. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Estudo sobre a composição dos custos dos valores limites dos Serviços de limpeza e Conservação. Unidade da Federação Minas Gerais**. DF. 46 p. 2019. Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-tecnicos-e-valores-limites/cts-2019/ct_lim_df_2019.pdf>. Acesso em out. 2022.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS – MGI. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios**. V. 82. Fevereiro de 2023. Brasília. DF.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (MPOG; CGU). **Instrução Normativa Conjunta n. 01, de 10 de Maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em <<https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view>>. Acesso em nov. 2022.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO - MPDG. **Orientação Normativa n. 4, de 14 de fevereiro de 2017**. Estabelece orientação sobre a concessão dos adicionais de insalubridade, periculosidade, irradiação ionizante e gratificação por trabalhos com raios-x ou substâncias radioativas, e dá outras providências. Disponível em <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20812079/do1-2017-02-23-orientacao-normativa-n-4-de-14-de-fevereiro-de-2017-20811977>. Acesso em jul. 2024.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Pilares para a sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação** (2ª Edição). Ministério do Meio Ambiente (MMA), Brasília, 2009

MINISTÉRIO DO TURISMO – MTUR. **Em 10 anos, turismo contribuirá com US\$16 trilhões na economia dos países, estima WTTC**. Reportagem veiculada na página do MTur em 09/04/2024. Disponível em <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/em-10-anos-turismo-contribuira-com-us-16-trilhoes-na-economia-dos-paises-estima-wttc>>. Acesso em dez. 2025.

MIRANDA, Raíssa de Souza Ribeiro. **Reforma da Previdência**: relação entre o déficit da Previdência e a DRU. Artigo publicado no site Projuris, em 05/11/2019. Disponível em <<https://www.projuris.com.br/blog/reforma-da-previdencia-dru/>>. Acesso em out. 2021.

MOORE, Jason W. **Antropoceno ou Capitaloceno?** Natureza, história e a crise do capitalismo. 1. ed. São Paulo: Elefante, 2022. 344 p

MOORE, Mark. H. **Creating public value**: strategic management in government. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.

MOORE, Mark. H. Public value accounting: establishing the philosophical basis. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 465-477, 2014. Disponível em:<https://markmoore.scholars.harvard.edu/sites/g/files/omnuum5741/files/markmoore/files/moore_public_value_accounting_2014-public_administration_review.pdf>. Acesso em set. 2023.

MORAIS, Ana Flávia de Castro. **Trajetória da política ambiental no estado de Minas Gerais e seus desdobramentos sobre o processo de licenciamento ambiental**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010. Monografia (Curso Superior de Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2010.

MOREIRA, Eduardo. **Travessia**: de banqueiro a companheiro. 6ª ed. Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2023. 144 p.

MOSCOVICI, Serge. Das representações sociais às representações coletivas. In: JODELET, D. (org.) **As representações sociais**. Rio de Janeiro: EdUERJ. 2001.

MOTTA, Vânia Cardoso da; FRIGOTTO, Gaudêncio. Por que a urgência da reforma do ensino médio? Medida Provisória n. 746/2016 (Lei 13.451/2017). **Educação e Sociedade**, v. 38, n. 139, 2017. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302017176606>.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: **Governança Ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, Brasília, 2016. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajeto%C3%B3ria%20da%20pol%C3%ADtica%20ambiental%20federal%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em set. 2022. (MOURA, 2016a).

MOURA, Alexandrina S.; BEZERRA, Maria do Carmo. Governança e sustentabilidade das políticas pública no Brasil. In: **Governança Ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, Brasília, 2016b. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajeto%C3%B3ria%20da%20pol%C3%ADtica%20ambiental%20federal%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em set. 2022.

MOURA, Antônio Márcio Ferreira de. Serra do Cipó – MG: ecoturismo e impactos socioambientais. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2000. 184 f.

MOURA, Emerson Afonso da Costa. Burocracia brasileira, reforma administrativa e Estado Novo: o papel do aparato administrativo no Governo Vargas. **Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1. Pp. 368-400, 2016. (MOURA, 2016b).

NAIDOO, Robin; BALMFORD, Andrew; FERRARO, Paul. J.; POLASKY, Stephen.; RICKETTS, Taylor.; H.; ROUGET, Mathieu. Integrating economic costs into conservation planning. **Trends in Ecology and Evolution**, v. 21, n. 12, 2006. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169534706003338>>. Acesso em dez. 2021.

NASCIMENTO, Emerson O. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 1, pp. 95-121, 2009.

NASCIMENTO, Leandro Maciel. A Relação entre o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional em perspectiva jurídica: da conta-movimento e do orçamento monetário ao regime de autonomia. **Revista da Procuradoria Geral do Banco Central**, v. 17, n. 1, 2023.

NASSIF, André. As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 3, 2015. <https://doi.org/10.1590/0101-31572015v35n03a03>.

NATIONAL ACADEMIES OF SCIENCES, ENGINEERING, AND MEDICINE. Human Exposures, Health Impacts, and Mitigation. In: **Wildland Fires: Modeling and Mitigation**. Washington, DC: The National Academies Press, 2022. cap. 6. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK588649/>>. Acesso em mai. 2024.

NAYME NOVELLI, José Marcos. A Política Ambiental Brasileira (2003-2022): da contradição à devastação. **Campos Neutrais - Revista Latino-Americana de Relações Internacionais**, v. 6, n. 3, p. 10–33, 2024. DOI: 10.14295/ren.v6i3.17094.

NELSON, Andrew; CHOMITZ, Kenneth M. Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods. **PLoS ONE**, [s. l.], v. 6, n. 8, p. e22722, 16 ago. 2011. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0022722>.

NETO, Damásio Alves Linhares. As emendas parlamentares e o orçamento secreto: propósitos declarados e interesses (re) velados. **Revista Pesquisa e Debate**, v. 35, n. 1, 2023. <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v35i1e60829>.

NEVES, Eduardo Goes. **Sob os tempos do equinócio**: oito mil anos de história na Amazônia. Ubu Editora, 224 p., 2022.

NEVES, Márcio Calvet. Como a teoria das elites explica a perpetuação do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 157, n. 31, 2024. Disponível em <<https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtfp/article/view/667/339>>. Acesso em fev. 2025.

NEVES, Márcio Calvet. **Desigualdade como escolha de política pública: avanços do PL 1.087/25**. Artigo publicado no site Justiça Fiscal, em 09/06/2025. Disponível em <<https://ijf.org.br/desigualdade-como-escolha-de-politica-publica-avancos-do-pl-1-087-25/>>. Acesso em set. 2025.

NOGUEIRA NETO, Paulo. **Uma trajetória ambientalista**: Diário de Paulo Nogueira Neto, Empresa das Artes, 2010.

NÚCLEO PARA EXCELÊNCIA EM GESTÃO PARA RESULTADOS – NEXUCS. **Relatório Ciclo de Formação em Gestão para Resultados, Módulo 5**. 2015. Disponível em: <<https://diretoriopre.mma.gov.br/index.php/category/38-bmub-lifeweb-ct-projeto-estruturacao-do-sistema-nacional-de-unidades-de-conservacao-lifeweb?download=2147:gestao-para-resultados-3-ciclo>>. Acesso em fev. 2022.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO. **Tributação, Democracia e Desenvolvimento**. Estudo Técnico do Observatório Brasileiro do Sistema Tributário, Universidade Federal de Goiás e Sindfisco Nacional. Goiânia e Brasília, 2025. Disponível em <https://observabr.org.br/wp-content/uploads/2025/05/Tributac%CC%A7a%CC%83o_Democracia_e_Developolvimento.pdf>. Acesso em ago. 2025.

O ECO. **O Sistema Federal de Unidades de Conservação**. [S. l.], 12 dez. 2022. Disponível em: <https://oeco.org.br/analises/o-sistema-federal-de-unidades-de-conservacao/>. Acesso em: fev. 2023.

O'FLYNN, Janine. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and Managerial implications. **Australian Journal of Public Administration**, v. 66, n. 3, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>.

OLAVO LEITE, André, A Recepção Do Modelo De Áreas De Proteção Ambiental (APA) No Direito Brasileiro (1º de dezembro de 2015). In: PORTANOVA, RS; OLAVO LEITE, A.; FIGUEIREDO, MF (Org.). **Os 15 anos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000**: Anais do II Congresso de Direito Ambiental das Áreas Protegidas. São Paulo: Ixtlan, 2015. p., disponível na SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2727435>

OLIVEIRA, Alexandre Magno. A preservação ambiental e a urbanização na serra do cipó. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2002. 203 f.

OLIVEIRA, Ana Paula Carneiro de; BERNARD, Enrico. The financial needs vs. The realities of in situ conservation: an analysis of federal funding for protected areas in Brazil's Caatinga. **Biotropica**, v. 49, ed. 5. Pp.-745-752, 2017.

OLIVEIRA, Frederico I. S.; OKI, Yumi; Resende, Fernando M.; ANGRISANO, Patricia; ROSA, Dian C. P.; ARANTES-GARCIA, Lucas; FERNANDES, Geraldo W. From innovation to market: an analysis of the propolis production chain. In: FERNANDES, G. W.; Oki, Y.; BARBOSA, M. (ed.). **Baccharis**: from evolutionary and ecological aspects to social uses and medicinal applications. Cham: Springer International Publishing, 2021, 580p. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-83511-8>.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. Redes de Nepotismo como processo de reprodução de desigualdades. **33º Encontro Anual da ANPOCS** – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. 2009. Disponível em <https://www.academia.edu/227870/Redes_de_Nepotismo_como_processo_de_produ%C3%A7%C3%A3o_e_reprodu%C3%A7%C3%A3o_de_desigualdades>. Acesso em out. 2022.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. **A longa duração da Riqueza e do Poder no Brasil**. Sociologia do Núcleo Duro Étnico da Classe Dominante Brasileira. Texto de debates do Núcleo de Estudos Paranaenses. 2010. Disponível em <https://www.academia.edu/244830/A_Longa_Dura%C3%A7%C3%A3o_da_Riqueza_e_do_Poder_no_Brasil_Sociologia_do_N%C3%ACleo_Duro_%C3%89tnico_da_Classe_Dominante_Brasileira>. Acesso em dez. 2022.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de; GOULART, Mônica Helena Harrich Silva; MONTEIRO, José Marciano; VANALI, Ana Christina. Prosopografia familiar da operação “Lava-Jato” e do Ministério Temer. **Revista NEP – Núcleo de Estudos Paranaenses**, v. 3, n. 3, 2017. DOI: 10.5380/nep.v3i3.55093.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de (org). **Família importa e explica**: instituições políticas e parentesco no Brasil. São Paulo: LiberArs, 2018.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de; MONTEIRO, José Marciano; GOULART. Orçamento Secreto e famílias políticas: prosopografia dos principais operadores em 2022. **Revista NEP – Núcleo de Estudos Paranaenses**, v. 9. n. 2, 2023. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/nep/article/view/93707/51039>>. Acesso em mar. 2024.

