

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Programa Formação de Conselheiros Nacionais
Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

Conselhos políticos nas unidades de conservação federais:
a participação da sociedade civil na gestão das áreas protegidas
e na consagração do direito ao meio ambiente

Belo Horizonte
2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Programa Formação de Conselheiros Nacionais
Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

Janete de Jesus Gutierre

Conselhos políticos nas unidades de conservação federais:
a participação da sociedade civil na gestão das áreas protegidas
e na consagração do direito ao meio ambiente

Monografia apresentada à
Universidade Federal de
Minas Gerais (UFMG), como
requisito para a obtenção do
título de Especialista em
Democracia Participativa,
República e Movimentos Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer
Coorientadora: Profa. Ms. Carla Ferreira Soares

Belo Horizonte
2010

GUTIERRE, Janete de Jesus

Conselhos políticos nas unidades de conservação federais:
a participação da sociedade civil na gestão das áreas protegidas
e na consagração do direito ao meio ambiente

Belo Horizonte, MG: (s.n.), 2010
60f.

Monografia do Curso de Especialização em Democracia
Participativa, República e Movimentos Sociais

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer
Coorientadora: Profa. Ms. Carla Ferreira Soares

1. Conselho Político 2. Democracia Participativa 3. Unidade de Conservação



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6327 - Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte - MG / e-mail: adm_edest_@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3489-6004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 28 (vinte e oito) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "*Conselhos políticos nas unidades de conservação federais: a participação da sociedade civil na gestão das áreas protegidas e na consagração do direito ao meio ambiente*", elaborada por **Janete de Jesus Gutierrez**. A Comissão, composta por Jackson de Toni (UNB) e Rebecca Neaera Abers (UNB), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 28 de abril de 2010.

Jackson de Toni (UNB)

Rebecca Neaera Abers (UNB)

RESUMO

Em obediência à Constituição Federal, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) contemplou a gestão participativa nas áreas protegidas brasileiras, determinando a formação de conselhos políticos. Documentando a formação do pensamento ambiental e da institucionalização do meio ambiente no Brasil, analisa a relação da sociedade civil com os agentes governamentais nessa nova esfera pública. Os conselhos políticos potencialmente podem representar relações fecundas, resultando em decisões que atendam ao interesse público coletivo. Fazer com que agentes públicos prestem contas de seus atos e cumpram compromissos e pactos oriundos desses colegiados. E estimular a expansão da democracia.

Palavras-chave: Conselho Político, Democracia Participativa, Unidade de Conservação.

ABSTRACT

In obedience to the Constitution, the Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) included the participatory management in protected areas in Brazil, causing the formation of political advice. Documenting the formation of environmental thought and the institutionalization of the environment in Brazil, examines the relationship between civil society and government agents in this new public sphere. The political advice may represent potentially fertile relationships, resulting in decisions that serve the public interest group. Make public officials accountable for their actions and meet commitments and agreements from those boards. And encourage the expansion of democracy.

Words-keys: Political Advice; Democracy; Protected areas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO -----	08
2. A FORMAÇÃO DO PENSAMENTO AMBIENTAL: O MEIO AMBIENTE COMO UM DIREITO DE TODOS -----	11
2.1.O domínio da natureza -----	14
2.2. Da estética à industrialização -----	20
2.3. Vítimas ambientais do desenvolvimento -----	29
2.4. A institucionalização do meio ambiente -----	32
3. HOJE COMO ONTEM -----	38
3.1. A gestão participativa -----	39
3.2. Mudar para quê? -----	43
4. CONSELHO CONSULTIVO DA FLORESTA NACIONAL DE IPANEMA: ESTUDO DE CASO -----	44
4.1.A criação da Floresta Nacional de Ipanema -----	47
4.2. A gestão das unidades de conservação -----	49
4.3. Os conselheiros da Floresta Nacional de Ipanema -----	54
4.4. O avanço da democracia -----	55
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS -----	57

1- Introdução

Uma nova relação entre Estado e sociedade civil começou a nascer na promulgação da Constituição Federal, em cinco de outubro de 1988. O texto constitucional, por pressão de grupos organizados (lobbies), associações e propostas encaminhadas em listas com um mínimo de 30 mil assinaturas, preconiza que o Poder Público e a coletividade devem ter a mesma responsabilidade na construção de políticas específicas concernentes aos direitos civis e ao meio ambiente. Confere ainda, à sociedade civil, o controle dos gastos públicos. É a proposta de uma nova esfera pública, de um novo tipo de governança, absolutamente inédita na tradição de um Estado autoritário, patrimonialista e perdulário. O Estado e a sociedade civil, a partir das instituições, ficam obrigados a debater e substituir as decisões unilaterais pela decisão coletiva e negociada.

A originalidade desse arranjo é algo revolucionário. Não só por admitir a presença da sociedade civil nos espaços políticos de decisão, obrigando que ela (a sociedade civil) seja ouvida por atores estatais. Como também por se compreender que é na originalidade de novas formas de experimentação institucional que podem se localizar os potenciais emancipatórios ainda presentes nas sociedades contemporâneas (Avritzer & Santos, 2002). A novidade dessa nova governança desagradou tanto setores de direita quanto de esquerda. As classes conservadoras atuaram ativamente contra ela, com o apoio do Poder Executivo, representadas pelo que se chamou de *Centrão* – o Centro Democrático, formado pelo Partido Democrático Social (PDS), o novo nome da antiga Aliança Renovadora Nacional (Arena), o partido de direita que legitimou as ações do Regime Militar (1964-1985). E as tendências de esquerda, simbolizadas, naquele momento, pelo Partido dos Trabalhadores, o PT, que acabara de ser formado, em 1980, por intelectuais, artistas, religiosos ligados à Teologia da Libertação, migrantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e as novas lideranças sindicais do país, que fizeram questão de registrar a contrariedade, com o *não* à Constituição Cidadã.

O arranjo constitucional causava estranheza por apresentar uma proposta revestida de originalidade e ideologia. Mantinha-se a democracia representativa, pela qual os cidadãos escolhem seus representantes pelo voto obrigatório, direto e secreto, com a ratificação do sistema político por um plebiscito (1993). Mas conciliava-a (a democracia representativa) com a democracia participativa, que poderia significar a expansão democrática, bem como a consagração de experiências nascidas da participação popular. O Estado deveria assumir um novo papel, no qual suas responsabilidades estavam resguardadas, mas que determinava a seus agentes prestar contas de seus atos e tomar decisões oriundas de consensos em debates com a sociedade civil. Os anseios populares seriam manifestados pelo plebiscito, pelo referendo, pelas audiências públicas e pela atuação da sociedade civil nos centros de decisão política. A sociedade civil transforma-se, então, no elemento de tensão para que o Estado criasse novas estruturas, sanasse deficiências e contemplasse os anseios do cidadão.

O texto constitucional, ao dividir a responsabilidade de políticas públicas específicas entre o Poder Público e a coletividade, indica a criação de espaços políticos de negociação entre atores estatais e atores de diferentes segmentos sociais, nos quais as contradições sejam superadas com a formação de consensos, que atendam ao interesse público coletivo. A burocracia estatal interpretou que os espaços políticos de atuação da sociedade civil seriam os conselhos políticos, deliberativos ou não, obrigatórios e formais, em instâncias descentralizadas, que passariam a integrar a organização das diferentes instituições. Dessa forma, os conselhos políticos passaram a ser delineados tanto pela capacidade técnica e ideológica dos agentes estatais, quanto pela atuação dos diferentes segmentos sociais nos diversos setores.

Conselhos políticos já eram um formato presente na estrutura estatal do Brasil. Eles surgiram para defender interesses restritos de setores econômicos fortes. Mas são inteiramente novos, na concepção da divisão de responsabilidades entre o Poder Público e a coletividade, num modelo de experimentação institucional, potencialmente fecundo e emancipatório, pretendendo contemplar o interesse público coletivo através da atuação da sociedade civil.

A Constituição Federal de 1988 encontra a questão ambiental num momento muito significativo no Brasil, quando lhe dedica um capítulo, declarando que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. É interessante notar que o Artigo 225 não apenas consagra o meio ambiente como um direito do cidadão, como impõe princípios para o uso e gestão dele. Os recursos naturais pertencem a todos, devendo-se criar meios para que todos tenham acesso a ele, para se obter a sadia qualidade de vida. Devem ser defendidos para que tanto as gerações atuais quanto as futuras tenham condições a vida, o que pressupõe sejam usados racionalmente e em benefício de todos, em decisões coletivas e negociadas. E cabe ao Poder Público e a coletividade a responsabilidade de preservar e conservar o meio ambiente, respeitando tais princípios, com a demarcação de áreas relevantes para a diversidade biológica.

Os conselhos políticos materializam o sentimento de pertencimento que acompanha a questão ambiental, percebidas quando o país buscava uma nova estética e uma identidade nacional nos primeiros anos de República e, com um conceito mais definido, em manifestações isoladas, ainda no Brasil da Ditadura Militar, como se pendurar em árvores centenárias que seriam abatidas, para impedir a derrubada delas. E utopias que floresceram em discussões mais sérias, menos públicas, nas quais se procuravam conhecimentos e organização para enfrentar a degradação ambiental e os impactos sociais resultantes dela. Alguns movimentos sociais, congregando as vítimas ambientais das obras do Regime Militar, foram articulados nessas discussões. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) nasceu reunindo os trabalhadores retirados de terras produtivas para a construção da Hidrelétrica de Itaipu, bem como outros trabalhadores rurais também deslocados de suas propriedades passaram a se organizar no Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Os extrativistas da Amazônia,

organizados em diferentes sindicatos, também queriam a garantia de que o saber que detinham no manejo das matas lhes dava o direito de permanecer em áreas protegidas, que deveriam respeitar o desenho traçado pela própria natureza, e não os quadrados e retângulos definidos pelos burocratas de Brasília, quando demarcavam territórios que seriam protegidos.

Até 18 de julho de 2000, quando foi editada a Lei nº 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), em obediência ao Capítulo VI da Constituição Federal, não havia um sistema legal específico para a criação, classificação, regulação de usos e gestão das unidades de conservação do Brasil. As áreas protegidas do país, chamadas genericamente de unidades de conservação, eram definidas com critérios subjetivos, sem consulta às populações que seriam atingidas direta, ou indiretamente, pela criação delas. E administradas de acordo com o pensamento dos chefes – elementos funcionais, nomeados por ato administrativo (portaria) da Instituição responsável, representando-a localmente e coordenando o corpo funcional, quando há um. Muitos territórios, protegidos por lei, permaneciam isolados, como se fossem *ilhas*, inacessíveis às comunidades que os rodeava, que não os conheciam, mas deveriam aceitar decisões que afetariam a história, a cultura e a tradição delas. Outros territórios cultivavam conflitos com o poder público local, os empresários, as comunidades do entorno e a sociedade civil em geral.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, foi o resultado de dez anos de trabalhos, num processo aberto aos setores sociais afetados pela questão ambiental. Representa um marco legal revolucionário para a história das instituições responsáveis por executar e fazer executar as políticas de meio ambiente no Brasil, assegurando a participação de múltiplos atores em conselhos políticos, de caráter deliberativo ou não. Um sistema legal específico que se apóia na gestão participativa é algo inédito na administração pública brasileira. E torna-se original ao propor que Poder Público e sociedade civil estabeleçam essa nova governança, por meio de conselhos, para a construção de um desenvolvimento que não degrade o meio ambiente, promova a justiça social e use racionalmente os recursos naturais.

Neste trabalho, pretendo investigar, fundamentada nas práticas da democracia participativa, como as unidades de conservação federais estão convivendo com a sociedade civil nesse novo tipo de governança. E como os representantes da sociedade civil, nos conselhos, estão exercendo o controle público e apoiando a criação e a gestão das unidades de criação. Vou examinar como essa nova esfera pública está contribuindo para a viabilidade ambiental, social e econômica das áreas protegidas, embora muitos ainda acreditem que as áreas protegidas são um entrave para o desenvolvimento local.

Defendo o ineditismo da gestão participativa como uma das relações mais fecundas entre as instituições governamentais e a sociedade civil. Reconheço as dificuldades institucionais para a adoção desse modelo de governança, que abordarei no capítulo **A formação do pensamento ambiental: o meio ambiente como direito de todos**, no

qual sistematizo uma pesquisa que desenvolvo há mais de uma década, para compreender como se deu a formação do pensamento ambiental e como se criou a estrutura federal dos órgãos gestores ambientais, marcada por conflitos ideológicos. Um material inédito, visto os órgãos gestores ambientais não terem o hábito de conservar a memória ambiental. Confio que a pressão da sociedade civil dará um novo sentido ao trabalho de preservação e conservação no Brasil. São comuns os casos de mobilização social para a proteção de ecossistemas, para o desenvolvimento sustentável e para a criação de unidades de conservação, com forte pressão sobre os órgãos gestores ambientais para o atendimento de tais anseios. Embora a democratização do país, os conhecimentos que moldaram o pensamento ambiental e a participação não tenham sido suficientes para que se optasse por novos modelos de desenvolvimento, simplesmente por que é certo, como analiso no capítulo **Hoje como ontem**. No qual também pretendo demonstrar que a democracia é uma prática cotidiana, que deve proporcionar aos cidadãos e às cidadãs a participação plena nas questões que lhes pertencem, respeitando princípios éticos e reduzindo desigualdades. Deve-se ressaltar ainda que as relações entre a sociedade civil e os órgãos gestores ambientais nunca estarão isentas de interesses contraditórios e de conflitos de poder, de representações sociais e de representações políticas antagônicas e diversificadas, como abordarei no capítulo **Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema: estudo de caso**, cujos trabalhos acompanho desde a criação dele, em 2001, sendo a relatora de suas reuniões entre 2004 e o início de 2009. A análise das atas, que são documentos públicos, a observação presencial das reuniões e entrevistas com conselheiros e o presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) são o material para essa análise.

2- A formação do pensamento ambiental: o meio ambiente como um direito de todos

O Brasil possui atualmente 304 unidades de conservação federais, classificadas em 12 categorias de manejo, administradas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Autarquia federal, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) foi criado pela Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007. Ele foi formado com patrimônio e servidores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), redistribuídos por ato administrativo (portaria) para ele. A cisão do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) concentrou nessa instituição os trabalhos de licenciamento ambiental, controle (que inclui fiscalização) e cadastro, tornando-se atribuição e competência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) a gestão das unidades de conservação federais e as zonas de amortecimento delas, além de 15 centros especializados. Ambas as autarquias têm como característica reunir servidores públicos federais de diferentes formações acadêmicas, que exercem suas funções como Especialistas em Meio Ambiente, carreira criada em 2002. A origem desses servidores, que até dois anos atrás pertenciam a uma mesma instituição, é diversa. Uma parte é oriunda da fusão da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA) e Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEVE), que deu origem ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 22 de fevereiro de 1989. Outros chegaram redistribuídos de órgãos extintos em diferentes reformas administrativas. Há também os aprovados nos concursos de 2002 e 2006, realizados para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). E apenas 175, de um total de 1.916 servidores ativos permanentes, prestaram concurso, em 2008, especialmente para o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

A trajetória desse capital humano é fascinante, principalmente quando se entende que vieram, em grande parte, de órgãos ligados ao fomento e à regulação, ou de serviços absolutamente diversos da questão ambiental. É um capital humano múltiplo, diverso e complexo como a própria sociedade brasileira, que contribuiu para a estruturação governamental do setor ambiental. Mas é mais fascinante ainda compreender que, pelas diferentes culturas que marcaram as instituições que deram origem ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), pelos novos conceitos que tiveram de aprender, ajudar a construir e adotar, foi desse capital humano que nasceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Foi esse capital humano, junto com a sociedade civil, que acreditou que era possível a construção de uma nova esfera pública. Que seria possível compartilhar a gestão das unidades de conservação e da zona de amortecimento delas com a sociedade civil, buscando contemplar o interesse público coletivo. E que os chefes das unidades de conservação entenderiam que teriam que atuar como mediadores nas reuniões dos

conselhos políticos, apesar dos interesses contraditórios e dos conflitos de poder, para que se alcançasse *um ponto comum*, que atendesse tanto ao anseio popular quanto aos objetivos institucionais, obedecendo a Constituição, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o Plano de Manejo e a legislação ambiental.

Até a chegada dos conselhos políticos às unidades de conservação e a democratização dos procedimentos de criação e gestão delas foi uma longa caminhada. Foi necessária tanto a evolução da democracia quanto a formação de um pensamento ambiental, que entrou em choque com a estrutura burocrática e com interesses de setores políticos e econômicos. Foi necessária a pressão de segmentos sociais e da opinião pública internacional para que se reconhecesse o meio ambiente como um direito de todos. Mais do que isso foi necessário que se compreendesse que somente com a participação ampliada, mobilizando atores de diversos segmentos sociais, será possível legitimar decisões que afetam a todos e colocar em prática uma das legislações ambientais mais modernas do mundo. Para entender essa longa jornada, é preciso compreender a relação da vida social brasileira com a democracia, ressaltando a originalidade de sua experiência civilizatória (Guimarães, 2005).

A entrada dos conselheiros nas unidades de conservação federais coincide com o mais longo período democrático da vida nacional brasileira. Nos anos que precederam a abertura política, a sociedade civil amadureceu e aprendeu, com o apoio da Igreja da Teologia da Libertação, dos sindicatos e das associações de categorias profissionais diversas, a se reorganizar para reivindicar a Anistia, as Diretas Já, saúde, transporte, educação, habitação e um meio ambiente ecologicamente equilibrado. As várias formas de associação, incluindo as organizações não governamentais, ganham força a partir dos anos 90 do século 20, preenchendo, muitas vezes, as deficiências do Estado. Mas também municiando a sociedade civil com diagnósticos e análises, que ratificam, ou retificam, dados oficiais, obrigando a criação de portais de transparência pelo Estado e a revisão de algumas decisões oficiais. A informação passa a se difundir por várias fontes, em diferentes meios.

