



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Jorge Altair Pinto Stürmer

**Governança ambiental, uma análise a partir das práticas de gestão em
Unidades de Conservação**

FLORIANÓPOLIS

2020

Jorge Altair Pinto Stürmer

**Governança ambiental, uma análise a partir das práticas de gestão em
Unidades de Conservação**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do título de Doutor em
Administração.
Orientador: Prof. Dr. Maurício Serva

Florianópolis
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Stürmer, Jorge Altair Pinto

Governança Ambiental, uma análise a partir das práticas
de gestão em Unidades de Conservação / Jorge Altair Pinto
Stürmer ; orientador, Mauricio Roque Serva de Oliveira,
2020.

446 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em
Administração, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Governança Ambiental. 3. Unidades de
Conservação. 4. Sociologia Pragmatista Francesa . 5.
Dispositivos . I. Oliveira, Mauricio Roque Serva de. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Administração. III. Título.

Jorge Altair Pinto Stürmer

**Governança ambiental, uma análise a partir das práticas de gestão em
Unidades de Conservação**

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Professor Doutor Hans Michael Van Bellen
Universidade Federal de Santa Catarina

Professor Doutor Theóphilos Rifiotis
Universidade Federal de Santa Catarina

Doutor Gilberto Sales
Universidade Federal de Santa Catarina

Professora Doutora Sayonara de Amorim Gonçalves Leal
Universidade de Brasília

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de doutor em Administração.

Rudimar Antunes da Rocha
Coordenador do Programa

Professor Doutor Mauricio Roque Serva de Oliveira
Orientador

Florianópolis, 2020.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer aos meus pais (*in memoriam*), que em sua simplicidade e conhecimento da vida me ensinaram a gostar dos livros.

À minha esposa que suportou minhas ausências e isolamento, mesmo estando na mesma casa. Às minhas filhas que nesse período, nem sempre tiveram o meu apoio quando precisaram.

Aos professores membros da Banca¹, que contribuíram substancialmente para a qualidade final dessa tese.

Ao meu orientador, professor Dr. Maurício Serva, pela confiança, incentivo e experiência e parceria, fundamental para o resultado final desse trabalho.

Aos colegas do Núcleo de Pesquisa ORD², que sempre estiveram próximos quando precisei. Especial agradecimento ao Gustavo Matarazzo, que sempre esteve disposto a ouvir, ler e contribuir com seus conhecimentos para auxiliar nas minhas escolhas.

Ao professor Sérgio Boeira, e aos amigos Gilberto Sales e Lara Vasco que foram aliados e conselheiros, na escolha do campo de pesquisa e dos atores essenciais para as nossas entrevistas.

Aos gestores e funcionários do Parque Nacional de São Joaquim e do Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri, que me acolheram com carinho, e muito contribuíram para o sucesso desse trabalho.

À UFSC que me concedeu o privilégio de aprender, e de conviver nesse ambiente plural e democrático, que se destaca entre as Universidades que produzem um ensino superior de excelência no país.

¹Gilberto Sales, Hans Michael Van Bellen, Sayonara de Amorim Gonçalves Leal e Theophilos Rifiotis.

²Chayne Mahnic, Danilo Melo, Diego Domingos, Felipe Quintão, Gustavo Matarazzo, Lourenço Tristão, Tiago Bini, e Vanessa Simon.

RESUMO

O objetivo central desta tese é o de compreender como o fenômeno da governança ambiental se performa em práticas de gestão nas Unidades de Conservação situadas no Estado de Santa Catarina. Este trabalho é fruto de uma observação direta com inspiração etnográfica realizada entre abril de 2018 e dezembro de 2019 no Parque Nacional de São Joaquim, que abrange os municípios de Urubici, Bom Jardim da Serra, Orleans, Grão-Pará e Lauro Muller, e no Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri em Florianópolis-SC. Como referencial teórico para essa pesquisa usei a base da sociologia pragmatista francesa, e sua proposta de acompanhar as ações a partir das práticas e das experiências de campo. Para apoiar esta metodologia utilizei a abordagem processual dos dispositivos, e do encastramento dos poderes e das provas de acordo com Dodier e Barbot (2017) e a proposta das arenas públicas utilizada por CEFAÏ (2017). Das práticas que acompanhei no campo surgiu um conjunto de ações que delimitaram a organização das atividades nas duas Unidades de Conservação. Durante o processo de interpretação de dados, esses referenciais de atividades tomaram a forma de seis operadores analíticos da ação, elementos transversais às duas UCs e que evidenciaram o processo de governança que foi construída a partir das práticas nas unidades de conservação objeto da pesquisa. A partir destas análises concluí que o fenômeno da governança ambiental que emergiu das práticas nas UCs se traduziu: na criação de instrumentos de governança e gestão participativa, no fomento à cultura de preservação ambiental, no estabelecimento de parcerias e arranjos institucionais, na construção de ativos territoriais, nas ações de vistorias e fiscalizações e na gestão de conflitos e controvérsias.

Palavras-chave: Dispositivos. Governança Ambiental. Práticas. Sociologia Pragmatista Francesa. Unidades de Conservação.

ABSTRACT

The main objective of this thesis is to understand how the phenomenon of environmental governance is performed in management practices in Conservation Units located in the State of Santa Catarina. This work is the result of a direct observation with ethnographic inspiration carried out between April 2018 and December 2019 in the National Park of São Joaquim, which covers the municipalities of Urubici, Bom Jardim da Serra, Orleans, Grão-Pará and Lauro Muller, and the Monument Municipal Natural of Lagoa do Peri in Florianópolis-SC. As a theoretical framework for this research, I used the basis of French pragmatic sociology, and its proposal to accompany actions based on field practices and experiences. To support this methodology, I used the procedural approach of the devices, and the encasement of powers and evidence in accordance as recommended by Dodier and Barbot (2017) and the public arena approach used by CEFAÏ (2017). From the practices that I followed in the field, a set of actions emerged that defined the organization of activities in the two Conservation Units. During the process of data interpretation, these activity references took the form of six analytical operators of the action, elements that are transversal to the two UCs and that evidenced the governance process that was built from the practices in the conservation units, object of the research. Based on these analyzes, concluded that the phenomenon of environmental governance that emerged from the practices in the UCs was translated: in the creation of governance and participatory management instruments, in the promotion of the culture of environmental preservation, in the establishment of partnerships and institutional arrangements, in the construction of assets territorial, in the actions of inspections and inspections and in the management of conflicts and controversies.

Keywords: Dispositifs. Environmental Governance. Practices. French Pragmatist Sociology. Conservation Units.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Foto da prainha da Lagoa do Peri, próxima à sede do DEPUC.....	111
Figura 2 – Foto de escarpas da Serra Geral, vistas a partir da trilha da Pedra Furada..	112
Figura 3 – Mapa das UCs no município de Florianópolis.	119
Figura 4 – Mapa do Parque Nacional de São Joaquim e Municípios abrangidos pelos seus limites.....	120
Figura 5 – Imagem do Movimento “veta Dilma” contra as modificações no Código Florestal.....	247
Figura 6 – Taxa de desmatamento da Amazônia 2000/2019.....	257
Figura 7 – Sinalização dos ninhos de corujas buraqueiras em Jurerê Internacional.....	366
Figura 8 – Recepção aos alunos participantes de evento de educação ambiental na Lagoa Pequena.	367
Figura 9 – Recepção aos alunos na sede do ICMBio em Santa Bárbara	368
Figura 10 – Modelo de placa de sinalização utilizada pela FLORAM.....	379
Figura 11 – A governança que emerge das práticas.....	387

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo operacional da Pesquisa de Campo	113
Quadro 2 – Resumo da Legislação Ambiental 1930 – 1964.....	143
Quadro 3 – Resumo da Legislação Ambiental 1964 – 1985.....	174
Quadro 4 – Resumo da Legislação Ambiental 1985 – 1990.....	193
Quadro 5 – Resumo da Legislação Ambiental 1990 – 2002.....	217
Quadro 6 – Resumo da Legislação Ambiental 2002 – 2010.....	237
Quadro 7 – Resumo da Legislação Ambiental 2010 – 2018.....	270
Quadro 8– Instrumentos da PNMA.....	283
Quadro 9 – Diretrizes do ENCEA.....	316
Quadro 10– Dispositivos e Práticas de Gestão nas UCs.....	339

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
ACAPRENA	Associação Catarinense de Preservação da Natureza
ADEMASP	Associação de defesa do Meio Ambiente de São Paulo
AGAPAN	Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
ANA	Agência Nacional das Águas
APPs	Áreas de Proteção Permanente
APPN	Associação Paulista de Proteção à Natureza
APs	Áreas Protegidas
BACEN	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CBUC	Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CEPAGRO	Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo
CIEC	Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte
CIMA	Comissão Interministerial de Meio Ambiente
CINDACTA	Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMM	Conselho Monetário Nacional
CNAEE	Conselho Nacional de águas e Energia Elétrica
CNAP	Associação de defesa do Meio Ambiente de São Paulo
CNMA	Conferência Nacional do Meio Ambiente
CNRS	<i>Centre National de La Recherche Scientifique</i>
CNS	Conselho Nacional de Seringueiros
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CRA	Cota de Reserva Ambiental
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CTNBio	Conselho Nacional de Biossegurança
COPE	Complexo Penitenciário do Estado

COP	Conferência das Partes
DEPUC	Departamento de Unidades de Conservação
DRNR	Departamento de Recursos Naturais Renováveis
DTCEA	Destacamento de Controle do Espaço Aéreo
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
ENCEA	Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação
ESM – PA	Revista Eletrônica da Escola Superior da Magistratura do Estado do Pará
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações unidas para Alimentação e Agricultura
FATMA	Fundação Estadual do Meio Ambiente
FBCN	Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FLORAM	Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNMA	Fundo Nacional de Meio Ambiente
GPS	Sistema de Posicionamento Global
GSPM	<i>Groupe de Sociologie Politique et Morale</i>
GSPR	<i>Groupe de Sociologie Pragmatique et Réflexive</i>
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBCA	Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração
IBDF	Associação Paulista de Proteção Natural
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBCA	Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IMA	Instituto do Meio Ambiente
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPUF	Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Florianópolis
ISO	<i>International Standardization Organization</i>
IUCN	União Internacional para Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais
IUPN	União Internacional para a Proteção da Natureza
LIER	Laboratoire interdisciplinaire d'études sur les réflexivités
MAPE	Movimento Arte e Pensamento Ecológico
MBG	Manual Virtual da Boa Governança
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MG	Minas Gerais
MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MOB	Movimento dos Atingidos pelas Barragens
MONA	Monumento Natural Municipal da lagoa do Peri
MORE	Movimento de Resistência Ecológica
MP	Ministério Público Federal
NTICS	Novas Tecnologias de Informação e Comunicação
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGMs	Organismos Geneticamente Modificados
ONGS	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
ORD	Núcleo de Pesquisa em Organizações, Racionalidade e Desenvolvimento
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PM	Plano de Manejo
PMACI	Projeto de Proteção do Meio Ambiente e das Comunidades Indígenas

PNAP	Plano Nacional de Áreas Protegidas
PND	Plano Nacional de Desestatização
PNN	Paulo Nogueira-Neto
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNSJ	Parque Nacional de São Joaquim
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual de Investimentos
PRA	Programas de Recuperação Ambiental
PPGA	Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUP	Plano de Uso Público
PV	Partido Verde
RESEX	Reservas Extrativistas
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RJ	Rio de Janeiro
RPPN	Reservas Particulares do Patrimônio Natural
RS	Rio Grande do Sul
RSC	Responsabilidade Social Corporativa
SC	Santa Catarina
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SESC	Serviço Social do Comércio
SP	São Paulo
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
Sirene	Sistema de Registro Nacional de Emissões
SISBIO	Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SMDU	Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano

SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência e Desenvolvimento do Nordeste
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UCs	Unidades de Conservação
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UICN	União internacional para a Conservação da Natureza
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura
URV	Unidade Real de Valor
USINIMAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais
WWF	<i>World Wildlife Fund</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 PROBLEMA DE PESQUISA.....	29
2.1 OBJETIVO GERAL	29
2.1.1 Objetivos Específicos	29
2.2 JUSTIFICATIVAS	29
3 REFERENCIAL TEÓRICO.....	34
3.1 SOCIOLOGIA PRAGMÁTICA	34
3.1.1 As origens do Pragmatismo Americano.....	34
3.2 OS PRAGMATISTAS CLÁSSICOS	36
3.2.1 Charles Sanders Peirce	36
3.2.2 William James.....	41
3.2.3 John Dewey	44
3.3 A SOCIOLOGIA PRAGMATISTA FRANCESA.....	48
3.4 GOVERNANÇA.....	61
3.4.1 Governança Corporativa.....	70
3.4.2 Governança Pública	73
3.4.3 Governança Ambiental.....	76
3.5 GESTÃO	87
3.5.1 Situações de Gestão	87
4 METODOLOGIA	92
4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	96
4.1.1 Análise processual dos dispositivos.....	96
4.1.2 A proposta metodológica.....	99
4.1.3 A opção pelo método	102
4.1.4 As experiências de aproximação com o campo	103
4.1.5 Análise de dados	114

4.1.6 O universo da pesquisa	118
4.1.7 Síntese dos procedimentos metodológicos	123
5 O HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL BRASILEIRA (1930 - 2018)	125
5.1 PERÍODO DE 1930 A 1964	126
5.1.1 Governo.....	127
5.1.2 Sociedade e Movimento Ambientalista	131
5.1.3 Marco Regulatório e Instituições	134
5.1.4 Resumo da seção	141
5.2 PERÍODO ENTRE 1964 E 1985 – GOVERNO MILITAR	144
5.2.1 Governo.....	144
5.2.2 Sociedade e Movimento Ambientalista	150
5.2.3 Marco Regulatório e Instituições	157
5.2.4 Resumo da seção	170
5.3 PERÍODO ENTRE 1985 E 1990 – REDEMOCRATIZAÇÃO PRESIDENTE SARNEY.....	174
5.3.1 Governo.....	174
5.3.2 A Sociedade e Movimento Ambientalista	176
5.3.3 Legislação e Instituições	183
5.3.4 Resumo da seção	190
5.4 PERÍODO ENTRE 1990 E 2002	193
5.4.1 Governo.....	193
5.4.2 Sociedade e Movimento Ambientalista	200
5.4.3 Legislação e Instituições	205
5.4.4 Resumo da seção	214
5.5 PERÍODO ENTRE 2003 E 2010 – GOVERNO LULA	218
5.5.1 Governo.....	218
5.5.2 Sociedade e Movimento Ambientalista	221

5.5.3	Legislação e Instituições	226
5.5.4	Resumo da seção	235
5.6	PERÍODO ENTRE 2010 E 2018	238
5.6.1	Governo	238
5.6.2	Sociedade e Movimento Ambientalista	245
5.6.3	Legislação e Instituições	250
5.6.4	Resumo da seção	267
5.7	SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	272
6	ANÁLISE DOS DADOS	280
6.1	A TRADUÇÃO DOS DISPOSITIVOS NAS PRÁTICAS DE GESTÃO DAS UCS.....	280
6.1.1	A Institucionalização da Política Ambiental	280
6.1.1.1	A constituição Federal de 1988	281
6.1.1.2	A Política Nacional do Meio Ambiente	282
6.1.2	O Sistema Nacional de Unidades de Conservação	284
6.1.2.1	As infrações administrativas	301
6.1.2.2	A estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental do SNUC	315
6.1.3	A Política Nacional de Recursos Hídricos	324
6.1.4	A Política Florestal	327
6.1.4.1	A Lei da Mata Atlântica	328
6.1.4.2	O Novo Código Florestal	330
6.1.5	Assimetrias de Governança	331
6.1.6	Resumo da seção	334
6.2	A GOVERNANÇA QUE EMERGE DAS PRÁTICAS.....	340
6.2.1	Operadores analíticos da ação	344
6.2.1.1	Criação de instrumentos de governança e gestão participativa	344
6.2.1.2	Estabelecimento de parcerias e arranjos institucionais	357

6.2.1.3 Fomento à cultura de preservação ambiental	364
6.2.1.4 Construção de ativos territoriais	370
6.2.1.5 Ações de vistorias e fiscalizações	373
6.2.1.6 Gestão dos conflitos e controvérsias.....	379
6.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	388
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	393
REFERÊNCIAS.....	404
APÊNDICE A – Criação de Unidades de Conservação 1930 – 1964.....	426
APÊNDICE B – Criação de Unidades de Conservação 1964 – 1985.....	428
APÊNDICE C – Criação de Unidades de Conservação 1985 – 1990.....	432
APÊNDICE D – Criação de Unidades de Conservação 1990 – 2002.....	435
APÊNDICE E – Criação de Unidades de Conservação 2003 – 2010.....	440
APÊNDICE F – Criação de Unidades de Conservação 2010 – 2018.....	444
APÊNDICE G – Perfil dos entrevistados.....	446

1 INTRODUÇÃO

O núcleo da consciência do risco não está no presente, e sim no futuro. Na sociedade de risco, o passado deixa de ter força determinante em relação ao presente. Em seu lugar, entra o futuro, algo todavia inexistente, construído e fictício como “causa” da vivência e atuação presente. Tornamos ativos hoje para evitar e mitigar problemas ou crises do amanhã ou do depois de amanhã, para tomar precauções em relação a eles – ou então justamente não (ULRICH BECK, 2010).

A questão ambiental é uma das grandes controvérsias³ da civilização moderna. A degradação socioambiental, a destruição crescente da base de recursos da Terra e os desequilíbrios ecossistêmicos causados por estes processos, levaram o tema ambiental a se transformar em uma “problemática social e ecológica generalizada de alcance planetário, que mexe com todos os âmbitos da organização social, os aparatos do Estado e todos os grupos e classes sociais” (LEFF, 2006, p. 282). De outro lado, os paradigmas dominantes da economia continuam resistindo a incorporar os princípios ambientais necessários para a transição para um novo paradigma produtivo. “A crise ambiental é uma crise da razão, do pensamento e do conhecimento” (LEFF, 2009, p. 18).

As projeções científicas apontam que se persistirem as tendências de degradação ambiental, corremos o risco de consequências drásticas para a sociedade humana. Os níveis crescentes dos problemas ambientais questionam o próprio funcionamento do sistema econômico mundial e a sua lógica, que no ritmo atual, coloca em risco a biodiversidade do planeta. Assim, este contexto da crise ambiental aponta para questões que demandam uma ampla reflexão acerca da relação que precisamos estabelecer com a natureza, indicando para a necessidade premente de mudança nos padrões de produção e consumo vigentes em âmbito global (COZZOLINO, 2014).

De acordo com resoluções da 10^a Conferência das Partes na Convenção da Biodiversidade realizada em Nagoya - Japão (2010), a menos que se adotem

³ Controvérsias fazem parte da produção discursiva dos atores nas disputas e nos debates que abordam fenômenos que não ainda não foram estabilizados e não produziram consenso. São situações em que os atores discordam (ou melhor, concordam em sua discordância). A noção de desacordo deve ser entendida no sentido mais amplo: as controvérsias começam quando os atores descobrem que não podem se ignorar e terminam quando os atores conseguem chegar a um acordo sólido que possam conviver. Qualquer coisa entre esses dois extremos pode ser chamada de controvérsia (VENTURINI, 2010, p. 261). Ver também, LATOUR, B. Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador: EDUFBA, 2012.

medidas urgentes para a reversão destas tendências, o mundo poderá perder uma ampla variedade de serviços derivados dos ecossistemas e que são sustentados pela diversidade biológica. De acordo com o relatório final da convenção, uma das opções para enfrentar esta crise é a adoção de medidas enérgicas para valorizar e proteger a biodiversidade, o que, entre outros benefícios contribuirá para desacelerar as mudanças climáticas, reduzir a vulnerabilidade e melhorar a resiliência dos ecossistemas. A adoção destas medidas além de proteger a diversidade biológica é um claro investimento no futuro da humanidade (CDB, 2010).

Com o objetivo de promover um grande acordo global para combater os efeitos das mudanças climáticas e reduzir as emissões de gases de efeito estufa, em 2015 foi realizada em Paris a COP 21. Essa conferência resultou no Acordo de Paris, um novo acordo climático mundial com a proposição de medidas voltadas a reduzir as emissões e as limitações do aquecimento global em até 1,5° C até o final deste século. Em 2019 por ocasião da COP 25 em Madrid, as propostas de redução das emissões realizadas pelos países signatários do acordo de Paris, já se mostraram insuficientes para o atingimento desse objetivo (ONU, 2020).

Esta insuficiência de ações globais para mitigar os riscos ambientais é confirmada em estudos realizados por Will Steffens, um dos principais expoentes na avaliação dos problemas climáticos, que demonstram que no período entre 1750 e 2010, os indicadores de degradação ambiental mantiveram-se em exponenciais trajetórias ascendentes (VEIGA, 2017).

Estes estudos apontam para os riscos que a sociedade mundial está submetendo as gerações futuras. Nesse aspecto Beck (2010) aponta que vivemos em uma sociedade de risco, “em um mundo sem controle e que não há nada certo além da incerteza” e que podemos sofrer a qualquer tempo as consequências dos danos ambientais causados pelo crescimento econômico. Nessa sociedade, os riscos ambientais se tornam centrais, pois fazem parte dessa dimensão da incerteza. “Essas incertezas fabricadas, reforçadas por rápidas inovações tecnológicas e respostas sociais aceleradas, estão criando uma nova paisagem de risco Global” (BECK, 2006, p. 5).

Mas se as incertezas rondam o futuro da humanidade, Beck (2010) considera que os riscos não são sinônimos de catástrofe, mas sim da antecipação desta. A questão ambiental e a centralidade dos riscos e incertezas colocam o Brasil no centro do debate ambiental mundial.

Assim, quando o tema é a natureza, o Brasil é considerado como uma nação especial e vital para os defensores de uma grande mudança na administração das demandas climáticas e proteção da biodiversidade mundial. O país apresenta a mais variada biodiversidade terrestre mundial, possui seis importantes biomas continentais e o maior sistema fluvial do mundo, destacando-se ainda no plano global, por abrigar a mais exuberante *biota* continental do planeta. O território brasileiro abriga entre 15% e 20% de toda a biodiversidade mundial além do maior número de espécies endêmicas conhecidas, a maior floresta tropical, a Amazônia, e dois dos dezanove *hotspots* mundiais, a Mata Atlântica e o Cerrado, fato que confere ao país o primeiro lugar na lista dos países *megadiversos*. Segundo as estimativas mais conservadoras, o Brasil abriga 13,2% da *biota* mundial, o que significa cerca de 207.000 espécies conhecidas e 1,8 milhões de espécies estimadas incluindo aquelas ainda desconhecidas pela ciência (PRATES;IRVING, 2015).

Estes dados demonstram que o território brasileiro abriga um conjunto de riquezas naturais de valor estratégico, e que é fonte também de serviços ambientais essenciais para a manutenção da sociedade planetária. Considerando a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas para a proteção destas riquezas, o Brasil foi o primeiro país a assinar a Convenção de Diversidade Biológica (CDB).

Aberta para assinaturas em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas em Meio-ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, a CDB entrou em vigor em 1993 com a participação de 168 países signatários. Para Prates e Irving (2015) é possível afirmar que após um legado histórico de cisão entre sociedade e natureza, a CDB é um dos mais importantes documentos internacionais que expressam a preocupação em se considerar a gestão da biodiversidade no contexto dinâmico de questões sociais e econômicas.

Entre diversas resoluções a convenção em seu artigo VIII, consagra o estabelecimento de um sistema de áreas protegidas como um mecanismo eficiente e tradicional para a conservação da biodiversidade nos diversos países signatários. Assim para os contratantes da CDB, as áreas protegidas constituem uma das principais estratégias para conter a perda da biodiversidade.

No Brasil, os dados demonstram que a cobertura em áreas protegidas é expressiva na sua porção continental e, na última década, o país foi o responsável pela criação de 74% das áreas estabelecidas no planeta. Nesse contexto, segundo

dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, a área abrangida por Unidades de Conservação – UCs no território brasileiro é de aproximadamente 1,6 milhões de km², equivalente a 18,6% do território continental brasileiro e 26% do território marinho. Esses dados tornam-se ainda mais expressivos quando comparados com outros países. Enquanto o Brasil tem 18,6% de seu território continental protegido legalmente por unidades de conservação (e 28,9% incluindo-se nesse total também as terras indígenas), no mundo apenas 14,6% encontram-se sob proteção legal (MMA, 2020).

O Brasil tem desempenhado também um papel relevante nas negociações que envolvem a questão ambiental. Com base nas diretrizes da CDB incorporou algumas de suas premissas na Lei 9.985 de 2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Neste caminho o SNUC passou a representar o principal instrumento dirigido à conservação da biodiversidade no país, até o estabelecimento em 2006 do Plano Nacional Estratégico sobre Áreas Protegidas (PNAP), que constitui hoje uma das principais políticas públicas para as áreas protegidas, abrangendo além das unidades de conservação, as Terras Indígenas e as Terras de Quilombos. A construção desta estrutura jurídica e institucional transformou o Brasil em referência em políticas de proteção da natureza na América Latina (PRATES; IRVING, 2015).