OLMOS, Fábio.; SÃO BERNARDO, Christine. S.; GALETTI, Mauro. O impacto dos Guarani sobre Unidades de Conservação em São Paulo. In: **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza**: o desafio das sobreposições. Ricardo, F. (org). São Paulo. Instituto SocioAmbiental, 2004.

OREIRO, José Luís. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Estudos Avançados**, v. 31. n. 89, 2017. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890009>.

OREIRO, José Luís. Uma análise da Economia no governo Lula 3. **Le Monde Diplomatique Brasil**, [S.l.], 1 jul. 2025. Disponível em <https://bresserpereira.org.br/25.07-economia_no_governo_lula3.pdf>. Acesso em dez. 2025.

OSBORNE, Stephen P. **The new public governance**: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>. Acesso em: abr. 2024.

OSBORNE, Stephen P. From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? **Public Management Review**, 20(2), 2018. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>

OSBORNE, Stephen P.; POWEL, Madeline; Cui, Tie; Strokosch, Kirsty. New development: ‘Appreciate–Engage–Facilitate’—The role of public managers in value creation in public service ecosystems. **Public Money & Management**, v. 41, n. 8, 2021. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1916189>

OVIDO, Antônio Francisco Perrone; DOBAS, Juan. **As florestas precisam das pessoas**. Nota Técnica. São Paulo: Instituto SocioAmbiental, 2022. Disponível em <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/florestas-precisam-das-pessoas>>. Acesso em mai. 2023.

OXFAM Brasil. **Terrenos da desigualdade**: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. Novembro de 2016. Disponível em <https://www.oxfam.org.br/wp-content/uploads/2019/08/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf>. Acesso em jun. 2024.

PÁDUA, José Augusto. As bases teóricas da História Ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 28, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100009>.

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. **Unpacking Policy Capacity**: Issues and Themes. *Policy and Society*, v. 24, n. 4, 2005.

PALLOTI, Pedro. Para além dos DAS: funções de confiança e cargos em comissão na administração pública federal brasileira. **Revista Agenda Política**, v. 10, n. 2, 2022. DOI:<https://doi.org/10.31990/agenda.2022.2.1>

PANROTAS. **Doméstico dá ao Brasil 12º lugar entre maiores economias turísticas do mundo; veja ranking**. São Paulo, 29 set. 2025. Disponível em: https://www.panrotas.com.br/mercado/pesquisas-e-estatisticas/2025/09/domestico-da-ao-brasil-12o-lugar-entre-maiores-economias-turisticas-do-mundo-veja-ranking_221933.html. Acesso em jan. 2026.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pará**. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 1989. Disponível em: <https://www.alepa.pa.gov.br>. Acesso em: fev. 2022.

PARLATO, Monica C.M.; PEZUOLLO, Andrea. Rural–Urban Linkages and Development: A GIS-MCDA Approach to Sustainable Cyclo-Tourism and Rural Land Protection. **Land Degradation & Development**, 2025; 36:4809–4826. <https://doi.org/10.1002/ldr.5669>.

PAULA, Luiz Fernando; PIRES, Manoel. Crise e perspectivas para a economia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, 2017. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890013>.

PÊGO FILHO, Bolivar; MOTA, José Aroudo; CARVALHO, José Carlos Jacob de; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **Impactos fiscais da crise de energia elétrica: 2001 a 2002**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. Texto para discussão n. 816.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. Governança no setor público – origem, teorias, modalidades e aplicações. **Revista do TCU**, n. 122, p. 120-131, 2011. Disponível em <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/200/193/0>>. Acesso em jan. 2024.

PEREIRA, Thais Ferrares; CARVALHO, Eliana Barros; SILVA MELO, Marianna Domingos; ARAÚJO; Helena M. C. C.; SANTOS, Andressa M. **Dicionário de competências do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**. Brasília. DF. 2021. 2ª ed. Disponível em <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/governanca-e-gestao-de-pessoas/plan-da-forca-de-trabalho/arquivos/DicionariodeCompetncias.pdf>>. Acesso em jan. 2023.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; CAVALIERI, Marco Antônio Ribas; DANTAS, Eric Gil; DIAS, Rodolfo Palazzo. Redes sociais e recrutamento: o caso dos diretores e presidentes do Banco Central do Brasil (1994-2016). **Tempo Social**, São Paulo, Brasil, v. 29, n. 3, p. 61–82, 2017. DOI: 10.11606/0103-2070.ts.2017.125881. Disponível em <<https://revistas.usp.br/ts/article/view/125881>>. Acesso em fev. 2023.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 223-243, abr. 1998.

PETERS, Guy B.; ZITTOUN, Philippe. Introduction. In: Peter & Zittoun (eds.). **Contemporary Approaches to Public Policy** - Theories, Controversies and Perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2016, pp.18-31.

PIMENTEL e SILVA, Chistiane. O método em Marx: a determinação ontológica da realidade social. **Serviço Social & Sociedade**, v. 134, 2019. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.164>.

PIRES, Manoel. **Despesas discricionárias e shutdown da máquina pública**: algumas implicações para a política fiscal. Artigo publicado no blog do Ibre, em 17/09/2018. Disponível em <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/despesas-discricionarias-e-shutdown-da-maquina-publica-algumas-implicacoes-para-politica>>. Acesso em nov. 2022.

PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre de A. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>.

PITA, Flávia Almeida. A economia solidária e o Estado: lições a partir de um caso concreto. **Revista Direito Mackenzie**, v. 7, n. 1, 2013.

PIVETTA, Marcos. **Mais gente na floresta**. Reportagem da Revista FAPESP, edição 267, publicada em maio de 2018. Disponível em <<https://revistapesquisa.fapesp.br/mais-gente-na-floresta/>>. Acesso em mai. 2022.

PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **O que está por trás de renúncia e desoneração fiscal**. Artigo publicado na Plataforma, em 2018. Disponível em <<https://plataformapoliticasocial.com.br/o-que-esta-por-tras-de-renuncia-e-desoneracao-fiscal/>>. Acesso em mar. 2022.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

PONTESJUNIOR, Euripedes. **Análise da efetividade de gestão do Parque Nacional do Descobrimento**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Montes Claros/MG. 2016.

PONTESJUNIOR, Euripedes; FERNANDES, Geraldo W.; NETO, Prudente P.A. Fatores a serem observados na criação de Áreas Protegidas: o caso do Parque Nacional do Descobrimento (Prado/BA). **Sociedade & Natureza**, v. 32, p. 1-16, 2020. DOI: 10.14393/SN-v32-2020-39010.

PONTESJUNIOR, Euripedes; FERNANDES, Geraldo. W. Viabilidade do turismo de base comunitária no Parque Nacional da Serra do Cipó: é possível? **Geographia**, v. 23, n. 50, 2021. p. 1-17.

PONTESJUNIOR, Euripedes; GONTIJO, Bernardo Machado; ALBUQUERQUE, Helena. Por uma reestruturação de Políticas Públicas no ICMBio que favoreça a sustentabilidade. In: INVTUR 2024 CONFERENCE, 6., 2024, Aveiro. **Anais/Proceedings [...]**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2024a. Disponível em <<https://share.google/rUzZ5IopIJ7DSI277>>. Acesso em jan. 2025.

PONTESJUNIOR, Euripedes; GONTIJO, B.M.; ALBUQUERQUE, H. Proposta de um novo modelo de gestão para áreas protegidas em cooperação com comunidades locais. In: INVTUR

2024 CONFERENCE, 6., 2024, Aveiro. **Anais/Proceedings** [...]. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2024b. Disponível em < <https://share.google/15LnqBInD9Uafuolg>>. Acesso em jan. 2025.

PONTESJUNIOR, Euripedes.; SENNA, Frederico; GONTIJO, Bernardo Machado. **Travessias em Unidades de Conservação**: da desterritorialização à democratização da gestão. Artigo em fase de submissão 2025a.

PONTESJUNIOR, Euripedes. GONTIJO, Bernardo Machado; WILSON, Geraldo Fernandes. Cooperação como estratégia para promover a sustentabilidade na gestão de Unidades de Conservação Federais. **Revista do Serviço Público** [submetido]. 2025b.

PORRO, Antônio. **As crônicas do Rio Amazonas**. Tradução, introdução e notas etno-históricas sobre as antigas populações indígenas da Amazônia. Petrópolis, Rio de Janeiro. Ed. Vozes. 1993. Disponível em <https://etnolinguistica.wdfiles.com/local--files/biblio%3Aporro-1993-cronicas/Porro_1993_AsCronicasDoRioAmazonas.pdf>. Acesso em nov. 2022.

PORTELLA FILHO, Petrônio. Plano Brady: da retórica à realidade. **Estudos Econômicos**, v. 24, n. 1, 1994. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-53572412ppf>.

PORTELLA, Rodrigo; CARVALHO, Nilmar de Souza. O retorno à grande disciplina: o pontificado de João Paulo II e a Igreja dos pobres no Brasil. **Revista De Cultura Teológica**, n. 101, 2022. <https://doi.org/10.23925/rct.i101.55312>.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 41^a ed. 1994.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Projeto BRA/00/009**. Projeto para conservação e manejo dos ecossistemas brasileiros – proecos. Informe de avaliação final, julho de 2006. Disponível em < <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/3741>>. Acesso em mar. 2023.