Qualquer pessoa, razoavelmente informada, conhece os problemas ambientais globais: mudanças climáticas, aquecimento global, efeito estufa, desmatamentos, queimadas, El Niño. E sabe, por ter visto imagens, ou já ter vivenciado, as consequências deles: secas e estiagens, inundações, deslizamentos ou escorregamentos de terra, incêndios florestais, vendavais e tornados, granizo, terremotos. Todos têm consciência, hoje, de que esses problemas vêm da ação do homem. Provavelmente, se perguntássemos quem está disposto a salvar o planeta, ninguém daria uma resposta negativa. Paradoxalmente, se perguntássemos quem está disposto a mudar de estilo de vida para salvar o planeta, poucos concordariam numa mudança de comportamento. E é esse o primeiro paradoxo que os conselhos políticos das unidades de conservação devem ajudar o Poder Público a resolver: como vamos, a partir do local, enfrentar os problemas ambientais que estão colocando a sobrevivência humana em perigo? Não é pela força de lei, porque o Brasil dispõe de uma ampla e moderna legislação, mas os problemas continuam. Então, entende-se, é pelos pactos e compromissos firmados localmente, por meio dos

conselhos políticos. E isso já permite que se indique a primeira condição para que os conselhos políticos atuem bem: somente com boas representações de diferentes segmentos sociais nos conselhos políticos, sejam consultivos ou deliberativos, pode-se passar da utopia para a ação – *o como vamos fazer isso, fundamentados em nossas tradições e em nossas características locais, com justiça social.*

Boas representações significam ter, ou não ter, capilaridade popular. Sem apoio popular, não se transforma a utopia em ação. Com boas representações, fortalecem-se ainda a soberania e a autonomia da sociedade civil, que tanto encaminha os anseios dos diferentes segmentos como passa a conhecer os marcos legais e os processos de decisão. E é a sociedade civil, por meio dos conselhos, que pode tensionar para que o Poder Público cumpra seu papel e seja responsável em suas ações e no uso de recursos públicos. Utopia? Não. Os conselhos políticos são ouvidos em todas as hierarquias da burocracia, tendo força de questionar decisões junto ao presidente dos órgãos gestores ambientais, do ministro, do prefeito, do governador e de abrir representações no Ministério Público. As indagações dos conselhos não podem ficar sem resposta. *Como vamos fazer isso, reduzindo desigualdades sociais* (a ação) é uma decisão comum - pactuada e compromissada entre o Poder Público e a sociedade civil. A transformação da utopia em ação é o **ponto comum** das negociações, nas quais todos devem estar dispostos a perder alguma coisa no interesse restrito para obter muito no interesse público coletivo.

Os conselhos políticos são, portanto, um exercício de cidadania, legitimado pela Constituição Federal de 1.988. Um exercício cidadão no qual os representantes de cada segmento social expressam não a sua vontade individual, mas os anseios de seus representados. Os representantes devem discutir com seus grupos as diferentes questões e também obter consensos junto a esses atores, trazendo esse resultado para as discussões. E isso faz a democracia avançar. O constitucionalismo é o mecanismo moderno mais importante para garantir a soberania popular, no sentido de ampliar para além dos representantes o círculo de participantes que são responsáveis pela elaboração e revisão das leis fundamentais (Arato, 2.000).

2.1- O domínio da natureza

Cinquenta por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil são representados por recursos naturais. O explorador apropria-se, quase sempre, de um bem que é de todos, sem devolvê-lo à natureza nem repartir seus lucros. Alguns recursos naturais, como os minérios, não são renovados. Outros, como a água e as árvores, são maltratados ou não são replantados. E aí, encontra-se outro desafio para os conselhos políticos e o Poder Público: como exercitar a transversalidade do meio ambiente, reduzindo as desigualdades sociais? Nenhuma atividade humana é realizada sem o uso de um recurso natural, havendo sempre uma consequência – boa ou má – no uso desse bem. Os problemas ambientais são a consequência má do uso dos recursos naturais. As leis ambientais são criadas a partir de uma lógica, baseada no conhecimento que dispomos

hoje. E para corrigir os problemas ambientais, ou não permitir que continue sendo disseminados. É complexo, por exigir uma práxis transversal e por conter uma ideologia (a redução da desigualdade social). Mas é de fácil compreensão.

Nas enchentes da cidade de São Paulo é possível entender o que significa transversalidade e redução de desigualdade social. As populações pobres não têm espaço nos bons bairros: não podem pagar pelas moradias. Para elas, sobram as periferias da cidade, com áreas de mananciais, topos de morro e encostas, onde os serviços públicos – transporte, educação, saúde, saneamento – são deficientes. A legislação proíbe que se construam nesses locais. Mas as casas se multiplicam rapidamente, lançando o esgoto *in natura* nos cursos d'água e nas encostas. Nos períodos de chuva, numa cidade impermeabilizada, os córregos transportam o excesso desses líquidos, que têm como único ponto de descarga a cava do rio Tietê. A cidade, que é responsável por 12% da arrecadação nacional, pára, com vários pontos de inundação, pelo aterro e ocupação das várzeas e a inexistência de áreas de refluxo. O Poder Público não sabe explicar porque aquelas pessoas estão em ocupações irregulares, dividindo o problema pela esfera municipal (o ordenamento da cidade e os líquidos jogados nos córregos e encostas) e pela esfera estadual (a cava do rio Tietê, projetada para uma vazão insuficiente de um mil metro cúbico por segundo, que deveria ter a vazão controlada por piscinões que não saíam do papel e limpezas que não ocorreram). As populações pobres que estão nas várzeas aterradas, nas encostas e nos mananciais são consideradas a origem de todo o problema: elas não poderiam estar ali. Deveriam estar em locais adequados, com saneamento e outros serviços públicos. Mas não há uma linha de crédito que lhes permita ter uma habitação digna. O Poder Público aceita a permanência porque quer essa mão-de-obra, mas é deficiente para fiscalizar, implantar serviços e reduzir desigualdades sociais. Entende-se que esse problema somente começará a ser corrigido com a diminuição da desigualdade social – todos têm direito a uma habitação digna, com serviços públicos adequados -, o ordenamento do espaço público (cidade) com o mapeamento das áreas impróprias para a ocupação humana, inclusive descritas em lei como tal, e um amplo entendimento entre os poderes municipal e estadual e a sociedade civil. Deve haver um pacto para que não sejam ocupadas, mesmo que a lei já determine isso, com a retirada dos que estão em áreas inadequadas. Juntos, Poder Público e sociedade civil devem manter essas áreas desocupadas, colocando-as em um regime especial de proteção, por serem frágeis, ou relevantes, ecologicamente. Áreas protegidas não só conservam os recursos naturais, como preservam a própria vida humana.

A omissão do Poder Público tem um custo incalculável: todos os prejuízos materiais e as vidas humanas perdidas em decorrência dos problemas ambientais. A reflexão sobre eles (os problemas ambientais) permite que os conselhos políticos entendam quais as leis que podem corrigí-los e quais os atores governamentais que têm que atuar para isso, pressionando para que eles tenham responsabilidade. E que há recursos para isso: empreendimentos potencialmente poluidores exigem licenciamento ambiental e pagamento de compensação ambiental, que pode ser utilizado para a regularização

fundiária e a implantação de serviços para as populações atingidas direta, ou indiretamente, por eles. Mas o *como* corrigir os problemas ambientais e aplicar a legislação é um pacto ou um compromisso, que só se faz pela decisão coletiva de consenso. E com justiça social, a partir do momento que se sabe que são as desigualdades sociais que permitem que eles existam. A atuação dos conselhos políticos é fundamental para isso.

O exercício da cidadania e a democracia possibilitam a soberania da sociedade civil. O conhecimento e a negociação podem resultar em ações com transversalidade – o grande desafio dos órgãos gestores ambientais. E que também não se permita que as classes mais ricas descumpram a lei, privilegiando-as com decretos estaduais, ou municipais, que contrariam a legislação federal, para se instalar em locais que não podem ser ocupados por populações humanas, como acontece em Angra dos Reis, no estado do Rio de Janeiro, mas que tem como grandes vítimas os pobres. Ou ainda que obras, como os piscinões, sejam realizadas sem que se reduzam desigualdades sociais, mesmo que isso signifique apenas ter saneamento básico, ordenamento territorial e uma linha de crédito habitacional para as populações de baixa renda que terão que ser realocados. E quando as obras são realizadas sem redução de desigualdades sociais somente estaremos criando outros problemas sociais e ambientais. É muito diferente estar junto de um piscinão no bairro paulistano do Pacaembu, de alto padrão e com serviços públicos, e estar junto de outro na periferia, onde ele se transformará num reservatório cheio de esgoto, com mau cheiro, tornando-se um foco transmissor de doenças.

Todos são afetados pelas questões ambientais e a solução delas se faz com a redução de desigualdades sociais, assegurando-se os direitos sociais fundamentais. E com transversalidade, por envolver vários setores sociais, produtivos e políticos. Esses conceitos já aparecem no primeiro documento mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento, a Declaração sobre o Ambiente Humano, gerado na Conferência de Estocolmo, em 1972. Ali, pode-se ler que o homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, num meio ambiente de qualidade, que lhe permita uma vida digna. Mas para isso é necessária a formação de um novo pensamento, livre das práticas que conduziram o desenvolvimento até então. O colonialismo é a base das desigualdades sociais no mundo, fazendo com que a Declaração sobre o Ambiente Humano condene todas as políticas que promovem ou perpetuam a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira, com a recomendação de que fossem eliminadas. O colonialismo, mesmo sem a presença do colonizador, despreza gente, saberes, tradições e sabores. As formas modernas de opressão e dominação, com novos métodos e novas tecnologias, ainda se perpetuam do mesmo modo que os antigos colonizadores: olhando os nativos como inferiores e apoderando-se de seus recursos naturais.

Essa reflexão ajudou a moldar o pensamento ambiental.

Havia um Brasil antes da chegada do colonizador. Darcy Ribeiro estima que, em 1.500, quando os portugueses desembarcaram em Porto Seguro, no litoral sul baiano, um

milhão de índios vivia na costa atlântica brasileira e outros cinco milhões no interior do país. De diferentes etnias, com língua, religião, cultura e tradição próprias, os índios litorâneos experimentavam um momento muito significativo. Vinham de um processo de domesticação das plantas da floresta, principalmente a mandioca, que lhes permitia fixar grandes aldeias, sem ter que estocar alimentos, que permaneciam vivos, por vários meses, na terra. Escolhiam os melhores nichos ecológicos para a fixação, defendendo-os bravamente. E esse era um processo muito sofisticado, não só de evolução cultural como de saber (conhecimento). Muitas dessas plantas, no estado silvestre, são impróprias ao consumo humano, matando seus devoradores com seus venenos. Os índios não apenas cultivavam a mandioca e outras plantas, mas as tratavam para que elas se tornassem comestíveis.

Espantoso é o adjetivo que Darcy Ribeiro usa para definir o encontro dos índios do Brasil com a civilização, naquele episódio, que o antropólogo classifica de *Achamento*. A civilização era simbolizada por 1.100 homens – “feios, fétidos e infectos”-, em doze navios. A exuberância das terras brasileiras é narrada na Carta do Descobrimento, que segue para Portugal num navio abarrotado de madeiras, aves e índios. Esse primeiro encontro dos índios com a civilização marcaria os próximos séculos do Brasil: um ciclo exploratório do pau-brasil e outro ciclo exploratório do ouro, intercalado pela produção açucareira. Os índios só interessavam como mão-de-obra, servil ou escrava.

Para Sérgio Buarque de Holanda, o que o português vinha buscar era, sem dúvida, a riqueza, mas riqueza que custa ousadia, não riqueza que custa trabalho. A pilhagem da madeira brasileira é tamanha, que modifica hábitos da Europa, marcados principalmente pelo colorido que os tecidos vão ganhando. O pau-brasil (*Caesalpinia echinata*), cujo pigmento é chamado de *brésil* pelos franceses, que poderia ser a origem do nome do país, permitiu que as cores ficassem disponíveis para muitos, inclusive o vermelho usado, até então, apenas pelos reis, rainhas e príncipes. A devastação já pode ser presenciada em meados do século XVI, na floresta de mata atlântica, que cobria todo o litoral brasileiro, do Rio Grande do Norte ao Rio Grande do Sul, adentrando para o interior. O Brasil perdia a floresta não pela ação do colonizador, que coletava e não plantava, e apropriava-se do conhecimento de fazer pigmentos desenvolvido pelos índios, conforme afirmou em livro, em 1557, o alemão Hans Standen, mas pela inferioridade dos indígenas que faziam queimadas, praticavam agricultura, caçavam e pescavam. Foram para proibir abusos e definir punições as primeiras Cartas Régias do Brasil, publicadas em 1503 e 1542. Em 1605, o Regimento do Pau-brasil passou a exigir autorização real para o corte dessa planta.

Fortificações, monoculturas e escravidão consolidam a presença portuguesa no Brasil, a partir de meados do século XVI, que lutam contra os outros colonizadores que também disputam essa terra. Os índios são caçados – ou preados, como falavam os “paulistas” – para a escravidão, sendo substituídos depois por negros da África. O princípio ético que diferencia o aventureiro do trabalhador pode facilitar que se entendam os homens e os conjuntos sociais que se criavam no Brasil, segundo Sérgio Buarque de Holanda. Os aventureiros querem o lucro imediato, a vagabundagem e os espaços ilimitados. Os

trabalhadores anseiam a paz, a estabilidade e o proveito de longo de prazo. O domínio português inicial é caracterizado por aventureiros. Os colonizadores queriam o lucro imediato. Introduzem sementes e plantas que já tinham sido domesticadas nas colônias da África e da Ásia, que interessavam ao mercado europeu. Não lhes interessa conhecer os produtos locais, nem fazem esforço para apreciar seus sabores. Eles não tinham valor no comércio internacional. Não sabiam, como se conhece hoje, que espécies exóticas, sem os predadores naturais, expandem-se rapidamente, dominando as espécies nativas. E, em muitos casos, transformam-se em invasores biológicos.

O domínio da paisagem, pelos colonizadores, começa pelo extermínio de nativos. Eles transportam vírus e bactérias, para as quais populações que estão sendo dominadas não têm resistências imunológicas, dizimando-as nos primeiros contatos com doenças exóticas. Depois, iniciam o que Alfred Crosby definiu de **imperialismo ecológico**, ou seja, eliminam a diferenciação e o endemismo que marcam os diferentes biomas. Criam técnicas para dominar a floresta, quando também introduzem a produção do açúcar, colocando animais exóticos domesticados – bois, cavalos, carneiros, bodes – para pisotear e devorar as matas, avançando sobre elas, sem derrubá-las, para não contrariar a lei, porém expandindo as fronteiras agrícolas. Essa técnica colonialista é utilizada até hoje no Brasil: implanta-se a pecuária e, quando não há mais floresta, utilizam-se as terras para qualquer fim. Para não ter que caçar e não ter que se adaptar a novos sabores, trazem as aves exóticas domesticadas (galinhas, patos, pombos) e os porcos, juntamente com insetos, utilizados para produção, como a cochonilha (pigmentos), abelhas africanas (mel) que infectaram as nativas para sempre e o bicho-da-seda. Começam o plantio do dendezeiro, do inhame, do gengibre, da canela, do cravo da Índia, da jaqueira, do abacateiro, da mangueira, do açafrão, das pimentas, do arroz, do trigo, além de plantas forrageiras africanas para alimentar o gado, como o capim colômbio. Apropriam-se das plantas domesticadas pelos índios: goiaba, caju, mamão, palmito, cacau, algodão, batata-doce, cará, pitanga. Apropriam-se do conhecimento e técnicas indígenas para a extração de madeira, produção de óleo de tartaruga, de peixe e de baleia, resinas, gomas, ceras, corantes, unguentos, bálsamos, xaropes, garrafadas e venenos. Essa prática colonialista persiste até hoje, com o plantio de grãos adaptados para a exportação e a coleta de produtos nativos, sem novos plantios. E isso é um dano permanente: áreas desflorestadas, quando são recuperadas, usam apenas plantas de valor comercial, mesmo que nativas, não conseguindo reproduzir o ecossistema que havia ali. Perde-se o conhecimento do uso medicinal das plantas. Do mesmo modo que trazem plantas já domesticadas de colônias africanas e asiáticas para o Brasil, os colonizadores levam para lá plantas domesticadas pelos índios. Por acharem difícil a coleta do cacau na Amazônia, onde era nativo, começam a transferência dele para o Maranhão e depois para a Bahia. Mas como monocultura.

A devastação das florestas é imensa no final do século 18, quando as plantas e os animais exóticos dominam, e o comércio da madeira é tão intenso como nos primeiros anos que sucederam o Descobrimento. Em 1797, a devastação é tal que a Rainha de Portugal ordena ao Governador da Capitania da Paraíba que adote as medidas

necessárias para deter a destruição da “minha floresta, da minha colônia”, numa Carta Régia, em que expõe a preocupação real com a defesa da fauna, das águas e dos solos. Estabelece, em 1799, o Regimento de Cortes de Madeiras.

Os colonizadores e saqueadores somente não conseguem dominar as saúvas.

Curiosamente, a Rainha de Portugal – D. Maria, a Louca – desembarca, com toda a corte, em 1808, no Brasil, elevando a colônia para Vice-Reino. D. João, que receberia o título de D. João VI, como rei, traz para o Vice-Reino os herbários e os jardins botânicos, tanto para organizar a identificação e a classificação de espécies botânicas e zoológicas brasileiras, quanto para obter o domínio de sementes e plantas estrangeiras de valor comercial. Dessa forma, nascem os jardins botânicos, destacando-se o do Rio de Janeiro, de 1811, com plantios de chá, especiarias e outras espécies de valor comercial; de Belém, de São Paulo, de Salvador, de Ouro Preto. Com a troca de sementes entre jardins botânicos brasileiros e estrangeiros, são obtidos os grãos de café que representarão um novo ciclo econômico e novas espécies de cana, como a caiana. E transferem-se também sementes, como das seringueiras, sendo que o látex e os produtos produzidos dele já despertam interesse comercial. Em 1809, D. João VI promete liberdade aos escravos que denunciem contrabandistas de madeira. Em 1817, para controlar a falta d’água para a Corte, proíbe o corte de árvores nas margens e entorno do rio da Carioca, no Rio de Janeiro. E José Bonifácio, como Intendente Geral das Minas e Metais do Reino, sugere o reflorestamento de todo o litoral brasileiro.

A diversidade biológica brasileira somente começará a ser conhecida, no século XIX, quando os irmãos Andrada, José Bonifácio e Martim Francisco, na luta pela independência do Brasil, escrevem sobre ela e sobre a geologia; e “brasileiros”, estudantes da Universidade de Coimbra, são aconselhados pelo botânico Domenico Vandelli – também professor de José Bonifácio – que aprendam com os índios, pois são eles que conhecem as plantas brasileiras e seus usos. E os naturalistas europeus – Langsdorff, Debret, Von Martius, Spix, Naterer, Bates, Saint-Hilaire – passam longas temporadas no Brasil, identificando e classificando a fauna e a flora. A diversidade e o uso medicinal delas empolgam os estrangeiros. Mas aos europeus, interessam as penas e peles de animais nativos e os beija-flores, mortos e empalhados, para adornar chapéus e roupas femininos. O combate a essa prática gera uma das primeiras leis ambientais, na Inglaterra, no século XIX.

Ao Império brasileiro, nos anos posteriores da Independência, interessa a proteção da madeira, o único combustível da época, delegando aos juízes de paz das províncias poderes de fiscalização das matas (1827) e proibindo que se derrubem florestas em terras recém descobertas (1850). Esta última ignorada totalmente, para permitir a implantação de novas monoculturas, que atrairão imigrantes de toda Europa e do Japão. Interessa também proteger a água, que tanto abastece os humanos, os animais e as lavouras, quanto é fonte de energia (hidráulica), transformada em força mecânica que movimenta máquinas. E, na falta dela, em 1867, quando as culturas de algodão, cana e café dominam a paisagem fluminense, substituindo a mata atlântica, D. Pedro II resolve

reflorestar a capital brasileira, para proteger os mananciais, dando origem ao que se transformaria no Parque Nacional da Tijuca (1961). Mesmo que as florestas brasileiras fossem devastadas desde o Descobrimento, a primeira madeireira legal somente foi criada em 1872, pouco antes de se encerrar o ciclo econômico do pau-brasil (1875).