Mesmo com este marco legal reconhecido mundialmente como avançado, o país não tem conseguido desacelerar a perda acelerada de espécies e ecossistemas. Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente (2010), este é um fenômeno mundial e foi amplamente discutido por ocasião da COP10. Neste encontro foi aprovado o Plano Estratégico para a Diversidade Biológica, plano que resultou no documento também reconhecido como as 20 Metas de Aichi para a Diversidade Biológica.

Estas metas instituem uma orientação global e estabelecem compromissos sobre a efetividade da Governança das áreas protegidas visando além da proteção ambiental e do funcionamento dos ecossistemas, o alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU como a melhoria das condições de vida das comunidades, o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza (CDB, 2010). Nessa direção o governo brasileiro realizou em 2018 uma consulta pública nacional e definiu as metas brasileiras para a Agenda 2030 – dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (IPEA, 2018).

Com relação às metas acordadas pelo Brasil em Aichi e Paris, selecionamos três delas para verificar o desempenho brasileiro. Com relação à redução de emissões de gases de efeito estufa o compromisso do Brasil assumido no Acordo de Paris foi a redução de 37%%, tendo como base o ano de 2005, das emissões até 2025. Os últimos dados disponibilizados pelo Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa em 2018, demonstram que o volume de emissões brasileiras ficou em 1.939 bilhão de toneladas, muito próximo da meta prevista (1.887 bilhão) para 2025 (SEEG, 2020). Um ponto importante para a continuidade da redução das emissões é o desmatamento. Nesse item o Brasil se comprometeu (meta 5 de Aichi), a reduzir em 50% as áreas desmatadas. Em 2010, o volume total de desmatamento no Brasil foi de 6.451 quilômetros quadrados, números que se mantiveram em queda até o ano de 2016, quando o desmatamento voltou a crescer atingindo o total de 9.762 quilômetros quadrados em 2019, afastando o Brasil do cumprimento da Meta (INPE, 2020). Com relação à Meta 11, proteção dos ecossistemas, o Brasil tem 18,15% de áreas protegidas terrestres, superando os 17% da meta e ampliou sua meta de proteção às áreas marinhas de 10% para 25%, pois ainda em 2018 atingiu 26,38% (MMA, 2020).

Ao tempo que o Brasil se encaminha para o cumprimento das metas com relação à emissão de gases de efeito estufa e já cumpriu seus compromissos com relação às áreas protegidas, não consegue manter o controle sobre essas áreas, o que tem como um de seus resultados, os contínuos problemas com o desmatamento, o que pode comprometer o seu desempenho para o atendimento das demais metas.

De acordo com as diretrizes da Convenção de Aichi, os sistemas de áreas protegidas devem desempenhar um papel vital no fornecimento de alimentos e água para a sociedade, no controle de doenças infecciosas e na regulação do clima. A CDB reconhece a conservação *in situ* como o melhor e mais eficaz mecanismo conhecido para a preservação da natureza, e, portanto, deve ser o pilar central no desenvolvimento de estratégias nacionais de conservação da biodiversidade em todo o mundo (PADUA, 1993; DRUMMOND; FRANCO, 2009, BARRETO, 2014). Mesmo assim, o simples fato da instituição de uma área protegida, não garante a conservação da biodiversidade, para o atingimento desses objetivos é necessário um processo de gestão eficiente (MAES, 2018). Assim, as áreas protegidas são essenciais e representam como nenhum outro fenômeno, um grande desafio para a

gestão (PRATES; IRVING, 2015).

Para a União Internacional para a Conservação da Natureza - UICN (2014) o sucesso da missão das áreas protegidas está diretamente relacionado à sua integração e ao conjunto de apoios que obtenha de seu entorno, incluindo as pessoas que vivem dentro e também em suas adjacências e também das instituições que afetam e são afetadas por elas. Assim para desempenhar o seu papel na luta contra a extinção de espécies, de populações e de ecossistemas, é essencial a gestão integrada das UCs com a adoção de políticas públicas mais amplas que lhes proporcionem as condições de fazer a gestão desses territórios (FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2015).

Neste arcabouço, as áreas protegidas representam um instrumento consagrado para a conservação da biodiversidade, tornando-se um dos dispositivos de governança ambiental mais utilizado em todo o mundo (MATARAZZO, 2017). Assim, a governança ambiental deve ser um espaço aberto para formas inovadoras de gestão e desenvolvimento de práticas e de relações de poder entre o Estado, a sociedade civil, os mercados e o meio ambiente (JACOBI; SINISGALLI, 2012). A governança ambiental no Brasil, precisa se consolidar através da democracia e da participação, e de ampliar o conhecimento das relações institucionais e socioculturais envolvidas no uso dos recursos naturais (CAMARA, 2013).

Refletindo estas argumentações dos especialistas no tema, podemos inferir que a governança ambiental é componente fundamental para o sucesso das áreas protegidas.

Deste modo, as questões da governança ambiental assumem papel decisivo na determinação da eficácia e eficiência da gestão das áreas protegidas. A Gestão destas Unidades está inserida então, num contexto global de acordos ligados a agenda de Governança ambiental. Este aparato de acordos, resoluções, convenções e declarações, produzidos e refletindo os dispositivos globais de condução das políticas ambientais, induzem e em muitos casos afrontam a soberania das nações, e provocam a necessidade da elaboração de uma agenda nacional de Governança ambiental.

Neste caminho é possível apontar que o Brasil, que possui uma das maiores redes de proteção da biodiversidade, as áreas protegidas terrestres, incluindo terras indígenas e de populações tradicionais, responsáveis por quase 30% do território nacional, e também é reconhecido internacionalmente pela abrangência de seu

marco regulatório legal necessita de uma política de implementação de instrumentos de governança ambiental que sejam transversais a toda a máquina governamental (DRUMMOND; FRANCO; NINIS, 2006).

De uma forma geral, as Unidades de Conservação no Brasil, carecem de implementação, e de uma gestão eficaz. Os avanços que vem ocorrendo no país desde a criação da Política Nacional do Meio Ambiente em 1981 têm sido localizados e vinculados a eventos efêmeros e descontínuos, gerando resultados muito aquém do esperado. “Historicamente no Brasil, sob o ponto de vista da gestão, a situação das UCs tem sido de insuficiência de meios e desmotivação” (SALES, 2012), “a relação do Governo e do setor privado com a natureza ainda reflete uma visão colonial utilitarista, imediatista e de uso insustentável dos recursos naturais”. (CAMARA, 2013, p.125).

De outra forma, apesar da multiplicidade de abordagens dos conceitos de Governança, é inegável que o seu atual “approach” transcende ao papel do estado e do aparato das leis e regulamentos. Em uma concepção mais contemporânea, além do Estado a efetividade da governança depende dos interesses da sociedade civil organizada e da cooperação entre seus diversos atores (UICN, 2014).

Nesse processo de cooperação entre os atores da sociedade civil é importante entender o papel do gestor das unidades de conservação como um agente público. De acordo com Sales (2012), “o gestor de UCs é o responsável por dar vida aos ditames traduzidos em decretos e outros instrumentos legais, ou seja, de tornar realidade a implementação da política de conservação da natureza por meio de UCs”. Para Feldmann (2019, informação verbal)⁴, “um bom gestor faz toda a diferença nas Unidades de Conservação, onde tem gestor bom, a unidade vai bem, onde o gestor é despreparado a unidade vai mal”.

Assim, considerando o exposto, adotamos a premissa de que não é possível entender o processo de Governança Ambiental brasileiro somente a partir do seu marco regulatório. Como já é reconhecido pelo próprio MMA esta complexidade de normas e regulamentos não tem refletido na prática de uma melhor conservação da biodiversidade. “O marco regulatório é requisito indispensável pra qualquer modelo de governança, mas ele sozinho não é suficiente para a efetividade do processo de governança ambiental” (FELDMANN, 2019, informação verbal).

⁴ Informação obtida em entrevista realizada pelo pesquisador, em 30 de outubro de 2019.

A partir dessas reflexões que trazem posicionamentos de instituições, de representantes da academia, de legisladores e de profissionais da área de governança ambiental, entendemos que a administração de uma Unidade de Conservação no território brasileiro, além das pressões e dos acordos internacionais está sujeita a um marco regulatório legal, que pode conter diretrizes Federais, Estaduais e Municipais, mas também pode direcionar suas ações de gestão de acordo com outras questões que não somente as previstas no arcabouço legal. Assim os instrumentos legais que dão suporte para a governança ambiental no território, construídos principalmente para controlar e definir os acessos aos recursos naturais e delimitar as instâncias de participação social neste processo, podem estar sendo constrangidos por outros dispositivos que na prática influenciam na tomada de decisão, tornando-se mecanismos locais do processo de governança ambiental.

Considerando esta contextualização, realizamos um estudo com base na Sociologia Pragmatista Francesa incluindo duas Unidades de Conservação, uma Federal e uma Municipal, relevantes para o conjunto das áreas protegidas existentes no Estado de Santa Catarina.

Além desta introdução, este trabalho está estruturado em seis grandes tópicos: problema de pesquisa, objetivos e justificativas; referencial teórico, metodologia, histórico da construção da governança ambiental brasileira 1930-2018; análise de dados e considerações finais.

No primeiro tópico apresentamos o problema de pesquisa, os objetivos e as principais justificativas e contribuições que entendemos que essa tese poderá trazer para a sociedade e para a academia. No segundo tópico discorreremos sobre o arcabouço teórico que deu embasamento para a pesquisa. Começamos com a origem do pragmatismo americano e os seus principais pensadores: Peirce, James e Dewey, passando depois para a abordagem destes estudos realizada pela Sociologia Pragmática Francesa, para depois chegar aos principais autores que seguiram suas próprias vertentes teóricas e contribuíram para o acesso ao campo das práticas e análises dos dados que surgiram com a nossa experiência. Assim, passamos por Chateauraynaud (2011, 2017) e suas análises das disputas, das controvérsias, e tangibilização das provas, nos apoiamos fortemente em Dodier (2005, 2017) com a sua proposta de abordagem processual dos dispositivos e de encastramento dos poderes e das provas, e em Cefai (2011,2017) com a sua releitura dos problemas públicos e as ações coletivas nas arenas públicas. Depois

do referencial pragmatista, trazemos um breve histórico da construção e dos conceitos de governança e das abordagens temáticas da governança corporativa, da governança pública e da governança ambiental. Ao final do capítulo tratamos das situações de gestão, que junto com a abordagem dos dispositivos foi fundamental para o entendimento dos processos vivenciados nas UCs.

Após este referencial teórico-analítico, apresentamos os procedimentos metodológicos que utilizados na pesquisa. Além de relacionar as propostas metodológicas e os autores que adotamos, reforçamos os motivos da nossa opção pela sociologia pragmatista francesa e relatamos o nosso processo de aproximação e entrada no campo, os problemas e dificuldades que se fizeram presentes nessa caminhada e como foi realizado o nosso processo de análise de dados.

No tópico seguinte entramos de fato nos relatos das práticas de pesquisa. Nosso primeiro trabalho foi coletar informações dos contextos históricos da construção da governança ambiental brasileira. Assim, no capítulo 5, transcrevemos a pesquisa bibliográfica abrangendo o período de 1930 a 2018, sobre a atuação dos governos, do movimento ambientalista e das referências da sociedade, para entender os contextos da criação do marco regulatório ambiental brasileiro. Nesse capítulo estão incluídos relatos provenientes das nove entrevistas semiestruturadas que realizamos para contribuir com essa genealogia, e também com o nosso objeto de pesquisa. Nesse capítulo, ao final de cada recorte histórico trazemos um quadro com um resumo do marco regulatório aprovado e outro quadro com informações sobre as Unidades de Conservação aprovadas no período.

Depois no capítulo 6, narramos nossas experiências e achados de campo. Descrevemos como a partir de vivências, fomos identificando os normativos que são utilizados nas práticas das Unidades de Conservação. A partir dessa identificação começamos a associar as práticas com as normas, passando então para o nosso primeiro processo de análise dos fatos que experienciamos. Na seção 6.2 descrevemos o nosso segundo momento de reflexões, que foram realizadas a partir dos grupos de práticas que se mostraram como referenciais dinâmicos das ações realizadas nas duas Unidades de Conservação. A partir desses referenciais iniciamos o nosso terceiro processo de análise, considerando esses referenciais como operadores analíticos da ação transversais as duas UCs. Esses operadores nos apontaram para a governança que emergiu das práticas de gestão nas duas UCs estudadas.

No capítulo final, apresentamos o resultado, as contribuições e as perspectivas de estudos futuros com base em nossa pesquisa e na temática da governança de Unidades de Conservação.

Este quadro complexo da questão ambiental brasileira nos desafiou a compreender: por que apesar de ter um marco regulatório ambiental considerado progressista e avançado, o Brasil não tem conseguido transformá-lo em práticas de conservação da biodiversidade nacional através da Gestão de suas Unidades de Conservação?

2 PROBLEMA DE PESQUISA

A partir desta reflexão e da problemática da gestão das Unidades de Conservação encaminhamos a questão central de nossa pesquisa: **como se performa em seus aspectos cotidianos, a gestão das Unidades de Conservação no Estado de Santa Catarina, e como este desempenho é influenciado pelas diretrizes emanadas dos dispositivos previstos no marco de governança ambiental brasileiro.**

2.1 OBJETIVO GERAL

Compreender como o fenômeno da governança ambiental se performa em práticas de gestão em duas Unidades de Conservação situadas no Estado de Santa Catarina.

2.1.1 Objetivos Específicos

1 - Compreender a partir de uma perspectiva histórica, como a temática da governança ambiental brasileira foi inicialmente estabelecida, e também produziu os dispositivos voltados para a conservação da natureza;

2 - Analisar como os principais dispositivos de governança ambiental são traduzidos e apropriados nas práticas de gestão das UCs estudadas;

3 - Identificar os principais efeitos das práticas de gestão no processo de governança das UCs estudadas.

2.2 JUSTIFICATIVAS

A questão ambiental é um tema que faz parte da pauta dos debates diários e integra todas as esferas globais. Está entre as questões prioritárias do mundo moderno e faz parte das agendas de governos e da sociedade civil.

Mesmo considerando todos os esforços das últimas décadas para a organização de grandes eventos, dos acordos e pactos entre as principais nações do mundo, estas ações não têm se refletido na redução da degradação ambiental e na manutenção da biodiversidade mundial.

Assim, partindo de nossa proposta de considerar a governança ambiental como um processo que depende das estruturas e das instituições em todos os níveis, para determinar como o poder e as responsabilidades são exercidos e as decisões são tomadas, assumimos como premissa que a instituição de uma estrutura de governança ambiental, pode proporcionar as externalidades positivas para a construção da arquitetura necessária para o início de uma *virada ambiental*, com reflexos no futuro da humanidade.

Partindo desta premissa e considerando que o Brasil é umas das referências mundiais no tocante ao seu marco regulatório, mas mesmo assim não tem conseguido lograr êxito nas questões ambientais, passamos a propor, a partir de uma abordagem pragmatista, o entendimento da gestão de um dos elos mais reconhecidos deste sistema de governança ambiental: as Unidades de Conservação.

Tendo como ponto de partida o campo da Administração como uma Ciência Social aplicada, entendemos que a nossa aproximação com o campo das Unidades de Conservação brasileiras foi fundamental para o exercício da interdisciplinaridade em nossa área. Participando dos estudos das UCs, nos aproximamos do conhecimento acumulado de diversas disciplinas, que muito podem nos ensinar, mas que podem também estar procurando conhecimentos que são corriqueiros para a Administração.

De acordo com o CNUC, em março de 2020, o Brasil tinha 2.446 unidades de conservação cadastradas em conformidade com as diretrizes do SNUC. Todas estas unidades são geridas por profissionais com formações diversas, e de acordo com o estudo realizado durante o IX Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação – CBUC, menos de 2% dos gestores das UCs federais são provenientes da área da Administração.

Também e inexplicavelmente, são raros os pesquisadores no Brasil que se propõe a estudar as UCs a partir de uma abordagem das Organizações no campo da administração. De acordo com trabalhos de Araujo (2007), Sales (2010) e Rezende (2017), é possível aferir que um percentual muito baixo, de aproximadamente 1% dos trabalhos científicos realizados em UCs aborda a questão destas unidades a partir da perspectiva da administração e, neste campo, na perspectiva organizacional.

Apesar de não fazer parte do escopo desta pesquisa, este também é um fenômeno a se compreender. Por que a administração não entende as UCs como

uma organização? É possível que para o mundo funcionalista das organizações as “áreas protegidas” estejam relacionadas com disciplinas mais voltadas para o ambiente e para a natureza, e não tão diretamente com as questões tradicionalmente tratadas na Administração.

Estudar estas unidades a partir da perspectiva das organizações gera oportunidades de trabalho científicos interdisciplinares, que podem ampliar o escopo de atuação de nossos pesquisadores. Outra contribuição para os estudos organizacionais é a abordagem ontológica e epistemológica da pesquisa que busca entender processos de gestão através das práticas.

No campo prático uma contribuição mais ampla pode ser uma associação das questões da governança ambiental com a prática de gestão das unidades de conservação. Como este desempenho é influenciado pelos dispositivos formais e informais e como o poder e as diversas formas de relações se performam nas arenas públicas. Também é possível acreditar que os resultados desta pesquisa possam trazer contribuições práticas para a elaboração de dispositivos de governança ambiental no Brasil.

Em seus aspectos intermediários é possível supor que os achados possam contribuir para aprimorar a formação geral dos administradores, aumentar o conhecimento sobre governança ambiental e ampliar as possibilidades de atuação profissional nestas áreas. Esta reflexão também pode alcançar profissionais de todos os tipos de organizações que tenham alguma forma de relacionamento com as questões ambientais.

O segundo desafio para os administradores aponta para o aprendizado sobre a avaliação prévia, o planejamento, o monitoramento e a reflexão sistematizada referente ao impacto de empreendimentos socioeconômicos sobre os ecossistemas naturais. A contribuição para os administradores é a disseminação das questões da política ambiental do país, pois estas questões afetarão cada dia mais as organizações de todos os níveis, não havendo mais espaço para a falta do conhecimento dos gestores sobre estes assuntos. A reflexão sobre este desafio conduz a reconhecer a ignorância do administrador, advinda da sua formação, sobre as instituições da política ambiental no país.

Em uma abordagem mista, congregando os níveis meso e micro social, voltada para os indivíduos e o território, entendemos que o simples processo de investigação já traz contribuições relevantes para os atores. Os questionamentos, a

participação, as formas de “prova” e “legitimação” dos seus atos para atores externos já é por si só uma contribuição para o processo. Além desta, os resultados práticos da pesquisa poderão chegar aos mais de 2.000 gestores de UCs no Brasil, muitos destes sem nenhuma formação na área de gestão de organizações. De outra parte, se esta investigação contribuir para a melhor compreensão do processo de gestão nas UCs, poderá trazer externalidades positivas diretas para o espaço territorial ocupado por estas unidades.

Assim, partindo destas reflexões, entendemos que nosso trabalho pode colaborar para a redução destas lacunas apontadas. Primeiramente no campo teórico, com uma contribuição para reduzir a lacuna teórica nos estudos de administração através da produção de conhecimento sistematizado sobre organizações voltadas para a gestão do ambiente. Consideramos também que o aumento de trabalhos nesta área contribuirá para a formação de massa crítica que, em futuro próximo, poderá contribuir para uma radiografia da Gestão ambiental brasileira.

As inclinações pessoais do pesquisador também foram consideradas na seleção do fenômeno da pesquisa. Durante nossa vida profissional tivemos oportunidade de conhecer e morar em cidades que apresentaram as mais diversas características, valores e culturas. Em alguns momentos participamos de decisões e projetos voltados para fomento do desenvolvimento sustentável, área de pesquisa de nossa dissertação de mestrado, que nos aproximaram deste campo. Nossa dissertação ampliou as aflições, e os questionamentos sobre as possibilidades de um mundo mais sustentável, nos desafiando a buscar novos caminhos que possam responder a estes questionamentos.

Também foi considerado o interesse do Núcleo de Pesquisa em Organizações, Racionalidade e Desenvolvimento (ORD), do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, do qual sou integrante. Uma das linhas de pesquisa do ORD é a Governança Ambiental, Gestão e Ação Coletiva, que estão contempladas em nossa proposta de trabalho. A questão da Gestão é intrínseca a ligação do ORD com a administração. A Ação Coletiva está inserida nas propostas do pragmatismo e dos trabalhos voltados para as teorias de ação. Os trabalhos de pesquisa do Núcleo com base na abordagem do pragmatismo, já resultaram, desde 2010, em seis teses e uma dissertação já defendidas no PPGA por alunos vinculados ao ORD. Entre esses, destacamos a

originalidade (e também a raridade) da tese de Matarazzo (2017) que realizou uma etnografia para compreender as perspectivas pragmáticas e organizacionais na gestão de uma unidade de conservação situada no município de Florianópolis – SC. A inclusão da linha de pesquisa em Gestão Ambiental se propõe a contribuir para reduzir as lacunas teóricas e práticas, já evidenciadas no campo da administração.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo teve por finalidade dar base à elaboração da tese, fazendo uso da fundamentação teórica pesquisada e apresentada nas referências utilizadas. Para tanto, o capítulo está organizado em três subseções. Na subseção 3.1, Sociologia Pragmática, são apresentados os aspectos sobre as origens do pragmatismo americano. Na subseção 3.2, Os pragmatistas clássicos, são apresentados os pormenores relacionados a Charles Sanders Peirce, William James e John Dewey. Na subseção 3.3, A Sociologia Pragmática Francesa, são descritas as principais características da abordagem Pragmatista Francesa. Na subseção 3.4, Governança, são apresentados aspectos referentes a Governança Corporativa, Governança Pública e Governança Ambiental. E, por fim, na subseção 3.5, Gestão, são descritas as situações de gestão.

3.1 SOCIOLOGIA PRAGMÁTICA

3.1.1. As origens do Pragmatismo Americano

O início dos estudos denominados pragmatistas pode ser atribuído a um grupo de filósofos surgido no ano de 1870 na cidade de Cambridge, no Estado de Massachussets, Estados Unidos. Grupo que se reunia frequentemente no intento de discutir filosofia, ironicamente, o grupo se autodenominou “*The Metaphysical Club*”, subentendendo uma crítica à metafísica clássica. Neste grupo de estudos pragmatistas se destacaram Charles Peirce e William James.

No final do século XIX na Universidade John Hopkins, John Dewey conheceu Peirce que foi seu professor de lógica e se aproximou dos escritos de James através de um de seus professores. Quando em 1894, Dewey foi para a Universidade de Chicago fundou a Escola Pragmatista de Chicago em companhia de importantes filósofos como James H. Tufts, James R. Angell e George Herbert Mead. A Escola de Chicago surge em contraposição ao tipo de estudo sociológico conduzido na época pela maior parte das escolas europeias: enquanto estas se baseavam muito mais na reflexão teórico-filosófica e, de certa forma, ainda com certas doses de Idealismo Hegeliano, a Escola de Chicago buscava uma abordagem não totalizante, que considerasse o homem em seu meio social. Os problemas

econômicos e sociais que tomavam a sociedade americana no início do século XX, além de inspiração, contribuíram para que a proposta da Escola de Chicago pudesse aprofundar seus estudos de campo (DEWEY, 2007).

Neste cenário, é possível destacar a obra de George Herbert Mead. Entre suas grandes contribuições, Mead é reconhecido por suas contribuições para a conceituação do interacionismo simbólico. Tendo raízes filosóficas também no pragmatismo, o interacionismo simbólico encontra seu desenvolvimento nas obras de Mead. Orientando-se na direção inversa da concepção durkheimiana de agente, segundo a qual o agente possui pouca ou nenhuma capacidade para descrever os fatos sociais, os interacionistas simbólicos assumem que as concepções construídas pelos agentes acerca do mundo social são o objeto central de análise da investigação sociológica. Mead publicou um clássico da Psicologia Social *Mind, Self and Society*, considerado uma das mais importantes e influentes publicações sobre o interacionismo simbólico. Nesta obra, Mead explora a relação entre o indivíduo e a sociedade, o desenvolvimento de símbolos significantes e o processo de comportamento da mente. Mead apesar de ter uma orientação filosófica, em sua obra ilustra principalmente os fatos da vida cotidiana (HAGUETE, 1992).

Apesar da origem do pragmatismo estar relacionada aos estudos dos americanos Charles Peirce, William James e John Dewey, sua origem epistemológica pode ser relacionada também a outros pensadores.

De acordo com Dewey (2007, p.240) apesar dos pensadores continentais (americanos) se interessarem pela filosofia americana, por ela refletir de certa forma a vida americana, a verdade é que o pensamento americano dá continuação ao pensamento europeu. “Importamos da Europa nossa linguagem, nossas leis, nossas instituições, nossa moral e nossa religião, e adaptamos tais coisas às novas condições de nossa vida. O mesmo é verdade para nossas ideias”. Afirma ainda que o pensamento filosófico americano foi por muitos anos um eco do pensamento europeu. O próprio movimento pragmático, assim como outros, não são inteiramente novos, mas readaptações, pois possuem suas raízes no pensamento britânico e europeu.