QUADROS, Waldir. O primeiro biênio do Governo Lula 3. **CESIT/Unicamp**, Campinas, jul. 2025. Disponível em <<https://pesquisa.ie.unicamp.br/cesit/artigos-academicos/o-primeiro-bienio-do-governo-lula-3/>>. Acesso em: dez. 2025.

RABAHY, W. A. Análises e perspectivas do turismo no Brasil. **REBTUR**, São Paulo, v. 14, n. 1, pp-01-1, 2019. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v14i1.1903>.

RABELLO, Ana Maria Valle. Uma leitura psicossociológica das organizações ambientais. In: **Unidades de Conservação no Brasil**: o caminho da Gestão de Resultados. NEXUCS (org). São Carlos: RiMa Editora, 2012.

RAMPINELLI, Waldir José. O primeiro grande êxito da CIA na América Latina. **ponto-e-vírgula**, 1: 105-121, 2007. Disponível em <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/14319/10467>>. Acesso em nov. 2021.

RAMOS, Adriana. The Amazon under Bolsonaro. **Aisthesis**, Santiago, n. 70, p. 287-310, 2021. <http://dx.doi.org/10.7764/aisth.70.13>

REIS, José Carlos. História da História (1950/60). História e Estruturalismo: Braudel versus Lévi-Strauss. **História da Historiografia: International Journal of Theory and History of Historiography**, Ouro Preto, v. 1, n. 1, p. 08–18, 2008. DOI: 10.15848/hh.v0i1.1.

RESENDE, Carolina; PIRES, Manoel. **Uma avaliação problemática das emendas parlamentares**. Textos para discussão#15. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2024. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2024-05/td15-uma-avaliacao-da-problematika-das-emendas-parlamentares_0.pdf. Acesso em fev. 2025.

REZENDE, Amaury José. **Avaliação do impacto dos incentivos fiscais sobre os retornos e as políticas de investimento e financiamento das empresas**. Tese de livre docência. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. USP. 2015. <https://doi.org/10.11606/T.96.2015.tde-19052021-105307>.

REZENDE, Gervásio Castro de; GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro. **Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses dois países**. 2017. Disponível em <<https://iea.agricultura.sp.gov.br/out/pall.pdf>>. Acesso em jan. 2022.

RIBEIRO, Helena; ASSUNÇÃO, João Vicente de. Efeitos das queimadas na saúde humana. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 44, p. 125-148. 2002. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142002000100008>.

RHODES, Rod A. W. The new governance: Governing without Government. **Political Studies**, [s.l.], v. 44, n. 4, p. 652-667, set. 1996.

RIBEIRO, Alyson F. A.; COSTA SILVA, Ricardo G.; LISBOA SANTOS, J.; RODRIGUES, Cíntia B. P. A agenda territorial do agrohidronegócio em tempos de golpe: análise da “nova” lei de terras do Brasil. **OKARA: Geografia em Debate**, v. 12, n. 2, 2018.

RIBEIRO, Júlio de Melo. Contratos de gestão no Brasil: administração pública consensual ou fuga do estado? **Revista da AGU**, Brasília, DF, ano 12, n. 38, p. 235-256, out./dez. 2013. Disponível em: <<https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/24>>. Acesso em jan. 2025.

RIBEIRO, Marilene Cardoso; FIGUEIRA, José Eugênio Cortes. Uma abordagem histórica do fogo no Parque Nacional da Serra do Cipó, Minas Gerais – Brasil. **Biodiversidade**

Brasileira, n. 2, 2011. Disponível em:

<<http://www.icmbio.gov.br/revistaelectronica/index.php/BioBR/article/view/96>>. Acesso em mar. 2024.

RIZZO Lopes dos Santos, L., GOMES, Haensel Schmitt, V. Dumping social e terceirização na administração pública brasileira. **Revista Do Serviço Público**, v. 76, n. 3, 391-416, 2025. <https://doi.org/10.21874/rsp.v76i3.11288>

ROCHA, João Cezar de Castro. **Guerra Cultural e retórica do ódio**: crônicas de um Brasil pós-político. 1ª edição. Goiânia. Editora e Livraria. Caminhos, 2021.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 28, p. 75-88, 2013.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira.; ABRUCIO, Fernando Luiz. Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo – RBTUR**, v. 13, n. 3, p. 105-120, 2019.

RODRIGUES, Camila G.O; FONTOURA, Leandro M; ROSA, Cláudia R; MEDEIROS, Rodrigo; YOUNG, Carlos E. F. Turismo e Uso Público. In: **Quanto vale o verde**: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras. Young, C.E.F & Medeiros, R. (orgs). Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018, 180 p. Disponível em <<https://cms.sosma.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Livro-Quanto-vale-o-verde.pdf>>. Acesso em jan. 2022.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). **Economia e Sociedade**, n. 28, n. 2, 2019. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n2art05>.

RODRIGUES, Eduardo Alves; AGUSTINI, Cármen Lúcia Hernandes. ESG como “a nova cara do capitalismo”. **Leitura**, nº. 76, 2023. Disponível em <<https://www.seer.ufal.br/index.php/revistaleitura/article/view/14245/10705>>. Acesso em mar. 2024.

RODRIGUEZ, Rodrigo Siqueira. A natureza da independência do Banco Central: antecedentes históricos e ascensão na era da financeirização. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 44, n. 3, 2024. <https://doi.org/10.1590/0101-31572024-3575>.

RODRIGUES, Theófilo. Bases conceituais para uma sociologia da sustentabilidade: capitaloceno, justiça ambiental e racismo ambiental. **O Social em Questão**, v. 1, n. 55, 2023. Pp. 287-314.

ROQUE ASCENSÃO, Valéria.; VALADÃO, Roberto Célio. As dimensões escalares e a abordagem de conteúdos geográficos. **Revista Virtual - Geografia, Cultura Y Educación**, n. 2, pp. 152-166, 2011. Disponível em <<https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/anekumene/article/download/7239/5900>>. Acesso em mai. 2023.

ROQUE ASCENSÃO, Valeria.; VALADÃO, Roberto Célio. Professor de Geografia: entre o estudo do fenômeno e a interpretação da espacialidade do fenômeno. **Scripta Nova. Revista Eletrônica de Geografia & Ciencias Sociales**, v. 18, 2014.

ROSSI, Willian; SOUZA E SILVA, Marluce Aparecida. A luta contra as dívidas: seu surgimento e sua manifestação no Brasil. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 5, n. 9, p.82-109, 2019. Disponível em <<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/8899/6076>>. Acesso em jul. 2023.

SALVADOR, Diego Salomão C.O. A Geografia e o método dialético. **Sociedade e Território**, v. 24, n. 1, p. 97-114, 2012.

SANCHES, Antônio Santos; PONTESJUNIOR, Euripedes.; GONTIJO, Bernardo Machado; de JONG, Pieter.; NOGUEIRA, Ildefonso Bessa dos Reis. Replacing fossil fuels with renewable energy in islands of high ecological value: the cases of Galapagos, Fernando de Noronha, and Principe. **Renewable and Sustainable energy Reviews**, v. 183, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2023.113527>.

SANTANA DO RIACHO. **Lei Municipal 437 de 2007**. Dispõe sobre a política de proteção, de conservação e de controle do meio ambiente e da melhoria da qualidade de vida no município de Santana do Riacho, e dá outras providências. Disponível em <https://www.santanadoriacho.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_437_2007?cdLocal=5&arquivo={77007950-3019-47D5-8AD7-DE765123FD90}.pdf#search=meio%20ambiente>. Acesso em mai. 2023.

SANTANA, Rossana Evangelista; SILVA, Júlio Rosa. Gestão Integrada de Unidades de Conservação qualifica a cultura organizacional: Parque Nacional da Serra do Cipó e Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira. In: **Práticas inovadoras na gestão de áreas protegidas**. Instituto de Pesquisas Ecológicas – IPE (org). Ed. 01, 2014. Disponível em: <https://ipe.org.br/downloads/Revista_Praticas_Inovadoras_2014.pdf>. Acesso em fev. 2022.

SANT'ANNA VAZ, Livia. **(In) Justiça e Abolição: 133 anos da Lei Áurea**. Editorial Sesc São Paulo. Publicado no site SESC São Paulo, em 13/05/2021. Disponível em <<https://www.sescsp.org.br/editorial/injustica-e-abolicao-133-anos-da-lei-aurea/#:~:text=Em%2013%20de%20maio%20de,400%20anos%20de%20sistema%20escravocrata>>. Acesso em out. 2023.

SANTOS, Altair Sancho Pivoto. **Des-Ordenamento Territorial e Unidades de Conservação**. Universidade Federal de Minas Gerais. 2016. 460 f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Geografia/Instituto de Geociências. Belo Horizonte.

SANTOS, Altair Sancho Pivoto. Territórios de “vida” e de “morte”: um olhar sobre os conflitos territoriais associados ao Parque Nacional da Serra do Cipó/MG. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 37, n.3, 2017, pp. 552-572. (SANTOS, 2017a).

SANTOS, Altair Sancho Pivoto. Ordenamento territorial e áreas protegidas: um olhar sobre o processo de criação do Parque Nacional da Serra do Cipó, MG. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)**, n.º 12, 2017. dx.doi.org/10.17127/got/2017.12.014. (SANTOS, 2017b).

SANTOS, Altair Sancho Pivoto. Democracia deliberativa e conselhos gestores de unidades de conservação: desafios à construção de processos de governança democrática territorial. **Revista Geografias**, v. 17, n. 2, 2021. Pp. 17 – 41.