Alguns autores afirmam que D. Pedro II iniciou o reflorestamento do Rio de Janeiro, influenciado pela Teoria do Dessecamento, bastante discutida nos séculos XVII e XVIII, que indicava que a destruição de florestas nativas reduzia a umidade e as chuvas, produzindo desertos. Homem ligado às Ciências e às Artes, D. Pedro II, tinha conhecimento de relatórios do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, da Imperial Academia de Medicina e do Imperial Instituto Fluminense de Agricultura, entre outros, criados por sua ordem, que alertavam para o aumento das doenças tropicais, a destruição do solo, a concentração de renda e a devastação, originados pelo extermínio das matas. Não se sabe se esses relatórios foram influenciados pelas novas teorias que começavam a surgir, dando uma nova compreensão do meio ambiente: *A origem das espécies*, do inglês Charles Darwin em 1859; *Evidência sobre o lugar do homem na natureza*, tratando da interdependência dos seres vivos, do também inglês Thomas Huxley, em 1863; e *O Homem e a Natureza: ou Geografia Física Modificada pela Ação do Homem*, do norte-americano George Perkin Marsh, em 1864, sugerindo que os recursos naturais podiam não ser infinitos como se acreditava até então. Segundo ele, antigas civilizações desapareceram por não contar mais com os recursos naturais necessários à vida humana. E isso poderia se repetir com as gerações modernas. O livro de Marsh fez com que se criasse o primeiro parque do mundo, o Yellowstone National Park (1872), nos Estados Unidos. Sabe-se que o engenheiro negro André Rebouças sugeriu, em 1876, influenciado por Marsh, a criação de parques nacionais na Ilha do Bananal (TO) e em Sete Quedas (PR). E, principalmente, se D. Pedro II inteirou-se do conceito de ecologia do zoólogo alemão Haeckel (1866), desenvolvido pelo botânico dinamarquês Eugene Warming, que viveu em Lagoa Santa, Minas Gerais, entre 1863 e 1866. O único acordo ambiental internacional, assinado pelo Brasil, no Império, que se conhece é o Convênio de Egredes, celebrado em Paris (França), em 1.895, para a preservação das garças.

2.2 – Da estética à industrialização

A República chega ao Brasil em 1889, sendo marcada por diferentes ciclos econômicos e duas ditaduras, a do Estado Novo (1937-1945) e a Militar (1964-1985). É uma grande transformação social. Mas, inicialmente, isso não significa um novo olhar sobre o meio ambiente. A primeira constituição republicana, promulgada em 1891, ignora totalmente o tema. Os estrangeiros estão, nessa época, explorando intensamente as jazidas e as matas brasileiras. O único compromisso ambiental é a assinatura de uma convenção internacional de proteção às aves úteis à agricultura, em 1902. Por uma questão estratégica, tanto de segurança quanto de soberania, o marechal Hermes da Fonseca cria uma reserva florestal no Acre (Decreto nº 8.843/1911), que é um território recém anexado ao Brasil (1.903), porém que não sairá do papel.

O presidente Epitácio Pessoa declara o pau-brasil oficialmente extinto em 1.920. A declaração coincide com um período que revelará uma nova geração no Brasil, influenciada pelas mudanças da I Guerra Mundial, que busca uma nova estética e um novo saber técnico-científico. Há uma tensão para a construção de uma identidade nacional, enaltecendo os bens naturais, com grande transformação dos espaços urbanos e a vontade de se romper com o passado rural-colonialista para se emergir como uma sociedade urbano-industrial. Os velhos e os novos valores entram em choque, como no episódio da Revolta da Vacina (1.905). Daniel Pécaud vê uma grande transformação nas elites, que têm que renunciar ao antigo estilo de vida e reconhecer a necessidade de uma profissionalização, provocada pela inflação de diplomas conferidos com as diversas faculdades recém-criadas. A elite começa a ser seduzida pelos empregos públicos. A natureza e as características multiétnica, multicultural e multissocial do Brasil começam a ser reveladas. Mas a natureza confunde-se com estética, surgindo na música, nas artes, nos debates intelectuais. Tentando explicar esse momento, Oswald de Andrade lança manifestos da antropofagia metafórica, nos quais concluiu que o Brasil consome, digere e absorve as influências externas, ruminando-as e cuspiendo-as com novos formatos, novas substâncias e irremediavelmente abasileiradas. É o Moderno e o Modernismo, no qual, como os colonialistas, conclui-se que no Brasil só não há remédio para as saúvas.

O Estado é pressionado a aprovar um Código Florestal, como já o possuíam outros países americanos. O Horto Florestal do Rio de Janeiro, criado em 1911, quando foi separado do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, para produzir e distribuir mudas de espécies florestais e frutíferas, é transformado em uma seção especial do Ministério da Agricultura, sendo renomeado de Serviço Florestal (1.921). Sem orçamento, sem uma política florestal, continua produzindo e distribuindo mudas, além de desenvolver uma tímida proteção às áreas de mananciais fluminenses. Somente com a Constituição de 1934, começará a estruturação governamental voltada à área ambiental, marcando uma longa influência de Getúlio Vargas na vida nacional. Como chefe de um governo provisório (1930-1934), presidente eleito constitucionalmente pelo Congresso (1934-1937) e ditador (1.937-1945), o gaúcho Vargas comandará um plano desenvolvimentista que criará as estruturas burocráticas da República.

A Constituição de 1934 separa das propriedades, para efeitos de exploração e de aproveitamento, as riquezas do subsolo e as quedas d'água. A legislação sobre riquezas do subsolo, da mineração, das águas, da energia elétrica, da metalurgia, das florestas, da caça e da pesca passa a ser uma atribuição da União, bem como a exploração delas. A proteção das belezas naturais e dos monumentos de valor histórico ou artístico, misturando-se patrimônio histórico-cultural com patrimônio natural, também se torna uma atribuição da União. Para organizar as novas atribuições do Estado, são editados o Código Florestal (Decreto nº 23.793) e o Código das Águas (Decreto nº 24.643), ambos de 10 de julho de 1934. Os mananciais ganham proteção especial, impondo-se restrições ao desmatamento nessas áreas. As florestas são classificadas em quatro categorias. A *floresta protetora* era aquela que ajudava a conter a erosão dos solos e fixar dunas, proteger belezas naturais e abrigar espécies raras da fauna nativa. A *floresta*

remanescente era a de matas nativas, com belezas naturais e fauna. A *floresta modelo* destinava-se à iniciativa privada, como propósitos econômicos. E a *floresta de rendimento* era aquela que não se enquadrava nas classificações anteriores. O Serviço Florestal continua subordinado ao Ministério da Agricultura, mas compoendo, a partir de 1938, a estrutura da Seção de Irrigação, Reflorestamento e Colonização. Passa a ser responsável pela classificação das florestas, bem como a conservação e a fiscalização delas, além de organizar a silvicultura e os parques nacionais e as reservas florestais. Implanta-se um Departamento de Recursos Naturais, também no Ministério da Agricultura. O governo Getúlio Vargas não tinha preocupações ambientais. Queria a madeira como combustível e projetos de reflorestamento para impulsionar a indústria, regulando o mercado nacional. A proteção às belezas naturais movimentava as discussões da I Conferência Brasileira para a Proteção da Natureza, realizada no Rio de Janeiro, então, a capital do Brasil, em 1934.

O pensamento dominante é de que a natureza existe para servir ao homem.

Uma nova Constituição é promulgada em 1937, iniciando a ditadura de Getúlio Vargas, que continua criando as estruturas do Estado republicano. Por ela, com a presença de intelectuais, nasce a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em 1937, transformada no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 1964, com a atribuição de proteger bens arqueológicos, históricos e naturais. Mesmo impondo a repressão, a tortura e a censura, Getúlio Vargas ouve a vontade popular e as elites artísticas e intelectuais, criando o Parque Nacional de Itatiaia (1937), o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (1939) e o Parque Nacional de Foz do Iguaçu (1939). Este último é resultado de uma campanha pessoal do aviador Alberto Santos Dumont, impressionado com a beleza das cataratas, ao realizar um pouso no local. Para conservar as nascentes dos vales das serras do Araripe e do Apodi, no Ceará, cria a Floresta Nacional de Araripe-Apodi (Decreto 9.226, de dois de maio de 1946), classificando-a de *floresta de rendimento*. Ao mesmo tempo, também vinculado ao Ministério da Agricultura, cria o Instituto Nacional do Pinho (Decreto-lei 3.124, de 19 de março de 1941), atendendo diretamente o interesse da indústria madeireira do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo, que mirava os bosques de araucária (*Araucaria angustifolia*). Era a permissão oficial para que os bosques de araucária desaparecessem da paisagem brasileira, com a introdução de espécies exóticas de rápido crescimento, sobretudo o *Pinus Elliottii* e algumas espécies de *Eucalyptus*. Ainda em 28 de outubro de 1942, o governo regulamenta o Instituto Nacional do Mate (INM), criado em 1939, que atendia diretamente os interesses da indústria da erva-mate (*Illex paraguayensis*). Ambos os institutos, estavam vinculados ao Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio.

Aqui, vale um parêntese para que se ressalte o sentimento de pertencimento que os brasileiros têm em relação ao patrimônio natural, desde quando não havia o pensamento ambiental de hoje. As campanhas para a proteção da natureza, como se dizia naquela época, eram intensas e envolviam setores diferentes da sociedade. Sem a concepção que

se tem atualmente, várias associações eram formadas para defender a natureza. Uma delas é a Associação de Defesa do Meio Ambiente, de estudantes da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, em São Paulo, em 1940, sem status legal, que tinha como principal bandeira a proteção do Pontal do Paranapanema, em São Paulo, onde uma floresta significativa, habitada por onças pintadas e micos-leões da cara preta, era alvo de grileiros. Curiosamente, essa Associação tinha, como um dos seus membros, Paulo Nogueira Neto, que seria o primeiro ministro da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), na criação desta em 1973. E o Pontal do Paranapanema se transformaria numa das regiões de maior atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), que nasceria com o despejo da população que ocupava a área em que foi instalada a Hidrelétrica de Itaipu. A Associação de Defesa do Meio Ambiente, segundo Paulo Nogueira Neto, escondia, de fato, outra luta: “nossa preocupação era derrubar o Getúlio”. Somente em 1958, no Rio de Janeiro, será criada uma associação ambiental legalmente constituída, a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), que reuniu engenheiros agrícolas, preocupados com a conservação do solo comprometido por processos erosivos decorrentes da ação do homem.

Os conselhos, legalmente constituídos, integrados às organizações das instituições, entram na vida política da República com Getúlio. Mas, naquele tempo, existiam para defender o interesse restrito de setores fortes da economia. O Instituto Nacional do Pinho era dirigido por uma Junta Deliberativa, composta por oito representantes da classe empresarial (produtores, empresários, industriais), além de representantes dos governos do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo. Essa composição permitia que a classe empresarial vencesse sempre.

O setor madeireiro sulista queria regular o preço da madeira e transformá-la no principal produto de exportação do Brasil. Ainda se fazia a derrubada das árvores nativas como na época do Descobrimento: com machados, ou com machado e serra traçadora manual. Depois do abate, os troncos da araucária eram seccionados em toras, com uma serra traçadora manual, sendo transportados para as madeireiras em carros de boi, caminhões ou tratores, conforme relatórios da época. E mantinha a mesma técnica predatória dos primeiros exploradores: instalavam-se numa área, esgotando-a totalmente, transferindo-se para outra e deixando para trás graves danos ambientais e sociais. Os empresários queriam lucro, mas ele só viria com uma produção maior. As árvores brasileiras têm um crescimento lento, exigem duas ou três décadas para a entrada no mercado. A solução seria buscar espécies exóticas de rápido crescimento, fazendo a adaptação das sementes e experimentando sistemas de plantio que possibilitassem cortes anuais. Por isso, em 1949, a Junta Deliberativa do Instituto Nacional do Pinho determinou que metade do orçamento do Instituto fosse utilizada para a implantação, num período de cinco anos, de oito estações experimentais, que seriam denominadas *parques florestais*, em São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e uma em Minas Gerais. Nelas, foram plantadas mais 14 milhões de mudas de araucária, num período de mais de três décadas, além de algumas dezenas de milhões de mudas de *Pinus elliotti* e outros

milhões de várias espécies de *Eucalyptus*. Essas estações experimentais foram transformadas, em 25 de outubro de 1968, com a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), nas florestas nacionais de Açungui (PR), Caçador (SC), Canela (RS), Capão Bonito (SP), Chapecó (SC), Irati (PR), Passa Quatro (MG), Passo Fundo (RS) e São Francisco de Paula (RS).

A Constituição de 1946 reconduz o Brasil à democracia. Mas continua a desconsiderar a questão ambiental. Traz, porém, uma novidade: a desapropriação por interesse social. Esse artigo seria regulamentado em 1962, considerando como de interesse social a proteção do solo e a preservação dos cursos d'água, áreas de mananciais e reservas florestais. O Instituto Nacional do Pinho está, nessa época, buscando uma articulação política e técnica com agências florestais internacionais. Para obter os resultados que esperava, a indústria da madeira carecia de pesquisas científicas e de treinamento técnico especializado. Algumas ações nesse sentido estavam sendo feitas, como a implantação de uma Escola de Classificação e Medição de Madeira, em Joinville, no estado de Santa Catarina; treinamento técnico em parceria com institutos de pesquisa, participação em conferências internacionais. O Brasil é sede da Conferência Latino-americana sobre Florestas e Produtos Florestais, em 1948, realizada em Teresópolis, no estado do Rio de Janeiro. Nesse encontro, é lançado o Anuário Brasileiro de Economia Florestal (ABEF), para registrar as ações do Instituto e informar sobre as pesquisas florestais que estavam em curso no mundo. Articula o I Congresso Florestal Brasileiro, em Curitiba, em 1953, que com novo nome acontece até hoje.

Setenta e nove por cento da energia brasileira tem como origem a madeira, quando Getúlio volta ao poder em 1951. A Petrobras, depois de uma grande campanha nacional – O Petróleo é Nosso – é criada em 1953. Entre os acordos assinados entre o Brasil e os Estados Unidos, durante II Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) colabora com a indústria madeireira. O organismo da Organização das Nações Unidas (ONU) aconselha que se abandonem as florestas do sul e sudeste, nas quais a madeira de valor comercial estava esgotada, e comecem a fazer o abate na Amazônia, com capacitação para a implantação de corte e serrarias mecanizadas. Reconhecem que não há uma tradição madeireira no Norte, mas extrativista, embora algumas espécies, como o pau-rosa (*Aniba rosaeodora*) mereçam proteção legal, sob o risco de desaparecer. Nos anos 50 do século XX, a produção do óleo essencial de pau-rosa, iniciada em 1920, usado como fixador de perfumes, inclusive pelo Chanel nº 5, tinha alcançado seu auge. Exportava-se mais de 400 toneladas anuais, o que exigia o corte raso de 20 mil árvores/ano. Como outras produções oriundas da floresta amazônica, essa não é uma atividade sustentável: abatem-se as melhores plantas, sem replantá-las ou sem dar tempo para a regeneração, o que obriga a derrubada de árvores de pequeno porte e perdendo-se futuras matrizes – as espécies de boa qualidade, destinadas à produção de sementes que permitem sua perpetuação.

A Amazônia já era um desafio para o Brasil nos anos 50 do século XX. Um imenso território florestal, com a maior bacia hidrográfica do mundo, baixa densidade demográfica e ciclos extrativistas, que o Poder Público não soube potencializar. Getúlio tinha tentado uma migração forçada, em 1943, com o alistamento compulsório de nordestinos que enfrentavam uma grande seca. Recebendo 100 dólares por trabalhador entregue na Amazônia, pretendia levar 100 mil homens que extrairiam látex para ajudar a indústria bélica norte-americana. Era a **Batalha da Borracha**, fazendo os **soldados da borracha** trabalhar sob vigilância militar. Abandonados no final da guerra, os sobreviventes das doenças tropicais (malária, febre amarela e hepatite) e dos ataques de animais silvestres voltaram mais pobres para as terras nordestinas, dominadas pelos **coronéis** – os latifundiários, que mantêm os trabalhadores rurais numa semi-escravidão.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) ajuda a consolidar a idéia de que a madeira é o principal produto da floresta, seja a mata atlântica esgotada ou a amazônica. Uma visão que não considera saberes locais (conhecimento tradicional), tradições e a história regional. Não fazia muito tempo, Manaus e Belém, respectivamente capitais do Amazonas e de Belém, tinham experimentado o apogeu do que se denomina Primeiro Ciclo da Borracha (1879-1912). As indústrias européias e norte-americanas precisavam do látex, cuja extração e tratamento os povos da floresta dominavam desde sempre. A extração do látex permitiu, no Primeiro Ciclo, que essas capitais do Norte tivessem grandes planos de urbanização, com prédios luxuosos, água encanada, luz elétrica e bondes. E uma renda *per capita* duas vezes superior das regiões cafeeiras de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Como no início da colonização, coletava-se mas não se plantava. Alguns produtos industrializados, desenvolvidos no apogeu da borracha, como a galocha, passaram para o domínio de outros países. Os ingleses, que negociavam o látex nos mercados internacionais, pagando em libra esterlina por ele no Brasil, apropriaram-se dessa criação industrial brasileira (a galocha). Os mesmo ingleses trocavam sementes de seringueiras, recolhidas pelas crianças da floresta, por latas de leite condensado. Era um crime de biopirataria: as sementes estavam sendo adaptadas na Malásia, no Ceilão e em países da África. Logo, o látex brasileiro, que representava 40% das exportações nacionais, seria substituído pelo látex da Malásia no mercado internacional.

Houve algumas tentativas, com incentivos fiscais, para a implantação de projetos estrangeiros na Amazônia. Ignorando os saberes locais, o norte-americano Henry Ford, pioneiro da indústria automobilística, resolveu cultivar seringais na Amazônia, construindo as cidades de Fordlândia (1927) e de Belterra (1934). Esqueceu que a floresta não é uma monocultura, havendo um equilíbrio e uma proteção natural para as plantas. A monocultura de Ford sucumbiu atacada pelo fungo *Microcyclus ulei*. A monocultura, principalmente de grãos para a exportação, passaria a dominar a paisagem brasileira, exigindo insumos químicos e causando danos irreversíveis para os solos e cursos d'água, além de promover o êxodo rural. Nenhuma política eficiente foi desenvolvida, até hoje, para manter a floresta em pé. Os povos das florestas voltaram ao esquecimento. Os nordestinos, arregimentados para o trabalho, sem renda com o fim do

ciclo da borracha, ocuparam as periferias de Manaus e Belém, construindo favelas, que se tornariam conhecidas como *ciudades flutuantes*.