Em uma conferência na Califórnia, James declarou que seu pragmatismo era inspirado em larga medida pelo pensamento dos filósofos britânicos, Locke, Berkeley, Hume, Mill, Bain e Shadworth Hodgson. Estas readaptações levam em consideração as particularidades do ambiente da vida americana, “mas a ideia

fundamental que os movimentos sobre os quais discorreremos procuram expressar, é a ideia de que a ação e a oportunidade justificam a si mesmas somente até o grau em que fazem com que a vida seja mais razoável e aumentem seu valor” (DEWEY 2007, p. 241).

Para Dewey (2007, p. 241) tanto o pragmatismo como o experimentalismo instrumental focalizam a ação do indivíduo. “É ele quem é detentor do pensamento criativo, o autor da ação e de sua aplicação”. Para o autor, o subjetivismo é uma história da filosofia que começou na Europa e não na América, mas a tradição da filosofia americana fornece ao sujeito uma função mais prática do que epistemológica.

Para Dewey (2007, p. 242) o individualismo da cultura americana, transformou o individualismo estético e fixo da antiga cultura europeia a um individualismo ativo. Para o autor “o indivíduo que o pensamento americano idealiza não é o indivíduo per se, um indivíduo fixo, em isolamento e estabelecido por si mesmo, mas um indivíduo que evolui e desenvolve-se em um ambiente natural e humano, um indivíduo que pode ser educado”. Dewey aponta que a filosofia pragmática tem como seu princípio mais forte a formação de uma fé na inteligência, como a única e indispensável crença necessária à moral e à vida social.

3.2 OS PRAGMATISTAS CLÁSSICOS

3.2.1 Charles Sanders Peirce

Considerado como o precursor dos estudos pragmáticos, Peirce nasceu no dia 10 de setembro de 1839 em Cambridge, Massachussets nos EUA. Seu pai Benjamin Peirce era um matemático, físico e astrônomo, reconhecido professor de Harvard, influência que levou o filho a se formar em matemática e física pela mesma Universidade de Harvard. Visto como um menino prodígio, Peirce, ainda jovem começou a estudar química, lógica e filosofia, licenciou-se em ciências e doutorou-se em química, também em Harvard. Considerado o pai da semiótica, além de ser físico e astrônomo, Peirce deixou grande legado para as disciplinas de linguística, filologia e história além da psicologia experimental. A influência da matemática marcou toda a sua produção relativa ao pragmatismo, evidenciando assim a centralidade da lógica em sua obra. Os estudos das questões filosóficas sempre lhe

fascinaram, sendo considerado um admirador da filosofia Kantiana e da filosofia escocesa do sentido comum. Ainda muito jovem começou a demonstrar certa insatisfação a se sujeitar a regras convencionais do cotidiano, comportamento que lhe acompanharia em toda a sua vida (DEWEY, 2007).

Para Kinouchi (2007), a maior parte da vida de Peirce foi dedicada ao estudo das questões ligadas à ciência, tanto no campo teórico como no experimental. Na parte teórica foi um estudioso das questões ligadas à matemática e a lógica. Sua vasta experiência no campo experimental está relacionada à sua longa vivência em laboratório, tendo uma vida relacionada com experimentalistas. Para o autor (2007, p. 216), Peirce não foi somente um filósofo bem informado em ciência, “ele foi realmente um pesquisador profissional e, com efeito, para ele o método científico oferece a maneira mais apropriada de raciocinar”.

Charles Peirce foi assim um cientista matemático, que se considerava um empirista com hábitos de laboratório. Como um matemático estava interessado em clarificar os conceitos e construir definições de acordo com o método científico. A teoria de Peirce tem grande similaridade com a doutrina Kantiana. A apropriação do termo “pragmático” é decorrência dos estudos da obra de Kant, quando em seu trabalho *A metafísica da moral*, Kant estabeleceu uma distinção entre pragmática e prática. A pragmática está relacionada às regras da arte e da técnica que são baseadas na experiência e podem ser a elas aplicadas, já a prática aplica-se as leis morais que Kant considera como sendo “*a priori*”. Peirce “na qualidade de lógico, estava interessado na arte e técnica do pensar real e, no que concerne ao método pragmático, especialmente interessado na arte de clarificar conceitos ou de construir definições adequadas e efetivas de acordo com o espírito do método científico”. Os primeiros ensaios de Peirce tinham como “objetivo interpretar a universalidade dos conceitos no domínio da experiência, da mesma maneira que Kant estabeleceu a lei da razão prática no domínio do *à priori*” (DEWEY, 2007, p. 228, 229).

Apesar da aproximação com a doutrina Kantiana, Peirce em sua obra, também apresenta pontos de discordância com o filósofo, como quando analisa o *significado do argumento* e aponta fragilidades no posicionamento de Kant manifestado em sua obra *Critica da Razão Pura*;

Creio que estão familiarizados com a reiterada insistência de Kant, afirmando que o raciocínio necessário nada mais faz além de explicar “o significado” das premissas. A lógica das relações mostrou que a opinião

kantiana estava inteiramente errada, e que a distinção entre juízos analíticos e sintéticos [...] nela baseada, é confusa e não se consegue fazer nada com ela. Kant e os lógicos cujas obras conhecia (estava longe de ser um estudioso completo, não obstante a sua grande capacidade lógica) não deram atenção à lógica das relações, e o resultado foi que a única análise que puderam fornecer do significado dum termo, é que era composta de todos os termos que podiam ser predicados do termo em análise (PEIRCE, 1980, p. 48).

Peirce teve sua proposta do pragmatismo associada ao utilitarismo, classificação que não lhe incomodava, o que deixa claro em suas anotações sobre o *Plano e Degraus de Raciocínio*;

Pergunta: em que consiste a excelência lógica? Vimos que qualquer espécie de excelência consistia em adaptar o sujeito a um fim. (...) Se chamarem a isto utilitarismo, não fico envergonhado. Não conheço outro sistema que tenha sido tão bem trabalhado como esse. Bentham pode ser um lógico superficial, mas as verdades que disse eram nobres. Como no caso do utilitarista vulgar, o seu erro não reside na insistência dada à questão: o que deve ser bom – se isto ou aquilo. Mas sim em não levar as coisas até o fim, ficar pela metade e nunca chegar até a questão (PEIRCE, 1980, p. 44).

Apesar desta despreocupação com a associação com o utilitarismo, o pragmatismo de Peirce pode ser visto como uma das correntes utilitaristas (BENTHAM, 1979), que considera este como uma ética normativa, onde a ação útil está relacionada à melhor ação, a ação correta. Este posicionamento está muito distante da máxima de que o pragmatismo subordina o pensamento e a atividade racional a fins de interesse e ganhos particulares e faz da ação a finalidade da vida, a ação pela ação.

Em sua origem, o pragmatismo é americano na medida em que insiste sobre a necessidade da conduta humana e sobre a satisfação de algum objetivo para clarificar o pensamento. Mas ao mesmo tempo desaprova aqueles aspectos da vida americana que fazem da ação um fim em si mesmo e que concebem os fins de maneira estreita e muito “praticamente” (DEWEY, 2007, p. 230).

Além do gosto pela Filosofia Charles Peirce teve uma forte influência de sua formação como matemático, físico e como lógico. Assim, muitas de suas proposições estão baseadas na argumentação lógica, dando origem aos seus trabalhos em semiótica, que buscam uma nova abordagem de fatos que já vinham sendo estudados. Nesse ponto Peirce (1993, p. 4 e 5) faz uma crítica ao racionalismo de Descartes se referindo a este como produtor de um “admiradíssimo ornamento da lógica – a doutrina da clareza e da distinção”, mas que deveria ser relegada ao universo das curiosidades e se adotar um pensamento mais adequado aos tempos modernos. O autor então traz como “a primeiríssima lição que temos o

direito de pedir que a lógica nos ensine é como tornar as nossas ideias claras, [...] e assim, saber o que pensamos, sermos senhores do que queremos significar”.

A busca do rompimento com o pensamento dualista Cartesiano já pode ser verificada quando Peirce (1980, p. 56) trata as questões da indução, da dedução e da abdução. O estudioso se vale de raciocínios lógicos para demonstrar que toda forma lógica do pensamento é dada na percepção, “[...] neste ponto somos obrigados a traçar uma distinção entre forma e matéria lógica. Com o auxílio da lógica das relações, seria fácil mostrar que a matéria lógica de uma conclusão deve estar contida, parte por parte, nas premissas”, e continua seu raciocínio fundamentado na lógica” em última instância, deve provir de uma zona incontrolada da mente, pois uma série de atos controlados precisa ter um primeiro”, e concluiu que “quanto à forma lógica, é difícil argumentar assim”. Peirce (1980) continua seu raciocínio questionando “De onde vem a necessidade dedutiva, a probabilidade indutiva ou a expectativa abdutória?” e completa argumentando que não é ao adotar uma inferência e afirmá-la como razoável que essas concepções formais surgem pela primeira vez;

E como pode ser o nosso primeiro contato com uma inferência, quando ainda não foi adotada, senão uma percepção do mundo das ideias? Em sua primeira sugestão, a inferência deve ser pensada como inferência, pois uma vez adotada existe o pensamento de que pode ser aplicada a toda uma classe de casos. Um mero ato de inibição não pode introduzir a concepção de inferência. A inferência deve, então, ser pensada como inferência já em sua primeira sugestão. Ora, quando uma inferência é pensada como uma inferência, a concepção de inferência torna-se parte da matéria do pensamento. Estou preparado para mostrar que todas as formas da lógica podem ser reduzidas a combinações de inferência, alteridade e a concepção de uma característica individual. Estas são simplesmente formas de Terceiridade, Segundidade e Primeiridade, sendo as duas últimas indubitavelmente dadas na percepção. Consequentemente, toda forma lógica do pensamento é dada na percepção (PEIRCE, 1980, p. 56).

Assim, Peirce (1980, p. 56) considera que o problema do pragmatismo é o problema da lógica da abdução, pois a máxima pragmática afirma que “uma determinada concepção difere de outra na medida em que possa modificar diferentemente nossa conduta prática”, assim uma máxima que apenas procura considerações práticas” torna supérflua qualquer regra para admissibilidade de hipóteses para figurarem como hipóteses, isto é, explicações de fenômenos tidas como sugestões esperançosas”. E, reflete que “se o pragmatismo é a doutrina segundo a qual toda concepção é a concepção de seus efeitos práticos, (então) concepção vai muito

além do prático” (PEIRCE, 1980, p. 57). Esta postura pragmática permite muitos voos da imaginação, desde que estes estejam sustentando a possibilidade de um efeito prático.

De acordo com Peirce (1980, p. 58) para executar duas funções essenciais para a doutrina, o pragmatismo deve primeiro “desembaraçar-nos ativamente de todas as ideias pouco claras. Em segundo lugar, deve apoiar, e tornar distintas, ideias em si claras, mas de apreensão mais ou menos difícil; e, em particular, assumir uma atitude satisfatória em relação ao elemento da terceiridade”.

Neste ponto Peirce (1980, p. 58) considera que o mais importante é que a lógica da abdução trabalhe adequadamente a terceiridade “É notória a pertinência da questão da terceiridade, [...] quando se vê que é ela que constitui a diferença magna entre os filósofos pela extensão variável que ocupa em suas teorias”. Para Peirce (1980, p. 59) considerando a terceiridade como um elemento irredutível à segundidade e primeiridade, quem opta por uma posição pragmatista, assume que a terceiridade é diretamente percebida e “que a lógica fica limitada a uma posição que podemos controlar”.

É provável que no futuro venhamos a ampliar nosso controle, mas devemos por ora considerar aquilo que está em nosso raio de ação. Podemos controlar alguns elementos em escala limitada. Não há mostras, no entanto, de que o conteúdo do juízo perceptivo que não é controlável agora o venha a ser alguma vez. As máximas lógicas afetam tanto esta parte incontrolada da mente quanto o crescimento das unhas e dos cabelos. Pode ser que dependa obscuramente, em parte, dos acidentes do momento, ou da história pessoal ou racial, em parte do estreito equilíbrio de todos os organismos (...). Mas a soma de tudo isso é que nossos pensamentos logicamente controlados compõem uma pequena parte da mente, mera florescência de um vasto complexo que podemos chamar a mente instintiva e no qual não se tem fé, pois isso implica a possibilidade de suspeita, mas sobre o qual é edificada, afinal, toda a verdade da lógica (PEIRCE, 1980, p. 59).

Para Peirce (1980, p. 60) o pragmatista “assumirá que a conformidade da ação às intenções gerais é dada na percepção tanto quanto o próprio elemento da ação”, o que o protegerá de hipóteses pouco claras e sem sentido. “O pragmatismo ser-lhe-á mais significativo do que para outro lógico qualquer, pois é na ação que a energia lógica retorna às partes incontroladas e inalisadas da mente”, e sua máxima será a seguinte: “os elementos de um conceito penetram no pensamento lógico pela porta da percepção e saem pela porta da ação intencional; e o que não puder mostrar seus passaportes em ambas as portas deve ser preso como não

autorizado pela razão”.

Aprofundando sua teoria experimentalista, Peirce (1993, p. 6) defende que “a ação do pensamento é excitada pela irritação da dúvida, e que cessa quando se atinge a crença, de modo que a produção da crença é a única função do pensamento”. Assim para o autor o pensamento em ação tem como motivo único proporcionar descanso do pensamento; e tudo o que não se reportar à crença não faz parte do próprio pensamento. Então o que seria a crença;

[...] a crença é uma regra de ação, cuja aplicação implica posterior dúvida e posterior pensamento, ao mesmo tempo em que é um lugar de paragem é também um novo lugar de recomeço para o pensamento. O resultado final do pensar é o exercício da volição, e disso já não faz parte o pensamento; mas a crença é apenas um estádio da ação mental, um efeito da nossa natureza sobre o pensamento, que influenciará o pensamento futuro. A essência da crença é a criação de um hábito; e diferentes crenças distinguem-se pelos diferentes modos de ação a que dão origem. Se as crenças não diferirem neste aspecto, se elas apaziguarem a mesma dúvida através da produção da mesma regra de ação, então as simples diferenças na maneira de como temos consciência delas não podem torná-las crenças diferentes (PEIRCE, 1993. p. 9).

Peirce (1993, p. 12) conclui então que a função global do pensamento é produzir hábitos de ação, e aquilo que o hábito é, depende do quando e como ele nos leva a agir. Assim “a identidade de um hábito depende de como ele nos induz a agir, não só nas circunstâncias em que provavelmente surgiram, mas também naquelas que poderão ocorrer, não importa quão improvável elas sejam”.

Os artigos escritos por Peirce em 1878 despertaram pouca atenção nos círculos filosóficos que na época estavam sob a influência do idealismo neokantiano de Grenn, de Caird e da escola de Oxford. Seus trabalhos tiveram continuidade através de William James que “em certo sentido, estreitou a aplicação do método pragmático de Peirce, mas ao mesmo tempo ele o estendeu”, dando assim início a um novo movimento pragmático (DEWEY, 2007, p. 230).

3.2.2 William James

Um dos fundadores da Psicologia moderna, William James nasceu em Nova Iorque em 11 de janeiro de 1842. Nascido de família rica e altamente intelectualizada, seu pai foi o teólogo Henry James Senior e seus dois irmãos foram conhecidos escritores americanos, estudou filosofia na Universidade de Berlim entre

1867 e 1868 e em 1869 se formou como médico pela Universidade de Harvard onde foi professor de fisiologia, anatomia, filosofia e foi o primeiro professor a ministrar um curso de psicologia nos Estados Unidos. James é considerado o pai da psicologia americana, sendo um dos formuladores da psicologia funcional e um dos pioneiros da parapsicologia.

Além do destaque na área de psicologia, James foi também um influente filósofo, e um dos fundadores do pragmatismo. Entre as suas diversas experiências, em 1865 esteve no Brasil acompanhando uma expedição científica com interesses em zoologia e geologia, onde permaneceu oito meses principalmente no Rio de Janeiro e na Amazônia, produzindo neste período um diário e diversos desenhos que já demonstravam uma consciência crítica e um distanciamento moral das ideias colonialistas da época. James interrompeu seu trabalho no Brasil por ter contraído varíola, motivo que o levou de volta aos EUA e depois à Alemanha onde publicou seus primeiros artigos (DEWEY, 2007).

James conheceu Charles Peirce, em Harvard e junto com outros filósofos fundaram em 1872, o Clube Metafísico, que influenciou o pensamento intelectual norte-americano por décadas e pode ser considerado como marco da fundação do pragmatismo. Em 1898, em uma palestra intitulada “Concepções filosóficas e resultados práticos”, James inaugurou um novo movimento pragmático, e apontou que os princípios do pragmatismo defendidos por Peirce, poderiam ser expressos de uma forma mais ampla. De acordo com Dewey (2007, p. 230) após trazer a consideração psicológica formulada por Peirce, segunda a qual “as crenças são realmente regras de ação e toda a função do pensar não é nada mais do que um passo na produção dos hábitos de ação”, James considerou que todos esses princípios poderiam ser colocados de maneira mais ampla do que foi feito por Peirce,

Para nós, o teste final do que significa uma verdade encontra-se realmente na conduta que isso dita ou inspira. Mas tal conduta é inspirada porque prevê alguma mudança particular de nossa experiência que clamará exatamente por aquela conduta de nossa parte. E eu preferiria expressar o princípio de Peirce, afirmando que o significado efetivo de qualquer proposição filosófica pode sempre ser colocado em termos de alguma consequência particular em nossa experiência prática futura, seja ativa ou passiva; o que se assenta mais sobre o fato de que essa experiência deve ser particular, do que sobre o fato de que deve ser ativa (JAMES apud DEWEY, 2007, p. 230).

De acordo com Dewey (2007, p. 230), James repete esta afirmação em um ensaio escrito em 1908, e chama a atenção para o que quer dizer sempre que

emprega o termo “prático”: “o distintamente concreto, o individual, o particular e efetivo, em oposição ao abstrato, geral e inerte – ‘pragmata’ são as coisas em sua pluralidade – consequências particulares podem perfeitamente ser de natureza teórica.” Para Dewey (2007) ao estender o escopo do princípio do método, James demonstrou ser muito mais nominalista do que Peirce, e considera que o principal motivo levou James a dar um novo viés ao método pragmático foi a possibilidade de submeter a exame noções filosóficas de natureza teológica ou religiosa.

Para James (1974, p. 9-10) “o método pragmático é, primeiramente, um método de assentar disputas metafísicas que, de outro modo, se estenderiam interminavelmente”. Assim como Peirce, o autor não pretende pôr fim à metafísica, pelo contrário, visa criar um método capaz de acabar com as possíveis disputas. Nessa linha, pragmatismo surge como uma alternativa entre as vias opostas do racionalismo e do empirismo, estabelecendo uma maneira de conciliar as divergências. Para James é necessária uma filosofia que estabeleça uma conexão entre o mundo real e as abstrações intelectuais, possibilitando assim que as disputas metafísicas não se estendam interminavelmente (NASCIMENTO, 2011).

Para Dewey (2007) enquanto Peirce escrevia como um lógico, James foi um educador e humanista e assim tentava trazer para o campo pragmático certos debates filosóficos que considerava importante para a humanidade. Como humanista James priorizou estas questões e realizou um novo avanço com seus estudos da teoria de crer, e as influências que as crenças individuais têm nas decisões das pessoas. James defende o direito de as pessoas escolherem suas crenças independentes da existência de provas, pois ela tem o direito a assumir o risco de sua fé, ou quando ela se recusa em escolher, pois sua recusa é em si mesma, uma forma de escolha. James antes de ser um pragmatista era um empirista, tendo afirmado por diversas vezes que,

o pragmatismo é simplesmente um empirismo levado às suas conclusões legítimas. De um ponto de vista geral, a atitude pragmática consiste em olhar para além das primeiras coisas, dos princípios, das categorias, das necessidades supostas; consiste em olhar para as últimas coisas, para os frutos, consequências e fatos (DEWEY, 2007, p. 234).

Assim, o pragmatismo se apresenta como uma extensão do empirismo histórico, mas com uma diferença fundamental, não insiste sobre os fenômenos antecedentes, mas sobre os fenômenos consequentes; não sobre os precedentes, mas sobre as possibilidades de ação. E essa mudança de ponto de vista é quase revolucionária em suas consequências. Um empirismo satisfeito com a repetição de fatos passados não tem lugar para a possibilidade e para a liberdade (DEWEY, 2007, p. 235).

Enquanto a obra de Peirce aproximava-se do kantismo, a filosofia de James pode ser então considerada como uma revisão do empirismo inglês, “uma revisão que substitui o valor da experiência passada, daquilo que já está dado, pelo futuro, por aquilo que ainda é mera possibilidade” (DEWEY, 2007, p. 236).

Estas ideias de James conduzem ao movimento chamado de instrumentalismo que teve continuidade e aprofundamento no trabalho de Dewey. De acordo com Dewey (2007) o instrumentalismo “busca estabelecer uma teoria lógica e precisa dos conceitos, dos juízos e das inferências em suas diversas formas, considerando primeiramente como o pensamento funciona na determinação experimental de suas consequências futuras”, ou seja, uma teoria das formas gerais de concepção e de raciocínio, e não formadora de juízo particular ou conceito relacionado com seu próprio conteúdo ou com suas implicações particulares. Para Dewey (2007, p. 240) “o instrumentalismo, entretanto, atesta uma função positiva ao pensamento, a saber, a de reconstituir o estágio presente das coisas ao invés de simplesmente conhecê-lo. Como consequência, não pode haver graus intrínsecos ou uma hierarquia de formas de juízo”.

3.2.3 John Dewey

Filósofo, pedagogo e psicólogo, John Dewey nasceu em uma pequena cidade da Nova Inglaterra, Burlington, no estado de Vermont, em 20 de outubro de 1859. Filho de uma família de colonizadores de origem humilde, praticantes da religião protestante congregacionista, sua educação foi mais voltada para o aprendizado de tarefas práticas do dia a dia, para o trabalho e para os valores comunitários e religiosos, do que uma formação escolar tradicional como era o costume na época. Ingressou na Universidade aos 15 anos, e aos 20 iniciou sua carreira no magistério, ao mesmo tempo em que participava ativamente e escrevia artigos sobre religião.

Em 1884 Dewey concluiu o doutorado em Filosofia na Universidade de John Hopkins, defendendo uma tese sobre a psicologia do filósofo alemão Immanuel Kant. Além da influência Kantiana, desenvolveu um interesse intelectual que incluía o estudo da Biologia e da teoria da evolução de Darwin com a filosofia de Hegel. Além destas influências teve entre seus mestres, G. Stanley Hall, um dos mais renomados

professores de Psicologia do início do século XX, e ex-aluno de William James, e também cursou as disciplinas de lógica ministradas por Charles Peirce (KINOUCI, 2007).

Após a conclusão de seu doutorado assumiu como professor de Filosofia na Universidade de Michigan, de onde saiu em 1894 para coordenar os Departamentos de Filosofia e Pedagogia na recém-criada Universidade de Chicago, onde fazia parte de um grupo de importantes filósofos como James H. Tufts, James R. Angell e George Herbert Mead.

Como criador do movimento da educação progressiva norte-americana e defensor de uma pedagogia de ensino que fizesse a aproximação do ensino e da prática, criou na Universidade de Chicago uma escola laboratório, onde os jovens alunos aprendiam noções de física e biologia na prática de tarefas cotidianas. Essa ligação entre ensino e prática contribuiu para o desenvolvimento dos seus interesses na doutrina pragmatista que foram consolidados através da fundação da Escola de Pragmatismo de Chicago. Dewey trabalhou na Universidade de Chicago até 1904, quando pediu demissão e ingressou na Universidade de Columbia lá permanecendo até o final de sua carreira acadêmica por volta de 1939.

De acordo com Kinouchi (2007), Dewey, por ser vinte anos mais novo que Peirce e James, que viveram ainda no século XIX, se tornou o principal nome do pragmatismo no século XX, pois pode acompanhar o desenrolar das duas grandes guerras mundiais que transformaram a paisagem política do mundo contemporâneo. Sobre as principais influências dos pragmatistas, Dewey (2007, p. 237) aponta que durante a última década do século XX, a influência neokantiana era muito forte nos Estados Unidos. “Eu e as pessoas que colaboraram comigo na exposição do instrumentalismo começamos como neokantianos, da mesma forma que o ponto de partida de Peirce foi o kantismo e o de James foi o empirismo da escola britânica”.