SANTOS, Bianca Paes G. dos.; TOMAZZONI, Edegar Luís. Os porta-vozes do destino: caracterização do trabalho dos guias de turismo no Brasil. **RITUR - Revista Iberoamericana De Turismo**, 14(1), 49–71, 2024.
https://doi.org/10.28998/10.28998/RITURritur.V14.N1.A17102pp.49-7117102

SANTOS, Bruno Bispo; JUNIOR, Adiva Cardoso Ferreira. Breve análise da Reforma Trabalhista trazida pela Lei n. 13.467/17. **Ciências Jurídicas**, v. 24, n. 2, 2023. Disponível em <<https://revistajuridicas.pgsscogna.com.br/juridicas/article/view/12039/6851>>. Acesso em mar. 2024.

SANTOS, Dão Real Pereira dos. **Uma reforma tributária para homenagear a Constituição**. Artigo publicado no site do Instituto Justiça Fiscal em 04/09/2023. Disponível em <<https://ijf.org.br/uma-reforma-tributaria-para-homenagear-a-constituicao/>>. Acesso em dez. 2023.

SANTOS, Marcelo. A Supremacia dos EUA no pós-guerra fria. **Perspectivas**, São Paulo, v. 29: pp. 37-66, 2006.

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo. globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Editora Hucitec. 1994.

SANTOS, Milton. **O Espaço Dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Tradução de Myrna T. Rego Viana. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. 440 p.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do Século XXI**. 9ª ed. Rio de Janeiro. Ed Record, 2006.

SANTOS, Milton. **O Espaço do cidadão**. 7ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. 176p.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. 5ª ed. São Paulo. Edusp, 2014.

SANTOS, Osnar Gomes. Do Relatório Rockfeller ao Comitê de Santa Fé.: a igreja católica da América Latina ante a desconfiança do tio sam (1969-2000). **Crítica Histórica**, n. 23, 2021. Disponível em <<https://www.seer.ufal.br/index.php/criticahistorica/article/view/11216/8819>>. Acesso em out. 2023.

SAQUET, Marcos Aurélio; SILVA, Sueli Santos da. Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. **GEO-UERJ**, v. 2, n. 18, 2008.

SAUER, Ildo Luis. A gênese e a permanência da crise do setor elétrico no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 104, 2015.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-69, 2009.

SECCHI, Leonardo; ITO, Leticia Elena. Think tanks e Universidades no Brasil: análise das relações na produção de conhecimento em Política Pública. **Planejamento e Política Públicas**, n. 46, 2016.

SERRANO, Ana; SANTOS, Deivid; QUINTINO, Leandro. Duas décadas do Tripé Macroeconômico: uma análise de sua atuação na economia brasileira. **A economia em Revista**, v. 31, n. 2, 2023. DOI: <https://doi.org/10.4025/econrev.v31i2.68472>

SETTI, Gabriel A. G. **Aspectos metodológicos e principais conceitos da teoria Marxista, críticas, questões e os reflexos desse pensamento para a teoria político contemporânea**. In: Científica Digital Editora (org.). Open Science Research XVI. 2024. DOI 10.37885/978-65-5360-749-1.

SILVA, Grislayne Guedes Lopes da; RAIMUNDO, Sidnei. Modelos de concessão de serviços em Parques Nacionais brasileiros. **Turismo e Sociedade**, [S. l.], v. 14, n. 2, 2021. DOI: 10.5380/ts.v14i2.77618.

SILVA, José Maria Cardoso; DIAS, Tereza Cristina A. C.; CUNHA, Alan Cavalcanti; CUNHA, Helenilza Ferreira A. Public spending in federal protected ares in Brazil. **Land Use Políce**, v. 86, 2019.

SILVA, José Maria Cardoso; DIAS, Tereza Cristina A. C.; CUNHA, Alan Cavalcanti; CUNHA, Helenilza Ferreira A. Funding deficits os protected áreas in Brazil. **Land Use Policy**, v. 100, 2021.

SILVA, Gustavo Fonseca da. **Burocracia, Orçamento e Conservação**: uma análise longitudinal da construção das capacidades administrativas do ICMBio. Dissertação (mestrado). Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, DF. 195 f. 2025.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1429-1439, 2007.

SILVA, Patrícia Pinheiro. Terceirização nos serviços públicos. **Revista TST**, Brasília, v. 77, n. 1. 2011.

SILVA, Silvana Cristina. Espaço urbano, neoliberalismo e igrejas evangélicas: um debate necessário. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 13, n. 2, 2023. pp. 369 - 388. DOI:10.54446/bcg.v13i2.3284.

SILVA, Vagner L. Fundamentos do institucionalismo na teoria social de Thorstein Veblen. **Política & Sociedade**, v. 9, n. 17, 2010.

SILVEIRA, Jéssica Garcia. Entre o desenvolvimento econômico e os debates sobre meio ambiente: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e a política estratégica de proteção ambiental no Brasil (1973-1981). In: **SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA**, 28., 2015, Florianópolis. Disponível em < https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548945023_a32ab770b22487aaa87dcbe9d85f6a03.pdf>. Acesso em dez. 2024.

SILVEIRA, Maria Laura. Uma situação geográfica: do método à metodologia. **Revista Território**, ano IV, n. 6, pp. 21-28, 1999.

SILVESTRE, Hugo Consciência. **A (Nova) Governança Pública**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em:< https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4286/1/10_Livro_A%20%28Nova%29%20Governan%C3%A7a%20P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em dez. 2022.

SINDICATO DOS FISCAIS DA FAZENDA DE SANTA CATARINA – SINDFISCO. **Falta de Transparência**. Reportagem publicada em 27/03/2018 no site do SINDFISCO. Disponível em <<https://sindifisco.org.br/noticias/falta-de-transparencia>>. Acesso em mar. 2022.

SOARES, Marcelo. Impactos do turismo: os efeitos do ecoturismo em Unidades de Conservação. **Revista Coordenadas – Turismo e Gerenciamento**. Itajaí, v. 2, n. 2, 2007.

SOJA, Edward. **Geografias Pós-Modernas: A reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Gilmar Mendes e a Pejotização**. Artigo publicado no site Unisinos, em 16/04/2025. Disponível em <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/650903-gilmar-mendes-e-a-pejotizacao-artigo-de-jorge-luiz-souto-maior>>. Acesso em set. 2025.

SOUTO MAIOR, Nívea Maria Santos. A reforma trabalhista e a (des) construção da legislação social no Brasil. **Revista da ABET**, v. 19. n. 1, 2020. Disponível em <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/44874/31264>>. Acesso em fev. 2025.

SOUZA, Jessé. **Como o racismo criou o Brasil**. 1ª ed. Editora Estação Brasil, Rio de Janeiro, 2021. 304p.

SOUZA, Celina. Estado, Reforma e Administração Pública no Brasil Contemporâneo. **Caderno CRH**, v. 30, n. 79, 2017.

SOUZA, Leonardo. V. **O Retiro em meio ao Parque Nacional da Serra do Cipó**. Lugar, normas, resistências, flexibilizações. Dissertação (mestrado). Pós-graduação em Geografia. Instituto de Geociências. Universidade Federal de Minas Gerais. 119 f. 2017.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial**. 2013. 1 ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 320 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Quando o trunfo se revela um fardo: reexaminando os percalços de um campo que se pretendeu uma ponte entre o conhecimento da natureza e o da sociedade. **Geosp-espaço e tempo (online)**, v. 22, n. 2, p. 274-308, 2018. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/147381>>. Acesso em mar. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2018.147381>.

SPERLING, Marcos Von. **Introdução à qualidade das águas e ao tratamento de esgotos**. 3ª edição. Editora UFMG. Belo Horizonte. 2005.

STAGGEMEIER, Vanessa.; GALETTI, Mauro. Impacto humano afeta negativamente a dispersão de sementes de frutos ornitocóricos: uma perspectiva global. **Revista Brasileira de Ornitologia**, v. 15, n. 2, 2007.

STATHEROPOULOS, Milt. and GOLDAMMER, Johann.G. Vegetation Fire Smoke: Nature, Impact and Policies to Reduce Negative Consequences on Humans and the Environment. **Proceedings of 4th International Wildfire Conference**, Sevilla, 14-17 May 2007.

STEFFEN, Will; PERSSON, Åsa; DEUTSCH, Lisa; ZALASIEWICZ, Jan; WILLIAMS, Mark; RICHARDSON, Katherine; CRUMLEY, Carole; CRUTZEN, Paul; FOLKE, Carl; GORDON, Line; MOLINA, Mario; RAMANATHAN, Veerabhadran; ROCKSTRÖM, Johan; SCHEFFER, Marten; SCHELLNHUBER, Hans Joachim; SVEDIN, Uno. The

Anthropocene: From Global Change to Planetary Stewardship. **Ambio**, v. 40, n. 7, p. 739-761, 2011.

STEFFEN, Will; Richardson, Katherine; Rockström, Johan; Cornell, Sara; Fetzer, Ingo, et al. Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet. **Science**, v. 347, n. 6223, 2015.

STOKPOL, Theda. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter. RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (org). **Bringing the state back**. Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1985

TAMANO, Luana Tieko Omena. O Primeiro Congresso Brasileiro de Eugenia (1929): as discussões em torno da eugenia no Brasil. **Tempo**, v. 28, n. 3, 2022.
<https://doi.org/10.1590/TEM-1980-542X2022v280302>.

TESOURO TRANSPARENTE. **Contabilidade e Custos**. Brasília, DF. 2024. Disponível em <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/sistema-de-custos>>. Acesso em fev. 2024.

TESTA, Graziella; MESQUITA, Lara; BOLOGNESI, Bruno. Do fisiologismo ao centro do poder: as reformas eleitorais e o centrão 2.0. **Caderno CRH**, n. 37, 2024.
<https://doi.org/10.9771/ccrh.v37i0.55537>

TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. **É assim em todo lugar?** Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. [Internet]. São Paulo: Insper; 2024. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/bfd34354-650a-41fe-8481-f317d9d474bf/full>. Acesso em fev. 2025.