Os ciclos da borracha levaram, para a Amazônia, migrantes nordestinos, castigados por longas secas, em atendimento ao mercado internacional. Seriam necessárias mais do que três décadas e a luta pela redemocratização brasileira para que os extrativistas ganhassem voz. Os extrativistas organizaram-se para resistir aos planos de colonização da Ditadura Militar e lutar contra burocratas que não observavam a dinâmica das florestas, limitando as populações tradicionais em quadrados e retângulos, quando demarcavam áreas protegidas, sem compreender que as árvores traçam seu próprio desenho. Os extrativistas começaram a realizar, a partir de 1976, os *empates* – cordões humanos, com as mãos dadas, cercando as áreas que seriam desmatadas, impedindo o trabalho; ou cercando os desmatadores até conseguir que o encarregado assinasse um termo comprometendo-se a paralisar as atividades. Queriam impedir os desmatamentos de terras que aprenderam a manejar, de onde extraíam frutos, seivas, óleos, ceras, mas queriam também que o saber que acumularam em gerações sucessivas fosse reconhecido. O conhecimento tradicional (o saber) lhes dava o direito de permanecer na terra. Os *empates* resultaram na morte de Wilson de Souza Pinheiro, em 1978, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasiléia, no Acre. E na morte de Francisco Mendes, o Chico Mendes, em 1988, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri, no Acre, logo após a promulgação da Constituição Federal, que consagrou o meio ambiente como um direito de todos.

A luta dessas populações fez com que se consagrasse o conceito das reservas extrativistas, áreas públicas protegidas, nas quais é permitida a permanência das populações tradicionais e a exploração extrativista, feita por um contrato de concessão. Um conceito elaborado pelos extrativistas, que teve o apoio da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), criada pelos militares em 18 de janeiro de 1967, pela Lei nº 5.227, vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio. E cujas decisões emanavam do Conselho Nacional da Borracha, apoiado por uma Comissão Consultiva – um conselho político -, integrado por produtores de borrachas nativas (extrativistas), minoria frente aos representantes das indústrias de borrachas sintéticas, de pneus e de beneficiamento primário da borracha vegetal. Desse movimento surgiu ainda Marina Silva, ex-ministra do Meio Ambiente (2003-2007), nascida nos seringais do Acre, que trocou sementes de seringueiras por latas de leite condensado, permaneceu analfabeta até os 16 anos, e se tornaria uma das principais vozes do movimento ambientalista. Deixou o Governo quando acreditou que a única contribuição que poderia dar ao meio ambiente, naquele momento, era o pedido de exoneração, criando, à sua saída, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que passaria a ser responsável pela gestão das unidades de conservação federais e as zonas de amortecimento delas, além de 15 centros especializados. Marina Silva é um símbolo da luta ambiental e referência mundial desse tema – ela, como centenas de outros brasileiros, foi contaminada pelo mercúrio – um metal pesado -, lançado nas águas dos

rios, usadas para o abastecimento humano, pelos garimpeiros. O mercúrio degenera o fígado e o sistema neurológico, causando cegueira e morte, entre outros.

Getúlio Vargas estabelece a categoria geopolítica da *Amazônia Legal* (Decreto-lei nº 1.806, de 1951), expandindo, nesse conceito utilizado até hoje, as fronteiras amazônicas, que passaram a incorporar áreas do Maranhão, Mato Grosso e Goiás (a partir de 1988, com a divisão do estado, também do Tocantins). Com isso, expandiu a área de exploração madeireira, que devastou o norte de Mato Grosso em poucos anos. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o governo Getúlio Vargas, através do Ministério da Agricultura, assinam acordo para a realização de estudos e de inventários florestais, cujos resultados subsidiariam o desenvolvimento da indústria madeira e da exploração mineral na Amazônia Legal. Por esse acordo, entre 1953 e 1961, os norte-americanos têm livre acesso à Amazônia Legal, tanto para realizar estudos que permitam conhecer a dinâmica da floresta brasileira quanto para introduzir e estudar o comportamento de espécies exóticas. Ao final do acordo, sugerem uma organização burocrática para gerenciar as florestas e os recursos naturais brasileiras e a criação de áreas protegidas, como a Floresta Nacional de Caixuanã, no estado do Pará, que se concretiza em 26 de novembro de 1961, pelo Decreto nº 239, com a classificação de *reserva florestal*. Os relatórios técnicos da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) subsidiarão a Ditadura Militar, que avançará sobre a Amazônia. Os militares consideravam que a ocupação desse território – Integrar para não Entregar – era uma questão estratégica de segurança e soberania nacional.

É importante ressaltar, embora não seja o foco do trabalho, mas de importância para a compreensão do pensamento ambiental que se formará a partir dos anos 70 do século XX, que muitas políticas iniciadas no governo Getúlio Vargas, principalmente voltadas à Amazônia, vão se realizar no Regime Militar. Em 1946, Getúlio inicia a exploração de manganês na Serra do Navio, no Amapá, transportado por uma ferrovia que será inaugurada por Juscelino Kubitschek de Oliveira. O Projeto Grande Carajás surge em 1942 para a exploração do que é considerada a área mineral mais rica do planeta, sendo implantado entre 1979 e 1986. Com o nome de Programa Grande Carajás (PGC), ele foi regulamentado pelo Decreto-lei nº 1.813, de 24 de novembro de 1950. O Projeto Jari, do norte-americano Daniel Keith Ludwig, em 1967, utilizando dados de estudos realizados por Getúlio para o plantio de eucalipto para a produção de celulose no Pará. E, nessa época, já se verifica a existência de centenas de garimpos em atividade ilegal na região.

O governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961) também não tem preocupações ambientais. Ele abrirá o país para capitais e tecnologias estrangeiros, estimulando a indústria automobilística e construindo Brasília – a interiorização da capital brasileira já estava esboçada na Constituição de 1946. No governo JK, a atividade industrial cresce 80%, colocando 45% da população brasileira nas cidades. Uma grande virada: Getúlio até então pensava no Brasil como o *celeiro do mundo*. A construção de Brasília se faz sem nenhum estudo de impacto ambiental – que não

existia naquela época -, mesmo havendo uma compreensão de que do Planalto Central escoam águas importantes para as bacias dos rios Amazonas, Tocantins, Parnaíba, São Francisco, Paraná. As estruturas de concreto de Brasília mostram que o homem não precisa respeitar a natureza e quer deixar sua marca no mundo. O enchimento do lago Paranoá, para vencer o clima seco do cerrado, demonstra que o homem acredita que pode domesticar a natureza. Uma grande inflação recebe o presidente Jânio Quadros (1961), que renuncia sete meses após tomar posse. Mas tem tempo para declarar o pau-brasil a “árvore símbolo nacional” e o ipê amarelo (*Tabeluia crysotricha*) a “flor símbolo nacional”. Essa decisão fará com que se busquem sementes de pau-brasil para reincorporá-lo à paisagem nacional, o que começará a ser feito na década seguinte por pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco. E de criar os parques nacionais das Emas (GO), Chapada dos Veadeiros (GO), Caparaó (MG/ES), Sete Cidades (PI), Monte Pascoal (BA), São Joaquim (SC), Tijuca (RJ), Brasília (DF) e Sete Quedas (PR), que desapareceria sob as águas da Hidrelétrica de Itaipu. Não havia preocupações científicas, ou de conservação, apenas buscavam-se áreas de lazer para a população que se instalava na nova Capital brasileira e a proteção de belezas naturais.

O pensamento predominante ainda é o de que a natureza existe apenas para servir o homem. E o concreto é a marca humana que transforma a natureza.

Com o poder limitado, o governo de João Goulart (1961-1964) não tem tempo de desenvolver as “reformas de base”. Mas vive um interessante episódio, que representa o interesse dos países europeus que estão perdendo suas colônias, em lutas pela independência em todos os continentes: a Guerra da Lagosta, entre 1961 e 1963. A França tinha perdido as colônias africanas, onde explorava e dominava a pesca. Seus armadores voltaram seu interesse para a pesca no Brasil. O país tinha iniciado, ainda com Getúlio Vargas, o desenvolvimento da indústria pesqueira. A lagosta, abundante no litoral nordestino, *puxava* esse setor, com um salto anual de 40 toneladas para 1.778 toneladas de caudas congeladas para a exportação. Desde 1942, durante a II Guerra Mundial, os pescadores artesanais tinham um papel de “guardiões da costa”, denunciando a presença de barcos e navios estrangeiros no litoral brasileiro, que eram muitos naquele momento. E foram eles que denunciaram a presença dos navios-frigoríficos franceses, com viveiros para manter a lagosta viva (como era gosto dos franceses). Abriu-se um conflito diplomático e militar entre a França e o Brasil, que seria concluído com um acordo diplomático. Embora representasse uma defesa do setor industrial pesqueiro, a Guerra da Lagosta estimulou que João Goulart, com Celso Furtado e Darcy Ribeiro, buscasse beneficiar os pescadores artesanais – conforme buscava beneficiar outros setores de baixa renda, dentro de uma política de geração de empregos – com a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), pela Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962. Essa autarquia, vinculada ao Ministério da Agricultura, deveria não só elaborar um Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (PNDP), como “assistir aos pescadores na solução de seus problemas econômicosociais”.

Um golpe militar, em 31 de março de 1964, leva o Brasil para a Ditadura Militar. Centralizando o poder no Executivo e aumentando o poder militar, o período de 1964 a 1985 modificará profundamente o país, atingindo todos os setores da vida nacional.

2.3 – Vítimas ambientais do desenvolvimento

As vítimas ambientais dos países pobres nunca sensibilizaram os países ricos, que exploram os recursos naturais delas intensamente, para manter um sistema econômico de enriquecimento e desenvolvimento de novos conhecimentos e novas tecnologias, ignorando saberes e tradições locais para implantar o seu modelo ideológico. Usam a mesma metodologia colonialista que ocupou – e devastou - o Brasil, mesmo que sofisticuem sua aplicação, principalmente com a corrupção e a retirada de lucros por empresas multinacionais. A exclusão social perversa resultante desse modelo de domínio nos países pobres também não impressionava – era problema dos países explorados. O mundo assistia a um novo tipo de colonialismo, no qual os países ricos que perdiam as colônias por guerras de independência voltavam seu interesse para os países pobres, para onde canalizavam recursos financeiros dentro de um desenvolvimento arquitetado pelos organismos internacionais. Salários baixos, condições inadequadas de trabalho e um grande impacto ambiental, com reflexos sociais, faziam parte desse modelo. A fome e a contaminação resultantes da exploração dos países ricos nos países pobres nunca impressionaram. As vítimas ambientais do uso intensivo dos recursos naturais de países pobres por países ricos eram compreendidas como parte de um modelo ideológico. Mas quando 1.600 pessoas, em 1952, vítimas do ar poluído pelas indústrias de Londres, na Inglaterra, morreram foi um choque mundial. O país colonialista, responsável pela morte de milhares de pessoas pelo mundo, não queria que seus cidadãos tivessem o mesmo destino de seus colonizados. E aprovou a Lei do Ar Puro (1956). Outras 900 pessoas morreram, a partir de 1956 até 1959, e outras 2.955 foram contaminadas, na baía de Minamata, no Japão. Os japoneses, símbolos do desenvolvimento pós II Guerra Mundial, alimentavam-se com peixes contaminados pelos metais pesados descartados em processos industriais e despejados nas águas de Minamata. O governo japonês somente reconheceria a contaminação em 1968.

A descoberta de vítimas ambientais em países ricos cria um sentimento contraditório: o de que há cidadãos de primeira e de segunda classe no mundo. O poder de exploração dos países colonizadores, que perderam as colônias, é forte, despertando um sentimento de que todos os debates que surgem, a partir das vítimas ambientais dos países ricos, é só um interesse dos colonizadores de manter os países pobres em seu estágio atual de pobreza, para que possam continuar explorando-os. E esse é um pensamento que tanto se dissemina pela direita quanto pela esquerda. Há *o mesmo sentimento comum*, embora as propostas de desenvolvimento e de política sejam radicalmente opostas. Daniel Cohn-Benedit, um dos líderes das manifestações estudantis de maio de 1968, na França, que se tornou um importante ambientalista, acredita que havia sinais de uma crise civilizatória, que ainda está em curso, na qual todos manifestavam o desejo de

viver melhor. Mas o curioso é que, naquele momento, tanto a esquerda quanto a direita buscavam implantar seus modelos de desenvolvimento e de política pela força das armas, reproduzindo os colonizadores contra os quais queriam se insurgir. Essa posição, com foco nos conhecimentos ambientais que temos hoje, merece ser estudada separadamente, não nessa monografia que é sobre conselhos políticos.

Assim, o Regime Militar se instala no Brasil num momento em que o debate ambiental começa no mundo: o homem faz parte da natureza, mas a ação dele (do homem) está colocando em risco o planeta. Havia, acima de tudo, a vontade de transformar o Brasil numa grande potência. Pesados investimentos, com capitais estrangeiros, são feitos em infraestrutura (rodovias, ferrovias, telecomunicações, portos, usinas hidrelétricas, usinas nucleares), na indústria de base (mineração e siderurgia), de transformação (papel, cimento, alumínio, produtos químicos, fertilizantes), de equipamentos (geradores, sistemas de telefonia, máquinas, motores, turbinas) e de bens duráveis (veículos e eletrodomésticos) e na agroindústria (grãos, carnes, laticínios). Esse ciclo leva para a clandestinidade, pela força, tortura e censura, todas as discussões que se faziam nos espaços públicos. Há uma guerra contra os grupos políticos armados, mas ao mesmo tempo há uma organização de vítimas sociais e políticas, voltados a recuperar a democracia e a resgatar direitos políticos e sociais, incluindo-se a questão ambiental. Essa nova organização da sociedade civil se faz sob a influência dos debates internacionais, com os novos conhecimentos que surgem, e com o apoio da Igreja da Teologia da Libertação, das associações profissionais, dos sindicatos. Os excluídos, tanto políticos quanto sociais, numa dinâmica social importante, a partir dos anos 70 do século XX, ganham voz no Movimento da Anistia, das Diretas Já, dos Atingidos por Barragens (MAB) e dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), entre outros.

É difícil acompanhar e decifrar tudo o que o período do Regime Militar contém, mesmo porque ainda não há estudos suficientes para entendê-lo e muitos documentos permanecem sob sigilo. Sabe-se que, mesmo com a legislação ambiental atual, provavelmente, por decisão política, as grandes obras se realizariam, com os mesmos impactos sociais e ambientais, com o argumento de que são importantes para o desenvolvimento do país e geram empregos. O meio ambiente ainda é visto como um entrave ao desenvolvimento. Com outro conceito, diferente do atual, o Regime Militar também cuidou da regulamentação concernente aos recursos naturais. Em 15 de setembro de 1965, pela Lei 4.771, o Regime Militar instituiu um novo Código Florestal, que está ainda em vigor. Por ele, as florestas permanecem como bens de interesse público (domínio público), com a renomeação das áreas protegidas, estabelecendo-se as Áreas de Preservação Permanente (APAs) e as reservas legais – a floresta que deve ser preservada nas propriedades rurais, indicando a proporção de desmatamento permitido nos diferentes biomas. Determina a obrigação da indústria da madeira de plantar novas áreas, proporcionais ao desmatamento que realiza, em locais em que “a exploração e o transporte sejam julgados econômicos”. Encerra o ciclo de exploração da araucária, bem como da caça e da pesca predatória. Proibi, ou limita, o corte de plantas raras, endêmicas ou ameaçadas de extinção. Reconhece as florestas indígenas como

patrimônio, sujeitando-as à preservação permanente. Obriga que os livros escolares passem a conter “textos de educação florestal”, a partir de dois anos da promulgação do Código Florestal, sob pena de serem recolhidos ou proibidos pelo Conselho Federal de Educação. Reconhece o poder de polícia (fiscal) dos agentes estatais que trabalham nas diferentes autarquias de florestas, pesca e caça.

O Governo Militar encontra as florestas do Sul e do Sudeste esgotadas, mas uma indústria que necessita de madeira. Instituiu uma linha de crédito especial, com incentivos fiscais, para a criação de florestas particulares plantadas, para o cultivo de espécies exóticas de rápido crescimento, principalmente o pinus e o eucalipto. E, extinguindo o Instituto Nacional do Pinho, mas incorporando patrimônio e pessoal dele, fundindo-o com o Departamento de Recursos Naturais, cria o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), em 28 de fevereiro de 1967, pelo Decreto-lei nº 289, vinculado ao Ministério da Agricultura. Regulamenta a profissão de engenheiro florestal (1967), cuja formação é moldada pela Associação das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), voltada ao serviço da indústria madeireira. Cria, na estrutura do novo Instituto, de caráter consultivo, uma Comissão de Política Federal, integrada pelos ministérios da Agricultura, da Indústria e do Comércio e do Planejamento, um representante das Forças Armadas, outro do Banco do Brasil e um outro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – as instituições que financiam as florestas plantadas -, que passará a elaborar as normas do setor florestal e madeireiro. É desse conselho político – que privilegia a vontade governamental e preserva créditos para a indústria – que virá a proibição da caça e a comercialização de animais silvestres, bem como peles e penas deles, em 1970. Virá também a proibição do abate da araucária, entre abril e junho, época da frutificação do pinheiro, em 1976. Disciplinará o uso do fogo sob forma de queima controlada em 1988. E instituirá o cadastro para pessoas físicas e jurídicas, em 1988, que utilizem, explorem, comercializem e industrializem espécimes da flora e fauna silvestres, bem como seus produtos e subprodutos.

O Regime Militar adota uma série de medidas em nome do interesse nacional. Ao constatar que precisa proteger a pesca, que se realiza até 12 milhas da costa, e os recursos naturais, principalmente o petróleo do pré-sal que se localizam em até 150 milhas, decreta um mar territorial de 200 milhas (Decreto-lei nº 1098, de 1970). Institui um Código de Caça, pela Lei nº 5.197, de três de janeiro de 1967, no qual se compromete a respeitar as peculiaridades regionais e permitir a destruição de animais silvestres prejudiciais à agricultura e à saúde pública, obrigando que caçadores e pescadores sejam licenciados. Como Getúlio, os militares querem uma solução para a Amazônia, mas pensam nela com os olhos do desenvolvimento do Sudeste e do Sul, com ocupação humana. Cria, para isso, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (1966), o Banco da Amazônia (1966) e a Superintendência para a Zona Franca de Manaus (1967). Com uma política de crédito e incentivos fiscais, tenta atrair investidores para a Amazônia e instalar um parque industrial. Para mapear os recursos naturais realiza o Projeto Radar da Amazônia (RADAM) e idealiza o Plano de

Integração Nacional (PIN), ambos em 1970, para criar uma malha rodoviária complementar aos principais eixos hidroviários. Busca levar nordestinos para lá, como já se fez anteriormente, com a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). E cria a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), pela Lei nº 5.227, de 18 de janeiro de 1967, vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio. Buscava uma política de produção e regulação de preços para a borracha, por meio de um Conselho Nacional da Borracha, formado pelos ministérios da Fazenda, da Agricultura, do Planejamento, do Interior, das Forças Armadas e das confederações da agricultura, comércio e indústria. E uma comissão consultiva de assessoramento ao Conselho, composta pelos produtores de borrachas nativas, produtores de borrachas de cultivo e fabricantes de borrachas sintéticas, pneus e beneficiamento.