Para Kinouchi (2007) a filosofia de Dewey teve grande impacto das teorias evolucionárias do século XIX, mais particularmente do darwinismo. Dewey (1974, p. 161) em sua obra *Experiência e Natureza* aponta nesta direção quando sugere que a filosofia que ali estará debatendo poderá ser “denominada naturalismo empírico, ou empírico naturalista, ou tomada “experiência” em sua significação habitual, “humanismo naturalista”. O autor aponta a já tradicional separação entre o homem/experiência e a natureza. “A experiência diz, é importante para os seres que a tem, mas é demasiado causal e esporádica em sua ocorrência para trazer consigo

implicações importantes relativas à natureza da Natureza”. Esta, por outro lado, é dizem, completa, à parte da experiência”. E argumenta,

Desconheço maneiras pelas quais uma argumentação dialética possa responder a tais objeções. Estas se originam de associações com palavras e não podem ser tratadas argumentativamente. Apenas é possível esperar e revelar, no decurso da discussão considerada como um todo, as significações que estão aderidas a “experiência” e “natureza”, e desta maneira insensivelmente produzir, desde que se seja afortunado, mudança nas significações previamente aderidas a elas. Este processo de mudança pode ser acelerado pelo chamar a atenção para outro contexto, no qual natureza e experiência convivem harmoniosamente juntas – onde a experiência apresenta-se a si própria como o método, e o único método para atingir a natureza, penetrar seus segredos, e onde a natureza revelada empiricamente (pelo uso do método empírico na ciência natural) aprofunda, enriquece e dirige o desenvolvimento posterior da experiência (DEWEY, 1974, p. 161).

Para Dewey (1974, p. 161), nas ciências naturais, o cientista já se utiliza do método empírico e é aceito que a experiência, controlada de maneira especificável, é o caminho que conduz aos fatos e às leis da natureza. De acordo com o autor, “esta teoria poderá intervir por um longo curso de raciocínios, muitos trechos do qual estarão distantes daquilo que é diretamente experienciado, mas [...] estará fixada por ambas as extremidades aos pilares do objeto percebido”. Dewey considera que este material experienciado é o mesmo para o homem da ciência e para o homem da rua, pois estrelas, pedras, árvores e coisas comuns servem como material de experiência para ambos.

Estes lugares-comuns provam que a experiência é *da* tanto quanto *em* a natureza. Não é a experiência que é experienciada, e sim a natureza – pedras, plantas, animais, doenças, saúde, temperatura, eletricidade, e assim por diante. Coisas interagindo de determinadas maneiras são a experiência; elas são aquilo que é experienciado. Ligadas de determinadas outras maneiras com outro objeto natural – o organismo humano -, elas são, ademais, *como* as coisas são experienciadas. Portanto, a experiência avança para dentro da natureza; tem profundidade. É também dotada de largura indefinidamente elástica. Estira-se, esse estirar-se constitui a inferência (DEWEY, 1974, p. 163).

O autor declara que estas observações não tem o objetivo de provar a respeito da experiência e da natureza para a doutrina filosófica e nem comprovar o valor do naturalismo empírico, mas que seu objetivo é apontar alguns traços gerais das coisas experienciadas e interpretar sua significação para uma teoria filosófica do universo em que vivemos. Do ponto de vista do método, “a teoria do método empírico em filosofia executa em relação ao objeto experienciado, num nível liberal,

o mesmo que cumpre com referência às ciências específicas, numa escala técnica” (DEWEY, 1974, p. 164).

Considera assim que a experiência não pode ser compreendida como algo desconectado da natureza, pois tudo o que existe é resultado de um conjunto de inter-relações, em que corpos agem uns sobre os outros, modificando-se de forma recíproca. Comprovar a importância da experiência deve-se também ao método cartesiano que relegou esta a um lugar secundário e quase acidental, até que o método de Galileu e Newton triunfou alterando esse posicionamento. Assim, na história da filosofia e da ciência, experiência e natureza sempre foram objetos de ruptura, tanto os racionalistas quanto os empiristas trataram-nas dessa maneira (DEWEY, 2007).

Para Dewey (1974, p. 165) “é o contraste do método empírico com outros métodos empregados no filosofar, [...] que torna pertinente e na realidade indispensável à discussão do sentido metodológico da “experiência” para a filosofia”. Para esclarecer esta questão, utiliza-se de uma observação de James em *Essays in Radical Empiricism*, p. 1, para fazer a sua interpretação;

[...] “experiência” é uma palavra de duplo sentido, como suas congêneres, vida e história, ela inclui *aquilo* que os homens fazem e padecem, *aquilo* que eles se esforçam por conseguir, amam, creem e suportam, e também *como* os homens agem e sofrem a ação, as maneiras pelas quais eles realizam e padecem, desejam e desfrutam, veem, creem, imaginam os processos de *experenciar*. “Experiência” designa o campo plantado, as sementes semeadas, as searas ceifadas, as alternâncias entre noite e dia, primavera e outono, úmido e seco, calor e frio, que são observados, [...] designa também aquele que planta e colhe, que trabalha e se alegra, espera, teme, planeja e invoca a magia ou a química em busca de auxílio, que é vencido ou triunfante. Ela é “de duplo sentido” nisto, em que, em sua integridade primitiva, não admite divisão entre ato e matéria, sujeito e objeto, mas os contem em uma totalidade não analisada. “Coisa” e “pensamento”, como diz James no mesmo contexto, são de sentido único; referem-se a produtos discriminados pela reflexão a partir da experiência primária.

Dewey (1974) pondera então que partindo desses pressupostos o método empírico é o único método capaz de fazer justiça a essa inteireza inclusiva de “experiência”, pois só este método toma essa unidade integrada como ponto de partida para o pensamento filosófico. Aponta que talvez a maior diferença estabelecida em filosofia pela adoção do método empírico ou não empírico é a diferença na escolha do material original. Para um empirista naturalista o problema da relação entre sujeito e objeto é o problema de que consequências são

decorrentes na e para a experiência primária, a partir da distinção entre o físico e o psicológico, ou mental.

O autor introduz uma crítica à filosofia clássica que além de não observar a inseparabilidade do sujeito/objeto e ato e matéria, muitas vezes estes filósofos consideravam os resultados de suas reflexões como contendo em si próprios, uma realidade superior à da matéria de qualquer outro modo de existência. De acordo com Dewey (1974) o alvo da filosofia clássica sempre foi algum tipo de pedra filosofal, que estivesse muito além de quaisquer perspectivas temporais, na realidade, alguma substância que fosse a chave para desvendar o universo.

Por outro lado, “ha uma contribuição específica que pode ser prestada pelo estudo da filosofia. Levado a efeito empiricamente, ele não será estudo da filosofia, mas estudo, por meio da filosofia, da experiência-vida” (DEWEY, 1974, p. 184). Uma filosofia empírica precisa despir-se intelectualmente, mesmo que não possamos despojar-nos de nossos hábitos intelectuais para sempre, é preciso que eles sejam abandonados momentaneamente para que sejam reavaliados criticamente.

De acordo com Dewey (1974) a filosofia moderna deve se tornar um método útil para ir à própria experiência e, clarificar as ideias dos homens quanto aos embates da ordem social e moral da época em que vivem, e, além disso, contribuir para uma melhor compreensão daquilo que já pertence à experiência comum do gênero humano. Esses conceitos deram origem a sociologia pragmática francesa.

3.3 A SOCIOLOGIA PRAGMATISTA FRANCESA

A abordagem pragmática que em seu nascimento no século XIX não foi reconhecida, passou a integrar os debates filosóficos com mais frequência no início do Século XX, com o Clube de Chicago e depois com a longa carreira acadêmica de John Dewey, chega ao século XXI com reconhecimento e seguidores em todos os continentes. É notória sua contribuição para as ciências da administração, principalmente através da evolução da corrente pragmatista francesa que já apresentou diversas publicações apontando caminhos para a sociologia e para as ciências sociais em geral.

As contribuições da sociologia pragmática francesa tiveram origem nos anos 60, quando na França ocorriam debates de diversas variantes teóricas críticas, com

influências do marxismo e da Escola de Frankfurt. Este processo incorporou nos anos 80 a noção de sociologia pragmática da crítica que passou a trabalhar com situações onde as pessoas se engajavam na crítica, principalmente nas disputas (BOLSTANKI, 2011). Dentro do processo de mudanças e contestações que ocorriam na sociedade francesa, em 1991, Luc Boltanski e Laurent Thévenot lançaram a obra “*De La Justification*”, que além de ser considerada um marco da Sociologia Pragmática, continua influenciando os trabalhos sobre o pragmatismo. Outro trabalho importante de Boltanski com a participação de Eve Chiapello foi o estudo realizado com base no modelo das Cités, que passou a considerar a formação da cidade por projetos.

O modelo das Cités “contribui para se pensar os diferentes modos de ação e as suas combinações, o grau avançado de formalização destes regimes assim como a ambição dos autores de trabalhar com situações extremamente correntes na vida comum, não tem equivalência e outros trabalhos” (DODIER, 2005, p. 240).

As contribuições da sociologia pragmatista francesa se aprofundaram nos anos 90 com os trabalhos da *École des Hautes Études en Sciences Sociales* (EHESS), com a fundação do *Groupe de Sociologie Politique et Morale* (GSPM). Também neste período foi fundado o *Groupe de Sociologie Pragmatique et Réflexive* (GSPR), voltado para o trabalho com as pesquisas sobre a sociologia pragmática baseada nos estudos das controvérsias.

Outros trabalhos importantes para o desenvolvimento da sociologia pragmatista estão sendo desenvolvidos por grupos como a Pragmata, Association d'études pragmatistes, fundada em 2014 e pelo *Laboratoire interdisciplinaire d'études sur les réflexivités* (LIER), criado em 2013, composto por pesquisadores do *Institut Marcel Mauss*, uma ligação entre a EHESS e o *Centre National de La Recherche Scientifique* (CNRS).

Assim, nos últimos anos muitos autores ligados a estas escolas estão aprofundando os princípios levantados pela filosofia pragmatista americana. Além dos já citados, outros autores têm se destacado pelas contribuições de seus estudos, entre os quais podemos mencionar: Chateauraynaud (2011, 2015, 2017), Cefaï (2010, 2013, 2017), Cohen (2013), Dodier (1995, 2005, 2016), Dodier & Barbot (2017) Frega (2016), L'quere (1997) e Revel (1998).

Entre os representantes desta nova corrente, Francis Chateauraynaud é um dos autores que mais tem contribuído para a evolução dos trabalhos pragmatistas.

Chateauraynaud considera que o pragmatismo é mais que um método, pois com seu primado da experiência produz modificações ontológicas na análise do social. Assim busca nas máximas pragmatistas inspiração para trabalhar com diversas linhas de investigações. Entre estas podemos destacar os estudos de alertas e controvérsias, da reversibilidade dos lugares e das posições de poder e também sua proposta de uma sociologia das provas.

Nestas propostas busca sempre inspiração na ação. A orientação na direção da ação é para o autor outro preceito compartilhado pela sociologia pragmática e pela filosofia pragmatista. Mas considera importante salientar que nesta proposta a ação está sempre conectada a um dispositivo intencional, assim é preciso poder distinguir como se produzem as intenções, os objetivos, os planos ou as perspectivas dos atores envolvidos na ação.

Esta perspectiva trabalha com um consequencialismo aberto, que considera a descoberta gradual das consequências somente no curso da ação no tempo, ou seja, a vinculação gradual entre a investigação e a compreensão dos fenômenos. (CHATEURAYNAUD, 2017).

Outra contribuição importante do autor para a análise pragmatista está relacionada à reversibilidade dos lugares e das posições de poder. Para Chateauraynaud esta é uma dimensão maior do pragmatismo. Aponta que os pesquisadores devem considerar as fabricas de micro poderes existentes em cada experiência: ele pode integrar, como sendo constitutivos dos processos estudados, as assimetrias de aderências e as relações de poder a que as pessoas e os grupos experimentam (CHATEAURYANAUD, 2017).

Nesta perspectiva o autor busca aprofundar o que conceitua como uma pragmática do poder. Nesta proposta que considera uma abordagem “neo ou pós-foucaultiana” do poder, as pessoas ou grupos são percebidas como dotadas de capacidade de discernimento, o que lhe permite avaliar os efeitos de suas ações. “A capacidade de agir sobre a ação dos outros, a literalmente afetar seu curso e sua inteligibilidade” (CHATEURAYNAUD, 2017, p. 5), é um dos pontos que devem ser considerados para uma releitura pragmática da questão do poder.

Esta proposta abre espaços para o entendimento dos jogos de poder invisíveis que diariamente ocorrem em todos os tipos de organizações. Este sistema que o autor entende como uma dinâmica de captura e de seu escape, “remete a ideia de um poder em movimento, no qual os protagonistas evoluem de maneira

discreta, avaliando permanentemente através micro disputas, os riscos de ir para o conflito ou para a prova de força” (CHATEAURAYNAUD, 2017, p. 8).

Assim, para Chateauraynaud (2017, p. 3) a captura é uma tomada de controle das experiências do mundo social por certos atores, indivíduos ou grupos. O autor considera que a dinâmica da captura é um método de investigação que abre a possibilidade de “estudar as disputas, os casos e as controvérsias, insistindo sobre os momentos de prova e de tensão que obrigam os protagonistas a tornarem visíveis seus recursos e suas opções”.

De acordo com a abordagem pragmatista, é importante dar a atenção ao que os atores dizem, ou não dizem de suas atividades práticas. Desta forma o acompanhamento dos alertas e das controvérsias, através de longas sequencias temporais, é uma das formas de contribuir para uma história das práticas. Assim considera relevante esclarecer que as controvérsias não seguem um caminho linear, não se formam “em espaços planos sob os quais se projetariam simplesmente jogos de atores e de argumentos, mas sim processos não lineares feitos de deslocamentos e retornos” (CHATEAURAYNAUD, 2017, p. 1).

Ainda na linha das grandes controvérsias, o autor busca através da sociologia das provas, fazer uma associação entre provas e sua tangibilidade. Neste trabalho discorre sobre as formas de tornar os fatos tangíveis “através do jogo entre as representações coletivas e percepções no mundo sensível, espaços de cálculo e instâncias de julgamento, onde os atores elaboram suas referências comuns”. Com base nos estudos de controvérsias aponta critérios para a tangibilização das provas. Argumenta que a verdade não pode ser reduzida as provas materiais desvinculadas das pessoas, “o que nos interessa é, sobretudo a maneira como cada ator, produz ou não uma série de inflexões no encaminhamento da investigação” (CHATEAURAYNAUD, 2011, p. 22).

Nesta perspectiva, é essencial a forma de entrada através dos objetos e de buscar a tangibilidade dos seres e dos fenômenos. Aponta que a prova nunca é produto de um fato isolado, ela deve ganhar forma e se reforçar em uma rede de elementos,

“a prova não me serve de experiência, ela me serve, sobretudo de imagem de uma experiência.” A prova não substitui a experiência, em si irredutível. Ela fornece uma imagem dela. Uma imagem marcante que permite estruturar as experiências ou, sobretudo, torná-las visíveis. É porque ela possui uma virtude sintética que a prova pode servir de ponto final e pode

tornar os julgamentos possíveis” (CHATEAURAYNAUD, 2011, p. 31).

Como forma de contribuir para os processos de investigação de provas, sugere três formas de produção do tangível: “o trabalho perceptivo no contato com as coisas que fornece novas apreensões; o surgimento de um acontecimento marcante que torna obsoleta uma representação ou um espaço de cálculo anterior; a formação de um acordo coletivo sobre as aproximações entre signos” (CHATEAURAYNAUD, 2011, p. 24). Assim quando estas três perspectivas convergirem, a investigação pode ser finalizada.

A questão das provas e dos poderes também é abordada por Nicolas Dodier, outro autor da Escola Francesa com propostas relevantes para a construção desta tese. Entre os trabalhos que consideramos mais relevantes, está sua proposta de abordagem pragmática das convenções (1995), o trabalho sobre os bens em si como forma de fechamento das justificações, e sua abordagem sobre o encastramento recíproco das provas e dos poderes (2005). Além destes cabe ressaltar a sua abordagem própria, sobre o lugar que os dispositivos ocupam na vida social, especialmente sua proposta de abordagem processual dos dispositivos construída com Janine Barbot (2017).

Dodier busca em seus trabalhos uma abordagem voltada para a observação das formas de ajuste das pessoas no seu ambiente e em suas atividades cotidianas. Neste contexto examina o conjunto de recursos que permite as pessoas construírem um estoque comum de perspectivas para coordenar suas ações, o que passa a designar como as fundações convencionais da ação.

Nesta proposta existe a preocupação integrar passado e futuro. Com o olhar para o futuro para vislumbrar os horizontes temporais dos agentes, avaliando o passado para entender toda a gama de memórias dos recursos que são de fato utilizados pelos agentes. Assim, esta abordagem pragmatista, longe de se concentrar em uma limitada linha de ação, que seria restrita ao passado ou futuro imediato, busca, então, acessar os vários procedimentos pelos quais as pessoas estabelecem, no momento presente, um elo entre sua experiência pessoal, os traços do passado entregues pelo ambiente e seus horizontes de expectativa (DODIER, 1995).

Uma pragmática sociológica é, portanto, uma abertura à grande diversidade de tipos de relação com o tempo que se reflete nessas duas demandas: atenção aos

objetivos imediatos do agente, como ponto de transição necessário para qualquer relação com o tempo, mesmo quando está firmemente focado em objetivos distantes e examina os múltiplos processos através dos quais o passado penetra o presente. A segunda mudança de orientação é a de considerar os objetos presentes em uma situação. A interação com o meio ambiente não é puramente uma interação com pessoas. Também supõe uma harmonização aqui e agora das ligações com objetos, que também fornecem bases valiosas para orientar o comportamento, especialmente no mundo moderno, com sua infinidade de objetos técnicos, eles constituem os 'dispositivos' aos quais os seres humanos delegam a tarefa de registrar os eventos da vida cotidiana (DODIER, 1995).

O primeiro autor a usar o conceito de dispositivos nas ciências sociais foi Michel Foucault. De acordo com Foucault dispositivo é “o ponto de ligação de elementos heterogêneos com os discursos, os regulamentos, as soluções arquitetônicas, as decisões administrativas, as proposições filosóficas, morais e filantrópicas”. Para o autor, “nos elementos discursivos, ou não, existe um tipo de jogo”, onde o discurso pode ganhar conotações diversas, induzir práticas, comportamentos, mudanças de posição e modificação de funções. Assim, para Foucault “o dito e o não dito são elementos do dispositivo, o dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos [...] e tem como função principal responder a uma urgência histórica. O dispositivo tem, portanto, uma função estratégica dominante” (FOUCAULT, 1979, p. 244).

Para Foucault (1979) mesmo que um dispositivo seja constituído a partir de um objetivo estratégico ele engloba um duplo processo.

Por um lado, um processo de sobredeterminação funcional, pois cada efeito, positivo ou negativo, desejado ou não, estabelece uma relação de ressonância ou de contradição com os outros, e exige uma rearticulação, um reajuntamento dos elementos heterogêneos que surgem dispersamente; por outro lado, processo de perpétuo preenchimento estratégico (FOUCAULT, 1979, p. 245).

Para esclarecer essa perspectiva, Foucault se utiliza do exemplo das perspectivas que foram pensadas para o processo de aprisionamento, “dispositivo que fez com que em determinado momento as medidas de detenção tivessem aparecido como instrumento mais eficaz, mais racional que se podia aplicar ao fenômeno da criminalidade”. Com o passar do tempo esse dispositivo produziu um resultado que não estava previsto “a prisão funcionou como filtro, concentração,

profissionalização, isolamento de um meio delinquente”. Nesse processo o dispositivo, naquele momento histórico, teve uma função estratégica que era a de responder a uma urgência, mas os agenciamentos heterogêneos agiram sobre o dispositivo até o seu processo de transformação (FOUCAULT, 1979, p. 245).

Os dispositivos estão sempre inseridos num jogo de poder e de manipulações das relações de força, através de uma intervenção racional e organizada nestas relações de força, seja para desenvolvê-las em determinada direção, seja para bloqueá-las, para estabilizá-las ou utilizá-las. O dispositivo, portanto, está sempre inscrito em um jogo de poder, estando sempre, no entanto, ligado a uma ou a configurações de saber que dele nascem, mas que igualmente o condicionam. É isto, o dispositivo: estratégias de relações de forças sustentando tipos de saber e sendo sustentada por eles (FOUCAULT, 1979, p. 246).

Foucault abordou os dispositivos a partir de diferentes momentos. Em uma primeira fase entendia os dispositivos a partir de uma arqueologia do saber e os seus discursos, em um segundo momento passou a analisá-los a partir do eixo do poder, e em seu terceiro momento passou a considerar os dispositivos a partir de regras morais e coercitivas (SOUZA, 2015), o que para Deleuze (1990) significam o saber, o poder e a subjetividade, as três grandes instâncias dos dispositivos consideradas por Foucault.

A partir da perspectiva iniciada por Foucault outros autores deram continuidade a esses estudos. Entre esses se destacam os filósofos contemporâneos, Gilles Deleuze e Giorgio Agamben. Deleuze (1990), aponta que para Foucault “estamos sempre amarrados a dispositivos, mas dentro deles agimos”, ou ainda que os dispositivos “são máquinas de fazer ver e de fazer falar”. Os dispositivos são “uma espécie de novelo ou meada, um conjunto multilinear”. Para o Deleuze (2010) apud Souza (2015, p. 70) hoje vivemos em uma “Sociedade de Controle”, onde os dispositivos se conectam à determinadas instituições buscando um controle da sociedade. “Essa sociedade incentiva um aprimoramento infinito do profissional, atrás do qual se esconde um controle perpétuo de seus objetivos e motivações”.

De acordo com Agamben (2005, p. 13), “dispositivo é qualquer coisa que tenha de algum modo a capacidade de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar e assegurar os gestos, as condutas, as opiniões e os discursos dos seres viventes (ou as substâncias)”.

Não somente, portanto, as prisões, os manicômios, o panóptico, as escolas,

as confissões, as fábricas, as disciplinas, as medidas jurídicas, etc, cuja conexão com o poder é em certo sentido evidente, mas também a caneta, a escritura, a literatura, a filosofia, a agricultura, o cigarro, a navegação, os computadores, os telefones celulares e –porque não- a linguagem mesma, que é talvez o mais antigo dos dispositivos, em que há milhares de anos um primata – provavelmente sem dar-se conta das consequências que se seguiriam – teve a inconsciência de se deixar capturar (AGANBEN, 2005, p. 13).

Para Dodier (2005) estes dispositivos passam a exercer o papel de referências normativas que permitem uma negociação regulada entre os atores. Estas referências normativas contribuem para a hipótese de um pluralismo interno à ação de cada ator. Nesta perspectiva “cada ator é visto como portador de normas e de valores veiculados pelos coletivos que ele representa. A tensão normativa é uma tensão entre coletivos que tem perspectivas diferentes sobre a realidade” (DODIER, 2005, p. 241).

Esta clarificação dos apoios normativos é então um processo ativo que se impõem aos atores e que constitui o objeto das suas interações. Mas, para Dodier (2016) os dispositivos não podem ser associados somente a uma abordagem funcional, onde são essenciais para as operações da vida social, ou a uma abordagem estratégica, onde estes são utilizados somente para satisfazer interesses dos atores como propôs Foucault (1979).

O autor trabalha com a proposta de uma abordagem processual dos dispositivos, onde a atribuição de finalidades é uma parte do trabalho normativo dos atores. Nesta abordagem é essencial entender como os próprios atores problematizam a realidade. Com este olhar é possível identificar quais os ingredientes dos dispositivos fazem parte dos valores realmente partilhados pelos atores.

Partindo desta premissa, para que sejam aceitáveis, as operações críticas devem incidir sobre a realidade.

Devem apoiar-se em provas, concebidas como operações destinadas a qualificar ou a requalificar as entidades do mundo concreto. Nessas tentativas de fazerem valer a objetividade dos seus julgamentos, os atores comuns encontram-se regularmente confrontados com os métodos e com os pontos de vista dos especialistas, ao mesmo tempo como recurso e como problema (DODIER, 2005, p. 243)

Nesta proposta, “uma prova apoia-se ela própria num dispositivo, composto por um número de entidades a que igualmente foram reconhecidos poderes com

base em provas anteriores”. É o que o autor considera como “um encastramento recíproco dos poderes e das provas: cada prova apoia-se em poderes e cada poder conferido a uma entidade apoia-se em provas” (DODIER, 2005, p. 262).

Para o autor (p. 262) “se tentarmos examinar aquilo que apoia a legitimidade de cada poder, se nos dedicarmos, pois a um trabalho político, podemos então iniciar uma regressão até o infinito na exploração dos poderes e das provas, encastrados uns nos outros”.

Assim, nesta perspectiva, é possível fazer uma regressão até o infinito na exploração dos poderes, trazendo tanto os argumentos dos aspectos morais, quanto dos aspectos concretos da realidade vivida. De acordo com o autor, quando são utilizadas provas legítimas, os atores hierarquizam os bens em si e constroem opções políticas para o fechamento da justificação, “uma opção política, já o vimos, caracteriza-se geralmente por uma articulação entre diferentes bens em si e não por um alinhamento puro e simples em face de um ou outro desses bens” (DODIER, 2005, p. 265).