TONETTI, Adriano Luiz; BRASIL, Ana Lúcia; MADRID, Francisco José Peña y Lillo; FIGUEIREDO, Isabel Campos Salles; SHINEIDER, Jerusa; CRUZ, Luana Mattos de Oliveira; DUARTE, Natália Cangussu; FERNANDES, Patrícia Moreno; COASACA, Raúl Lima; GARCIA, Rodrigo Sanches; MAGALHÃES, Taina Martins. **Tratamento de esgotos domésticos em comunidades isoladas**: referencial para a escolha de soluções. Campinas, SP. Biblioteca UNICAMP, 2018. 153 p. Disponível em: <<https://www.fecfau.unicamp.br/~saneamentorural/wp-content/uploads/2018/11/Livro-Tratamento-de-Esgotos-Dom%C3%A9sticos-em-Comunidades-Isoladas-ilovepdf-compressed.pdf>>. Acesso em out. 2022.

THE INTERNATIONAL ECOTOURISM SOCIETY – TIES. **What is Ecotourism?** Disponível em <<https://ecotourism.org/what-is-ecotourism/>>. Acesso em 20/06/2023.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Licença compensatória, penduricalho recém-criado, custou R\$819 milhões ao Judiciário em 16 meses**. Dados jus br. Dezembro de 2024. Disponível em

<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/penduricalholicencacompensatoria_custou819milhoesjudiciario.pdf>. Acesso em fev. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 786/2006 – Plenário**. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A786%2520ANOACORDAO%253A2006%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em fev. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3, Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1383/2021 – Plenário. Assunto **Relatório de auditoria em 334 unidades de conservação federais do Instituto Chico Mendes, existentes nos biomas terrestres e marinhos brasileiros**. Disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2475876>>. Acesso em nov. 2023.

TROIANO, Mariele; RISCADO, Priscila. Instituições e o Institucionalismo: notas acerca da construção do debate e seus principais desafios na contemporaneidade. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, 2016.

UNEP-WCMC and IUCN (2024). **Protected Planet Report 2024**. UNEP-WCMC and IUCN: Cambridge, United Kingdom; Gland, Switzerland.

VAN ASSCHE, Kristof; BEUNEN, Raoul; DUINEVELD, Martijn. **Evolutionary Governance Theory: An Introduction**. Cham: Springer, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-00984-1>.

VARSANO, Ricardo. **Fazendo e desfazendo a Lei Kandir**. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Textos para debate, IDB-DP-304, 2013. Disponível em <<https://publications.iadb.org/pt/publications/portuguese/viewer/Fazendo-e-desfazendo-a-Lei-Kandir.pdf>>. Acesso em jan. 2023.

VENTER, Oscar; SANDERSON, Eric W.; MAGRACH, Ainhua; ALLAN, James R.; BEHER, Jutta; JONES, Kendall R.; POSSINGHAM, Hugh P.; LAURANCE, William F.; WOOD, Peter; FEKETE, Balázs M.; LEVY Marc A.; WATSON, James E.M. Sixteen years of change in global terrestrial human footprint and implications for biodiversity conservation. **Nature Communications**, v. 7, 2016. Disponível em <<https://www.nature.com/articles/ncomms12558>>. Acesso em nov. 2022.

VIEIRA, Geovana C.; FONSECA, Thais P.; AMORIN, Denia A.; GAMA, Bruna B. O. Importância da contabilidade para os pequenos produtores rurais. **GETEC**, v. 25, nov.; p.129–145, 2025. Disponível em:

<<https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/getec/article/view/4073/2558>>. Acesso em dez. 2025.

VIEIRA, Rodrigo. **Turismo movimentará US\$169,3 bilhões no Brasil em 2024, prevê WTTC**. Reportagem veiculada no site PanRotas em 30/05/2024. Disponível em <https://www.panrotas.com.br/mercado/pesquisas-e-estatisticas/2024/05/turismo-movimentara-us-1693-bilhoes-no-brasil-em-2024-preve-wttc_205961.html>. Acesso em jan. 2025.

WADE, Lizzie. **Laser mapping reveals oldest Amazonia cities, built 2500 years ago**. Reportagem veiculada no site Science em 11/01/2024. Disponível em <<https://www.science.org/content/article/laser-mapping-reveals-oldest-amazonian-cities-built-2500-years-ago>>. Acesso em set. 2024.

WALKER, Peter. Ecologia Política: onde está a ecologia? **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 23, pp.83-93, 2011. Editora UFPR.

WATLING, Jennifer; MAEZUMI, Yoshi; SHOCK, Mirtle, P.; IRIARTE, José. O que os dados paleoecológicos nos dizem sobre o antropoceno na Amazônia? **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. v. 38, n. 112, 2024. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.202438112.009>.

WATSON, James E. M.; DUDLEY, Nigel; SEAGERT, Daniel B.; HOOKS, Marcus. The performance and potential of protected areas. **Nature**, [S. l.], v. 515, p. 67–73, 2014. <https://doi.org/10.1038/nature13947>.

WESTIN, Ricardo. **Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios**. Arquivo (S), Edição 71, Agência Senado. Publicado em 14/09/2020. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>>. Acesso em nov. 2023.

WITTEMYER, George; ELSSEN, Paulo; FEIJAO, William T.; BURTON, Coleman; BRASHARES, Justin S. Accelerated Human Population Growth at Protected Area Edges. **Science**, v. 321, n. 4, 2008.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, DC, 1992.

WORLD BANK. **Reforming Public Institutions and Strengthening Governance**. Washington, DC: World Bank, 2000.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. **What is the economic impact of Travel & Tourism?** Notícia veiculada no site do WTTC em 2025, referente à Pesquisa de Impacto Econômico (EIR) em viagens e turismo do ano de 2024. Disponível em <<https://wttc.org/research/economic-impact>>. Acesso em set. 2025.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. **O WTTC prevê que o setor de Viagens e Turismo do Brasil ultrapassará a contribuição de US\$167 bilhões até 2025.** Disponível em:< WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL.>. Acesso em jan. 2026.

WORLDWIDE FUND FOR NATURE - WWF. **Financiamento público em meio ambiente. Um balanço da década e perspectivas.** Brasília. DF. 2018. Disponível em:< <https://www.wwf.org.br/?63822/uniao-estados-municipios-orcamento-meio-ambiente>>. Acesso em jun. 2021.

WUST, Caroline; TAGLIANI, Naiara; CONCATO, Ana Carla. A pecuária e sua influência impactante ao meio ambiente. In: **VI CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL**, 2015, Porto Alegre. Anais... IBEAS, 2015. Disponível em:<<https://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2015/V-025.pdf>>. Acesso em out. 2023.

YAMAULTI, Nilson Nobuaki. **Gramsci: os clássicos da teoria político revolucionária.** 2015. 142 p. Versão e-book (kindle).

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 4^a. ed. Porto Alegre: Bookman. 2010.

ZANETI, Hermes. **O Complô: como o sistema financeiro e seus agentes políticos sequestraram a economia brasileira.** Brasília. 2017. Ed. Verbena. 280p. ISBN 978-85-64857-41-4.

ZAOUAL, Hassan. **Nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao pensamento pós-global.** Tradução de Michel Thiollent. Rio de Janeiro, DP&A: Consulado Geral da França/COOPE/UFRJ, 2006.

ZHOURI, Andrea. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000300007>

APÊNDICE A - O tempo longo dos Termos de Compromisso firmados entre ICMBio Serra do Cipó/famílias do Retiro.

Em 2013, após ter obtido licença (sem vencimentos) para tratar de assuntos particulares (saúde física e mental) devido a situações de assédio moral, participei de diversos momentos formativos e vivências na área socioambiental/gestão/administração fora do ambiente do ICMBio. Em dezembro de 2013 o Professor Geraldo Wilson (ICB/UFMG), como organizador do *Workshop* “DESAFIOS NA CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - DAS LIÇÕES DO PASSADO A NOVOS PARADIGMAS”, realizado em Belo Horizonte, me convidou para participar de um debate visando a construção de um documento síntese do evento, cujo recorte espacial era a Serra do Cipó, local onde os participantes se reuniram, por alguns dias, após o evento principal em Belo Horizonte.

A participação neste evento me propiciou entrar em contato com pesquisadores de diversas áreas que desenvolvem trabalhos direta ou indiretamente com áreas protegidas e comunidades locais, incluindo Serra do Cipó. Durante os trabalhos de discussão do documento a ser produzido, os participantes foram divididos em grupos, momento em que houve maior aproximação, de minha parte, com as professoras-doutoras Ana Beatriz Viana Mendes (FAFICH/UFMG) e Felisa Anaya Cançado (UNIMONTES/MG), que estavam iniciando, àquela época, estudos com a comunidade do Retiro, no interior do PNSC. Dado a situação em que me encontrava, de não ter participado do evento principal em Belo Horizonte e da situação recente de assédio moral, tive a postura de um observador em tal evento.

Como produto deste encontro, foi produzido um artigo científico intitulado “*Learning from the past and paving the way for long-lasting conservation of nature and ecosystem services in the Anthropocene*”, de múltipla autoria, tendo sido submetido à época, à Revista *Diversity and Distribution*, que abordava a necessidade de novas perspectivas para a sustentabilidade na Serra do Cipó/MG. Entretanto, por motivos diversos, o artigo foi rejeitado pelos revisores da revista, situação que cabia aos autores decidirem se iriam atender aos comentários dos revisores ou buscar submeter o artigo a outras revistas científicas. O fato é que, após intenso debate entre os diversos autores, incluindo alguns servidores do ICMBio de outras localidades do país, a questão de discutir as relações conservação da natureza e comunidades locais na Serra do Cipó não abordou, em momento algum, a possibilidade dos Termos de Compromisso.

Porém, de minha parte, estava convencido de que havia de ser realizado esforço para além de pesquisas científicas que, apesar de terem sua importância inequívoca, não estavam contribuindo, nas ações diárias de manejo das UC, para o desenvolvimento de ações práticas que efetivamente contribuíssem para o alcance dos objetivos de criação da área protegida. Por outro lado, também as diversas pesquisas e artigos científicos não estavam, a meu ver, auxiliando as comunidades locais que vivem no interior de UCs a melhorarem suas condições de vida, principalmente no cotidiano, naquilo que diz respeito a seus direitos de estar ali presente, de ter condições dignas de saneamento, de poder exercer sua cultura e de ter acesso a diversas benesses que a sociedade atual pode oferecer, de ruas pavimentadas a saúde e educação. Foi com este pensamento que, à parte das discussões no grande grupo do *workshop*, passei a argumentar, em determinadas ocasiões do evento, que, para o caso do Retiro, a solução teria de passar necessariamente pelos Termos de Compromisso.