Os graves problemas ambientais em todo o mundo estimulam os debates sobre desenvolvimento e meio ambiente. Os países membros das Nações Unidas, entre os quais se inclui o Brasil, são chamados para a Conferência Internacional da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), em 1968, na qual se comprometem a criar um programa para a utilização racional e a preservação dos recursos da biosfera. É o *Man and Biosphere* (MAB), que efetivamente se concretiza em 1970. A XXVI Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1971, propõe que todos os recursos naturais do planeta sejam colocados sob a gestão de um fundo internacional, o World Trust. O Clube de Roma divulga, em 1972, o relatório *Limites do Crescimento*, no qual conclui que o crescimento tem limites e que o desenvolvimento a qualquer custo está colocando em risco a sobrevivência humana. O Brasil não ficará longe das novas discussões.

2.4 – A institucionalização do meio ambiente

O primeiro grande encontro internacional que associa desenvolvimento e meio ambiente é a Conferência de Estocolmo, em 1972, convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU), a pedido da Suécia, para buscar uma resposta às vítimas ambientais dos países ricos. O sentimento de que os países ricos somente querem continuar explorando os países pobres, sem permitir que eles cresçam por sua própria conta, continua predominando. E o Brasil expressa, em pronunciamentos e cartazes, que quer o desenvolvimento das indústrias sujas, das quais espera receber dólares, para gerar empregos, sem nenhuma restrição para a instalação delas. Mesmo com essa opinião, é signatário da *Declaração Sobre o Ambiente Humano*, o documento final que condena, sob todas as formas, o colonialismo. Mesmo desconfiando da intenção dos países ricos, o Brasil é obrigado a implementar os mecanismos para trazer o meio ambiente para a estrutura do Estado. É assim que nasce a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), pelo Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, vinculada ao Ministério do Interior. Nesse momento, o foco da questão ambiental no Brasil é a poluição, que começa a ser prevenida e controlada por meio de órgãos estaduais.

Paulo Nogueira Neto é o primeiro ministro da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). Ele reconhece que a Secretaria não tinha poder prático nenhum, “nem de

multa”, nem pessoal (“deram-me cinco funcionários”). A Lei de Crimes Ambientais somente será instituída em 1998 – Lei nº 9.605, regulamentada pelo Decreto 3.179/1999, e alterada pelo Decreto 6.514/2008 -, tipificando os crimes ambientais e determinando as punições civil, administrativa e criminalmente. Tinha um inimigo declarado, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que detinha o controle dos parques e florestas. Conseguiu, em 1975, a aprovação do Decreto-lei 1.413, sobre o controle, prevenção e combate da poluição industrial. A partir da instituição da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, aprovou a criação de 26 estações ecológicas. Sem nenhum critério, como mostra a criação da Estação Ecológica de Uruçui Una. Paulo Nogueira Neto leu uma notícia no jornal **O Estado de S. Paulo** que a União estava devolvendo, para o estado do Piauí, algumas fazendas jesuítas, confiscadas pelo Marques de Pombal. Pediu 200 mil hectares ao governador. Ganhou 120 mil hectares, sem ter visto a área. Conforme depoimento de Paulo Nogueira Neto, ele tinha apenas duas exigências: ser uma área ecologicamente boa e não ser habitada por índios.

A Política Nacional do Meio Ambiente estabelece o Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE) como um instrumento de planejamento do desenvolvimento dos territórios. Institui a obrigatoriedade dos estudos de impacto ambiental. Cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), visando a integração dos órgãos gestores ambientais federais, estaduais e municipais. Cria o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), integrado por representantes governamentais e de diferentes setores técnico-científicos, incluindo trabalhadores. A primeira resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente somente será editada em 1986, regulando os empreendimentos potencialmente poluidores, que necessitam de licenciamento ambiental, com obrigatoriedade de apresentação de estudo de impacto ambiental. Esse conselho político causou estranheza, segundo Paulo Nogueira Neto, quando foi criado. É um parlamento ambiental de grande eficiência, aprovado durante um regime de exceção. O ministro do interior, Mário Andreazza, a quem a Secretaria Especial do Meio Ambiente era vinculada, quando percebeu que o governo era minoria na composição, achou que ali se concentraria um foco de problemas. Mas, durante toda a sua existência, esse fórum tem contribuído positivamente para a questão ambiental, obtendo consenso de diferentes segmentos afetados pela questão ambiental.

Paulo Nogueira Neto participa da elaboração do *Relatório Brundtland* (1986), divulgado em 1987 com o nome de *Nosso Futuro Comum*, que alerta para a necessidade da busca de soluções comuns para o desenvolvimento, evitando a degradação ambiental e social do planeta. A proposta do documento é uma mudança do comportamento individual e coletivo (social), transformador dos processos de produção e consumo, iniciando a elaboração do que se denominará de desenvolvimento sustentável. Esse documento, juntamente com toda a discussão que se faz sobre meio ambiente e a pressão da sociedade civil, será determinante para que um capítulo inteiro da Constituição Federal de 1988 seja dedicado ao meio ambiente, que passa a ser

reconhecido como um direito de todos os brasileiros. E para que a sociedade civil, na forma de conselhos, passe a integrar as gestões das unidades de conservação.

Não havia uma estrutura ambiental no Brasil, mas órgãos ligados ao fomento e à indústria. A primeira medida para a regulamentação do Capítulo VI da Constituição foi a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, em 22 de fevereiro de 1989, fundindo a Secretaria Especial de Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, a Superintendência da Pesca e a Superintendência da Borracha. As filosofias e culturas dos diferentes órgãos entraram em choque e, segundo Paulo Nogueira Neto, cada uma delas ficou competindo, dentro de uma estrutura de ministério. Com um grande patrimônio, montado pela indústria madeireira, e o domínio das florestas do Sul e do Sudeste, principalmente, e muitos servidores, os antigos servidores do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) mantinham a filosofia de que as áreas protegidas deveriam se manter fechadas às populações, plantando e comercializando espécies exóticas de rápido crescimento. Os engenheiros florestais, que recebiam 20% de gratificação por ter uma carreira especializada, passaram a dominar as divisões técnicas, influenciando para conservar o interesse da indústria madeireira. Todos os projetos de recuperação ambiental, mesmo em áreas protegidas, ainda eram feitos com eucalipto ou pinus, voltados à comercialização. A extinção da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) desestabilizou o setor pesqueiro e reforçou a estrutura dos centros especializados, que introduziram espécies exóticas que eliminaram espécies nativas de peixes, tanto em áreas protegidas quanto em áreas particulares. A extinção da Superintendência do Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA) representou uma diminuição do extrativismo, delegando-se, por concessão, a administração de áreas protegidas amazônicas para as populações tradicionais, por meio do Conselho das Populações Tradicionais (CPT).

Para o presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Rômulo Mello, as áreas protegidas, principalmente as florestas nacionais, eram administradas por *verdadeiros capatazes de fazenda, como se fossem propriedades particulares, nas quais prevaleciam os métodos e o pensamento dos agentes públicos nomeados para chefia-las*. Não havia critérios para a criação, a classificação e a gestão das unidades de conservação, prevalecendo a opinião do chefe da equipe técnica que conduzia os estudos e diagnósticos, que seriam transformados em portarias e/ou decretos definindo novos territórios protegidos. E o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis era impotente, ou omissivo, para conter os *capatazes de fazenda*, conforme reconhece o presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Por omissão, ou impotência, da Instituição, possibilitou-se que se criassem esquemas de corrupção, conflitos com a sociedade civil e o Poder Público local, o isolamento das áreas protegidas e estimulou-se a influência de políticos que tanto mantinham, ou substituíam chefias, como, em alguns casos, detinham o controle da gestão.

A reforma administrativa do governo Fernando Collor de Mello, em 1990, extingue vários órgãos públicos, possibilitando que novos servidores cheguem ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), redistribuídos por ato administrativo. Novas filosofias chegam com eles, que ficarão sujeitos às competições internas dos órgãos fundidos para a criação da Instituição, mas que trarão também novas discussões, que estão formando o pensamento ambiental brasileiro, para dentro de uma estrutura burocrática que está se consolidando. Observa-se diferentes níveis de conhecimento e diferentes ideologias, que a Instituição não consegue juntar para um objetivo comum. Pode-se dizer que, em alguns casos, as rivalidades foram até estimuladas, como meio de se manter determinados núcleos de poder e de se conseguir que chefias e servidores, longe do poder central, em Brasília, levassem informações contraditórias de como se desenvolviam os trabalhos nas pontas.

O presidente José Sarney articulou politicamente o Rio de Janeiro para sede da II Conferência Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, que passaria a ser conhecida por Rio 92 e seria realizada por Fernando Collor de Mello. O primeiro presidente eleito depois do Regime Militar teria que renunciar, alguns meses após a realização desse encontro, que acontece a cada 20 anos. A sociedade civil, reorganizada na luta pela redemocratização do país, atua fortemente na área ambiental às vésperas da Rio 92. E, pela primeira vez, uma conferência da Organização das Nações Unidas terá mais participantes da sociedade civil do que de agentes estatais. Muitas associações estão apoiando os trabalhos das unidades de conservação, nessa época, suprindo deficiências de recursos financeiros e de pessoal. Os compromissos e debates da Rio 92 vão servir de fundamento para a estruturação do gerenciamento dos recursos naturais, a partir daí. Inclusive com o entendimento de que a repartição dos lucros advindos da exploração deles deve ser devolvido às populações atingidas direta, ou indiretamente, por eles, por meio das compensações ambientais e dos passivos ambientais, contemplando ainda as unidades de conservação.

A II Conferência Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, a Rio 92, fortalece a idéia da criação do Ministério do Meio Ambiente, em 19 de dezembro de 1992, pela Lei nº 8.490, mantendo-se a estrutura do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. E é inimaginável que essa estrutura, com uma competição de filosofias e de poder, tenha reunido capacidades técnicas e ideológicas, que ouviram os setores afetados pela questão ambiental, para a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), um sistema legal que traz a sociedade civil para dentro das unidades de conservação, conforme está descrito na Constituição Federal, democratizando os processos de criação, classificação, regulação de usos e gestão delas. E mais do que isso, que esse capital humano acreditasse que as unidades de conservação, por meio da gestão participativa, pudessem se tornar fóruns de formação de consenso da vontade coletiva, através dos conselhos políticos, para a preservação e conservação do meio ambiente.

Como foi teorizado por Habermas, reconhecia-se, nos conselhos políticos, que integram a estrutura organizacional das unidades de conservação, um espaço para o avanço da democracia, numa perspectiva emancipatória, contemplando procedimentos participativos e pluralistas. Não consegui informações para confirmar se havia essa base teórica habermasiana para o avanço da democracia por meio dos conselhos políticos, com uma gestão participativa nas unidades de conservação, ou se ela nasceu de uma práxis de pessoas que compreendiam, à luz dos novos conhecimentos, da democracia que ressurgia no Brasil e da atuação nas áreas protegidas, que somente com o reconhecimento dos saberes e das tradições locais se pode desenvolver uma gestão, que legitima decisões por meio da participação de múltiplos atores sociais.

A Rio 92 marca, no Brasil, a elaboração de uma das legislações mais modernas da questão ambiental, permeada por conhecimento técnico-científico e com a ideologia de que o uso dos recursos naturais permite a diminuição das desigualdades sociais. A estrutura dos órgãos gestores ambientais se faz com a ideologia de que a sociedade civil é uma instância deliberativa e legitimadora do poder político, com a criação de esferas públicas nas quais os cidadãos exercem seus direitos. A construção dessa nova governança dos órgãos gestores ambientais acontece, portanto, dentro de uma ótica emancipatória, participativa e pluralista, na qual a sociedade civil e os atores estatais tanto buscam um consenso que atenda o interesse público coletivo quanto a legitimação da legislação.

Ao mesmo tempo, por quase uma década, em que aconteciam as discussões para a elaboração do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), ouvindo os setores afetados direta, ou indiretamente, pela questão ambiental, vão se delineando outros pensamentos para a institucionalização da estrutura da gestão dos recursos naturais e das unidades de conservação. É necessária a criação de uma carreira de Estado, congregando diferentes formações acadêmicas, com diferentes conhecimentos técnico-científicos e diferentes vivências e ideologias, agregando os que atuam nos órgãos gestores ambientais. É necessária a abertura de concursos públicos que tragam novos servidores, com a visão participativa e pluralista que se pretende para a gestão ambiental no Brasil. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais continua a acumular diferentes funções, algumas contraditórias entre si. A primeira experimentação que se faz nesse sentido é a criação da Agência Nacional de Águas, pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2.000, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, para implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, que se desenvolve a partir de comitês gestores de bacias hidrográficas, com ampla participação da sociedade civil. Depois da criação da carreira de Especialista em Meio Ambiente e de dois concursos públicos, cria-se o Serviço Florestal Brasileiro, com a Lei nº 11.284, em 2006, com um dos melhores orçamentos dos órgãos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente, que implementará a política específica do setor florestal. E, em 2007, por vontade da ministra Marina Silva, é criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que passa a ser responsável pela gestão das unidades de conservação federais e as zonas de amortecimento delas, além de 15 centros

especializados. Marina Silva começa a discussão da modelagem do novo Instituto, mas não tem tempo de concluir a estruturação dele.

3- Hoje como ontem

A silenciosa organização da sociedade na luta pela redemocratização do Brasil, a mobilização para que experiências populares fossem consagradas na promulgação da Constituição Federal em 1988 e a eleição do primeiro Presidente da República depois de 20 anos de Regime Militar davam uma sensação de que tudo seria possível pela participação popular. A realização da II Conferência Mundial para o Desenvolvimento e Meio Ambiente, a Rio 92, parecia ser a concretização desse pensamento. O Exército estava nas ruas, em junho de 1992, para garantir a segurança de 191 chefes estrangeiros, sem assustar a sociedade civil que comparecia maciçamente ao primeiro grande evento da Nova República, numa cidade perfumada com desinfetante e livre da população de rua. Ninguém se perguntava sobre o destino dos que antes perambulavam pela Cidade Maravilhosa: a limpeza étnica ficou esquecida dentro de uma reflexão do que era o Brasil, revendo-se a história brasileira sob a ótica do uso de seus recursos naturais e aprendendo-se que era possível conciliar desenvolvimento e meio ambiente, sem colocar em risco a sobrevivência humana e com mecanismos que permitiam a redução das desigualdades sociais. Vozes caladas por quase duas décadas voltavam a ser ouvidas, assim como novas lideranças, num novo discurso em que sobressaía o conceito do desenvolvimento sustentável. Uma nova utopia a ser perseguida e alcançada.

A regulamentação dos artigos constitucionais trouxe para dentro das instituições governamentais as pessoas afetadas direta, ou indiretamente, pelos temas concernentes aos direitos civis e ao meio ambiente. Definiam-se modelos de participação para que as demandas populares fossem transformadas em direitos. E experimentava-se a vida democrática, desconhecida por algumas gerações de brasileiros. A democracia representativa pareceu se fortalecer, quando jovens com faixas verdes e amarelas pintadas no rosto, denominados de Caras Pintadas, foram para as ruas pedir o impeachment de Fernando Collor de Mello. O clamor das ruas chegou ao Congresso, onde deputados federais e senadores atenderam a vontade de seus eleitores, aceitando que o presidente fosse investigado. O vice-presidente, Itamar Franco, assumiu o poder, na renúncia de Collor, e cumpriu a Constituição, realizando o plebiscito de 1993, que determinou o sistema político, num exercício da democracia direta. Acreditava-se que a democracia continuaria se expandindo, por meio da participação popular. E, para que experimentássemos a democracia participativa, forjando-se por meio dela cidadãos e cidadãs, consolidou-se a idéia dos conselhos políticos, de caráter consultivo ou deliberativo, integrando formalmente a organização dos órgãos governamentais.

Como se lê no diagnóstico **A democracia na América Latina – Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**, a democracia pressupõe uma certa forma de organizar o poder na sociedade. Na democracia, as relações de poder, entre o Estado e os cidadãos, os cidadãos entre si, e entre o Estado, as organizações e os cidadãos, devem estar ajustadas ao exercício dos direitos políticos, civis e sociais de maneira tal que a imposição de uma conduta (império do poder) não vulnere esses direitos. A essência de uma democracia é que o poder – público e privado – esteja organizado de modo que,

além de não vulnerar os direitos, possa ser um instrumento central para sua expansão. Preservar e conservar o meio ambiente poderia ajudar a moldar o futuro, mantendo-se culturas, tradições e história, com a implementação de novos modelos de desenvolvimento, no qual se criam mecanismos para reduzir desigualdades sociais. E isso não seria alcançado sem a participação popular.

Havia um princípio ético na visão que se difundia sobre a preservação e a conservação do meio ambiente. Considerando-se que ético é o que é certo, mudaríamos comportamentos individuais e coletivos (social), porque isso era certo. Havia uma ideologia: é possível reduzir desigualdades sociais por meio do uso dos recursos naturais. E havia, principalmente, a certeza de que a natureza não existe para servir o homem. Os novos conhecimentos traziam outros conceitos para o debate: a ação do homem é a principal causadora dos problemas ambientais; os recursos naturais são finitos; há limites para o crescimento; o desenvolvimento colocou em risco a própria sobrevivência humana; e, principalmente, os países espoliados em seus recursos naturais estão numa zona de desenvolvimento que jamais lhes permitirá alcançar as riquezas dos países que enriqueceram usando o patrimônio natural deles (dos países pobres).

Os conselhos políticos apareciam como a estratégia para que a democracia continuasse a se expandir e as mudanças de comportamentos individuais e coletivos se concretizassem.

3.1 – A gestão participativa

Desenvolvimento e meio ambiente formam o que Aspásia Camargo definiu como **um binômio central e indissolúvel**, que precisa ser incorporado às políticas públicas e às práticas sociais. É uma ideia que fundamenta o conceito de desenvolvimento sustentável, que aparece em contraposição aos modelos de desenvolvimento econômico que resultaram em impactos negativos ao meio ambiente e aos grupos sociais, aprofundando perversamente as desigualdades. E entendo-se como desenvolvimento sustentável, a definição contida no **Relatório Brundtland** – o desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer as possibilidades das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.

Para alcançar esse objetivo, numa democracia, é preciso que os agentes governamentais debatam com a sociedade civil, o poder público em geral e setores fortes da política e da economia, obtendo consensos em que se estabeleçam compromissos e pactos para a mudança de comportamento individual e de comportamento coletivo (social). Somente o consenso pode transformar os processos de produção e consumo. Somente os compromissos e pactos podem legitimar a legislação ambiental, influenciar políticas públicas e resultar em práticas sociais. É um processo demorado em que deve prevalecer o interesse público coletivo, superando conflitos e interesses restritos individuais. E rever práticas que desprezam culturas, tradições e a história do Brasil, descritas no capítulo **A formação do pensamento ambiental: o meio ambiente como um direito**

de todos desta monografia. E, principalmente, que não se cometam mais os erros do passado.