A referência aos bens em si é um meio importante para estabelecer ou interrogar a legitimidade dos poderes, quer dizer, a margem de iniciativa conferida a certas instâncias para agir. [...] Estas operações críticas apoiam-se em provas, destinadas a identificar as potencialidades concretas em que é susceptível que tais poderes repousem. Uma prova apoia-se ela própria num dispositivo, composto por um certo número de entidades a que igualmente foram reconhecidos poderes com base em provas anteriores. Estes poderes podem ser atribuídos a entidades naturais, a objetos, a pessoas, a coletivos ou instituições (DODIER, 2005, p. 262).

Dessa maneira, a sociologia pragmatista com foco nos dispositivos associa fortemente duas frentes de investigação, que se remetem uma à outra: “compreender como os atores problematizam os dispositivos, globalmente ou por fragmentos; tomar por si próprio as medidas de solidariedade estabelecidas entre elementos que, pouco a pouco, ganham a consistência de um dispositivo” (DODIER, 2016, p. 498).

Esta problematização e interpretação dos dispositivos também estão presentes no trabalho de Daniel CEFAÏ, outro autor com grandes contribuições voltadas para as ações práticas e para as experiências públicas. Destaque para seus trabalhos sobre a ação coletiva a partir de uma análise microssociológica (2011), sobre os dispositivos de intervenção junto a moradores de rua (2013) e também com sua proposta de um pragmatismo etnográfico onde deixa uma grande contribuição

para as investigações dirigidas para tratar de estruturas sociais e de processos históricos. Além destes, merece destaque seu trabalho voltado para as arenas públicas e os seus problemas, em um estudo orientado para uma ecologia da experiência pública (2017).

Assim, é possível acompanhar o seu envolvimento com a perspectiva pragmatista dos problemas públicos, assumindo a vertente de Dewey (1927, 2010), que considera que a sociedade quando confrontada com uma situação problemática e com consequências consideradas prejudiciais para um determinado grupo de interesse (seres vivos, o planeta), convivem com uma inquietação que não se conforma em si mesma, levando a busca do estabelecimento de responsabilidades.

Para os autores, quando se instala no cotidiano de um grupo a convivência com uma determinada situação problemática, aparecem conflitos e tensões que não podem ser resolvidos através dos processos de acomodação ou assimilação desta situação. Este movimento leva a mobilização de pessoas e grupos, que buscam formas de associação e mobilização capaz de transformar estas inquietações em problemas públicos. De acordo com Cefaï (2017, p. 188) “essa dinâmica coletiva faz emergir ao mesmo tempo um problema e seu público”.

Na perspectiva pragmatista, este movimento coletivo de identificação e de atribuição de causas e razões a uma determinada situação problemática, deve levar a um processo de investigação e um esforço de resolução do problema. Nesta perspectiva os atores não são movidos pela intenção de conhecer o problema, mas do saber com o propósito de implementar ações, definir responsabilidades e caminhar na busca da reparação da situação problema identificada (CEFAÏ, 2017).

Nesta busca de ampliar o seu poder de ação, os grupos buscam “dispositivos de intervenção cuja operacionalização requer convencer outras pessoas, em privado e em público, sobre a legitimidade de seus diagnósticos. É preciso sensibilizá-las, envolve-las e talvez mobilizá-las” (CEFAÏ, 2017, p. 189).

Estes dispositivos podem estar associados à defesa de um local, de um objetivo ou de um bairro (CEFAÏ, 2011), mas articulam um “campo de experiência coletiva com modos de ver, dizer e fazer, de sentido comum, articulados por uma rede de números, categorias, tipos, relatos e argumentos disponíveis que permitem apreender um estado de coisas como um problema identificável e reconhecível” (CEFAÏ, 2017, p. 192).

Para Cefaï (2017, p. 193 e 196) “um problema público só começa

verdadeiramente a existir quando se torna um processo de experiência coletiva”. Assim aponta para a importância da criação de uma cultura pública que sedimente as situações problemáticas descobertas. Um dos caminhos apontados pelo autor é a sensibilização e a mobilização em torno do que foi reconhecido como uma prática indesejável, prejudicial e nefasta, buscando o sentimento e a capacidade de sentir em comum, o que acontece através de atividades coletivas. Para isso “as pessoas se juntam, se associam, discutem, inquietam-se, indignam-se, começam a indagar e discutem de novo. Encontram aliados em quem se apoiar, políticos ou especialistas que retransmitem suas vozes.”

Nesta visão pragmatista dos problemas públicos, além de buscar aliados através dos processos de mobilização coletiva, é essencial clarificar o espaço, o campo de intervenção onde essa coletividade vai desenvolver suas ações. Assim é também importante publicizar, ou seja, “tirar o problema das sombras, [...] agir de modo a que ele seja reconhecido, explorado e resolvido por representantes da opinião pública e por operadores da ação pública – diante do olhar do público” (CEFAI, 2017, p. 199).

Esta associação de uma coletividade em torno do objetivo de agir em busca de soluções para uma determinada situação problemática (CEFAI, 2011), pode servir como embrião da formação de uma Arena Pública. Esta configuração pode se dar quando os membros de um grupo, atingidos por um problema se aproximam em busca de uma saída para o seu problema.

[...] nesse caso envolvem-se em ações coletivas que visam uma reorganização coletiva dos equipamentos ou dos recursos disponíveis, uma redistribuição do poder, dos territórios e das populações, um remanejamento das tecnologias ou das instituições criadas para responder a esta ou aquela necessidade, e talvez a coprodução de novas normas ou de padrões éticos e jurídicos e, mais além, de novas políticas. Seus mundos sociais são levados para novos alinhamentos e novas configurações ora pesados, ora locais, que têm consequências ora radicais, ora limitadas em suas próprias histórias de vida (CEFAI, 2017, p. 206).

Para o autor “uma arena pública é um emaranhado de disposições teatrais” e como não é um espaço plano e homogêneo se desenrola em torno de situações de prova, momentos de incertezas e indeterminação. Assim, para Cefai (2011, p. 21) “uma arena pública configura-se temporalmente sem que seja possível lhe atribuir fronteiras já instituídas”, essa configuração acontece através da mobilização, dos apoios e das alianças construídas nas diferentes cenas públicas.

Desta forma é possível a formação de diversos tipos de arenas sociais, “mas só quando esses mundos de mundos sociais, que configuram territórios, conhecimentos, tecnologias, organizações e instituições, são ordenados visando realizar um bem público ou evitar um mal público é que se fala de arenas públicas” (CEFAÏ, 2017, p. 208).

Mas para o autor, o espaço público não se constrói somente através da troca de argumentos racionais, ele sempre depende dos modos de envolvimento das pessoas com os temas de interesse geral, de bem comum ou de utilidade pública. Assim, nestes espaços formam-se coletivos que convivem com seus conflitos e com as relações de poder que podem se refletir na transformação do ambiente através das intervenções que produzem nestes territórios. Nesta perspectiva uma arena pública é coproduzida como um fórum de discussões, um lugar de deliberação (CEFAÏ, 2017).

Nesta abordagem, o autor considera que a maior dificuldade enfrentada por pesquisadores sociais é de manter um distanciamento diante das controvérsias públicas. Como observar e descrever as práticas sem tomar partido das controvérsias? Este é um exercício importante que pode contribuir para a desnaturalização dos dispositivos de intervenção e abrir um campo de possibilidades para a pesquisa. Assim, estar no campo, se aproximar dos atores e da experiência, é um exercício de reflexão, que remete a concepção de pragmatismo da ação e da valoração.

Para Cefaï (2013, p. 9) “em vez de estudar princípios éticos ou deontológicos, uma etnografia moral mergulha nos contextos de atividade, de ação e de interação para captar e mostrar uma moralidade em atos, tal como é feita – com suas dúvidas, seus paradoxos e suas ambiguidades”.

Nesta perspectiva de análise das práticas e da experiência, outro autor da linha francófona que também aponta as contribuições do pragmatismo para a epistemologia da ciência da administração é Roberto Frega. Em seu trabalho *Qu'est-ce qu'une pratique?* propõe-se a analisar uma contribuição prática e aplicável às ciências sociais o que em seu entendimento comprova o caminho que a proposta pragmática vem percorrendo desde o século XIX.

Assim, para Frega (2016) a história pragmática pode ser considerada como a história das práticas, e ser utilizada ontologicamente entendendo as práticas como um objeto de investigação, ou metodologicamente como uma nova abordagem para

investigação nas ciências sociais. Partindo desses pressupostos o autor considera que a primeira característica de uma ontologia social das práticas é a rejeição de oposição entre o social e o individual, ou a interação entre os níveis micro e macro.

Dentro deste quadro distingue os três principais usos do termo prática na teoria social: o *primeiro* e o mais conhecido é a concepção da prática como uma estrutura tácita de conhecimento que muitas vezes é usada para explicar o comportamento dos atores sociais. Neste caso, a prática pode ser considerada como um veículo de reprodução da ordem social. O *segundo* uso denota a dimensão tácita, não reflexiva, o conhecimento tácito do conhecimento explícito, o conhecimento do artesão em vez do conhecimento do cientista. Assim, o estudo das práticas significa refazer a formação e evolução das formas de conhecimento, um conhecimento nunca redutível à articulação nas formas de discurso. O *terceiro* uso refere-se a prática como uma dimensão constitutiva do social, nesta perspectiva, a prática é um conjunto heterogêneo de elementos cuja convivência define a vida social.

Considera assim, que a indagação sobre que é uma prática está relacionada com a prioridade da ação, com a autonomia individual e capacidade para criar os laços sociais a partir de baixo e superar a oposição entre indivíduo e estrutura, entre micro e macro, entre o subjetivismo e o objetivismo.

Nesta concepção a prática tem sido vista como uma forma conjunta de comportamento social com um elevado grau de coerência interna, capaz de auto regulação e cuja regularidade pode ser explicada sem a necessidade das tradicionais posições das instituições e das estruturas. Neste sentido, a “virada prática” visa marcar um novo caminho entre as tentações totalizantes das estruturas da Sociologia e o atomismo individualista da teoria do ator racional. Para isso deve-se usar a prática como objeto de análise que deve ser concebido a partir do nível intermediário, que é onde acontecem as transações complexas, através das quais os atores reproduzem qualquer formulação. Uma prática neste contexto é uma forma de ação social observável, caracterizada por um grau moderado de variação e um potencial reflexivo que permite sua variação no tempo (FREGA, 2016).

O autor considera que é possível se caracterizar uma epistemologia das práticas, que pode ser explicada por quatro princípios: contextualismo, rejeição do atomismo individualista, um viés empírico e um anti-determinismo. Com estes princípios é possível a utilização da história das práticas não só como uma ontologia

ou uma metodologia específica, mas também para adotar uma epistemologia que seja consistente com estas duas abordagens. Para Frega (2016) esta epistemologia foi desenvolvida pelo pragmatismo, que desde a máxima peirceniana relaciona a prática diretamente a dimensão dos efeitos e consequências em lidar com a cognição e a ação.

Essa epistemologia das práticas a que Frega (2016) se refere, tem origem com os pragmatistas clássicos, Peirce, James e Dewey. Essa corrente teve início com as reflexões de Peirce (1980), para quem um pensamento filosófico só tem valor se ele puder ser transformado em ações intencionais, se ele puder induzir a ação. Para Peirce (1980), a função global do pensamento é produzir hábitos de ação. Essa proposta foi reverberada por James (1974) quando ele defendeu que um empirismo satisfeito com a repetição de fatos passados não tem lugar para a possibilidade e para a liberdade. O que interessa são as consequências da ação. Dewey (1974) continuou essa caminhada através do conceito da experiência. Para ele, as coisas interagindo são a experiência. A experiência penetra na natureza e constrói tuneis em todas as direções trazendo à superfície tesouros do subsolo. Assim, a experiência compreende rios, montanhas, campos e florestas, leis e instituições; subjetivamente, inclui propósitos e planos, os desejos e emoções, através dos quais aquelas coisas são administradas e transformadas (DEWEY, 1974).

Através destas perspectivas é possível conceber como através de uma ontologia, uma metodologia e uma epistemologia das práticas, o pragmatismo pode contribuir para os processos de investigação nas ciências sociais, ajudando a compreender e reescrever a histórias das práticas dentro da realidade das organizações e da sociedade.

A sociologia pragmatista francesa foi a base do referencial de práticas que adotamos nessa tese. Outro referencial importante para o desenvolvimento desse trabalho foi o tema da governança, que apresentaremos na próxima seção.

3.4 GOVERNANÇA

Etimologicamente, o termo *anglófono Governance* é originário de um antigo verbo grego que já foi transcrito como *kubernao*, *kybernan*, *kubernan* (MASERUMULE, 2011; COZOLINO, 2012), *kebernon* (LAKEY, 2000; PAULA; SILVA,

2001; RAQUEL, 2012) ou ainda como *gubernare* (STEINBERG, 2003). Sua aplicação original foi atribuída às expressões latinas e gregas que significavam a direção de barcos, e a variações da palavra que remetia as funções de pilotar, dirigir e governar (JESSOP, 1996). De acordo com Cozolino (2012), as primeiras referências ao termo significando dar direção a uma política de Estado foi feita por Platão em seu trabalho sobre filosofia e teoria política: A República.

Em seu ensaio Governança Democrática: uma genealogia, BEVIR (2011) faz uma análise das alterações econômicas e sociológicas que dominaram as ciências sociais no século XX, e suas implicações para a democracia e organização da ação pública.

Para o autor a governança surgiu da ruptura do modernismo com historicismo desenvolvimentista, que minou com as visões mais antigas do Estado e da Nação. O historicismo desenvolvimentista inspirou as grandes narrativas centradas na nação, no Estado e na liberdade. O modernismo trocou estas narrativas por modelos formais, correlações e classificações que perpassam o tempo e o espaço. Além destas alterações formais, o modernismo trouxe novos tópicos substantivos, de temas emergentes que incluíram os partidos políticos, grupos de interesse e redes políticas (BEVIR, 2011).

Assim apesar das aparentes diferenças estas duas alternativas se completam e se reforçam: as novas técnicas facilitaram o estudo de alguns dos novos tópicos e estes novos tópicos requerem novas técnicas para obter e organizar os dados.

Para Bevir (2011) as análises da governança e da democracia são impactadas por duas visões de modernismo. De um lado o conceito econômico da racionalidade, aliado da teoria econômica neoclássica ganha espaço através da teoria da escolha racional. De outro “o conceito sociológico da racionalidade, que privilegia a adequabilidade relativamente às normas sociais; ele surgiu com o funcionalismo e difundiu-se com a teoria das redes e com o comunitarismo” (BEVIR, 2011, p. 104)

Nesta progressão o modernismo desafiou o conceito do Estado como uma nação que surge das aproximações da língua, cultura e passado comuns, e também a ideia da democracia representativa onde os representantes do povo deveriam agir sempre voltados para o bem comum da nação. Em vez disso, os modernistas voltaram-se para modelos de ação inspirados na nova crença da especialização

formal. Com esta postura “a Ciência Social modernista ajudou assim, a criar as condições para o Estado administrativo” (BEVIR, 2011, p. 106).

O Estado administrativo ampliou o formalismo, o corporativismo e o Estado do bem-estar social que surgiram dentro dos arranjos burocráticos que as formas modernistas criaram para legitimar as políticas públicas nas democracias participativas. Com este Estado corporativista, a burocracia ganhou espaço e passou a organizar os interesses e intermediar suas disputas.

Estes movimentos deflagram o desenho de um Estado sobrecarregado chegando ao final do século XX, em crise. De acordo com Bevir (2011) a governança surgiu como resultado da crise do Estado modernista. A governança surge então como uma resposta à crise, incorporada às duas grandes ondas de reforma do Estado.

A primeira onda ligada a reformas propostas pelos neoliberalistas propunha trazer para o setor público os incentivos e os mecanismos do mercado. Este paradigma inclui também definições de institucionais de um bom governo, de processos mais eficientes, de transparência e de acessibilidade dos usuários. Estas reformas neoliberais do setor público foram criticadas, principalmente pelos neoinstitucionalistas que argumentaram que as reformas aumentaram alguns problemas do Estado e sua abordagem não se adapta ao mundo contemporâneo.

Desta crítica surge a segunda onda de reformas do Estado. Este movimento liderado pelos neoinstitucionalistas e o seu conceito sociológico de racionalidade busca uma nova alternativa que valorize a nova economia global baseada no conhecimento e em uma postura flexível “onde os atores sociais operam em redes estruturadas, onde a eficiência e a eficácia é resultado de relações estáveis caracterizadas pela confiança, pela participação social e as associações voluntárias” (BEVIR, 2011, p. 108).

As propostas de reformas do Estado geradas por estas duas ondas proporcionaram as condições para o aparecimento dos debates sobre uma nova governança. Estes dois movimentos aumentaram a importância do setor público e criaram a necessidade de promover ideais morais e de comportamentos para a questão da responsabilidade dos governos. Desta forma das crises do Estado e apoiada nas novas teorias da racionalidade, “uma nova governança de mercados e redes difundiu-se pelo mundo” (BEVIR, 2011, p. 103).

Seguindo esta genealogia, para Jessop (1996) por muito tempo, a utilização

do termo governança limitou-se principalmente aos aspectos constitucionais e questões jurídicas relativas à condução de assuntos de Estado e à direção de instituições ou profissões específicas com múltiplas partes interessadas. Assim, a governança se referia aos modos e à maneira de governar, ao governo, às instituições e agentes encarregados de governar e ao ato de governar a si mesmo.

De acordo com Alcântara (1998) a ampla aplicabilidade do termo, sua referência a problemas básicos de ordem política (incluindo eficiência e legitimidade) e sua falta de qualquer relação necessária com o Estado, tornaram o uso do conceito de governança útil para um número crescente de participantes no debate sobre o desenvolvimento. Assim, aqueles que acreditavam firmemente que o papel do Estado nos assuntos econômicos e sociais deveria ser reduzido, conseguiram mudar parte da discussão ao abrir o conceito que inicialmente se pautava nas questões do setor público, para incluir no debate sobre governança um campo de questões mais abrangentes.

Neste escopo a questão de governança passou a ser incorporada aos debates de problemas gerais que afetam o Estado e também as bases sociais da democracia, fortalecimento de culturas cívicas, e a questões supranacionais através da incorporação de organismos e instituições internacionais voltadas para promover a ordem e a justiça no contexto da globalização. Neste processo nos anos 1980, as propostas da governança foram absorvidas também pelas instituições globais voltadas para as questões do desenvolvimento e pelos órgãos de fomento ligados aos organismos financeiros internacionais.

Para as políticas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que se intensificaram no final dos anos 1970, levando a transferência de um grande volume de capitais para o financiamento dos países do terceiro mundo, os conceitos de governança se mostraram extremamente úteis.

Organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) que não podiam analisar questões políticas ou interferir na soberania das Nações, encontraram nas questões da governança a possibilidade de administrar e propor regras e sanções para os Estados soberanos. Assim a criação de normas técnicas para o bom funcionamento do mercado e das transações internacionais deu a estes organismos a possibilidade de garantir um ambiente institucional global, onde a “boa governança” era o suporte adequado para a democracia (ALCÂNTARA,

1998).

Nesta linha normativa, o Banco Mundial publicou em 1992, o documento *Governance and Development*, onde a governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país, visando o seu desenvolvimento. Para o Banco Mundial, “boa governança” é fundamental para criar e manter um ambiente que promova um desenvolvimento forte e equitativo, é um sinônimo de uma boa gestão do desenvolvimento (WORLD BANK, 1992).

Com a publicação deste documento e da proposta conceitual do Banco Mundial, o termo governança passou a ser reconhecido no plano global associado ao nível de competência das políticas públicas e ao desempenho gerencial e administrativo dos governos (ZARATTINI, 2013).

Essa postura do FMI e do Banco Mundial abriu caminho para uma espécie de manual virtual da boa governança (MBG). O MBG nada mais era do que um conjunto de critérios genéricos como “*empowerment*, participação, capital social, *accountability*, descentralização, educação de qualidade, combate a corrupção, eficiência dos mercados, mão de obra qualificada, igualdade de gênero, respeito a propriedade e a livre iniciativa e a distribuição equitativa de renda” que passaram a *medir* o nível de governança dos países candidatos a implantação de projetos com recursos dos grandes bancos internacionais. Esses critérios eram aplicados indistintamente sem considerar o contexto e outras questões que devem ser analisadas para a definição, se isso é possível, de níveis de governança (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 24).

Contrapondo o MBG os autores propõem o uso do referencial de uma *governança suficientemente boa* (GRINDLE, 2004,2007), isto é “uma condição minimamente aceitável no desempenho do governo e da sociedade civil, onde não existam as características pré-determinadas para que o processo de governança seja efetuado”. Nessa proposta seriam respeitados os constrangimentos e oportunidades de cada público, pois os autores entendem que não é razoável “implementar uma ampla lista de boas práticas simultaneamente, seja porque algumas não são aplicáveis em certos contextos, seja porque certas características devem existir previamente para que outras possam ser adequadamente implementadas” (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 38).

Para a proposta da *governança suficientemente boa* duas características

são cruciais: a percepção do processo histórico e o foco nas relações de poder. “A eficácia da governança, é nesse sentido, fruto de um processo histórico, impactado pelas relações de poder que favorecem a emergência de alguns elementos e constituem obstáculos para outros”. Nesse caso a governança “deve obedecer a um conjunto reduzido e flexível de princípios, definidos caso a caso, para que haja identificação entre o contexto e a agenda, permitindo uma governança mais eficaz” (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 39).

Os princípios que possam proporcionar uma governança mais eficaz são os arranjos de organização do Estado que os governos perseguem. Para Bresser Pereira (1998) o Estado precisa ser dotado de mecanismos que lhe proporcione condições de enfrentar com êxito as falhas do mercado. Nesta direção é preciso dotar o Estado de mais governança, o que para o autor significa garantir as condições democráticas de governá-lo. Esta afirmação aborda a questão da polissemia do conceito, que muitas vezes é encontrado como sinônimo de governo ou de governabilidade. Para o autor governabilidade e governança são conceitos mal definidos e frequentemente confundidos.

[...] governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas. Sem governabilidade é impossível haver governança, mas esta pode ser muito deficiente em condições satisfatórias de governabilidade [...] uma boa governança aumenta a legitimidade do governo e, portanto, a governabilidade do país (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 33).

Nesta linha de debate autores como Rodhes (2007), Gonçalves (2005), Irving (2007), Zarattini (2013) e Raquel (2012) apontam que governabilidade seria mais relacionada à dimensão do exercício do poder pelos Estados, vinculada ao sistema político institucional. De outro lado, a governança seria uma expressão mais ampla, designando os processos de tomada de decisão e controle social, englobando as estruturas e forma de operar de governos e a sociedade como um todo.

Destas ponderações podemos verificar então que o termo governança não é novo, sendo empregado durante séculos no sentido de exercer governo ou o poder de governar. Mas a sua utilização aumentou nas últimas décadas, e a expressão tem sido utilizada com frequência e com distintas abordagens, associada a uma ampla gama de temas. Assim podemos encontrar o termo em trabalhos acadêmicos

de inúmeras áreas de conhecimento, em documentos de organismos multilaterais, empresas de fomento ao desenvolvimento, corporações internacionais, órgãos reguladores e relatórios de empresas (BEVIR, 2010; COZOLINO, 2012; RAQUEL, 2012).

Esta apropriação do termo governança por diferentes áreas do conhecimento e a sua amplitude tornou seu conceito impreciso, polissêmico e de certa forma bastante contestado (GONÇALVES, 2005; ROHDE, 2007; SECHI, 2009). Para alguns autores este uso indiscriminado passou a associar a governança a um conceito chave, utilizado por todos sem saber exatamente o que significa (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Considerando estas avaliações para evitar estes problemas e a banalização do conceito a utilização do termo governança deverá ser precedida de um cuidado maior, com especificação do contexto, do campo e do referencial teórico que se adotou (GONÇALVES, 2005; COZOLINO, 2012).

Assim é possível entender como consensual que não existe um só conceito que possa abarcar as diferentes áreas de conhecimento que de uma forma ou outra se apropriam de alguns princípios da abordagem de Governança.

Para Alcântara (1998) embora o conceito esteja sendo aplicado em muitas áreas, a governança implica a existência de um processo político. Governança envolve a construção de consenso e de concordância entre as partes na busca da realização de um programa, em uma arena onde muitos interesses diferentes estão em jogo.

De acordo com Sechi (2009, p. 357) “as principais disciplinas que estudam fenômenos de *“governance”* são as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública”.

Além do tratamento conceitual dado por estas diferentes áreas, existe uma sobreposição de arenas (internacional, transnacional, nacional, regional e local) e uma tipologia variada de abordagens para o fenômeno: boa governança; governança sem governo; governança econômica; governança privada; redes de governança e governança multinível. Esta tipologia é variável e adaptável ao contexto onde está inserida e engloba os debates internacionais e a ausência de uma autoridade central, as agendas de grupos sociais locais, de ONGs, do mercado, dos arranjos coletivos incluindo as transferências de responsabilidade do público para o privado, e as questões globais que estão cada vez mais presentes nos arranjos institucionais

(LEACH, et al. 2007; ZACARELI, 2013).