A favor desta argumentação, trazia a experiência de anos anteriores quando, estando na chefia do Parque Nacional do Descobrimento/BA, unidade que desde 2003 se encontra ocupada por população autointitulada indígena, tinha o desafio de buscar fazer a gestão ambiental da área ao mesmo tempo em que se fazia urgente apresentar alguma solução de convívio entre as partes. A situação de conflito envolvendo a gestão da UC e as comunidades que ocupavam o PND, já tinham evoluído para um embate entre ICMBio e FUNAI, cujo impasse foi alçado a nível de Governo, no âmbito de uma Câmara de Conciliação e Arbitramento Federal – CCAF, no âmbito do processo nº 00410.006126/2004-06. A partir de 2006, por iniciativa própria e via contatos estratégicos, me tornei participante direto desta CCAF, apesar deste tipo de fórum costumar ser restrito a Procuradores Federais.

Entre o final de 2007 e início de 2008, após longo tempo de profundos debates sobre a questão, onde tanto a gestão da unidade estava comprometida ao extremo como também as comunidades que ocupavam o PND também não tinham nenhuma segurança sobre qualquer tema de cidadania, propus, no âmbito da CCAF, um “Protocolo de Intenções” a ser celebrado entre todas as partes (gestão PND, comunidades, ICMBio, FUNAI), de forma a tornar a situação gerenciável a todos, com benefícios a todas partes, incluindo direitos e deveres, bem como instrumentos de avaliação e monitoramento, tal qual diversos acordos. A proposta visava

inclusive regulamentar como se daria a relação das partes com terceiros (ex: IBAMA, Prefeitura, ONGs etc.), como no caso de apoio para alguma atividade.

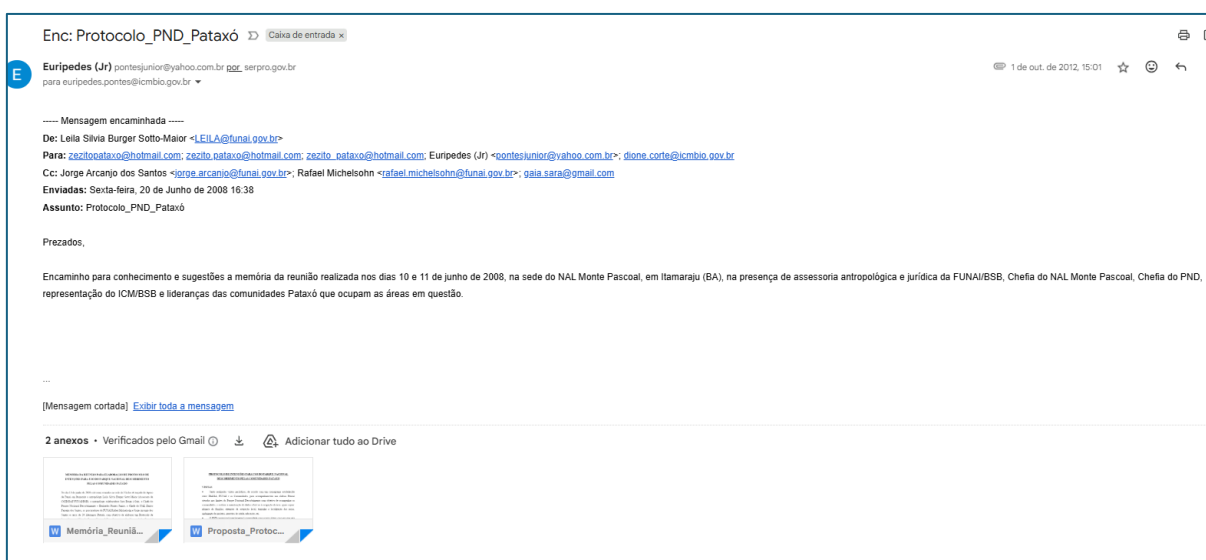
O texto do protocolo buscava abordar diferentes aspectos, desde questões práticas das ocupações, a exemplo de quantas ocupações seriam reconhecidas, a delimitação das áreas, como se dariam tais ocupações internamente, relativo a padrões de construções. Da mesma forma buscava trazer definições acerca de alternativas para disponibilização de energia elétrica a questões de como se dariam os deslocamentos entre as comunidades e acessos externos. Também trazia a discussão sobre situações de saneamento básico, uso de recursos naturais na UC, uso do fogo, regras para criação de animais, atividades de reflorestamento, realização periódica de censos, instalação de equipamentos para comunicação (rádios HT), criação de uma instância superior para ser o foco dos diálogos entre as partes, dentre outros tópicos.

O documento tinha por ideal um Termo de Compromisso, porém, como direitos das partes estavam sendo questionados na CCAF, optou-se por não utilizar a nomenclatura nem os procedimentos próprios. O documento foi amplamente debatido por todos interessados, incluindo reuniões locais entre gestão do PND, comunidades e representantes da FUNAI, tendo tido colaboração de todos na produção textual. Por parte das comunidades, havia o entendimento de que o protocolo de intenções era interessante de ser discutido, dado que trazia respostas para uma série de situações que afetavam suas vidas. Institucionalmente, envolveu pareceres das áreas técnicas e jurídicas de ambas as instituições, em diversos níveis hierárquicos.

Soma-se aos fatos acima narrados, a realização, àquela época, de um censo de cada ocupação do PND, realizado em parceria entre a gestão do PND e a Associação Flora Brasil, com participação de uma reconhecida liderança indígena do Monte Pascoal e um notório indigenista aposentado da FUNAI, de forma a tornar os trabalhos mais dialógicos e facilitados. Em tal senso, obteve-se, para além do número de pessoas, relações de parentesco e número de edificações, inúmeros outros dados socioambientais, a exemplo de informações sobre utilização de lenha, dados sobre caça, pesca e coletas diversas, artesanatos, dentre outros. Parte destas informações estão retratadas na dissertação de mestrado realizada por mim (PONTESJUNIOR, 2016). Este censo foi essencial para balizar os trabalhos de discussão do protocolo de intenções.

Toda a construção social acima descrita pode ser confirmada pela análise dos autos processuais constantes do processo específico da CCAF. Porém, como podem ocorrer dificuldades para o acesso a tais dados, recorro aqui a comunicações eletrônicas realizadas entre as partes, de forma a demonstrar, de fato, como os trabalhos eram conduzidos. Para tanto, apresenta-se abaixo uma mensagem eletrônica trocada entre os participantes, durante o processo de construção coletiva do referido protocolo (figura 35):

Figura 35: Comunicação da FUNAI sobre andamento da construção do Protocolo de Intenções do PND, em junho de 2008.



Fonte: caixa de e-mail pessoal deste pesquisador.

A solução do protocolo de intenções foi muito bem recebida na CCAF²⁶⁶ que, além de também ser participante direto na construção do protocolo, entendeu o mecanismo proposto como um grande passo para manter a situação sob controle bem como também permitir avanços nos relacionamentos institucionais com mecanismos de aferição de ambas as políticas (ambiental e indígena). Para além do caso específico do PND, já se discutia, pelos conciliadores

²⁶⁶ À época o Ministro da AGU era Dias Toffoli (atual Ministro do STF), que chegou a participar e conduzir algumas reuniões. Em geral, tais reuniões eram conduzidas pela Conciliadora Federal Sávia Maria Leite Rodrigues Gonçalves.

da CCAF, a possibilidade de a solução proposta evoluir para possível padrão de ação nos diversos outros casos de sobreposição existentes, envolvendo UCs, indígenas, assentados de reforma agrária e quilombolas. Em reuniões internas do ICMBio, a mesma percepção estava sendo compartilhada por servidores da sede, incluindo Procuradoria Federal junto à autarquia.

Apesar do protocolo não ter chegado a ser implementado àquela época, dado que a CCAF foi encerrada em 2009²⁶⁷, acredita-se ter o documento tido grande influência na elaboração da redação do Termo de Compromisso 02/2018 firmado entre ICMBio e comunidades indígenas do Parque Nacional do Descobrimento, em abril de 2018, dada a semelhança de vários temas abordados, incluindo a motivação do ato²⁶⁸. Da mesma forma, acredita-se na influência de todo o rito processual envolvido na construção do protocolo de intenções acima descrito na construção da IN ICMBio 26/2012, dado a considerável semelhança entre a sequência de procedimentos que ocorreram na construção do protocolo de intenções do PND entre 2008 e 2009 com o texto da referida IN²⁶⁹, a exemplo de se buscar a participação efetiva das famílias envolvidas, de se desenvolver um processo participativo onde várias instâncias se posicionem, a elaboração de uma minuta a ser apreciada pelas instâncias superiores, dentre outros ritos constantes em ambos os procedimentos.

²⁶⁷ Apesar do encerramento, no ano de 2009, via arbitragem, em 2010, a CCAF foi reaberta, por decisão da AGU, apesar de não existir previsão legal para o ato, após acordo entre FUNAI e ICMBio. O ICMBio criou, à época, a Coordenação de Gestão de Conflitos – CGCOT e esta passou a discutir a questão indígena do PND na CCAF, sem consultas à gestão da UC e Conselho Gestor. Em abril de 2012 é realizada uma reunião extraordinária do Conselho Gestor, solicitada pelos conselheiros, dado seu interesse em participar das discussões sobre a questão indígena e pelo fato do fórum colegiado ter sido colocado em ostracismo há mais de ano. Nesta reunião extraordinária se criou uma Câmara Técnica Temática do Conselho Consultivo para discutir a questão indígena, que solicitou informações sobre a temática. Porém, após a reunião extraordinária, a CCAF PND/FUNAI foi colocada em sigilo e o conselho gestor passou a não ter mais informações sobre os atos. À mesma época, o ICMBio publica a IN 26/2012 acerca de Termos de Compromisso. Interessados podem consultar os arquivos da Unidade de Conservação. Parte desta discussão se encontra em PontesJunior (2016).