A preservação e a conservação do patrimônio natural brasileiro, nos anos 90 do século XX, como apareciam nos debates entre o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) com os setores afetados direta, ou indiretamente, pela questão ambiental, no processo de elaboração do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), teriam que contemplar uma gestão participativa. A sociedade civil, o poder público e os órgãos governamentais, organizados em conselhos políticos, deveriam integrar e apoiar a gestão das unidades de conservação – as áreas protegidas -, como garantia do caráter participativo. E é a gestão participativa, por meio da formação de conselhos consultivos e gestores (deliberativos), que surge na instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) em 2.000.

O Brasil está incluído entre os países possuidores de megadiversidade biológica, isto é, detém entre 15% e 20% das espécies já identificadas no planeta. A maioria dessas espécies tem o habitat em suas florestas tropicais úmidas, sendo que as áreas brasileiras contidas nessa classificação (florestas tropicais úmidas) representam 30% da proporção mundial. A continuidade dessas espécies, das formas genéticas e dos ecossistemas é o objetivo principal para a criação das unidades de conservação. As áreas protegidas devem desenvolver gestões participativas, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) que proporcionem a preservação e a conservação da biodiversidade e o uso sustentável dela, com justiça social. Mas hoje, como ontem, os biomas brasileiros sofrem os impactos de práticas econômicas e sociais oriundas de modelos colonialistas, que esgotam as florestas desde os primeiros anos do Descobrimento. Parte-se da premissa de que a megadiversidade brasileira garantirá ao país recursos naturais inesgotáveis, não exigindo, nem justificando, iniciativas de preservação e conservação, com redução de desigualdades sociais, que, de imediato, onerariam os custos de exploração e produção.

Determinando a formação conselhos políticos, consultivos e gestores (deliberativos), de acordo com a categoria de manejo das áreas protegidas, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) define, nas diretrizes, incisos II, III e IV do artigo 5º, as bases para gestão participativa nas unidades de conservação: assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação; assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; e busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação; considerem as condições e necessidades das populações locais

no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais.

Compreende-se que, dos conselhos políticos das unidades de conservação, devem surgir propostas para políticas públicas e práticas sociais, que promovam o desenvolvimento sustentável. Do local – por meio dos conselhos das unidades de conservação – virão propostas que favorecerão a mudança de comportamentos individuais e coletivos (social), num processo democrático. Os conselhos políticos ganham, no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), um papel fundamental tanto para definir o país que queremos, quanto para definir como vamos alcançá-lo, a partir das realidades locais. Na visão do secretário executivo da Secretaria Geral da Presidência da República, no segundo mandato do Governo Lula, Antonio Roberto Lambertucci, os conselhos, sejam eles consultivos ou deliberativos, formulam políticas, trazem à tona a opinião pública, mobilizam a sociedade para a participação no espaço público. Eles cumprem o importante papel de pressão para que os agentes públicos executem as políticas que foram discutidas e adotadas oficialmente.

A participação da sociedade no espaço público é fundamental para a questão ambiental. Somente as decisões de consenso garantem que se implantem as ações necessárias para o meio ambiente ecologicamente equilibrado. É a população afetada direta, ou indiretamente, em determinada questão ambiental que deve opinar e decidir sobre políticas públicas e práticas sociais. E uma mesma questão pode ter soluções diferentes, que contemplem características próprias e diversas. Experiências de sucesso não podem ser transferidas, simplesmente, de um local para outro, porque deram certo. Elas devem ser aceitas, mas antes têm que ser compreendidas por todos, dentro de um processo democrático.

O exemplo mais óbvio é o destino dos resíduos sólidos. O lixo é a primeira preocupação dos que se voltam às questões ambientais, principalmente as escolas sempre ávidas em recolher garrafas pet. Mesmo que, na maioria das vezes, não saibam o destino que darão a elas. Nem que contribuem, algumas vezes, para o aumento de resíduos sólidos, em gincanas nas quais ganham os grupos que conseguem trazer mais garrafas - não estimulam os alunos a buscá-las em rios, matas e outros locais impróprios, mas fazem com que as famílias consumam mais, para que os filhos tenham mais embalagens de refrigerantes para levar para a escola. O Brasil tem 20.760 áreas contaminadas, segundo o coordenador geral do Movimento Grito das Águas, Leonardo Morelli, que atingem diretamente cinco milhões de pessoas e indiretamente até 15 milhões. Cerca de 15 mil desse total são de depósitos de resíduos sólidos – lixões, em sua maioria -, que contaminam o solo, a água e o ar com metais pesados, como chumbo, mercúrio, cádmio, cromo e arsênio. E agravam o efeito estufa. Mas o país ainda pensa, como se pensava antigamente, que o melhor destino para os resíduos sólidos são os aterros sanitários, com vida útil média de 30 anos, implantados em áreas produtivas que ficarão indisponíveis para sempre.

O processo de licenciamento ambiental para a instalação de um aterro sanitário é um ótimo momento para se pensar sobre meio ambiente. E é sempre um momento de mobilização popular. Todos sabem que haverá uma desvalorização imobiliária, populações passarão a conviver com mau cheiro e impactos diversos, aumentará a presença de alguns vetores. Ninguém quer um aterro sanitário como vizinho. Esses empreendimentos têm que passar, obrigatoriamente, por audiências públicas. E, quando estão na zona de amortecimento de uma unidade de conservação, o conselho político dela é ouvido, antes que o chefe da área protegida manifeste seu parecer. É uma oportunidade única de se pensar sobre o destino de uma parcela de terra produtiva, que será inviabilizada para qualquer tipo de produção, porque guardará para sempre os resíduos que não são mais desejados. Todo empreendedor, público ou privado, admite que há impactos negativos na instalação de um aterro sanitário, mas enumera uma série de medidas mitigadoras para amenizá-los, oferecendo sempre uma compensação ambiental atrativa para a área protegida. O empresário desse tipo de empreendimento, ou prefeito, no caso dos aterros públicos, sabe que não é bem-vindo. A população, de modo geral, desconfia que não está recebendo todas as informações necessárias.

Nenhum empreender, público ou privado, diz que há modelos absolutamente diversos para o destino dos resíduos sólidos. O Japão proíbe o uso de cestos de lixo em locais públicos e obriga que a população transporte o lixo que produz individualmente, descartando-o somente em casa, sob normas rígidas para a reutilização dele – de matéria prima preservando recursos naturais não renováveis (como alumínio) até combustível. As cidades japonesas são extremamente limpas e os japoneses não se esquecem de carregar uma sacola para o transporte do lixo que produz individualmente. É uma prática que se adequa à cultura japonesa, que fez com que os primeiros executivos da Sony que foram dirigir filiais nos Estados Unidos não soubessem como lidar com o lixo. Ali, nos Estados Unidos, não existia coleta seletiva, nem hábitos de reciclagem, reuso. Há soluções inovadoras, como a de Barcelona, na Espanha, e outras 50 cidades européias que desenvolveram sistemas subterrâneos para aspirar o lixo até usinas, onde ele é classificado e encaminhado para o uso de acordo com suas características – da reciclagem comum à produção de energia. E há a prática brasileira difundida em quase todo o país, embora somente promova um aproveitamento de 2% de tudo que poderia ser reutilizado: catadores organizados em associações e cooperativas, que geram renda comercializando o material reciclável que recolhem em residências, prédios públicos e empresas, prolongando a vida dos aterros e preservando recursos naturais.

Políticas públicas inteligentes e soluções inovadoras nascerão quando os conselhos políticos das unidades de conservação perceberem que mais do que empreendimentos devem discutir o país. Mesmo que conselheiros sejam pressionados a concordar com eles: o empreendedor sempre se apresenta como o salvador de uma situação emergencial. É a fórmula que encontrou para continuar fazendo hoje o que se fazia ontem. A emergência justifica tudo. Até a falta de compromisso com pessoas e o destino das presentes e das futuras gerações.

3.2- Mudar pra quê?

Os conselhos políticos das unidades de conservação federais acumulam, em muitos casos, uma atuação exitosa. Eles têm contribuído para que se promovam debates, ajustem-se estratégias e, principalmente, que se busquem ações coletivas e negociadas. E isso por si só já é um avanço democrático. Partilhando espaços de deliberação entre representações estatais e entidades da sociedade civil, esses conselhos rompem o caráter hierárquico tradicional das políticas públicas. São formações híbridas, que passam a influenciar – e modificar – o controle patrimonialista do Estado, que não distingue a esfera pública da esfera privada. No qual, segundo Raymundo Faoro, costuma-se veicular o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade.

Há dificuldades para a participação da sociedade civil na gestão participativa das unidades de conservação. A pior delas é afirmar-se que os conselheiros não são técnicos, para desconsiderá-los, o que obviamente é verdade, mas eles não estariam ali se o fossem. Os conselheiros representam segmentos afetados direta, ou indiretamente, pela questão ambiental. Estão nos conselhos políticos para uma atuação política, expressando a opinião de seus representados. E mantêm-se, em alguns casos, os conselhos políticos nas unidades de conservação apenas como espaços formais, sem participação, oprimindo-os com normas burocráticas. É como se apenas o burocrata fosse detentor de um conhecimento e coubesse a ele, por isso, decidir sozinho.

A crença de que a participação por si só muda a realidade é apontada por José Antônio Moroni, membro da executiva nacional da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), como um entrave para a atuação dos conselheiros. Segundo ele, esse pensamento despolitiza a participação, porque não deixa que se perceba que há sujeitos políticos que não querem que as coisas mudem. E não permite que se perceba que há outras formas e interesses, alguns legítimos, outros nem tanto, que também definem políticas.

4. Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema: estudo de caso

O inciso III do artigo 225 da Constituição Federal determina que se definam, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. São as áreas protegidas, chamadas genericamente de unidades de conservação. É um modelo elogiado mundialmente. O Brasil tem o compromisso de transformar 10% de seu território em áreas protegidas, abrangendo os seis biomas terrestres do país, além do marinho, editando leis específicas, como está no parágrafo quarto do inciso VII do artigo 225, para a floresta amazônica brasileira, a mata atlântica, o pantanal matogrossense e a zona costeira. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é o sistema legal específico para a criação, classificação, regulação de usos e gestão das unidades de conservação do Brasil. É um marco legal que serve como divisor do trabalho de preservação e conservação no país, havendo um antes e um pós, a partir de sua instituição em 2.000. É um sistema legal original e inovador, por conceber que a legitimação da legislação ambiental e das decisões se fará por meio da sociedade civil, com a democratização dos processos de criação, classificação, regulação de uso e gestão das unidades de conservação, instituindo-se audiências públicas e formando-se conselhos políticos. As unidades de conservação, divididas em dois grandes grupos – proteção integral e uso sustentável -, que agrupam as 12 categorias de manejo, são criadas como um pólo de desenvolvimento e redução de desigualdades sociais, que deve integrar-se localmente ao Poder Público, órgãos governamentais e diferentes segmentos sociais do entorno e da zona de amortecimento. Formalmente, a sociedade civil integra a estrutura organizacional das unidades de conservação, compondo os conselhos políticos. Esses conselhos são consultivos, à exceção das reservas extrativistas e das reservas de desenvolvimento sustentável que, tanto pelo histórico quanto pela forma de gestão, contam com conselhos gestores (deliberativos). As reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável, pertencentes ao grupo de uso sustentável, são geridas por contratos de concessão, celebrados entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e associações extrativistas.

A criação dos conselhos políticos das unidades de conservação causou um desconforto. Não houve uma preparação dos agentes estatais para que entendessem o que eram esses colegiados, nem como se dariam a formação e o trabalho deles. Todos tiveram que seguir pela redação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), interpretando-a conforme sua própria ideologia e capacidade técnica. O parágrafo segundo do artigo 22 do Sistema Nacional de Unidades de Conservação determina que a criação das unidades de conservação, que é feita por ato do Poder Público, deve ser precedida de consulta pública. Essas audiências públicas discutem localização, dimensão e limites da unidade, embora o agente público seja obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas. Isso significa, ficando resguardado na lei, que cabe ao Poder Público indicar áreas relevantes para a preservação e conservação da diversidade biológica – por isso as

estações ecológicas e as reservas biológicas estão isentas dos processos de consulta pública; é a relevância delas que determinará localização, dimensão e limites. A maioria das unidades de conservação, principalmente as do Sul e do Sudeste, já estava criada quando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) foi instituído, acumulando uma longa história e alguns conflitos. Por existirem há algumas décadas, dispunham de um corpo funcional, diferentemente, por exemplo, da maioria das áreas protegidas da Amazônia. São elas (as unidades do Sul e Sudeste), nas quais predominava o pensamento do antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que sentirão o impacto desse novo sistema legal específico. Pois todas – as que já existiam e as que estavam sendo criadas – deveriam formar conselhos políticos, consultivos ou deliberativos, que são “presididos pelo chefe da unidade de conservação, que designará os demais conselheiros pelos setores a serem representados”.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) recomenda que a representação, nos conselhos, deve ser, “sempre que possível”, paritária e considerar as peculiaridades regionais. Define também que o mandato de conselheiro é de dois anos, renovável por igual período, não remunerado e considerado atividade de relevante interesse público. Declara que as reuniões dos conselhos são públicas, o que as abre a todos os interessados, com pauta preestabelecida no ato da convocação. Delega ao órgão gestor ambiental a convocação das reuniões do conselho, com antecedência mínima de sete dias. E define como competência dos conselhos a elaboração do regimento interno, num prazo de 90 dias, a partir de sua instalação; o acompanhamento da elaboração implementação e revisão do Plano de Manejo, como garantia do seu caráter participativo; o esforço para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade; avaliação do orçamento da unidade e do relatório financeiro anual; manifestação sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e proposição de diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso. Ou seja, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) assegura as responsabilidades dos agentes estatais, mas obriga-os a discutir e prestar contas de seus atos, indicando que eles devem ser debatidos com os conselheiros e legitimados por eles. A gestão das unidades de conservação deve ser legitimada pelos conselhos políticos, que apóiam e devem ajudar a decidir as ações daquelas áreas.

Para o presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Rômulo Mello, são os conselhos políticos que garantem a continuidade das ações nas unidades de conservação. Para ele, as gestões das unidades de conservação são marcadas pela mudança constante de chefias, que propagam um mesmo modelo antigo de gestão: o autoritarismo personalista. Os chefes, em sua maioria, segundo o presidente da Instituição responsável pela gestão das unidades de conservação e a zona de amortecimento delas, chegam para administrá-las sem conhecer as realidades locais, desmerecendo e paralisando tudo o que foi feito até então, tratam mal e desqualificam o corpo técnico e muitas vezes desprezam as comunidades do entorno. Assemelham-se,

assim, a “capatazes”, segundo suas palavras. Os conselhos das unidades de conservação, com a pressão da sociedade civil, potencialmente, segundo Rômulo Mello, podem mudar o perfil das chefias, revigoradas pelos novos concursos, e legitimar a existência das áreas protegidas participando da gestão delas. As diretrizes institucionais, segundo o presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), indicam a gestão participativa, ouvindo os setores afetados direta, ou indiretamente, pelas unidades de conservação.

Mas os chefes que foram surpreendidos pela obrigação de criar conselhos em suas unidades de conservação, na instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), não tiveram esse entendimento. Acostumados a práticas de mando e obediência que caracterizam o serviço público, muitos criaram conselhos designando representações que aceitassem suas decisões. Quase todos presidem reuniões, limitando-as aos *sim ou não* às suas próprias decisões. E, somente depois de quase uma década dos conselhos nas unidades de conservação, pensa-se em dar aos conselheiros a elaboração dos regimentos internos, feitos até então, quase sempre, pelo pessoal administrativo dos órgãos públicos. Ao mesmo tempo, pode-se verificar que muitos conselheiros entendem na representação *um status social*, que podem personificar sem ouvir seus representados. No único estudo institucional feito sobre os conselhos, **Gestão Participativa do SNUC**, publicado em 2004, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, pode-se ler que o papel e atribuições dos conselhos não foram devidamente atendidos e assimilados pelos órgãos gestores ambientais e pelos chefes das unidades de conservação. Vigora a postura centralizadora e fechada para a administração das unidades de conservação, buscando-se conselheiros com interesses afins. Cultiva-se o preconceito de que populações locais não têm contribuições técnicas e políticas para esses fóruns. Alguns conselhos foram criados para atender questões específicas. Outros revelam mútua desconfiança, resultante de históricos de conflitos.

O diagnóstico é correto. Num primeiro momento, com a obrigatoriedade da criação de conselhos nas unidades de conservação, entendeu-se que essa era uma questão que deveria ser tratada pela educação ambiental, tendo assim sua importância reduzida. Mas o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) indica que os conselhos políticos são mecanismos de gestão, para a criação de uma nova esfera pública. Uma governança que se dá por decisões coletivas de consenso, que legitimam a legislação ambiental e fazem avançar a democracia. São fóruns de debate, em torno de interesses coletivos, que devem resultar numa decisão comum, a partir de marcos legais – a Constituição Federal, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), os planos de manejo e a legislação ambiental. Há uma ideologia no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que não ressalta as virtudes do cidadão para a composição dos conselhos políticos – as pessoas de notório saber, ou de notória participação -, mas o pluralismo da participação, que deve representar todos os segmentos sociais atingidos direta, ou indiretamente, pela existência de uma determinada unidade de conservação. Ou seja, buscam-se representações participativas,

conscientes e solidárias, na medida em que os lucros obtidos pelo uso dos recursos naturais devem ajudar a reduzir as desigualdades sociais. A construção desses espaços públicos também se faz com uma perspectiva emancipatória, a partir do momento em que a sociedade civil passa a ser corresponsável na gestão das unidades de conservação, devendo ser informada dos procedimentos burocráticos de todas as ações que determinam as decisões da Instituição e das chefias das unidades de conservação, e influenciando neles. A hierarquia superior da Instituição e as chefias das unidades de conservação devem prestar contas de seus atos, inclusive do uso de recursos públicos. A criação, a classificação, a regulação de usos e a gestão das unidades de conservação devem ser realizadas em processos democráticos, com consultas públicas e conselhos políticos, sendo legitimados pela participação da sociedade civil. A vontade e a tomada de decisões, portanto, passam a ser decisões coletivas de consenso. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) preconiza que é possível uma transformação social emancipatória, a partir das unidades de conservação, com gestões participativas, ouvindo os segmentos afetados direta, ou indiretamente, pela existência delas. E encontrando *o ponto comum* que contempla o interesse público coletivo.