Estes arranjos são fundamentais a partir do reconhecimento de que as redes envolvidas na governança estendem-se muito além do estado-nação. As implicações da globalização trazem novas formas de relações institucionais e políticas, que aprofundam as já complexas interdependências e os limites difusos entre atores estatais e não estatais em múltiplos níveis territoriais. Assim é preciso entender a governança a partir de uma proposta complexa e adaptativa que pressupõe este atrelamento dos arranjos em diferentes níveis territoriais (LEACH, et. al. 2007).

Há muitas maneiras de conceituar a política e os processos institucionais que constituem a governança. A Comissão de governança global definiu governança como “ a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas’. Nessa proposta a governança deve considerar as práticas dos decisores políticos, agentes estatais, gestores e organizações voltadas para fazer a governança. Esta proposta muitas vezes é fundamentada em modelos estáticos de organizações e autoridade.

Para Leach et. Al (2007) este modelo é inadequado para analisar os processos institucionais e políticos dentro dos sistemas complexos que hoje permeiam as relações mundiais. Uma proposta de governança precisa englobar dimensões tradicionais como o poder dos governos e das instituições, dos princípios da economia e das relações internacionais, mas precisa ampliar seu escopo incorporando questões da história política, cultura e contexto, das premissas da governança em redes, da ecologia política, dos múltiplos atores e espaços, das práticas do cotidiano e do conhecimento plural, reconhecendo os riscos e as incertezas do mundo global. Todas estas dimensões devem fazer parte da abordagem central da análise de governança.

Outra forma de adaptação do processo da classificação da Governança por área de abordagem é feita por Graham et al. (2003), que apontam três áreas ou zonas onde o conceito é particularmente relevante.

- A governança no "espaço global" está voltada para as questões fora do alcance direto de governos individuais.

- Governança no "espaço nacional", isto é, dentro de um país. Às vezes, isso é entendido como a reserva exclusiva do governo, da qual pode haver vários níveis: nacional, provincial ou estadual, indígena, urbano ou local. No entanto, particularmente no nível da comunidade, a governança está preocupada com a forma como outros atores, como as organizações da sociedade civil, podem desempenhar um papel na tomada de decisões sobre questões de interesse público.
- Governança corporativa (governança no espaço "corporativo") compreende as atividades de organizações incorporadas e não incorporadas que geralmente são responsáveis perante um conselho de administração. Algumas destas atividades podem ocorrer em propriedade privadas, por exemplo, corporações de negócios, e outras podem ser de propriedade pública, por ex. hospitais, escolas e corporações governamentais.

Para os autores, em princípio, o conceito de governança pode ser aplicado a qualquer forma de ação coletiva. A governança aborda os aspectos mais estratégicos da direção e deve se voltar sempre para a busca da boa governança, ou seja, um modelo de governança que leva a resultados sociais e econômicos procurados pelos cidadãos. Determinar o que constitui "boa governança" leva, assim, a um debate sobre valores e normas culturais, e sobre os resultados sociais e econômicos desejados. Isso, por sua vez, leva a questões sobre o papel do governo, como os governos devem se relacionar com os cidadãos, as relações entre poderes legislativo, executivo e judiciário do governo, e os papéis dos diferentes setores (GRAHAM et.al, 2003).

Após essa introdução abrangendo a história dos conceitos e das diversas abordagens e apropriações do conceito de governança por diferentes áreas do conhecimento, além da governança ambiental, questão central de nosso trabalho, escolhemos outras duas áreas onde os propósitos da governança tem muito contribuído para a melhoria dos processos: a arena pública e a arena corporativa. Dessa forma, optamos por trazer um breve histórico do processo da construção de alguns conceitos da governança no campo corporativo e também da governança na arena pública, para depois focar no processo de governança ambiental.

Assim, com esse propósito, começamos por uma introdução ao histórico da governança no espaço corporativo, que apesar de não fazer parte do escopo específico dessa Tese, desempenha um papel fundamental na organização dos

mercados e redes e se destaca como um dos campos onde as diretrizes estratégicas emanadas do processo de governança têm contribuído para a geração de valor para as corporações.

3.4.1 Governança Corporativa

As primeiras citações sobre a origem da Governança Corporativa estão relacionadas com os acontecimentos da quinta-feira negra, como ficou conhecido o *crash* da Bolsa de Nova Iorque, em 1929. Até este episódio não existia preocupação das autoridades governamentais e da população americana em fiscalizar o poder das empresas listadas na Bolsa de Valores. Os governantes americanos resolveram agir quando verificaram que, nos três anos subsequentes ao *crash*, ocorreu uma redução de 50% na renda nacional, com quatorze milhões de pessoas perdendo seus empregos e onde quase quatro mil bancos faliram (OKIMURA, 2003).

Em vista desta situação, Franklin Roosevelt implementou o plano *New Deal*, caracterizado por uma forte intervenção governamental na economia, além de regulamentar o mercado de capitais e instituir a *Securities Exchange Commission - SEC*, agência reguladora independente e com o objetivo de fiscalizá-lo.

Após a implementação desse plano a economia norte-americana teve uma recuperação considerável. De acordo com Okimura (2003) esse crescimento serviu de base para o grande salto quantitativo e qualitativo da economia americana, verificado após a Segunda Guerra Mundial. Para Steinberg (2003) dessa forma tornou-se evidente a necessidade de se proteger da forma mais eficientemente possível os acionistas minoritários contra os abusos dos controladores.

A utilização da abordagem de governança no meio empresarial é associada ao economista britânico Ronald Coase, que em 1937 escreveu um artigo intitulado *The Nature of the Firm*, onde aborda os processos e as relações de trocas entre empresas e seus parceiros externos e também as relações contratuais que ocorrem dentro das próprias corporações. Este tema é tratado com mais profundidade pelo americano Oliver Williamson, um dos alunos de Coase, que desenvolveu um trabalho sobre a nova economia institucional e os custos de transação através de uma análise dos tipos de contrato que as empresas costumemente utilizam.

Neste artigo, Williamson (1979, p. 247), avalia que as empresas devem considerar três amplos tipos de governança: *nontransaction-specific*, *semi-specific*,

and highly specific. A partir desta proposta o autor passa a relacionar as principais transações praticadas pelas empresas de acordo com sua nomenclatura. Traz então a sua abordagem do mercado como uma clássica estrutura de governança não específica, onde “compradores e vendedores sem rosto, encontram-se por um instante para trocar mercadorias padronizadas a preços em equilíbrio”.

Nesta proposta o autor aponta a governança de mercado como a principal estrutura de governança para transações inespecíficas de contratações ocasionais e recorrentes. Considera que os mercados são especialmente eficazes quando transações recorrentes são contempladas, uma vez que ambas as partes precisam apenas consultar sua própria experiência ao decidir continuar um relacionamento comercial ou, com poucos custos de transação, negociar em outro lugar.

Nesta perspectiva, Williamson (1979) aborda e classifica outros tipos de transações que afetam as empresas e sugere formas de conduzir e controlar estes processos. Nesta linha de raciocínio o autor considera que uma boa estrutura de governança poderá contribuir para a redução dos custos de transação das corporações.

Para os defensores da teoria econômica tradicional, a governança corporativa vem para superar o chamado “conflito de agência”, fenômeno da separação entre propriedade e gestão empresarial. Sob a perspectiva da teoria da agência, a busca é pela criação de mecanismos eficientes (monitoramento e incentivos) para garantir o alinhamento entre o comportamento dos executivos e o interesse dos acionistas (JENSEN; MECKLING, 1976).

O debate sobre as questões da governança corporativa se acirrou novamente no início da década dos anos 1990, num movimento iniciado principalmente nos Estados Unidos, novamente em decorrência de escândalos como o do *Guinness*, na Inglaterra, e de algumas companhias americanas de extrema importância, como a IBM e General Motors, que quase foram à falência, sem que tivesse havido qualquer ação do Conselho de Administração no sentido de impedir essa situação (STEINBERG, 2003).

Uma mobilização de grandes investidores institucionais deu origem ao primeiro código de governança corporativa surgiu no Reino Unido, em 1992, como resultado da iniciativa da Bolsa de Valores de Londres (*London Stock Exchange*), que criou o chamado comitê *Cadbury*, com o objetivo de revisar certas práticas de governança corporativas relacionadas a aspectos contábeis, que deu origem ao *The*

Cadbury Report. Iniciar-se-ia, assim, uma série de pesquisas com o intuito de regradar a atuação dos organismos diretivos das companhias, que acabou sendo disseminado como a Governança Corporativa (STEINBERG, 2003).

Até o início do século XXI, a legislação vigente nos EUA denotava certo conforto ao preservar e estimular os deveres de competência, lealdade, ética, prestação de contas, equidade e diligência.

Em 2001, novamente a comunidade internacional foi surpreendida pela descoberta de manipulações contábeis num dos grupos empresariais mais conceituados dos Estados Unidos. Em 2008, o colapso da bolha especulativa do mercado imobiliário americano deflagra a maior crise financeira desde 1929, e por conta da globalização e dos instrumentos financeiros, assume uma proporção ainda não experimentada no mundo moderno. Os pilares da governança corporativa são novamente abalados. A fragilidade dos instrumentos de regulação financeira mundial e a baixa transparência dos controles e processos contábeis escancaram as falhas do sistema (OREIRO, 2011).

No Brasil, essa discussão e a busca pela transparência na gestão se intensificaram a partir de 1999, com a criação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), fundado a partir do Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA) e da elaboração do primeiro Código Brasileiro das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2015).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa já conceituou a expressão em algumas oportunidades. A definição mais antiga é datada de 1995, mas a sua orientação atual defende que, “Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e de controle e demais partes interessadas”. A entidade defende também a adoção de princípios básicos de governança como transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa. (IBGC, 2015).

Para Shleifer e Vishny (1997) a “governança corporativa lida com as maneiras pelas quais os fornecedores de recursos garantem que obterão para si o retorno sobre seu investimento”. Nesse caso o conceito está restringindo a governança a geração de valor para a própria corporação.

Já para Lameira (2001) a governança corporativa deixa de ser apenas o

sistema que permite aos acionistas controladores a administração da companhia e o controle dos executivos da empresa e passa a ser, em sentido amplo, a prática da administração das relações entre os acionistas, majoritários e minoritários, credores, executivos ou administradores, e demais interessados (*stakeholders*). Nesse conceito o autor se utiliza da teoria dos *stakeholders* (FREEMAN; McVEA, 2001) na busca da ampliação de sua rede de relacionamentos, que pode ser uma estratégia de aumento do valor da empresa perante a sociedade (SMITH, 2012).

Esse último conceito já ampliou a abrangência dos arranjos e acordos, incluindo a corporação e o seu entorno, mas ainda assim está voltado para os propósitos da organização. A preocupação com uma concertação envolvendo atores estatais e não estatais em diferentes níveis territoriais abrangendo os interesses mais amplos da sociedade, está inserida nos estudos da abordagem da governança pública.

3.4.2 Governança Pública

A Governança pública originalmente era associada ao debate político-desenvolvimentista e surge em função da insatisfação com os processos de modernização do Estado inspirada na *New Public Management*. Para Heidemann e Kisller (2006) esta expressão era utilizada para referir-se a políticas de desenvolvimento pautadas em alguns pressupostos como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público, que de acordo com premissas de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas – ONU ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE eram considerados fundamentais para o desenvolvimento de todas as sociedades. Bevir e Rohdes (2001) destacam que as propostas de um modelo de governança pública, derivam em grande parte das reformas do setor público promovido pelos governos neoliberais na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos da América durante os anos 1980. A narrativa neoliberal que inspirou essas reformas foi incorporada a uma agenda política global traduzida no conceito de governança voltada para descrever mudanças desejáveis na natureza dos serviços públicos a partir da perspectiva neoliberal.

No Brasil este movimento seguiu a mesma orientação e ganhou corpo com as reformas do Estado nos anos 1990. No entanto com a promulgação da

constituição de 1988 foram abertos novos espaços de discussão e deliberação, ampliando as possibilidades de participação popular nas decisões públicas. Este fenômeno estabeleceu mudanças no relacionamento do Estado com a sociedade, gerando novas oportunidades para o exercício da democracia participativa.

Neste contexto de ampliação do ambiente democrático, expandiu-se o campo de ação das políticas sociais e a participação de representantes da sociedade na elaboração e controle das políticas públicas. Este movimento de cidadania passou a reivindicar a abertura de novos espaços de participação da sociedade civil e também a questionar a ideia do protagonismo do Estado na Gestão pública (RONCONI, 2008).

Esta perspectiva de democracia participativa abriu espaço para os modelos de governança pública, onde o Estado deixa de ser o único responsável pela produção do bem público. Nesta nova forma de parceria o Estado pode transferir ações para o setor privado ou fomentar parcerias com atores sociais. Assim, nesta proposta de governança pública, o “Estado continua sendo o último responsável pela qualidade dos bens públicos, [...] mas abre espaço para a participação do cidadão na gestão deliberativa das políticas públicas e dos processos decisórios” (RONCONI, 2008, p. 71).

Para Heidemann e Kisler (2006, p. 484) esta nova abordagem está relacionada às estratégias de cooperação entre diversos atores que criam as condições para a transferência de serviços públicos para grupos privados e comunitários. Os autores defendem que a governança pública transforma “o antigo Estado de serviço em um moderno Estado coprodutor do bem público, mas ainda na condição de responsável último por sua produção”.

Para Raquel (2012) a Governança Pública é um modelo de gestão orientada pelo compartilhamento de diversos interesses no processo decisório e de implementação das ações públicas. Nesta perspectiva, Ronconi (2008) considera que a governança pública é um arranjo institucional governamental, pautado em um projeto democrático que busca alcançar a gestão compartilhada, a criação de uma cultura participativa buscando o aprofundamento e a consolidação da democracia.

A governança pública, enquanto formato institucional abre a gestão da coisa pública à participação de diversos atores e gera espaços públicos de participação e controle social a partir, também, de reivindicações de diferentes atores da sociedade civil. Implica, portanto, na ideia de construção de uma esfera pública; um campo de disputas e consensos em

que estão presentes a representação política tradicional e diferentes atores, interesses e organizações (RONCONI, 2008, p. 91).

Nesta linha de pensamento, Secchi (2009, p.349) defende que a governança pública se traduz em um “modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo” (SECCHI, 2009, p. 349).

Entendendo a proposta de governança pública como um novo conceito para regular as relações entre o público e o privado, Heidemann e Kissler (2006) apontam que neste modelo, o Estado assume o papel do Estado de serviço e agente de governança. Os autores ressaltam as incertezas ainda existentes no campo:

O entendimento que se tem sobre governança pública não é muito claro; [...] não existe um único conceito para governança pública, mas uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de nível federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro” (HEIDEMANN; KISLLER, 2006, p. 480).

Considerando a existência desta pluralidade de conceitos e abordagens sobre Governança Pública, Raquel (2012) realizou uma pesquisa onde identificou entre construtos teóricos de especialistas, atributos comuns de uma perspectiva considerada “ideal” de governança pública:

- a) Coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil;
- b) Estado Ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de coproduzir o bem público;
- c) Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação;
- d) Existência de Funções administrativas na concepção da Governança Pública;
- e) Controle social na perspectiva da *accountability*;
- f) Espaços deliberativos de gestão;
- g) Eficiência Administrativa;
- h) Operacionalização da gestão de políticas públicas por meio de parcerias, redes, acordos, contratos de gestão e controle no entorno do ciclo total da política pública;
- i) Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos (RAQUEL, 2012, p. 158).

Com essas perspectivas o estado além de seus tradicionais papéis passa a ter sobre sua responsabilidade muitas outras atribuições, que assumem aspectos

mais políticos na busca da concertação social em torno dos problemas públicos. Nesse aspecto, nos últimos anos com o recrudescimento dos problemas ambientais, as preocupações com a governança ambiental se tornaram centrais nas políticas governamentais.

3.4.3 Governança Ambiental

Apesar de a governança ambiental ser considerada uma abordagem relativamente nova, as preocupações com as questões ambientais são antigas. É possível subentender esta preocupação já com a criação dos parques americanos de Yellowstone (1872) e Yosemite (1890). O primeiro congresso Conservacionista Norte-Americano foi realizado em 1909, com representantes dos Estados Unidos, Canadá e México. Neste evento foi reconhecido que a conservação do ambiente era um problema internacional, necessitando da realização de uma conferência Mundial para tratar do assunto.

Assim, em 1909 em Paris ocorreu o Congresso Internacional para Proteção da Natureza, tendo como resultado final a proposta da criação de um organismo internacional para a proteção da natureza. Em 1913, nasceu em Berna na Suíça a Comissão Consultiva para Proteção Internacional da Natureza, que tinha entre os seus objetivos iniciais organizar em evento internacional para debater questões de questões como a pesca da baleia, do comércio de peles e plumagens e da proteção dos pássaros migratórios (LEIS, 2004).

Nesta mesma perspectiva em 1948 um grupo de cientistas ligados a Organizações das Nações Unidas – ONU, criou a União Internacional para a Proteção da Natureza – IUPN. De acordo com Leis (2004, p.50) “a IUPN era extremamente ambiciosa, a instituição devia proteger a natureza em todas suas formas, desenvolver uma ampla pesquisa científica e fazer campanhas de divulgação e educação ambiental”. Além disso, a associação de cientistas com conhecimentos interdisciplinares (engenheiros, economistas, ecologistas) com uma concepção ampla de ecologia, produziu resultados inovadores para a época, fortalecendo o avanço da ecologia como uma disciplina voltada para tratar das relações entre os organismos e o seu ambiente (LEIS, 2004).

Além de outros acontecimentos importantes, nesta apropriação da questão ambiental ao logo da história, Leis (2004) considera um marco relevante o

surgimento das ONGs ambientalistas que começaram e aparecer nos anos 1960/1970. A primeira ONG de atuação mundial foi a *World Wildlife Fund* (WWF), criada sob o manto da IUPN, mas que em pouco tempo assumiu suas próprias diretrizes ampliando sua atuação para mais de 20 países já em seus primeiros anos de atuação. Em 1971, foi criado o Greenpeace, com proposta de luta contra a poluição atmosférica vinculada aos testes nucleares.

Com atuação destacada e reconhecida em todo o mundo, estas duas ONGs deram origem a um grande número de outras entidades voltadas para a proteção da natureza em todo o mundo. Essa politização das questões ambientais nos anos 1970/1980 contribuiu para a criação de órgãos governamentais de meio ambiente e políticas públicas em diversos países. Outro acontecimento que Leis (2004) associa com o crescimento da consciência ecológica foi a criação dos partidos verdes, com destaque para o Partido Verde alemão em 1980 que em três anos de sua fundação, já ocupava 27 cadeiras no parlamento alemão.

Outro episódio marcante para as questões de governança ambiental foi a realização da Conferência de Estocolmo em 1972. Em 1971, apenas 12 países contavam com agências estatais para cuidar do meio ambiente. “Dez anos depois, mais de 140 países tinham criado órgãos administrativos nessa área”. A conferência contribuiu decisivamente para definir uma agenda internacional sobre problemas ambientais, além “de produzir o surgimento de um espaço público mundial, que por sua vez, se constituiria num grande facilitador da circulação da energia ambientalista no interior das diferentes nações” (LEIS, 2004, p. 88 e 89).

Neste período enquanto a Europa e os Estados Unidos ampliavam o debate sobre o ambientalismo e a implementação de legislações específicas para as questões ambientais, o Brasil dos anos 1970 convivia com uma ditadura militar. Neste contexto, de acordo com Gomides e Silva (2009) a legislação ambiental brasileira foi constituída muito mais para atender as demandas internacionais do que para realmente servirem como instrumentos de estratégias da política ambiental nacional. De acordo com Leis (2004, p.89) na Conferência de Estocolmo, “Países como Índia e Brasil, por exemplo, foram abertamente contrários a dar ao meio ambiente um lugar privilegiado na agenda internacional”.

Mesmo com essa posição conservadora, a Conferência de Estocolmo foi importante para o processo de institucionalização da política ambiental brasileira. Buscando atender a deliberação da Conferência que indicava a necessidade da

criação de órgãos nacionais voltados para a gestão do meio ambiente, em 1973 foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA. Com a criação da SEMA, o Brasil passou a ter um órgão responsável para tratar das questões ambientais. Com as articulações coordenadas a partir da secretaria, foram criadas as diretrizes para a implantação em 1981, da Política Nacional do Meio Ambiente. A Lei 6.938 que criou a PNMA é considerada o primeiro grande marco da governança ambiental brasileira.

Através da PNMA foi instituído o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, formado pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Junto com o Sisnama foi criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, um órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo, responsável por assessorar o governo na elaboração de políticas e acompanhamento das diretrizes do PNMA (MOURA, 2015; BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

A PNMA tinha como objetivo a descentralização da política ambiental brasileira. A Lei complementar 140 de 2011 estabeleceu as diretrizes para a cooperação entre os entes federados nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas às questões ambientais (BRASIL, MMA, 2020).

A Lei 6.938 estabeleceu em seu art. 9º alguns importantes instrumentos de política ambiental, como o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental. Esses instrumentos de governança ambiental, “são classificados como instrumentos regulatórios ou de comando e controle, instrumentos econômicos, de mercados ou incitativos, instrumentos de cooperação e acordos voluntários e instrumentos de informação”. Além desses instrumentos a PNMA, tratou dos procedimentos para a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, e criou o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais (ARAUJO, 2015; MOURA, 2016, p. 111).

Um dos pontos mais importantes na constituição do processo de governança ambiental no Brasil, foram as Resoluções do CONAMA que através de instrumentos de controle e comando, criaram a exigência de licenciamento ambiental para empreendimentos que fossem potencialmente poluidores ou suas atividades estivessem voltadas para utilização de recursos naturais. Esta mudança na legislação introduziu a participação da sociedade através da obrigatoriedade da existência de audiências

publicas no processo de licenciamento ambiental (CÂMARA, 2013).

Outro momento importante para o fortalecimento da governança ambiental foi o empoderamento do Ministério Público (MP) através da Lei da Ação Civil Pública em 1985 e a Lei dos Crimes Ambientais em 1998 que definiu as sanções penais e as medidas administrativas para os infratores ambientais. A partir dessas duas Leis o MP tem assumido uma posição de destaque no cenário ambiental.

A institucionalização da política ambiental brasileira que iniciou em 1981 se consolidou com a promulgação da Constituição de 1988, a primeira da história a dedicar um capítulo específico às questões do meio ambiente. Esse foi considerado um marco fundamental na história da governança ambiental brasileira, pois delimitou as responsabilidades do poder público na preservação ambiental. Mesmo assim, a falta de legislação complementar e de clarificação das competências entre as esferas federal, estadual e municipal, fez com que os progressos na gestão ambiental não produzissem os resultados esperados (GOMIDES; SILVA, 2009).

Em 1989 o governo deu mais um importante passo na organização dos órgãos responsáveis pela gestão ambiental brasileira com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. O novo órgão assumiu as funções do IBDF, Sudepe, Sudhevea e da SEMA, tornando-se o órgão executor, regulador e fiscalizador da política ambiental brasileira (CÂMARA, 2013).

Neste ambiente de grandes transformações políticas e sociais o Brasil sediou a Conferência Rio-92, a Cúpula da Terra. De acordo com Leis (2004) nenhum encontro internacional tinha sido legitimado com a presença de tantos chefes de Estado e organizações não governamentais. Para o autor o aspecto mais forte desta conferência “foi a constituição de um espaço público global com relativa capacidade para construir consensos” (LEIS, 2004, p. 115).

Além deste aspecto a Rio-92 tem uma contribuição fundamental para a governança ambiental através da elaboração de três documentos considerados muito importantes; a Declaração do Rio, que reafirma os compromissos de Estocolmo, a Declaração de princípios sobre Florestas, sobre a proteção e o desenvolvimento sustentável das florestas e a criação da Agenda 21,

[...] talvez o mais importante e extenso documento produzido pelas Nações Unidas nos últimos anos, representa um passo significativo para alcançar uma Governabilidade aberta (*open governance*) das questões globais baseada em processos participativos e democráticos em todos os níveis

(LEIS, 2004, p.117).

Entre os resultados da Rio-92, merece destaque também a aprovação do texto da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), assinada no Rio de Janeiro por 154 países, que estabelece três objetivos muito claros: a conservação da biodiversidade, o uso sustentável de seus componentes; e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização desses recursos. Além destes resultados, o Brasil assumiu uma posição de responsabilidade e liderança entre os países em desenvolvimento nas tratativas das questões ambientais (LAGO, 2006).