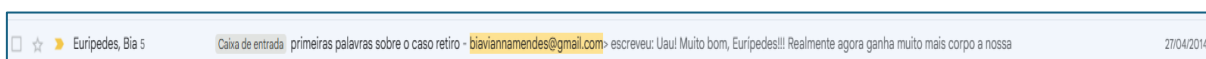
²⁶⁸ Entretanto, há uma diferença substancial na composição textual, dado que o documento que circulava na CCAF continha inclusive edições feitas pelas comunidades, ao passo que o TC 02/2018 já se apresenta sob o formato jurídico apropriado. Outra explicação se dá pelo fato de a minuta inicial ter sido elaborada por mim que era, à época, gestor do PND, cuja complexidade de gestão é considerável, ainda mais pelo fato de naqueles tempos, o PND contar com apenas uma servidora que desenvolvia tarefas administrativas, além da chefia. Logo, para além de discussões e ações relacionadas à temática, tinha que desenvolver inúmeras outras atividades. A complexidade da gestão pode ser compreendida em artigo sobre a UC publicado em 2020. Ver PontesJunior et al (2020) nas referências.

²⁶⁹ Pode ser consultado em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/parna-do-descobrimento/copy_of_arquivos/termocompromisso-02-2018-com-termo-aditivo-03-2023_.pdf>.

Portanto, retornando às discussões sobre as origens do Termo de Compromisso firmado entre a gestão do PNSC e as famílias do Retiro, posso afirmar que o aprendizado da situação no Parque Nacional do Descobrimento foi o que me fez, ao longo de minha experiência enquanto analista ambiental na Serra do Cipó, perceber que a mesma lógica do Protocolo de Intenções proposto no PND cabia para a situação do Retiro. Porém, não havia espaço/interesse na gestão para discutir o assunto, àquela época, início até meados da década de 2010 (situação esta descrita em Mendes, 2022).

Desta forma, estando de licença do ICMBio e participando de fóruns como o citado *workshop*, pude debater a questão com possíveis interessados. Entretanto, a receptividade da ideia não foi aceita de imediato, ao contrário, foi necessário tempo para que pudesse trabalhar e amadurecer a proposta. A Professora Doutora Beatriz Mendes se mostrou receptiva a discutir o assunto, fato que já se deu desde os trabalhos finais do *workshop* realizado na Serra do Cipó. Desta forma, houve um estreitamento de relações entre nós dois e, entre 2014 e 2015, pude tanto apresentar embasamentos técnicos e legais sobre o assunto bem como também participar de discussões, por solicitação da Professora, em outras instâncias institucionais. De forma a lastrear a discussão acima, demonstro uma de várias conversas que tivemos ao longo de todo este tempo, como exposto em recorte de mensagens eletrônicas trocadas entre as partes, àquela época (Figura 36):

Figura 36 - troca de e-mails referentes ao início das tratativas sobre o Termo de Compromisso entre Parque Nacional da Serra do Cipó e famílias do Retiro.²⁷⁰



Fonte: caixa de mensagens eletrônicas de uso pessoal deste pesquisador.

Após meu retorno ao trabalho na Serra do Cipó, em 2016, após três anos afastado, com as discussões sobre as questões envolvendo a conservação da natureza e o respeito/fomento ao modo de vida das famílias do Retiro já em um nível mais avançado (entre a Professora e eu),

²⁷⁰ Decidiu-se manter o endereço de e-mail completo da Professora Doutora Beatriz Mendes nas figuras deste anexo pois o mesmo encontra-se divulgado na internet, conforme se pode constatar em pesquisa com este dado.

passei a defender, junto da Professora Doutora Beatriz Mendes, que a proposição dos Termos de Compromisso partisse da comunidade, devidamente respaldada pelo grupo de pesquisa da UFMG do qual ela fazia parte. Dentre os motivos para tanto, argumentava que, desde que servidores do PNSC estiveram no Retiro e destruíram plantação e parte de edificação de uma família, em uma ação de fiscalização em 2013 até aquele momento, nada de concreto tinha sido feito para as pessoas do Retiro, mesmo que pesquisas estivessem dando publicidade aos fatos no ambiente acadêmico.

Por outro lado, em uma análise de cenário, era notório que a gestão não estava disposta, por si só, a dar o primeiro passo para a resolução dos conflitos. Entretanto, a experiência da proposta do Protocolo de Intenções do PND demonstrou que qualquer uma das partes podia estar à frente da proposta e que, na inércia institucional daquela época, eu, enquanto gestor, fui a parte proponente, porém, nada impedia que a outra parte o fosse.

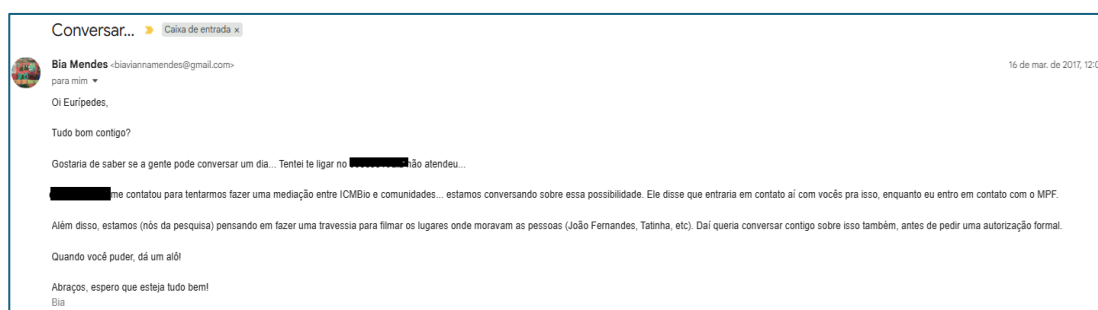
Ainda neste contexto, percebia, junto a diversas pessoas com quem conversava àquela época, como no caso de uma antiga moradora do Parque que era referência em conhecimentos etnobotânicos, tendo inclusive participado do Globo Repórter sobre a Serra do Cipó, em 2002²⁷¹, que a comunidade local estava começando a ficar resistente aos pesquisadores, que estavam sempre em busca de entrevistas e depoimentos e que, na visão deles, após conseguirem os dados, iam embora e alçavam algum resultado pessoal, seja um diploma ou um reconhecimento no meio acadêmico. Eles, por sua vez, continuavam submetidos às mesmas condições ou piores. Parte desta minha percepção é descrita em Lopes (2019, p. 44), para outros casos e outras situações, não associados àqueles aos quais eu tinha ligação. O fato era que, em geral, a comunidade estava “saturada” com tais situações (nos dizeres de Lopes).

Assim, tendo a exitosa experiência da CCAF em buscar a conciliação entre as partes, bem como o tempo de maturação com uma farta argumentação sobre o assunto já tendo sido dialogada junto à professora doutora Beatriz Mendes, passei a buscar convencer a mesma a solicitar abertura de processo no ICMBio Serra do Cipó, ao invés de esperar atitudes da gestão.

²⁷¹ A direção do Programa contou com a participação do Prof. Geraldo Wilson (UFMG), que auxiliou na organização dos temas a serem abordados, lugares a serem visitados, pesquisadores e pessoas da comunidade a serem contactados, segundo comunicação pessoal repassada pelo próprio Professor. O programa está disponível pelo aplicativo *youtube*, na internet.

Porém, para isto ter mais efetividade, seria necessário apresentar minutas das propostas, exatamente como fiz com o Protocolo de Intenções do PND. Em resposta, a professora disse estar em contato com servidor do ICMBio lotado na Coordenação de Conflitos, unidade administrativa que seria responsável por centralizar este tipo de demanda na instituição, de acordo com a IN 26/2012 do ICMBio, como já explicado. Isto consta nas mensagens eletrônicas trocadas entre nós, à época (Figura 37²⁷²):

Figura 37 - troca de mensagens eletrônicas entre interessados na elaboração dos Termos de Compromisso do Retiro, no Parque Nacional da Serra do Cipó.



Fonte: caixa de mensagens do correio eletrônico de uso pessoal deste pesquisador.

Há ainda o fato de à época dos fatos acima, estar em plena discussão a concessão do uso público do PNSC para empresas do ramo de turismo, a exemplo do que já ocorria em unidades como Foz do Iguaçu, Tijuca e outras, conforme pode ser visto na ata da 22ª reunião ordinária dos Conselhos Gestores do PNSC e APAMP, ocorrida em 07/06/2017, na localidade Cabeça de Boi/Itambé do Mato Dentro²⁷³.

Da minha parte, acreditava em outro modelo de “concessão” para o PNSC, este baseado em uma proposta de parceria com comunidades da região, organizadas sob a forma de algum coletivo social, a exemplo de associações ou cooperativas. Dentre várias argumentações, abordava o fato de UCs concessionadas terem um custo administrativo muito maior do que as demais para o ICMBio; que o modelo tradicional de concessões não previa investimento em

²⁷² A mensagem foi editada de forma a suprimir número pessoal de telefone bem como nome de servidor citado.