4.1 – A criação da Floresta Nacional de Ipanema

Alargando os tradicionais caminhos indígenas, os colonizadores chegaram no Morro de Araçoiaba, no interior de São Paulo, no qual pode se constatar que, em meados do século XVI, portugueses, espanhóis e índios já se dedicavam à exploração e produção de ferro. Ali, existiam os recursos naturais ideais: a água do Ribeirão do Ferro, chamado naquele século de Ribeirão das Furnas, de onde vinha a energia (hidráulica) que se transformava em força mecânica, as jazidas de minério de ferro (magnetita) e uma imensa floresta de mata atlântica com espécies lenhosas, que disponibilizavam combustível para os fornos rudimentares e a madeira necessárias para construções. Até o final do século XVIII, sempre que a Coroa Portuguesa permitia manufaturas na colônia do Brasil (fábricas), o empreendimento ferreiro incrementava-se, com a criação de uma infraestrutura que tanto possibilitava a permanência dos fundidores quanto implementava olarias, fabricação de telhas, comércio de produtos florestais. A importância geológica e a diversidade biológica do Morro de Araçoiaba começaram a ser amplamente difundidas na campanha pela Independência do Brasil, quando os irmãos Andrada, José Bonifácio e Martim Francisco, passaram a descrevê-las em relatórios e livros. Mas antes foram determinantes para que D. João VI definisse que era ali que se instalaria a Real Fábrica de Ferro de Ipanema, em quatro de dezembro de 1809, quando trouxe uma missão sueca liderada por Carl Gustav Hedberg para implantá-la. Essa fábrica, para a qual foi criado o Distrito do Ipanema, funcionou de 1811 a 1912, embora tenha sido extinta oficialmente em 1895, permitindo a produção das ferramentas necessárias, inclusive de engenhos, para a expansão da agricultura na região oeste paulista. Havia o objetivo de formar uma classe de trabalhadores livres, assalariados e especializados, sendo que o primeiro contrato de trabalho livre firmado no Brasil foi para a vinda da equipe sueca. O encerramento de suas atividades, coincidindo com a I Guerra Mundial, ocasionou falta de ferro no mercado interno, que

somente começaria a ser suprido quando Getúlio obteve o apoio financeiro e tecnológico norte-americano para a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941.

Em 1937, quando Getúlio Vargas quer transformar o Brasil no **celeiro do mundo**, o território que abrigava a Real Fábrica de Ferro de Ipanema passa para a administração do Ministério da Agricultura, que implantará diferentes centros de pesquisa agrícola. O patrimônio arqueológico e histórico-cultural é tombado pela Secretaria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em 1937, o que não impede que mais de 80% do conjunto original da Real Fábrica de Ferro de Ipanema desapareçam e que todo o maquinário seja leiloado como sucata. A adaptação de sementes e o ensaio de máquinas agrícolas que farão a mecanização do campo são o foco do trabalho. Com a criação do município de Iperó, em 1965, essa área passa a se chamar Fazenda Ipanema, transformando-se num bairro dele. O Governo Militar, com apoio técnico da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), passa a desenvolver a agricultura de larga escala, com a produção de grãos para a exportação. É a chamada **Revolução Verde**, o processo que permitiu a formação dos grandes latifúndios, a mecanização do campo e o uso dos insumos químicos. E é esse processo que vai impulsionar a Fazenda Ipanema, que trabalha também com irrigação e formação de pessoal de campo, inclusive pilotos agrícolas para a pulverização de latifúndios. Ao mesmo tempo, empreendimentos de exploração mineral, como de apatita e calcário, usados para a produção de adubos e de cimento, respectivamente, são instalados na Fazenda Ipanema. É, portanto, um local gerador de quase 400 empregos diretos, com habitação para os funcionários e distribuição dos alimentos utilizados em testes, tantos de venenos quanto de adaptação de grãos, para eles. Nos anos 80 do século XX, o Comando da Marinha recebe uma parcela desse território para a instalação de um centro tecnológico, o de Aramar, no qual se desenvolverá a tecnologia de enriquecimento de urânio e se desenvolverá a construção do reator nuclear de um submarino. O Governo Collor encontra o último dos centros de pesquisas agrícolas, o Centro Nacional de Engenharia Agrícola (CENEA), envolto em várias disputas internas e sem conseguir evoluir para uma empresa certificadora. Em 1990, resolve extinguí-lo, deixando, por dois anos, toda essa área sem uso, mantendo apenas o pessoal necessário para o inventário e o leilão patrimonial.

Como seria sede da II Conferência Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, o governo decide transformar parte da Fazenda Ipanema numa unidade de conservação. Sem critérios para a criação nem a classificação dessas áreas, que somente seriam definidos com a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), prevalece a opinião dos engenheiros florestais do antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que a classificam de floresta nacional, embora a escassez de florestas nativas não permita o manejo comercial das matas paulistas e esse território tenha um perfil de parque nacional. Ao mesmo tempo, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), que surgiu com as vítimas ambientais desalojadas para a construção da Hidrelétrica de Itaipu, busca ações que possam lhe dar relevância

internacional. Decidem ocupar a Fazenda Ipanema, quatro dias antes da publicação do Decreto 530, de 20 de maio de 1992, que cria oficialmente a Floresta Nacional de Ipanema.

Assim, a Floresta Nacional de Ipanema nasce com um objetivo totalmente inverso ao histórico de exploração intensiva, iniciada em meados do século XVI. Junte-se a isso uma forte rejeição dos que perderam emprego, alimentação sem custos e habitação, acrescida de filhos que nasceram nesse local, com o sentimento de que lhes foi roubada a referência de suas vidas; e o conflito da ocupação do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST). Havia ainda a posição institucional de não prestar contas de seus atos à sociedade civil, que não tinha ideia do que era uma área protegida. Lendo-se os jornais da época, esse cenário aparece claro, expresso na opinião de políticos locais que, no futuro, em cargos políticos de maior relevância, vão se envolver em outros conflitos da Floresta Nacional de Ipanema. E, alguns, continuarão a não compreender o que é uma área protegida.

A implantação de uma unidade de conservação se faz com a remoção de servidores de qualquer ponto do território brasileiro para lá. Para a Floresta Nacional de Ipanema, deslocaram-se servidores do Espírito Santo e, mais tarde, do Rio de Janeiro. Eram *estrangeiros* que chegavam para tomar conta de um imenso patrimônio com um longo histórico de exploração e gerenciar os conflitos locais. Uma unidade do Ministério da Agricultura continuou funcionando na área protegida até 2009, mas muitos de seus servidores foram redistribuídos para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que aceitava todos que se oferecessem por dispor de um corpo funcional insuficiente. Basicamente, com novos cargos, continuaram a trabalhar como se trabalhava na época do Ministério da Agricultura. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) acomodou-se numa área de 1.210,16 hectares da Floresta Nacional de Ipanema, permanecendo ali até hoje sem uma solução definitiva (legal), que possa por fim a uma questão de regularização fundiária. E, para conter o avanço dele, começou-se a plantar eucalipto, por ser uma espécie exótica de rápido crescimento e ter valor comercial. E as florestas nacionais ainda estarem, em 1992, sob a influência do pensamento do extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

4.2- A gestão das unidades de conservação

Não há um modelo único de gestão para as unidades de conservação federais, embora se preconize a adoção de gestões participativas, ouvindo os segmentos afetados direta, ou indiretamente, pela existência das áreas protegidas. Mesmo que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) defina igualmente para todas categorias de áreas protegidas alguns usos comuns, como pesquisas científicas. Elas são muito diferentes entre si, sendo caracterizadas por qualidades próprias, inserindo-se em tradições e culturas locais. Desse modo, um modelo que funciona bem numa determinada unidade de conservação pode dar somente resultados negativos em outra, mesmo que elas pertençam ao mesmo bioma. Até a instituição do Sistema Nacional de Unidades de

Conservação (SNUC) não havia ainda critérios para a criação, classificação, regulação de usos e gestão das unidades de conservação. Assim, cada chefe – o elemento funcional nomeado por ato administrativo para representar a Instituição localmente e coordenar o corpo técnico, quando há um – emprestava sua própria capacidade técnica e ideológica para a definição de ações, havendo ou não um plano de manejo aprovado. Prevalencia a vontade do chefe, que era frequentemente substituído, sem que houvesse preocupação de dar continuidade ao trabalho que apresentava resultados positivos. Muito pelo contrário: cada nova chefia desfazia tudo o que existia antes, como se somente ela tivesse capacidade de empreender gestões eficientes. A criação de uma unidade de conservação tem grande impacto local, pois atinge direta, ou indiretamente, todos os segmentos sociais que estão em seu entorno e em sua zona de amortecimento, incluindo o Poder Público local. Vários conflitos surgem quando a legislação ambiental não é legitimada pela participação da sociedade civil. É o paradoxo da questão ambiental: todos querem que as áreas importantes para a preservação e conservação da diversidade biológica sejam protegidas, mas poucos se dispõem a mudar comportamentos para isso. Não há soluções milagrosas para a gestão das unidades de conservação, principalmente se elas contrariam os potenciais das áreas protegidas e as características locais. É preciso compreender as características locais e as experiências e anseios dos segmentos sociais do entorno e da zona do amortecimento para, num amplo debate, empreender a gestão participativa das áreas protegidas.

A primeira gestão da Floresta Nacional de Ipanema (1992-1998) percebeu que o custo de manutenção da mega infraestrutura local, herdada do Ministério da Agricultura, seria muito cara. Havia sítios arqueológicos, o sítio histórico-cultural da Real Fábrica de Ferro de Ipanema, prédios do antigo Centro Nacional de Engenharia Agrícola (CENEA), casas funcionais e um conjunto moderno – o Prédio da Administração e o Alojamento -, projetados por Paulo Mendes da Rocha, mas não concluídos inteiramente, que começavam a apresentar problemas por falta de manutenção. Era necessário criar mecanismos de arrecadação, por haver um entendimento de que unidades de conservação de uso sustentável devem gerar receitas. A madeira, pela quase inexistência de zonas de produção e 1.210,16 hectares ocupados pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), nunca teria um bom rendimento comercial. Dessa forma, pensou-se na implantação de barragens, povoando-as com peixes oriundos de centros de especializados do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), destinados para a pesca esportiva e na capacitação de monitores ambientais, arregimentados entre os moradores do entorno, para um Plano de Visitação, demarcando trilhas ecológicas para visitas a parcelas do patrimônio natural e dos atrativos arqueológicos e histórico-culturais. Em 1997, a área que até ali permanecera fechada a todos, abria-se para uma nova atividade, permitindo a entrada de turistas e o trabalho de moradores do entorno. Foi a primeira floresta nacional a desenvolver um Plano de Visitação, atividade que somente acontecia nos parques nacionais, pretendendo ter nela a sua grande fonte de arrecadação.

A segunda gestão da Floresta Nacional de Ipanema (1998-2004) potencializou o Plano de Visitação, buscando recursos de compensação ambiental para melhorias e para a elaboração do Plano de Manejo – o documento público com os diagnósticos e o planejamento com as propostas de ação para a gestão da unidade de conservação. Mais de um milhão de reais foi destinado, pela Petrobras, em 1999, como compensação ambiental pela passagem de 3,5 quilômetros do Gasoduto Bolívia-Brasil na unidade, para obras de restauração da Sede Administrativa da Real Fábrica de Ferro de Ipanema, datada de 1811. Outro R\$ 1,2 milhão foi destinado pela Usiminas, por meio da Lei Rouanet, para limpeza e restauração dos Altos Fornos da Real Fábrica de Ferro de Ipanema. A concessionária de rodovias Viaoeste destinou recursos, pela compensação ambiental da duplicação da rodovia Raposo Tavares, para a implantação de projetos florestais de pau-brasil, jequitibá rosa e ipê amarelo, destinados a produção de sementes, e para a elaboração do Plano de Manejo. E, por meio de passivo ambiental da Holcim, por exploração de calcário, obteve recursos para a implantação do Viveiro de Espécies Florestais e do Centro de Visitantes.

A instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), em julho de 2000, encontra a Floresta Nacional de Ipanema no processo de elaboração do Plano de Manejo, que era realizado por uma empresa contratada especialmente para isso. E, sem nenhuma orientação, vê-se obrigada a criar o Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema. É bom frisar, para que não haja interpretações errôneas, de que essa não era uma situação particular da Floresta Nacional de Ipanema, mas de toda a Instituição que dava a mesma orientação a todas as chefias. Os conselhos políticos fazem parte da estrutura organizacional das unidades de conservação, tendo caráter obrigatório. A formação deles está definida no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Dessa forma, a aprovação do Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema, pela Portaria nº 121, de 14 de setembro de 2001, atendeu a um fim específico: a aprovação do Plano de Manejo. A composição inicial dele mostra que houve uma preocupação de formá-lo de acordo com as características locais: representações do Poder Público local (prefeituras municipais nas quais se localiza o território da Floresta Nacional de Ipanema), dos órgãos governamentais, das universidades, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e associações de moradores do entorno. Não houve eleição, mas designação da Chefia, por meio de convite, conforme está no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a partir da aprovação do formato dele.

Esse período é marcado por fortes conflitos, que não aparecem nas atas do Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema. Duas universidades públicas, a Universidade Estadual Paulista (UNESP) e a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), tentavam, diretamente em Brasília, implantar campi avançados na Floresta Nacional de Ipanema, o que na opinião dos técnicos contrariava os objetivos da unidade de conservação e era uma atividade incompatível com ela. Ao mesmo tempo, a Prefeitura Municipal de Iperó reivindicava a cessão e uso do Centro de Visitantes, que tinha passado por reformas, para a instalação de uma escola de ensino fundamental. Todos esses pedidos eram defendidos por deputados federais e estaduais de diferentes

partidos políticos, tornando-se plataformas políticas. A Instituição omitia-se da discussão, fazendo com que se criassem espectros, opondo o meio ambiente à educação. O Plano de Manejo, aprovado em 31 de março de 2003, não prevê a educação formal na Floresta Nacional de Ipanema, como não prevê em nenhuma unidade de conservação, cujas estruturas devem ser usadas para a implementação das ações propostas no planejamento (o Plano de Manejo). Desde 2000, havia um trabalho de aproximação com as siderúrgicas para que se fizesse a restauração do sítio histórico-cultural da Real Fábrica de Ferro de Ipanema, ocupando-o dentro do Programa de Uso Público (visitação), embora isso também não conste das atas do Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema. Somente na exoneração da Chefia da Floresta Nacional de Ipanema, em 2004, aparece um breve relato do Instituto do Patrimônio Histórico Nacional (IPHAN) de que há uma conversação com a Associação Brasileira de Metalurgia (ABM) para esse trabalho, além da aprovação de um pedido formal para que a Instituição explique os motivos que levaram à exoneração da Chefia.

O período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi de grande importância para a estruturação da gestão do meio ambiente no Brasil. Em atendimento à Constituição Federal e aos compromissos firmados durante a Rio-92, em debates abertos aos setores sociais afetados direta, ou indiretamente, pela questão ambiental, foi aprovada uma das legislações ambientais mais modernas do mundo. Fortaleceu-se a participação popular e a atuação de associações, criando-se programas pertinentes a todos os problemas ambientais globais e seus desdobramentos locais. As tensões internas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) continuavam, mas avança-se buscando a legitimação da legislação e da gestão das unidades de conservação pela participação popular. Em 2003, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva e a indicação de Marina Silva para Ministra do Meio Ambiente, as tensões internas ganham novos atores. E, mais do que nunca, prega-se a gestão participativa e o fortalecimento dos conselhos políticos. Os analistas concursados em 2002 e 2006 do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) são recebidos pela Instituição como “os salvadores” – antes deles, diz a Instituição, só havia incompetentes, corruptos e capatazes de fazenda. Há um movimento para que somente os analistas ambientais oriundos desses concursos assumam as chefias das unidades de conservação, as coordenadorias, as diretorias ignorando-se, muitas vezes, o histórico, as experiências e o conhecimento acumulados.

A terceira chefia da Floresta Nacional de Ipanema permanecerá no cargo de setembro de 2004 a janeiro de 2009. Não há registros da correspondência dos conselheiros sobre o pedido de explicação da substituição da Chefia anterior nas atas do Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema. Assim, não se sabe se ele foi expedido nem se houve uma resposta. Os conselheiros são bombardeados por informações contraditórias, de um lado pelos que foram afastados do poder, de outro pelos relatos da nova Chefia. Abrem-se auditorias e processos administrativos disciplinares, fragmentando as relações, expondo a animosidade do corpo funcional da Floresta Nacional de Ipanema e estabelecendo a desconfiança entre os conselheiros. Há uma

ação isolada, de um dos conselheiros, em e-mails para a Diretoria de Florestas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), pedindo a substituição de servidores indicados pela nova Chefia e reclamando das ações da nova Chefia. Essa situação se desenvolve por dois anos, até que a Diretoria de Florestas pede que seja aberto um Processo Administrativo Disciplinar para analisar os possíveis conflitos entre a administração da Floresta Nacional de Ipanema e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o que determina o pedido de saída da Instituição do Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema. E o registro desse histórico interno numa ata do Conselho, em que se documenta formalmente o conflito entre as duas instituições.

Um primeiro momento indica o envolvimento dos conselheiros na gestão da Floresta Nacional de Ipanema, nesta terceira gestão, com a formação de Câmaras Técnicas para apoiar as ações de Uso Público e de Recuperação de Áreas Degradadas. Mas os resultados desses trabalhos não são encaminhados aos conselheiros. Ao mesmo tempo, vê-se com a aprovação do Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema, o direcionamento de todas as ações para atendimento a demandas específicas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). E não se registra nenhuma oposição à entrega de um prédio para a instalação da escola pedida pela Prefeitura Municipal de Iperó, a EMEIF D. Gláucia Aparecida Andrade Nogueira, embora tenham manifestado contrariedade a esse pleito anteriormente, durante a segunda gestão da Floresta Nacional de Ipanema. Cria-se um conflito com as universidades que compõem o Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema quando a terceira Chefia da Floresta Nacional de Ipanema, fugindo à pauta, pede a aprovação para a instalação de um curso de Engenharia Agrícola voltado a assentados paulistas nas dependências da Floresta Nacional de Ipanema. As reuniões, como mostram as atas, passam a ser dominadas por temas pertinentes à área ocupada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), que parecem representar o único segmento social local, reforçado pela participação do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), da Fundação Instituto da Terra do Estado de São Paulo (ITESP) e dos integrantes do movimento, com o apoio da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Há um conflito com duas prefeituras, quando a Chefia, que também preside o Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema, tenta que os conselheiros aprovem a instalação de um aterro sanitário particular em Iperó, excluindo a instalação de um aterro público em Sorocaba. Perdia-se, dessa forma, a oportunidade de se discutir com todos os municípios da zona de amortecimento, que, sem exceção, têm problemas para o gerenciamento de resíduos sólidos, de se aprovar normas para o gerenciamento de aterros sanitários na zona de amortecimento da Floresta Nacional de Ipanema, bem como de se criar sistemas eficientes de coleta de material reciclado - mas embora houvesse esse entendimento entre os conselheiros, as discussões não se desenvolvem. Algumas atividades, como a produção de mel e a coleta de sementes e produção de mudas do Viveiro de Espécies Florestais, são interrompidas, com a anuência dos conselheiros, com a justificativa de que não havia condições técnicas adequadas para realizá-las. Falta diversidade genética.