Após esta participação destacada no cenário internacional e sob os compromissos assumidos através da Agenda 21 e como signatário da CDB, o país passou a buscar a melhoria de seu marco regulatório ambiental. A Agenda 21 brasileira tinha o objetivo de incentivar ações entre governo e sociedade voltadas para o desenvolvimento sustentável. Para Fonseca (2016) esse processo se transformou no Manual da Boa Governança (FONSECA; BURSZTYN, 2009) brasileiro. O MMA criou um passo a passo (BRASIL, 2006) que definia indicativos metodológicos para a construção das Agendas 21⁵ locais. Para os autores esse processo não alcançou os resultados esperados na construção de uma agenda de desenvolvimento sustentável nacional.

Além dos compromissos oriundos dos compromissos governamentais assumidos na Rio-92, empresas brasileiras começaram a ter que ajustar seus processos produtivos para atender demandas do mercado internacional às normas de certificação internacional coordenadas pela *International Standardization Organization* – ISO.

Entre as exigências para as empresas receberem o selo de certificação de gestão ambiental, estavam à necessidade de transparência, auditabilidade e gestão participativa, além de zelo pela biodiversidade, sustentabilidade dos recursos naturais, o respeito pela água, solo e ar. Para ter acesso ao ISO às empresas também deviam desenvolver ações voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social, cumprimento da lei quanto ao uso da terra e do uso múltiplo das florestas. Nestes critérios estão presentes as premissas da boa governança estabelecidas pelos principais organismos internacionais.

⁵ É possível encontrar exemplos do processo de implantação da Agenda 21 no Brasil no artigo: Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. LOPES, J.S.L. In: Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64. 2006.

Assim, a necessidade de se identificarem produtos e processos que produzissem pouco ou nenhum impacto negativo ao meio ambiente, fez crescer as questões relacionadas ao meio ambiente, “as preocupações de caráter ambiental com os processos industriais de produção e seus produtos, uso e posterior descarte, tem se refletido nas relações comerciais entre países, produtores e importadores” (NAHUZ, 1995).

Nesta perspectiva, e corroborando com a agenda ambiental, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, em uma de suas publicações de orientação aos seus associados, defendendo a necessidade de busca de conformidade à legislação ambiental, argumenta:

Entre as causas da degradação ambiental estão as distorções econômicas decorrentes da não incorporação dos valores ambientais nas decisões econômicas. [...] as normas ambientais nasceram, sobretudo, do setor empresarial e têm como finalidade prevenir danos ambientais de processos produtivos e de produtos colocados no mercado de consumo. Um gerenciamento referenciado em normas técnicas, de reconhecimento nacional e internacional, implica o atendimento a todas as exigências ambientais, e permite a avaliação do desempenho do empreendimento, além de ampliar a possibilidade de troca de experiências e o aprimoramento de soluções (FIESP, 2002).

Na esteira destes processos, os debates sobre as questões de governança ganharam corpo no Brasil. A evolução da governança ambiental brasileira é também um reflexo da evolução das políticas públicas no contexto internacional, da adoção dos princípios do comércio internacional, da descentralização, da desestatização, da participação social e da institucionalização de processos gerenciais integrados e dinâmicos (GOMIDES; SILVA, 2009).

Nessa linha cronológica, em julho de 2000 foi promulgada a Lei 9.985 que criou o SNUC, concebido com o objetivo de administrar as UCs de forma integrada. Na busca de aprimoramento do sistema em 2006 foi instituído o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). O PNAP é o resultado do compromisso assumido pelo Brasil e diversos outros países durante a COP 7 ocorrida na Malásia, de implantar até 2015, um plano para reduzir a perda da biodiversidade através da consolidação de um sistema de áreas protegidas integrado às paisagens terrestres e marinhas. O PNAP integra o SNUC as terras indígenas e os territórios quilombolas.

Assim, o Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas se constitui em um avanço significativo em políticas de proteção da natureza, uma vez que faz uma leitura realista de demandas, com base na realidade nacional e

aproxima poder público e sociedade, numa perspectiva de co-responsabilidade, rompendo a percepção moderna de cisão sociedade natureza e avançando na interpretação de patrimônio coletivo. O PNAP traz também, em suas entrelinhas, o desafio de construção de um modelo de proteção da natureza com identidade nacional, o que vai exigir de toda a sociedade, um grande esforço na revisão de conceitos e procedimentos e na desconstrução de mitos e preconceitos, resultantes de uma perspectiva historicamente consolidada no “mito moderno da natureza intocada”, no qual, os parques nacionais representam o principal símbolo (IRVING; MATOS, 2006, p.95).

Outra importante alteração na estrutura de execução e controle das políticas ambientais brasileiras ocorreu em 2007, com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, retirando do IBAMA as atribuições ligadas à gestão das UCs, a educação ambiental e também a maioria dos centros especializados (MMA, 2018).

Assim e de acordo com Cozolino (2012) o SNUC e o PNAP constituem importante marcos da governança ambiental e instrumentos de políticas públicas voltados para a democratização da gestão de áreas protegidas.

Nesse sentido, a adoção da concepção de governança sob um enfoque democrático-participativo se expressa como uma opção fundamental para estabelecer, democratizar e fortalecer as instâncias de participação e controle social no que se refere às políticas públicas de proteção à natureza. Por essa concepção, instâncias participativas de gestão podem se traduzir, efetivamente, em espaços de construção de governança democrática, funcionando como fóruns de interlocução e negociação política na construção e acompanhamento de políticas públicas para o setor. Sendo assim, nos processos de gestão direcionados por uma concepção democrático-participativa de governança, a consecução de resultados concretos e quantificáveis não deve ser interpretada como a meta central a ser atingida (como ocorre nos processos pautados por uma concepção gerencial), mas como consequência das articulações estabelecidas entre os atores sociais (COZZOLINO, 2014, p. 252.).

Para finalizar e avaliando a legislação brasileira atual, é possível conceber que nas últimas décadas o Brasil evoluiu significativamente em seu marco regulatório. Para Cavalcante (2004, p. 1) “o país dispõe, com efeito, de uma moldura bem concebida, pelo menos no papel, de regras definindo o exercício legal de poderes sobre o meio ambiente”. Apesar de algumas lacunas legais, a governança ambiental brasileira possui atributos que podem ser vistos como progressistas e avançados. Para o autor, o Brasil tem um marco institucional amplo principalmente nos níveis Federal e Estadual, carecendo ainda de maior estruturação no nível Municipal.

Mesmo com toda esta estrutura ainda não é possível afirmar que o processo

de governança ambiental brasileira tem alcançado os resultados desejados pela comunidade global. A elaboração de um bom marco regulatório não é por si uma garantia de resultados efetivos, pois “a tomada de decisões no país, em geral, tende a ser dirigida no sentido do rápido crescimento da economia, o que muitas vezes traz sérias consequências em termos de exploração e destruição do meio ambiente” (CAVALCANTE, 2004, p.1).

Partindo desse histórico dos acontecimentos que demonstram os principais momentos da construção da governança ambiental brasileira, vamos nos deter na questão conceitual da governança ambiental. Os conceitos da governança ambiental, assim como os das demais temáticas, são produzidos a partir de diversas perspectivas. Assim, é possível encontrar nessas propostas o formalismo de intenções dos organismos multilaterais como do Banco Mundial, do PNUMA, da Comissão Europeia, de organizações como a UICN, com um longo trabalho de estudos e pesquisas na área da governança ambiental, aos conceitos de especialistas e acadêmicos que abordam a questão a partir de inúmeras visões.

Dessa forma vamos trazer alguns conceitos de governança ambiental que trazem diversos princípios que demonstram as diferentes perspectivas de abordagem. A Comissão Europeia, considera governança ambiental,

como o conjunto de práticas envolvendo instituições e interfaces de atores e interesses, voltados à conservação da qualidade do ambiente natural e construído, em sintonia com os princípios da sustentabilidade. Envolve regras estabelecidas (escritas ou não) e esferas políticas mais amplas do que as estruturas de governo. Em sociedades complexas, governança envolve, geralmente, um complexo jogo de pressões e representações, onde os governos são (ou devem ser) parte ativa, mas outras forças se expressam, como os movimentos sociais, lobbies organizados, setores econômicos, opinião pública, etc.

De acordo com as perspectivas de Cavalcante (2004, p. 1) governança ambiental é o “arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico”.

Para Lemos e Agrawal (2006) a governança ambiental está relacionada ao conjunto de processos regulatórios, mecanismos e organizações através dos quais os atores políticos influenciam as ações e os resultados ambientais. Esses processos interferem no campo ambiental de uma forma abrangente, considerando todo o ambiente natural.

Nesse campo, merece destaque a governança das áreas protegidas. Para a União Internacional de Conservação da Natureza (UICN), organismo multilateral das Nações Unidas, as áreas protegidas são um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerenciado por meios legais e outros meios eficazes para alcançar a conservação em longo prazo da natureza, dos valores culturais e dos serviços dos ecossistemas associados.

Para a UICN as questões da governança ambiental requerem um grande esforço de legisladores, técnicos e administradores e de outras partes interessadas, mas considera que no longo prazo estes esforços serão justificados pelas seguintes razões:

- A governança é a variável com maior potencial para afetar a cobertura dos recursos naturais;
- A governança é o principal fator para determinar a eficácia e a eficiência da gestão;
- A governança é um componente de pertinência e equidade nas decisões;
- A governança pode garantir que as áreas protegidas sejam mais bem integradas pela sociedade;
- A governança pode ser melhorada e uma ajuda valiosa pode ser fornecida para enfrentar os desafios e as mudanças globais que já estão no curso.

Para UICN com base nos conceitos de (GRAHAM et al., 2003), governança é definida como sendo “a interação entre estruturas, processos e tradições, que determina como o poder e as responsabilidades são exercidos, como decisões são tomadas e como os cidadãos e outros parceiros envolvidos (*stakeholders*) são ouvidos”. Este conceito está calcado em cinco princípios-norteadores: Legitimidade e Voz, Direcionamento, Desempenho (*performance*), Prestação de contas (*accountability*) e Equidade (*fairness*).

A partir dessas propostas conceituais, é possível conceber que a governança ambiental é transversal a todos os demais modelos/tipos. Ela faz parte da governança global, da governança pública e da governança corporativa, pois é de interesse de todos os segmentos da sociedade. O meio ambiente não pertence a um determinado segmento, ele está em todos.

Para alguns autores como Grindle (2004), não existe necessidade de se

criar um conceito especial para às questões ambientais. Trata-se na verdade apenas de uma delimitação temática do conceito da governança. Os princípios da “boa governança” não se alteram para cada tipo de governança. Para Smith (2012, p.11) através do tema da sustentabilidade, a governança ambiental tem alterado práticas da governança global. “[...] questões socioambientais são em geral referentes a interesses difusos dos *stakeholders* e os processos de tomada de decisão inovam em incluir cada vez mais participantes em metodologias democráticas”.

Quando a autora está fazendo referências aos *stakeholders*, uma primeira reflexão deve servir para a governança corporativa. Em tempos de Responsabilidade Social Corporativa – RSC, o processo corporativo não pode mais ficar alheio às questões ambientais, pois os riscos ambientais são provavelmente os mais relevantes para o futuro das corporações. “As questões sociais, ambientais e econômicas são o escopo das corporações” (SMITH, 2012, p.11).

A complexidade das temáticas socioambientais exige também uma atenção especial do poder público, pois o papel do governo nessas questões é relevante em todos níveis, do global ao local. Assim, a governança ambiental abordada como um processo de governança multissetorial deve estar presente em todos os tipos e conceitos de governança. “A governança ambiental envolve a todos e cada um nas decisões sobre o meio ambiente, por meio de organizações civis e governamentais, a fim de obter ampla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta” (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1471).

Com essas proposições, o conceito de governança ambiental abre um estimulante espaço para repensar as formas inovadoras de gestão, na medida em que integram o sistema de governança: o elemento político, que deve balancear os vários interesses e realidades políticas e o fator credibilidade que faça com que as pessoas acreditem nas políticas e na dimensão ambiental. A governança ambiental não pode ser entendida, apenas, “como uma construção ideológica, mas como exercício deliberado e contínuo de desenvolvimento de práticas cujo foco analítico está na noção de poder social que media as relações entre Estado, Sociedade Civil, os mercados e o meio ambiente” (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1472).

Nessa proposta a governança ambiental supera as questões de caráter técnico-institucional e se insere no plano das relações de poder e do fortalecimento de práticas de controle social e da constituição de públicos participativos. Nessa abordagem as situações de conflito e de assimetrias de poder são frequentes.

Assim, para Jacobi e Sinisgalli (2012) o conceito de governança ambiental deve englobar a participação de multatores, a descentralização de poder para o governo local e mecanismos para a resolução de conflitos. Essa proposta traz para a reflexão a questão dos conflitos que pouco aparecem nos conceitos tradicionais de governança. Essa abordagem é utilizada também por Hoppe (2011) na “governança dos problemas”, onde o autor discorre sobre a importância da percepção correta dos problemas para que *os governos* produzam acordos de governança adequados.

Incluindo as premissas dos conflitos e da resolução de problemas é possível entender “governança como um processo que envolve tomadores de decisão e não tomadores de decisão, com um objetivo comum: o problema a ser enfrentado”. Se o problema for a questão ambiental, é preciso pensar em atributos da governança ambiental (JACOBI; SINISGALLI, 2012).

Para a coordenação das ações dessa tese não adotaremos um conceito de governança ambiental. Nosso propósito é com a ideia e não com um conceito específico. Em cada um dos conceitos relacionados encontramos princípios que consideramos essenciais para o nosso objeto de pesquisa, mas entendemos que é mais interessante olhar a questão da governança ambiental como um processo e não como um conceito.

Assim, consideramos nesse trabalho que como ideia geral, a governança ambiental é um processo complexo que envolve o governo, a sociedade e instituições na construção de políticas públicas e do marco regulatório ambiental. Nessa linha de pensamento, a governança ambiental deve ser vista como um processo:

- que envolve tomadores de decisão e não tomadores de decisão com o objetivo de enfrentar um determinado problema na área ambiental;
- que envolve mecanismos de resolução de conflitos e controvérsias;
- que contempla princípios de participação e legitimidade;
- que envolve relações de poder e de práticas socioambientais na construção das normas e no funcionamento das instituições;
- que media as relações entre Estado, sociedade civil, os mercados e o meio ambiente.

Trabalhamos também com a proposta que a UICN (2014) se utiliza para acompanhar os processos das áreas protegidas em diversos países. Para a UICN a

governança tem uma abordagem estratégica, e a gestão é voltada para as situações práticas, para o campo das ações de implementação das estratégias de governança.

3. 5 GESTÃO

3.5.1 Situações de Gestão

A análise empírica das situações de gestão é um método para conduzir pesquisas empíricas sobre situações naturais de gestão. Para Girin (1990) uma situação de gestão ocorre quando os atores envolvidos se reúnem para realizar em um determinado tempo, uma ação coletiva que produza um resultado que deve ser submetido a uma avaliação externa.

Neste processo como atores participantes podem ser considerados todos os agentes envolvidos na produção do resultado e que serão diretamente afetados pelo julgamento externo. Outros agentes podem intervir na situação, podem ser considerados intermediários da situação, muitas vezes com o objetivo de facilitar, e outras voltadas para dificultar o resultado, mas como não estão sujeitos ao julgamento não podem ser considerados como participantes (GIRIN, 1990).

O resultado desta ação coletiva pode ser constituído através da produção de uma determinada quantidade de produtos, ou pelo resultado final de um determinado período, mas também pode não ser de quantificação tão simples; pode ser a avaliação de um determinado serviço, a melhoria da segurança pública, do nível de ensino, *etc.*

O fato é que o resultado esperado da situação de gestão pode não ser vinculativo para os participantes como o único ou último objetivo. Isso implica que o caminho para alcançar estes resultados passe por um compromisso, por vezes explicitamente negociado. Tal compromisso leva em conta não apenas a adequação dos meios para a busca do resultado, mas também sua adequação para diversos outros objetivos perseguidos pelos participantes. A resolução de uma situação de gestão não pode, portanto, ser analisada apenas nos termos de uma pura racionalidade de acordo com os princípios Weberianos (GIRIN, 1990).

Por outro lado, a própria definição da situação, em todos os seus elementos: quem são os participantes reais? Em que lugares e a que horas ela é limitada? Que resultado é esperado? Qual instância de julgamento? Todas estas questões podem

ser variáveis. A própria forma de reunião dos participantes também pode variar em cada situação. Os participantes podem se reunir em um determinado local, mas também podem estar reunidos virtualmente ou por telefone. O que realmente importa é a noção de uma ligação permanente, enquanto durar a situação, e estável de relação entre os participantes.

Para Girin (1990) as situações de gestão não são específicas das organizações, ou empresas com viés somente de mercado. Elas acontecem em instituições de todos os tipos, inclusive na família. Mas elas são heterogêneas no sentido etimológico, combinando processos, biografias, histórias, sequências de causalidades e acidentes que em princípio não têm nada a ver um com o outro. Assim torna-se difícil descrever sua forma e estrutura.

O conceito de situação de gestão combina níveis macroscópicos, como o da sociedade ou das mega organizações e níveis microscópicos, como o dos indivíduos e suas interações. Mas é no nível intermediário que ele se performa. Esta é chave para a construção de um objeto de pesquisa que tenha nas situações de gestão o seu guia, uma vez que essas ações efetivas dos participantes revelam a possibilidade de compreensão do gerenciamento da situação, de dar significado e encontrar respostas. Estudar situações de gestão, não em todas as suas dimensões, mas através da maneira como os participantes agem, torna-se uma tarefa mais plausível.

Assim a proposta deste método é de entender as situações de gestão a partir da análise da forma de ação dos participantes. Os participantes não ficam paralisados, eles buscam compreender as situações para dar as respostas através de suas ações. Desta maneira é importante salientar que a dinâmica das situações de gestão é iniciada e mantida pelas ações de participantes.

Pela palavra "ação" entende-se toda uma série de coisas: realizar uma tarefa material, analisar um problema, consultar outros, conduzir uma negociação, reagir a um evento, *etc.* É muito difícil definir mais precisamente uma ação do que dizendo que ela tem um começo e um fim, que constitui uma "realização". A ação pode ser mais ou menos elementar e não basta observá-la para decidir sobre suas fronteiras: requer também uma perspectiva para decidir se esta ou aquela ação é isolável em si, ou se é apenas parte de uma ação mais ampla.

Para justificar sua proposta Girin (1990) discorre sobre algumas teorias que debatem os motivos que levam o indivíduo a agir. Entre diversas teorias o autor

entende que a ação comunicativa de Habermas, é a que tem maior aproximação com sua abordagem. O conceito de atividade comunicacional implica a obrigação de considerar os atores no mundo objetivo, social ou subjetivo, todo o tempo expressando, para o outro, pretensões de validade que podem ser aceitas ou disputadas. Para o autor esta é uma forma de ação cognitiva, ou de uma dimensão cognitiva da ação; a ação orientada para o entendimento mútuo.

Assim entende que para descrever a ação nas situações de gestão deve ser utilizada uma linguagem intermediária que demonstre a integração da dimensão coletiva de ação, não apenas como uma simples agregação de ações individuais, nem como propriedade sistêmica ou orgânica independente, mas voltada para o tratamento de uma situação de gestão como um todo coerente.

Além disso, Girin (1990) considera determinante o esclarecimento sobre os contextos que determinam as situações. Para o autor os contextos são os princípios de interpretação para os eventos, atos ou mensagens sem os quais eles seriam ambíguos ou carentes de significado. O contexto é o todo, ou o campo em função do qual uma ação ou um gesto adquire inteligibilidade, sentido.

Desta forma o contexto social das relações é que permite a distinção entre uma piada e um insulto, ou porque uma determinada postura é considerada adequada e outra não. Quando os contextos são compartilhados pelos participantes, facilitam as interpretações, mas quando não o são, podem dar margem para interpretações contraditórias dos mesmos eventos. Assim o contexto dá sentido as ações e as práticas sociais, e permite compreender a pertinência e propriedade destas práticas (GIRIN, 1990).

Além do contexto, outro fator determinante para a condução das situações de gestão é o ambiente. O ambiente como o espaço físico ou simbólico onde as interações acontecem, onde as experiências se transformam em práticas instaladas no território.

Para Raulet-Croset (2008) o espaço raramente é considerado uma variável de ação relevante para a gestão, mas um problema de gestão, como qualquer outro problema social, tem uma dimensão espacial. A ação sobre a dimensão territorial pode fazer parte das escolhas estratégicas dos atores. Ao construir sua relação com o espaço, os atores constroem seu território. O território pode assumir assim, uma dimensão simbólica para a ação também e uma alavanca para a ação gerencial.

Os atores buscam sentido em um determinado espaço. O espaço, em sua

materialidade, contribui para a criação do território simbólico. O território se torna uma referência e uma alavanca de gestão, pois as influências da dimensão territorial se manifestam de diferentes formas no manejo das situações com raízes locais. Desta forma nos territórios as situações de gestão podem ser construídas gradualmente, pois seus atores agem em torno de problemas espacialmente situados (RAULET-CROSET, 2008).

A dimensão espacial contribui para a mobilização dos atores e da ação coletiva. Assim um território pode abrigar atores que sentem o espaço materializado através de seus simbolismos e outros que convivem com o território somente por seus vínculos institucionais.

As escalas territoriais de ação podem constituir-se como ferramentas de gestão, primeiro, porque a delimitação de um território designa os atores envolvidos pela situação; mas também porque esse território prescrito atende aos territórios de outros atores, constituídos no mesmo espaço, o que pode provocar seu engajamento na ação. Este compromisso é explicado tanto em termos de responsabilidade, muitas vezes profissional, exercida por um ator em relação a um espaço, mas também por um apego (dimensão simbólica) relacionado aos significados por este espaço. É possível também a utilização de um determinado território como produto de uma escolha intencional para buscar o engajamento de determinados atores na ação coletiva (RAULET-CROSET, 2008).

A mobilização da dimensão territorial na concepção de situações de gestão acaba por ser estratégica, porque o espaço comum cria o compromisso de atores e aumenta a proximidade e a coesão entre eles. Desta forma interagem e se mobilizam atores com pertencimentos diferentes, que assumem causas, participam de debates e se envolvem no problema, simplesmente porque estão posicionados no território onde um determinado problema se desenvolve. A escolha da escala territorial joga com a natureza dos atores e, portanto, com as habilidades colocadas a serviço da solução do problema. Quanto menor o espaço, mais fácil se torna para acessar os diferentes espaços de ação e mobilizar a relação dos atores nesse espaço (RAULET-CROSET, 2008).

Assim a gestão deve considerar a escala espacial, pois ela pode se constituir em uma alavanca de mobilização dos atores, o que pode contribuir para resolver ou criar novas situações e problemas. O autor considera que os espaços localizados nas encruzilhadas dos territórios são à base da ação coletiva. Nestes

espaços aparecem os problemas na fronteira público/privada, entre as iniciativas da ação pública, e as propostas locais. Esta dinâmica pode abrir espaço para a riqueza potencial da ação inovadora, mas também explica as dificuldades encontradas na coordenação destes espaços, quando os atores não compartilham as mesmas estruturas cognitivas de análise da ação.

Para Raulet-Croset (2008) a análise de gestão de situações territoriais costuma se desenvolver em cenários que não é usual para quem analisa as organizações. Os atores não estão ligados por relações hierárquicas, nem por experiências compartilhadas ou valores comuns, eles geralmente pertencem a diferentes instituições. No entanto, vemos em torno dessas "situações" várias configurações organizacionais, que conseguem criar formas de coordenação e comprometimento dos atores.

A gestão destas situações conta com a delimitação de perímetros de ação, o que viabiliza a definição dos atores participantes e estimula seu compromisso com a ação e a mobilização das habilidades relacionadas à sua proximidade territorial. Isso aponta para uma alavanca de gerenciamento original: a escolha do espaço de ação. O espaço de ação, por estar na encruzilhada de territórios de uso ou ação, torna-se um recurso para a gestão. Um recurso ainda mais importante quando várias organizações e instituições são levadas a cooperar. Nestes casos a ancoragem espacial torna-se um recurso para administrar as situações de gestão que acontecem nos territórios (RAULET-CROSET, 2008).

Nosso método de pesquisa além do suporte teórico dos dispositivos, da governança ambiental e das situações de gestão, se ancorou na força da experiência prática. A proposta da sociologia pragmatista francesa de priorizar as práticas e a experiência do campo foi o norte de todo o nosso processo de pesquisa.

4 METODOLOGIA

O pragmatismo primeiro é um método, não pretendendo nenhum resultado especial, e em segundo lugar é uma teoria genética do que se entende por verdade. [...] Representa a atitude empírica, afastando-se da abstração e da insuficiência, dos princípios firmados, dos sistemas fechados com pretensões ao absoluto e as origens. [...] Volta-se para o concreto e o adequado, para os fatos, a ação e o poder (JAMES, 1974, p. 12, 17).

No método pragmatista as teorias tornam-se instrumentos, e não respostas aos enigmas. O pragmatismo busca se relacionar com todas as teorias, buscando neste convívio se afastar de todos os dogmas obstrutivos. Esta proposta lhe faz maleável, com abertura para acolher qualquer hipótese e considerar todas as evidências, pois está disposto a seguir a lógica ou os sentidos e contar com as experiências mais pessoais e mais humildes buscando suas consequências práticas (JAMES, 1974).