²⁷³ Pode ser consultada através do acesso ao documento ICMBio SEI 2463672

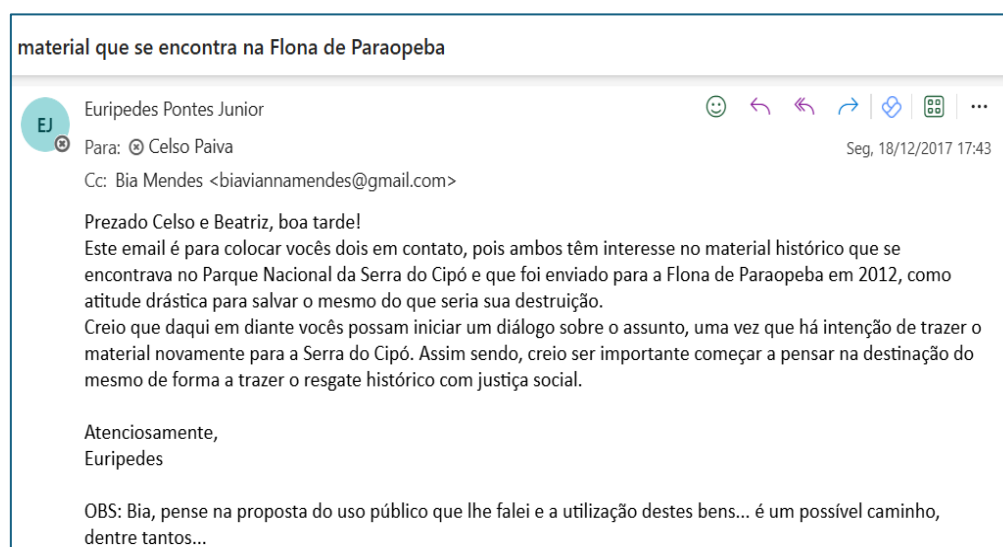
outras áreas da gestão; que a população local era tratada como mão de obra barata, dentre outros. Por outro lado, as parcerias com coletivos locais em processo contínuo de maturação gerencial, sob o manto da Lei 13.019/2014 – MROSC (BRASIL, 2014) poderiam ser benéficas a todos, por possibilitar à gestão presença qualificada em amplas partes do território e por favorecer ambientes positivos de valorização social e possibilidades de geração de renda sem ser por trabalho assalariado.

Estas ideias foram apresentadas formalmente à gestão àquela época sob a forma de uma proposta, sendo peça do processo SEI ICMBio 02128.000205/2018-11. Entretanto, não houve interesse da gestão em discutir o assunto, haja visto que o processo foi encerrado na unidade pouco tempo depois de sua abertura, sem nem sequer ter despacho com posicionamento, o que é obrigatório, segundo legislação aplicável²⁷⁴. Posteriormente, as ideias expostas no processo foram transformadas em artigo (ver PONTESJUNIOR; FERNANDES, 2021).

Dentro da lógica acima, argumentava com a Professora Doutora Beatriz Mendes que as propostas em debate junto às famílias do Retiro poderiam englobar também as discussões acima descritas. Isto pode ser visto na troca de e-mails ocorrida também em 2017, que inclusive abordava a questão do material apreendido pelo IBAMA quando da época da regularização fundiária da UC (figura 38).

²⁷⁴ Lei 9.784/1999 – regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal.

Figura 38: Troca de e-mail entre Euripedes e Prof. Beatriz abordando possibilidades de parcerias entre gestão do PNSC e famílias que viveram/vivem na área da UC.

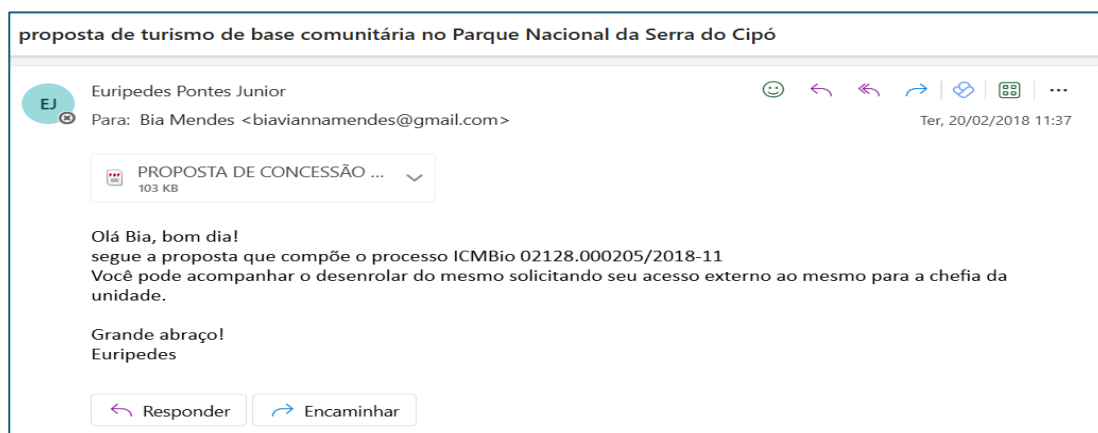


Fonte: caixa de mensagem do correio eletrônico de uso institucional deste pesquisador.

Em resposta ao e-mail acima, a professora responde: “obrigada, Eurípedes por acionar a nossa parceria para tentar dar um bom encaminhamento à questão!”. Já no início de 2018 tivemos uma longa conversa ao telefone, onde toda a lógica das estratégias para iniciar as tratativas institucionais de elaboração dos Termos de Compromisso entre gestão do PNSC e famílias do Retiro foi mais uma vez abordada. Dentre estes temas, a questão trazida pelo SNUC de que Termos de Compromisso devam ser celebrados com populações tradicionais levantou a dúvida se caberia ali na situação do Retiro tal caracterização. De minha parte, novamente utilizei da experiência com o Parque Nacional do Descobrimento, argumentando junto à professora Doutora Beatriz Mendes que o ICMBio, para aquela situação, estava “permitindo a situação de ocupação da UC” por pessoas que até então apenas tinham se autodeclarado indígenas, inexistindo a Terra Indígena, oficialmente. Logo, talvez fosse cabível para o Retiro se pensar em população tradicional, cujas famílias efetivamente estavam na região anteriormente à criação da UC e tinham toda uma forma de conceber o mundo, quer seja, tinham suas representações sociais, nos dizeres de Serge Moscovici.

Também as conversas envolveram diálogos sobre a proposta de parceria entre a gestão do PNSC e comunidade local organizada em coletivos sociais (Figura 39).

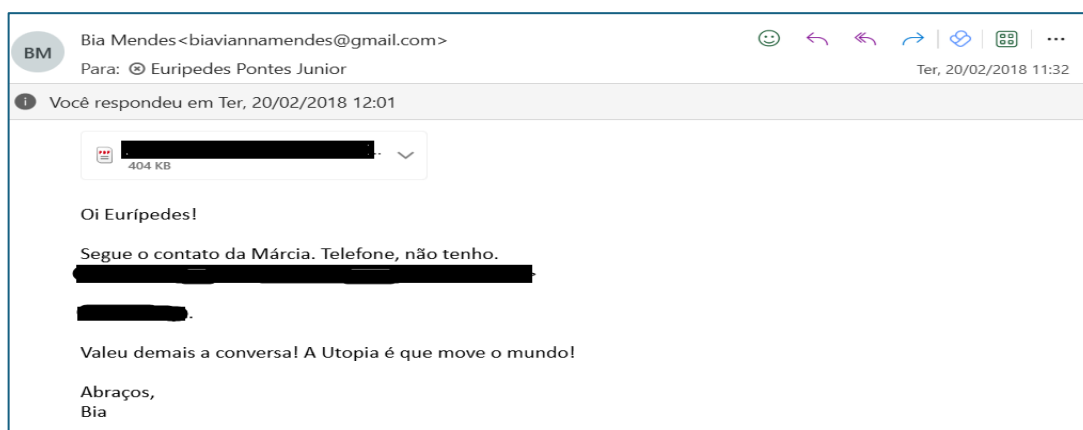
Figura 39: Envio de e-mail à professora doutora Beatriz Mendes sobre proposta de turismo de base comunitária na Serra do Cipó.



Fonte: caixa de mensagem do correio eletrônico de uso institucional deste pesquisador.

Em resposta, por e-mail, a Professora Doutora Beatriz Mendes demonstrou grande ânimo com a conversa (Figura 40²⁷⁵):

Figura 40: Troca de mensagens entre Euripedes e Beatriz Mendes após conversa sobre Termo de Compromisso no Retiro.



Fonte: caixa de mensagens eletrônicas de uso pessoal deste pesquisador.

²⁷⁵ A mensagem foi editada de forma a suprimir o contato de e-mail da pessoa que consta no corpo da mensagem bem como assunto não relacionado à temática.

A ação acima foi um dos últimos contatos que tive com a professora doutora Beatriz Mendes, bem como com a temática da situação em si. Os termos de compromisso entre a gestão do PNSC e as famílias do Retiro foram assinados pelas partes ao final do ano de 2018. O contexto de sua assinatura e atos posteriores estão comentados no capítulo 3.1.

Sabendo que iria um dia trazer a história ao conhecimento público, como nessa tese, tentei, por algumas vezes, contato com a Professora Beatriz Mendes, inclusive com solicitações junto a outros professores para intermediar o contato, dado minhas tentativas frustradas. Caso tivesse sucesso, o formato de apresentação da história acima relatada se daria de maneira diferente, a exemplo de utilização de ferramentas do tipo entrevista semiestruturada.

Esta história foi contada para demonstrar que, assim como ocorre para diversas outras situações, apenas o tempo longo dos acontecimentos é que pode explicar fatos do presente, devendo sempre se evitar as narrativas precipitadas, as quais desconsideram estes processos formativos das estruturas e acontecimentos ocorridos no passado. Da mesma forma, a existência de pré-condições deve ser ressaltada como uma importante variável para a explicação da evolução dos acontecimentos, tal como Capra defende em sua obra *Conexões Ocultas* (CAPRA, 2002). No caso, todos os acontecimentos aqui relatados, que remontam a um tempo bem anterior aos que até então estavam narrados, revelam a importância de se entender os processos formativos das novas estruturas emergentes, quando abordam a necessidade de se enxergar a governança por um viés evolutivo, como Van Assche et al (2014) debatem.

Por fim, é digno de nota registrar que esta história da transposição de um instituto jurídico de uma situação específica para outra, que, normalmente é falha por desconsiderar particularidades do local receptor, como Olavo Leite (2015) e Zaoual (2006) demonstram em suas argumentações, não ocorreu no caso em tela, que logrou êxito em tratar situações peculiares em termos geográficos, históricos, administrativos, socioambientais e mesmo de complexidade, ao focar no que os unia: um tipo de desenvolvimento que permita “ser mais” a todas partes envolvidas!