Há o registro da reclamação de uma universidade sobre a entrada e saída dos temas das pautas, sem uma discussão suficiente e sem se chegar a uma decisão sobre o assunto. Há também o registro de um órgão governamental, em resposta às reclamações da Chefia da falta de recursos, que se devem buscar fontes alternativas e legais para recursos não orçamentários, sendo necessária a definição de trabalhos e a elaboração de projetos para realizá-los. Há ainda uma intervenção positiva pela não paralisação da visitação. E uma decisão fundamental, em dezembro de 2004, quando houve uma indicação institucional de se fragmentar a Floresta Nacional de Ipanema e mudar a categoria de manejo, para atender interesses restritos diversos. Procurados por servidores da unidade, foram os conselheiros que mudaram essa situação, ao pedirem uma explicação formal sobre essa possibilidade ao presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), além de encaminhar uma representação ao Ministério Público Federal. A recepção à quarta Chefia da Floresta Nacional de Ipanema, em março de 2009, foi marcada por uma pergunta dos conselheiros: “porque para uma chefia tudo é permitido, e para outra tudo é proibido?”

Não houve uma resposta formal ao Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema sobre a mudança de categoria de manejo, nem sobre a fragmentação da unidade. Coube à nova Chefia informar que não se pensava nessas propostas e a nomeação dele era uma prova de que havia o interesse da Instituição em tornar a unidade de conservação viável ambiental, social e economicamente. E havia uma missão maior: a de reconquistar a confiança dos conselheiros da Floresta Nacional de Ipanema. A partir da renovação do Conselho Consultivo, prevista para maio de 2010, a nova Chefia da Floresta Nacional de Ipanema poderá definir como será a sua relação com a sociedade civil.

4.3 – Os conselheiros da Floresta Nacional de Ipanema

A grande maioria dos 20 conselheiros titulares da Floresta Nacional de Ipanema tem formação de ensino superior, sendo que pelo menos oito deles têm mestrado e doutorado. As representações populares têm a menor escolaridade, mas buscam cursos universitários e algumas têm uma ativa participação política em movimentos sociais. Todos têm um amplo conhecimento da temática ambiental, sendo que o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) vê no meio ambiente uma justificativa para a permanência nos 1.210,16 hectares que ocupam na Floresta Nacional de Ipanema, propondo que, transformado em assentamento, essa área funcione como uma zona tampão da área protegida. Como a maioria dos brasileiros, os conselheiros da Floresta Nacional de Ipanema vão trabalhar em seus carros particulares, moram em casas sem fontes alternativas de energia e sem captação de águas de chuva, não são atendidos por um serviço regular de coleta de material reciclável. Essas questões, que são atitudes individuais de responsabilidade ambiental, não os fariam mudar de residência. Nenhum deles desenvolve ações para que suas instituições adotem práticas ambientais mais adequadas, visando a preservação de recursos hídricos e de recursos naturais.

Os representantes das instituições governamentais e das universidades participam de mais de um conselho político, tendo uma atuação bem maior neles do que no Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema, conforme afirmaram nas entrevistas. Alguns conselheiros confessam que opinam sobre questões apresentadas no Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema sem consultar previamente o segmento que representam. Nem todos têm a preocupação de manter seus representados inteirados das discussões. Todos mostram desconfiança com a Instituição, declarando desconforto com a situação interna da unidade de conservação e afirmando não discordarem das decisões da Chefia para não criar novos conflitos. Não compreendem a falta de continuidade dos trabalhos, acreditando que as chefias decidem politicamente, sem considerar as opiniões emitidas pelos conselheiros ou aspectos técnicos das questões da pauta. Somente um conselheiro, o representante da Universidade de Campinas (UNICAMP) registrou formalmente sua insatisfação de ver assuntos entrarem e saírem das pautas, sem aprofundá-los e dar-lhes continuidade, tendo que aceitar apenas o relato da chefia.

As oficinas de capacitação dos conselheiros, realizadas em 2009, com continuidade programada para março de 2010, revelaram que alguns conselheiros não sabiam o papel que deveriam desempenhar no Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema. Na reunião de avaliação das oficinas, expressaram a vontade de inteirar-se de assuntos importantes da Floresta Nacional de Ipanema, como trabalhos de recuperação ambiental e a situação de empreendimentos instalados no Morro de Araçoiaba – torres de telefonia e de telecomunicação. E a vontade de revisar o Regimento Interno, que pretendem propor se faça com a renovação do Conselho Consultivo. Inteirados da gestão participativa do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), compreenderam que estão construindo uma nova esfera pública.

O Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema tem capacidade técnico-científica e ideológica, embora mantenha-se passivo. É formado por pessoas que querem colaborar para uma gestão eficiente e para que todos compreendam o meio ambiente, mudando comportamentos e contribuindo para a redução das desigualdades sociais. Creio, como observadora, que até o presente momento não lhes foi facilitado perceber que os conselhos políticos são fórum de debates, nos quais surgem os interesses contraditórios, as posições políticas e sociais antagônicas, mas todos trabalham para que se chegue a um consenso, *um ponto comum*, que represente o interesse público coletivo. A desconfiança e o desconforto que sentem atualmente representam uma quebra da experiência democrática, por decisões que contemplam o interesse restrito.

4.4- O avanço da democracia

Com base no diagnóstico **Gestão Participativa do SNUC**, publicado em 2004, e nas observações do Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema, posso afirmar que o principal obstáculo ao bom funcionamento dos conselhos políticos nas unidades

de conservação é o papel e as atribuições deles ainda não estarem devidamente compreendidas. As decisões de consenso, que legitimam a legislação e as decisões dos órgãos gestores ambientais, nascidas dos conselhos políticos, exigem tempo. Não são tomadas com a rapidez que muitos gestores desejam, por serem pluralistas. Alguns gestores mantêm uma postura centralizadora e fechada na administração das unidades de conservação, replicando, na relação com os conselhos, a posição de superioridade hierárquica burocrática e a prática de mando e obediência. Alguns atores estatais, com o pensamento dos colonizadores, acham que as populações locais não têm contribuições a dar nesses fóruns, com o preconceito de que somente as representações com educação superior estão aptas a expressar conhecimentos técnico-científicos.

A gestão participativa do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) representa um avanço democrático, sendo um mecanismo de emancipação sem precedentes. É um arranjo original, que preserva os poderes e obrigações dos agentes estatais dos órgãos gestores ambientais. Mas indica também que eles devem, sem renegar seus poderes e obrigações, atuar como mediadores nos conselhos políticos, para que se descubra no contraditório o *ponto comum*, que permitirá que se adotem decisões ambientalmente corretas, realizadas em ações pactuadas e compromissadas com a sociedade civil. Os representantes da sociedade civil também têm seus poderes e direitos preservados, mas ao aceitarem essa representação passam a ter a responsabilidade do controle público, examinando tanto o uso de recursos públicos como garantindo que as ações tenham continuidade e atendam os anseios dos que são afetados direta, ou indiretamente, pela existência de uma unidade de conservação. A democracia é a permissão para que a sociedade civil, dentro das instituições, possa pedir a prestação de contas dos atos administrativos. E a garantia de que pode intervir e influenciar em decisões. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), regulamentando o artigo 225 da Constituição Federal, define os conselhos políticos como parte da estrutura organizacional das unidades de conservação, entendendo que são eles (os conselhos políticos) que legitimam a gestão e a legislação ambiental. São os conselhos políticos que garantem a viabilidade ambiental, social e econômica das unidades de conservação, aprovando ações que atendam anseios de populações do entorno e da zona de amortecimento, mas que contemplem os objetivos do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC) e o plano de manejo.

Nenhuma unidade de conservação se tornará viável, sem a participação ativa dos setores atingidos direta, ou indiretamente, pela existência dela. Nenhuma gestão será legítima, sem a participação da sociedade civil. E, preservando as responsabilidades dos agentes estatais, entende-se que são os conselhos políticos que definirão o futuro das unidades de conservação e do estado do meio ambiente no Brasil. Do patrimônio natural, poderão surgir políticas que garantam, efetivamente, a redução das desigualdades sociais.

5- Considerações finais

O cientista social Leonardo Avritzer estima que há no Brasil, atualmente, 100 mil conselheiros, distribuídos em pouco mais de 10 mil conselhos políticos. A avaliação de um dos maiores especialistas brasileiros em conselhos políticos permite que se compreenda a importância dessa representação: ela supera o total de vereadores do país, que são 51.748 e crescerão para 59.791 com a execução da PEC dos Vereadores. Os conselhos políticos têm uma melhor, ou pior, atuação de acordo com o envolvimento de seus participantes e a capacidade ideológica e técnico-científica dos agentes estatais. O envolvimento dos conselheiros é fundamental, para que os anseios de seus representados cheguem aos centros de decisão. Não bastam apenas a ideologia e o conhecimento técnico-científico. É preciso entender que os conselhos políticos são os fóruns adequados para o avanço da democracia, dos quais nascem os processos emancipatórios. E é, neles, que os interesses restritos dos diferentes segmentos sociais podem fazer surgir decisões que atendam ao interesse público coletivo. Sempre há *pontos comuns*, mesmo em situações de conflitos, e é o atendimento deles que tornam as políticas públicas mais justas.

Os conselhos políticos das unidades de conservação federais terão um papel fundamental para a gestão do meio ambiente e a modelagem da estrutura governamental para o gerenciamento dele. As eleições de 2010 serão um teste para a consolidação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), responsável pela gestão de 304 unidades de conservação e 15 centros especializados, que nesses primeiros dois anos de existência desenvolveu prioritariamente as atividades meio - a burocracia que permite a existência dele. A regulação fundiária, a criação dos conselhos consultivos e a aprovação dos planos de manejo estão, nesta ordem, entre as prioridades definidas pela instituição, segundo o presidente Rômulo Mello, para a viabilidade ambiental, social e econômica das unidades de conservação federais. O envolvimento dos conselheiros nas gestões das unidades de conservação legitimará o processo de consolidação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que está se modificando rapidamente e deverá ganhar novo perfil: parte dos servidores públicos federais que ajudou a pensar e a construir a gestão do meio ambiente no Brasil está deixando a Instituição, por acreditar que a experiência e o conhecimento que acumularam foram estigmatizados. E, mesmo com a forte pressão internacional, o resultado das eleições de 2010 influenciará fortemente o gerenciamento do meio ambiente e a existência das unidades de conservação. Hoje, pode-se perceber que há um *ponto comum* nas diferentes candidaturas: nenhum candidato tem propostas eficientes para elas, embora compreendam o objetivo da existência delas. Somente a ex-ministra Marina Silva associa-se a esse tema.

O cenário pré-eleitoral reforça ainda mais o papel dos conselhos políticos e a importância da atuação dos conselheiros. Proponho, como meio de fortalecimento dos conselhos políticos das unidades de conservação e a melhor atuação deles, que:

- 1- Agentes estatais e atores da sociedade civil, representando os segmentos sociais afetados direta, ou indiretamente, pela existência das unidades de conservação, sejam melhores preparados, para que compreendam seus papéis;
- 2- Os órgãos gestores sejam capacitados para a gestão participativa, renovando-se as estruturas administrativas, para permitir a efetiva participação popular na elaboração e implantação dos planos de manejo, criando-se as bases sustentáveis de um desenvolvimento local, ou regional;
- 3- Ampla divulgação dos processos de criação, ou de renovação, dos conselhos das unidades de conservação, para que todos os setores sociais afetados direta, ou indiretamente, pela existência de uma área protegida possam estar representados;
- 4- Organização de encontros regionais e nacionais dos conselhos políticos das unidades de conservação, para que os conselheiros possam conhecer as diferentes experiências e vivenciar as soluções nascidas dos conselhos;
- 5- A implantação de uma ouvidoria, ou representação, no Ministério do Meio Ambiente, que é o órgão central de coordenação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), para atendimento direto dos conselhos políticos das unidades de conservação.

A atuação dos conselhos políticos das unidades de conservação federais pode significar a democratização dos processos de decisão, conforme está descrito no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), em atendimento à Constituição Federal. Mas ainda são vistos, por muitos, como apêndices da administração das unidades de conservação, sem autonomia e sem existência própria. É preciso criar meios de interlocução entre os representantes dos diferentes conselhos políticos das unidades de conservação e entre os conselheiros e as estruturas hierárquicas dos órgãos gestores. O Estado e a sociedade civil são responsáveis pela gestão do meio ambiente brasileiro. E é a participação efetiva dos setores afetados direta, ou indiretamente, pela existência das unidades de conservação que permitirá o desenvolvimento de gestões participativas, que construam as bases sustentáveis de um desenvolvimento local, ou regional. Mesmo que ainda se encontre chefes de unidades de conservação que não considerem as populações do entorno e da zona de amortecimento em seus planejamentos. E olhem para as unidades de conservação como *ilhas*, apartadas das diferentes realidades regionais e locais, sem considerar a pluralidade cultural e a diversidade de saberes.

Independentemente do grau de envolvimento dos conselheiros e da atuação dos diferentes conselhos políticos das unidades de conservação, são eles que definirão o futuro do meio ambiente no Brasil. E decidirão, em processos democráticos – seja em eleições ou na atuação dos conselhos políticos – como se garantirá um meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos. Somente o exercício democrático consagra um direito descrito em lei. E é, por meio dos conselhos políticos, que se fará a consolidação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a viabilidade ambiental, social e econômica das unidades de conservação.

Bibliografia

- ABERS, Rebecca Neaera; KECH, Margaret. **Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores**. Caderno CRH, Salvador, V.21, n.52, p. 99-112, Jan/Abr, 2008.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. **A reforma da representação**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). Reforma Política no Brasil. 1 ed. Brasília/Belo Horizonte: PNUD/Editora UFMG, 2006.
- ARATO, Andrew. Tradução Heloísa Buarque de Almeida. **Representação, Soberania Popular e Accountability**. In: Controlando La política, Ciudadanos y médios en las nuevas democracias. Buenos Aires: Editorial Temas. 2002.
- AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura (org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira. 2002.
- AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- BRASIL. **Atas do Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Ipanema**, de 2001 a dezembro de 2009, v. I, II, III, IV, V, VI.
- BRASIL. **Plano de Manejo da Floresta Nacional de Ipanema**. Brasília: Ibama. 2003.
- BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal. In: Legislação. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1930-1949/D23793.htm Acesso em 19 de setembro de 2009.
- BRASIL. Decreto Nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. Cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente. In: SENADO FEDERAL. Disponível em <http://senado.gov.br/.../ListaPublicacoes.a...> Acesso em 23 de novembro de 2009.
- BRASIL. Lei Nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Sanciona o Código Florestal.
- BRASIL. Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/.../L6938.htm. Acesso em 20 de dezembro de 2009.
- BRASIL. Lei Nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica e cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Disponível em <http://www.soleis.adv.br/ibamacriacao.htm>. Acesso em 27 de setembro de 2009.
- BRASIL. Lei Nº 11,516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. In: Diário Oficial da União, Edição Extra, Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva. 2008. (Coleção Saraiva de Legislação)
- BRASIL. **Gestão Participativa do SNUC**. Brasília: Ibama. 2004 (Série Áreas Protegidas do Brasil)
- BRASIL. Decreto-lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967. Cria o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal.
- BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Aprova o novo Código Florestal.
- BRASIL. Decreto Nº 77.386, de cinco de abril de 1976. Dispõe sobre a estrutura básica da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA). Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=2...> Acesso em 27 de novembro de 2009.
- BRASIL. Decreto 73.030, de 30 de outubro de 1973. Cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente. Disponível em <http://www.senado.gov.br/.../ListaPublicacoes.a...> Acesso em 20 de dezembro de 2009.

BRASIL. **Lei da Vida. A lei dos crimes ambientais.** Lei Nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e Decreto Nº 3.179, de 21 de setembro de 1999. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Brasília: Ibama. 2003.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, SNUC. 4ª ed. Brasília: Ibama. 2002.

DEAN, Warren. **A botânica e a política imperial: introdução e adaptação de plantas no Brasil Colonial e Imperial.** Disponível em <http://www.iea.usp.br/artigos>. Acesso em 12 de dezembro de 2009.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação ambiental: princípios e práticas.** São Paulo: Editora Gaia. 1992.

ELIA, Carolina. **O senhor da história com Paulo Nogueira Neto.** O Eco, em 18 de abril de 2006. Disponível em http://www.oeco.com.br/reportagens/37-reportagens/10947.oeco_1... Acesso em 30 de março de 2009.

Gualberto, V. **A política econômica da indústria da madeira.** Anuário Brasileiro de Economia Florestal, Rio de Janeiro, v. 2, p. 9-16, 1949.

GUEDES, Hermínia Silva. **Nos caminhos da floresta. A evolução da Floresta Nacional de Passa Quatro – MG.** São Lourenço: Gráfica Novo Mundo Ltda. 2008.

GUIMARÃES, Juarez. **As culturas brasileiras da participação democrática.** In: AVRITZER, Leonardo (Org.). A participação em São Paulo. São Paulo: Editora UNESP. 2005.

GUTIERRE, Janette. **Floresta Nacional de Ipanema, onde a natureza faz história.** Iperó: Floresta Nacional de Ipanema. 2005

HERSCHMANN, Micael M.; PEREIRA, Carlos Alberto Messeder. **O imaginário moderno no Brasil.** In: A invenção do Brasil Moderno. Rio de Janeiro: Rocco. 2004

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras. 2004. 26ª Ed.

HOMMA, Alfredo Kingo Oyama. **O extrativismo do óleo essencial de pau-rosa na Amazônia.** Trabalho apresentado no XLII Congresso da Sober, organizado pela Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Julho de 2005.

IORIS, Edviges Marta. **Na trilha do manejo científico da floresta tropical: indústria madeireira e florestas nacionais.** Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi Ciências Humanas. Belém, v. 3, n. 3, dez 2008.

LOUREIRO, Carlos Frederico B.; AZAZIEL, Marcus; FRANCA, Nahyda (Org.) **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação.** Rio de Janeiro: Ibase. 2003.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Análise crítica da nova Lei do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza no Brasil.** Revista do Direito Ambiental. São Paulo, v. 6, n. 22, p. 51-61, abr/jun. 2001.

PÉCAUT, Daniel. **Os intelectuais e a política no Brasil. Entre o povo e a nação.** São Paulo: Ática. 1990.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro – A formação e o sentido do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras. 1995.

SANTOS, Thereza Christina Carvalho; CÂMARA, João Batista Drummond (Org.). **Geo Brasil 2002. Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil.** Brasília: Ibama. 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Das ações coletivas às redes de movimentos sociais.** Parte do Projeto As múltiplas faces da exclusão social, do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais da UFSC, set 2004/ago 2005.

Souza, Herbert. Depoimento a François Bourgon. Tradução de Lourdes Grybowski. **Revoluções de minha geração.** São Paulo: Moderna. 1996.