Para Dodier (1995) a sociologia pragmatista francesa fornece um elo entre duas abordagens de ação. A primeira consiste em observar as fundações convencionais passivas, incorporadas em coisas materiais - objetos, escritos ou, mais genericamente, os traços da atividade humana. A outra abordagem consiste em observar ações práticas. Esta segunda abordagem completa a primeira abrindo o caminho para todos os recursos que existem apenas na forma animada e se atualizam em ações humanas (gestos e linguagem), elas próprias ligadas ao funcionamento dos objetos e à existência dos seres vivos.

Em particular, uma abordagem que tem seu principal foco nas práticas, demanda uma articulação teórica que vai além das oposições clássicas da sociologia entre indivíduo e social, entre agência e estrutura, entre interesse e valor e entre racionalidade e norma (CHATEAURAYNAUD, 2017).

Em suma, entender uma prática, significa compreender o lugar que ocupam as instituições, os equipamentos técnicos, os processos, os instrumentos, os métodos e uma pluralidade de intencionalidades concorrentes. A prática volta-se assim às dimensões social, institucional e técnica nas quais a ação se inscreve. Convida assim para uma nova forma de olhar para o social, seus modos de organização e funcionamento, para além das noções de classe, papel, cultura, posição de poder, levando em conta uma pluralidade de modos de engajamento e de agenciamentos dos seres humanos e não humanos no mundo (FREGA, 2016;

CHATEAURAYNAUD, 2017).

Desta forma, evidenciar as práticas significa colocar o foco sobre uma dimensão intermediária de estruturação do social. Uma das principais contribuições da sociologia pragmatista francesa é a proposta de uma concepção alternativa da articulação entre as realidades situacionais e estruturais e, conseqüentemente, entre os níveis micro (das ações individuais e das interações) e macro (das totalidades sociais). A abordagem prática defende uma ontologia social específica: o social é apreendido como um campo constituído de práticas fisicamente interligado e organizado em torno de entendimentos práticos compartilhados (BARTHE, 2016; FREGA, 2016; CHATEAURAYNAUD, 2017).

Partindo desta premissa o pragmatismo busca entender os fatos de ordem macrossociológicos através da análise das operações e dos processos no plano das situações onde estes acontecem. Esta perspectiva implica que o sociólogo deve orientar seu interesse para o nível “micro” com a perspectiva que de situação em situação, o nível “macro” é concretizado, realizado e objetivado através das práticas, dos dispositivos e das instituições.

Assim, como outras abordagens teóricas que participaram de uma refundação das ciências sociais na França nos anos 1980, como a economia das convenções (LIVET; THÉVENOT, 1994), a sociologia da capacidade crítica (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006), a teoria ator-rede (LATOUR, 2012) e a sociologia dos problemas públicos (CHATEAURAYNAUD, 2011; CEFAÏ; TERZI, 2012; CEFAÏ, 2014; QUÉRÉ; TERZI, 2015), a sociologia pragmatista considera o real como um “nexus de práticas”.

Um ponto comum entre estas propostas é a de que todas rejeitam a ideia que considera a experiência das pessoas e dos grupos como uma fonte secundária, “o material experienciado (estrelas, pedras, arvores e coisas comuns) é o mesmo para o homem da ciência e para o homem da rua” (JAMES, 1974, p. 162).

No nível metodológico, uma abordagem pragmática na observação das ações busca acesso aos territórios da existência empírica, nos permitindo empregar toda a gama de mediações que garantem, através das experiências dos seres humanos, a existência de sistemas de ação em situações práticas. O pragmatismo atribui um verdadeiro estatuto epistêmico às experiências e aos diferentes procedimentos utilizados para ligá-las aos processos coletivos (DODIER, 2016; CHATEAURAYNAUD, 2017).

Desta forma, a experiência passa a ser um método. Para os pragmatistas, o único método possível para se penetrar nos segredos da natureza, pois ele aprofunda, enriquece e dirige o desenvolvimento posterior da experiência. Para o autor não é a experiência que é experienciada, e sim a natureza. “O verdadeiro significado e propósito do método empírico consiste em que as coisas sejam examinadas por seu valor intrínseco, de maneira a se descobrir aquilo que é revelado quando elas são experienciadas” (JAMES, 1974, p. 164).

Considerando o exposto, a abordagem pragmatista estabelece uma relação diferente entre discurso e ação, ou como os discursos se transformam em práticas. A proposta pragmatista prefere focar sua atenção ao que os atores dizem, ou não dizem de suas atividades práticas, busca as experiências de atores até então silenciosos, tomadas em seus meios e em suas formas de vida. Desta forma, pode integrar nos processos estudados as assimetrias de aderências e as relações de poder a que as pessoas e os grupos experimentam (DODIER, 1995).

Esta orientação na direção da ação traz consequências sobre a maneira de abordagem e descrição dos fenômenos. Admitindo-se que a ação é um dispositivo intencional, é importante discernir nos processos como se formam as intenções, os objetivos, os planos ou as perspectivas das entidades presentes, quando estratégias são atribuídas a pessoas, grupos ou instituições, e como este movimento produz uma ontologia do social (CHATEAURAYNAUD, 2015, 2017).

Para Cefaï (2013) esta postura antropológica de buscar a experiência em situações concretas revela a perspectiva de um pragmatismo etnográfico. Assim, para compreender o discurso da prática e sua eficácia, o pesquisador precisa enxergar além da descrição dos atores sobre o que eles fazem, é preciso investigar como estas práticas, processos, contradições e justificativas se transformam em práticas instituídas no território.

Nesta direção os pesquisadores pragmáticos demandam um esforço reflexivo suplementar, pois além de entender as práticas da ação, precisam acompanhar os fundamentos do processo de justificação e seus efeitos sociais. “Uma das características da sociologia pragmática é “levar a sério” as justificativas e as críticas dos atores” (BARTHE, 2016, p. 98).

Para ter acesso aos territórios da experiência, é preciso encontrar métodos que nos permitam observar as pessoas em ação em suas atividades cotidianas. Assim, de uma maneira geral (JAMES, 1974; DODIER, 1995; CEFAÏ; TERZI, 2012;

LATOUR, 2012; BARTHE, 2016; FREGA, 2016; CHATEAURAYNAUD, 2017), nos trabalhos onde se priorizam teorias de ação é preciso se aproximar das práticas, seguir os atores, descrever suas atividades seus bloqueios e recursos visando restituir seus discursos e suas ações. Para Chateauraynaud (2017) o pesquisador que se aproxima da experiência também deve distanciar-se e “colocar entre parênteses” toda interpretação dos fatos, buscando clarificar os suportes críticos, as formas de julgamento ou de avaliação, conferindo uma atenção particular às categorias e aos instrumentos.

Para viabilizar este processo e considerando as palavras de Demo (1985, p. 103) que “os fatos não falam por si, mas pela boca de uma teoria”, além do que a busca da experiência prática não pode significar uma *demissão teórica*, apontamos alguns autores que contribuíram para a pavimentação deste caminho através de um quadro teórico de referência para a nossa abordagem.

Atualmente existem diversos autores que seguem a proposta da sociologia pragmatista francesa e que são referenciais para investigações nesta área. A base teórica metodológica da nossa pesquisa foi a proposta de DODIER e BARBOT (2017) sobre uma abordagem processual dos dispositivos. Outrossim, para facilitar a nossa busca por evidências no campo foi de grande valia o trabalho de GIRIN (1990) que aborda os aspectos contingenciais e os modos de conduzir pesquisas empíricas sobre situações “naturais” de gestão, como também a proposta de QUÉRÉ (1997) sobre a análise das situações a partir do ambiente e do contexto onde elas ocorrem.

Por outro lado, entendemos que em muitos momentos de nossa pesquisa, nos apoiamos no conhecimento que adquirimos nos trabalhos de outros autores, entre os quais destacamos; Boltanski e Thevenot (1991) principalmente o traduzido no livro *De La Justificacion* e sua abordagem dos mundos comuns como ponto de apoio para construir justificações e também o seu estudo de 2006 sobre os regimes de engajamento. Também nesta linha as propostas de Latour (2012) com a teoria Ator-rede; de Chateauraynaud (2011,2014) com os seus estudos sobre as noções de tangibilidade e sobre o engajamento dos objetos, situações de prova e prises e de Frega (2016) com seu trabalho *Qu'est-ce qu'une pratique*, onde discorre sobre a história das práticas. Também temos uma referência importante em trabalhos de CEFAÏ (2011, 2013) com suas etnografias abordando movimentos de construções coletivas e as arenas públicas, e na proposta de Dodier (2005) sobre a relação dos

poderes e das provas.

4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1.1 Análise processual dos dispositivos

O primeiro autor a usar o conceito de dispositivos nas ciências sociais foi Michel Foucault, que considerava que um dispositivo “é o ponto de ligação entre elementos heterogêneos com os discursos, os regulamentos, as soluções arquitetônicas, as decisões administrativas, as proposições filosóficas, morais e filantrópicas” (FOUCAULT, 1979, p. 44).

Nessa linha de pensamento, Dodier e Barbot (2017) associam a noção de dispositivo à importância que possuem na vida social, alguns agenciamentos de elementos heterogêneos que não podem ser enquadrados nas categorias dos seres sociais normalmente estudados pelas ciências sociais. Com este enfoque diversos autores passaram a considerar objetos materiais para entender as práticas sociais. Nesta perspectiva os objetos técnicos, softwares, textos, espaços, mobílias e outros, tornam-se instrumentos influenciadores das condutas dos atores (DODIER; BARBOT, 2017; AGAMBEN, 2005).

Para Dodier e Barbot (2017) os dispositivos veiculam ideais tornando-se em muitos casos instrumentos portadores de valores que colaboram para influenciar na formação das práticas. Desta forma, recomenda a abordagem dos dispositivos como um método de análise que busca desvendar os apoios normativos nos quais os indivíduos se apoiam para realizar mediações e suas ações. De acordo com Foucault (1979) nos elementos discursivos, o discurso pode ganhar conotações diversas, fazendo parte de um jogo de poder, de manipulações e de relações de forças, com o objetivo de induzir práticas de comportamento. Para o autor os dispositivos “são estratégias de relações de forças sustentando tipos de saber e sendo sustentada por eles” (FOUCAULT, 1979, p.246).

Como proposta prática de entendimento das mediações por meio da qual os humanos interagem com os dispositivos, Dodier e Barbot (2017) apontam que os indivíduos geralmente avaliam os dispositivos a partir de suas expectativas. Esse trabalho normativo por parte dos indivíduos pode originar-se a partir de duas formas de orientação reflexiva. Ele pode referir-se ao próprio dispositivo: nesse caso, os

indivíduos se posicionam a respeito da maneira como esse lhes parece ou não ajustado às suas expectativas. Segundo os casos, os indivíduos distinguem ou mesclam essas duas formas de orientação reflexiva: uma que reflete “sobre o dispositivo” e outra que se volta para pensar “no dispositivo” (DODIER; BARBOT, 2017, p. 492).

Isto significa que é possível listar essas expectativas e compreender de que maneira os indivíduos elaboram julgamentos na interseção de várias destas perspectivas. Nesse sentido é factível perceber como estes atores agregados produzem um conjunto de expectativas normativas que assentam os repertórios em questão, e que possam ser capazes de sustentar um julgamento legítimo. Esta proposta aponta para o que Dodier e Barbot (2017) definem como uma abordagem atributiva de finalidades, ou seja, como os atores atribuem finalidades aos dispositivos, sem necessariamente incluir as que os dispositivos supostamente deveriam conter.

Neste processo, a atribuição de finalidades é uma parte do trabalho normativo dos atores demonstrando a sua capacidade de transformação dos dispositivos. Esta capacidade demonstra que os dispositivos podem ser pensados como instrumentos de coerção, mas também guardam espaço para transformações e intervenções no ambiente através da adaptação destes dispositivos as expectativas dos atores. Para Deleuze (1990) estamos sempre amarrados a dispositivos, mas dentro deles podemos agir.

Nesta abordagem é essencial entender então como os próprios sujeitos problematizam a realidade. Com este olhar é possível identificar quais os ingredientes dos dispositivos fazem parte dos valores realmente partilhados pelos atores. Nesta perspectiva “os dispositivos geram repertórios normativos. E os indivíduos, investindo nos dispositivos a partir de esquemas de julgamento não necessariamente congruentes, podem exercer sobre eles formas de pressão suscetível, e em certas circunstâncias, de transformá-los” (DODIER, 2016, p. 6).

Além disso, Dodier e Barbot (2017) consideram que a proposta de um repertório normativo em torno de um dispositivo conduz a uma abordagem particular da temporalidade. Neste caso deve-se avaliar por um dado período, a estrutura normativa que se encontra na origem do conjunto de avaliações em torno de um dispositivo. Este procedimento pode traduzir as ordens de temporalidade que integram os dispositivos e também como o conjunto de expectativas e conduta dos

atores podem levar a transformações dos repertórios normativos dos atores no tempo. Dodier e Barbot (2017) alertam que estas transformações não levam simplesmente a substituição de um dispositivo por outro, mas abre espaço para a reorganização global do trabalho normativo.

Partindo destas premissas, “um dispositivo pode ser concebido como um encadeamento preparado de sequencias, destinado a qualificar ou a transformar estados de coisas por intermédio de um agenciamento de elementos materiais e linguísticos” (DODIER; BARBOT, 2017, p. 496). Para Agamben (2005, p. 13) “a linguagem é talvez o mais antigo dos dispositivos” e para Deleuze (1990) os dispositivos são máquinas de fazer ver, e de fazer falar.

Além dos elementos materiais e linguísticos, Dodier e Barbot (2017) apontam que a perspectiva temporal pode comportar um encadeamento de sequências, uma sucessão de etapas que se ligam através de uma *solidariedade frouxa e intangível* entre os elementos do dispositivo. Esta sucessão de sequencias pode ser vista através da noção de “script” preparado pelos idealizadores para organizar as condutas dos indivíduos que são alvo dos dispositivos, mas também podem aparecer na atribuição de finalidades onde os atores buscam encontrar os propósitos que atendem o conjunto de suas expectativas no dispositivo.

De acordo com Foucault (1979) os dispositivos são constituídos por um lado, a partir de um objetivo estratégico, e de outro lado exercem um papel funcional, estabelecendo uma relação de ressonância ou de contradição com os outros, exigindo rearticulações dos elementos heterogêneos que lhe dão suporte. Em seus estudos, Foucault abordou os dispositivos a partir das premissas do saber, do poder e das regras morais e coercitivas.

Além dessas premissas, Dodier e Barbot (2017) defendem também que para entender as implicações das interações entre humanos e dispositivos, devemos estar atentos a três pontos importantes: uma relação dual dos indivíduos para com os ideais, o fato de os dispositivos preencherem uma finalidade e também a capacidade de exercerem um poder de transformação com relação aos indivíduos colocados em contato com eles.

Com esse conjunto de premissas é que buscamos compreender a relação dos dispositivos com os atores que empreendem o processo de gestão e governança do Parque Nacional de São Joaquim e do Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri. Dessa forma tendo como base essas premissas e as

propostas de Dodier e Barbot (2017) focamos nosso olhar para entender situações de gestão e a importância dos dispositivos a partir das principais funções atribuídas pelo autor:

- Dispositivos como repertórios normativos
- Dualidade dos dispositivos: coerções x capacidade de transformação
- Agenciamento de elementos materiais e linguísticos
- Extensão temporal, encadeamento de sequências, etapas e scripts.

Como não tínhamos um quadro de análise, através dessas premissas dos dispositivos é que entramos no campo e com o apoio de seus agenciamentos, fomos construindo os outros elos de observação que serviram como elementos constitutivos de nossa análise. Assim, com base nos repertórios identificados nos dispositivos, é que nos aproximamos do território das experiências práticas.

4.1.2 A proposta metodológica

A base teórica de nosso trabalho foram os conceitos de experiência prática, baseado na teoria da ação da sociologia pragmatista francesa. Nosso objetivo foi o de entender através da observação direta, os fenômenos e as experiências ordinárias que envolveram as pessoas, os objetos, o ambiente e o território.

Nosso método de trabalho teve características de um pragmatismo etnográfico como uma estratégia global da pesquisa. Esta estratégia pressupõe a adoção de uma postura de investigação implicada na busca da compreensão dos comportamentos dos indivíduos. Para o atendimento desse objetivo buscamos através das técnicas de observação direta, de conversas informais, de entrevistas em profundidade, da pesquisa bibliográfica e da análise de documentos, uma aproximação com os principais atores envolvidos no processo de gestão das unidades, buscando acompanhar a sua experiência cotidiana.

Considerando estas premissas, buscamos estar presente no campo de pesquisa tempo suficiente para absorver e compreender como os dispositivos influenciaram as ações se transformaram em práticas instituídas no processo de Gestão das Unidades de Conservação.

Durante nossa experiência de campo adotamos principalmente a técnica de observação direta. Em alguns momentos estivemos próximos de uma etnografia, vivendo as mesmas experiências dos atores, mas como história da pesquisa fomos

observadores, em quase todo o tempo. Mais do que o método de acesso à experiência, nos propomos a trazer para o processo de pesquisa uma postura de investigação implicada.

Esta proposta de uma postura implicada do pesquisador tem apresentado do ponto de vista da prática, uma mudança nas propostas de investigação. Considerando que os pesquisadores não são neutros e que de uma forma geral tem seus próprios conceitos e representações sobre as situações vivenciadas (TEDLOCK, 2000).

Assim, consideramos a perspectiva do olhar de um engajamento etnográfico (CEFAÏ, 2013) onde o investigador deve prestar atenção nas atividades locais e suas implicações sociais, espaciais e temporais aplicadas às situações.

Partindo desta premissa, assumimos a proposta de Andion e Serva (2006) de compartilhar a perspectiva da etnografia como uma estratégia global de pesquisa, e também como uma postura epistemológica do pesquisador. Assim independente das técnicas aplicadas, o processo de pesquisa deve adotar a postura de uma investigação implicada, onde o trabalho de campo pressupõe uma interiorização por parte do pesquisador, permitindo-lhe a compreensão das significações que os indivíduos atribuem aos seus comportamentos.

Para os autores este processo pressupõe uma integração do observador no campo de observação, o que não significa necessariamente que o pesquisador deva adotar o método de uma observação participante. Para Andion e Serva (2006, p. 8) “a adoção da observação participante é uma opção, e não uma imposição na pesquisa etnográfica”.

Considerando que nosso trabalho de campo abordou territórios distintos e geograficamente distantes, consideramos que a opção pelas técnicas de observação direta foi a mais correta. Para Angrosino (2000) a observação é a técnica base do processo etnográfico, mas também é fundamental para todos os métodos de pesquisa nas ciências sociais e comportamentais. Para os autores, cientistas sociais são observadores das atividades humanas e das configurações físicas em que tais atividades são realizadas.

No trabalho de campo as técnicas de observação possibilitam o acesso a uma ampla gama de informações, inclusive alguns tipos de dados cuja existência o investigador pode não ter previsto no início de sua investigação. Neste processo é possível adotar-se diversas modalidades de observação que serão definidas

conforme o grau no qual se é observador e participante. É possível ser um observador oculto, escondido, sem conhecimento e consentimento dos atores, assim como é viável ser um participante em tempo integral, vivendo nas comunidades, exercendo cargos em organizações, realizando as mesmas atividades do público da pesquisa buscando assim vivenciar as mesmas experiências dos membros do grupo. Em nosso caso, nossas participações sempre foram abertas, com a exposição explícita de nossos interesses.

Independente das técnicas específicas de observação o “observador deve se colocar na vida da comunidade de modo a poder ver, ao longo de certo período de tempo, o que as pessoas normalmente fazem enquanto realizam seu conjunto diário de atividades” (BECKER, 1993, p. 120). Neste método de trabalho o pesquisador deve registrar suas observações da forma mais detalhada e no espaço de tempo mais breve possível depois de fazê-las. De acordo com CEFAÏ (2013) estas anotações devem trazer por escrito o sentido vivido e praticado na situação, assim observar e descrever requer muita concentração para compreender e identificar no curso das ações os dispositivos e as perspectivas que normatizam estas interações.

Desta forma o observador deve estar atento para registrar incidentes de qualquer tipo que possam ser caracterizados como conflitos e/ou controvérsias nas relações da comunidade, pois estas situações podem apontar para as expectativas que guiam as interações do grupo. Além disso, o pesquisador deve estar alerta para as nuances de linguagem, emprego da voz e da linguística que possam ser usados para distinguir posturas e situações e hierarquia possíveis nas interações dos grupos (BECKER, 1993).

Para entender a influências dos dispositivos nas situações de gestão, além do processo de observação, utilizamos também a técnica de entrevistas em profundidade com alguns atores com profundo conhecimento das questões ambientais brasileiras. As entrevistas nos auxiliaram como técnica de levantamento prévio de dados, principalmente no atendimento de nosso primeiro objetivo específico. A seleção dos nossos entrevistados foi feita a partir das indicações de pessoas com vivência nas questões ambientais. De acordo com a evolução do processo fomos conhecendo pessoas, que indicavam outras, e assim de acordo com as necessidades da pesquisa, fomos organizando o processo de entrevistas. Não realizamos entrevista formal direta com os funcionários efetivos e terceirizados das

UCs, preferimos conduzir nosso trabalho com esse segmento de atores através de conversas informais e das observações. Ao final do processo realizamos uma conversa com alguns funcionários para esclarecer questões práticas que não conseguimos compreender somente através das conversas informais e das observações. A mesma técnica usamos com os demais atores que participam da história diária das UCs. Usamos os eventos, as reuniões, os cafés e os almoços para conversar informalmente sobre diversos temas que permeavam as reuniões. Entendemos que esses procedimentos são mais coerentes com a nossa postura de pesquisa.

Além destas ferramentas buscamos entender a produção do marco regulatório ambiental, a constituição das principais instituições voltadas para essa área e a história do movimento ambientalista através de dados secundários com a realização de uma ampla pesquisa bibliográfica que incluiu ações e atos dos governos no período de 1930 e 2018. Com esse objetivo analisamos documentos, leis, normas, atas e regulamentos que dão o suporte formal a governança. A partir dessas perspectivas teóricas, vamos trazer as histórias das práticas da pesquisa.

4.1.3 A opção pelo método

A história de nossa aproximação com a sociologia pragmatista francesa teve início no ano de 2014, quando participamos como aluno ouvinte da disciplina de Análise Pragmática de Organizações ministrada pelo Prof. Mauricio Serva na UFSC. O tema já circulava em grupos de estudos, e em seminários de pesquisa organizados pelo Núcleo ORD, e o assunto, que de início não era de meu interesse, começou a fazer parte das minhas leituras.

Esse processo foi evoluindo, e se refletindo em temas das Teses e Dissertações elaboradas a partir do Núcleo, com a orientação do prof. Mauricio Serva. Nessa caminhada vimos ser construído o trabalho de Tonet (2014) utilizando a análise da sociologia pragmática para entender a atividade artesanal na região de Vertentes – MG; depois a Tese de Karam (2015) que usou os mundos e os modos de coordenação (BOLTASNKI; THÉVENOT, 2006) para legitimar a atuação do corpo de bombeiros voluntários em Joinville-SC. Essa produção de conhecimentos continuou com Maciel (2016) com o estudo da participação dos indivíduos na construção e na gestão do território de Tiradentes – MG, com Caitano (2016) que

usou a sabedoria prática, as situações de gestão e os momentos da prova para caracterizar as situações críticas e as tensões no trabalho de agentes de um complexo penitenciário do Estado de SC, com Matarazzo (2017), que realizou uma etnografia para compreender as perspectivas pragmáticas e organizacionais na gestão de uma unidade de conservação situada no município de Florianópolis – SC, e com a Dissertação concluída por Quintão (2019), que entrou através da abordagem processual dos dispositivos em um bairro da cidade de Florianópolis, para entender o processo da mobilização coletiva na criação e desenvolvimento de uma horta comunitária. No mês de março ocorreu a defesa de mais uma Tese com base no assunto, Domingos (2020) utilizou de pressupostos da sociologia pragmatista francesa - em especial a perspectiva processualista dos dispositivos – e da sociologia da ciência para a análise do sentido de “ser crítico” e da direção das perspectivas críticas no espaço científico da administração no Brasil.

Essa construção da sociologia pragmatista no Núcleo ORD foi a principal motivação para a escolha da experiência prática como técnica para acessar os territórios da ação. Nossa intenção é contribuir com essa caminhada na compreensão do entendimento do mundo, através das ações praticadas pelos indivíduos. Com esse propósito maior, passamos a contar como iniciamos o processo de aproximação com as práticas.

4.1.4 As experiências de aproximação com o campo

Nossa busca de caminhos para chegar ao campo teve início no segundo semestre de 2017. Logo após a definição de nosso objeto de pesquisa, para a realização do projeto que estava sendo maturado, começamos a avaliar o potencial e as possibilidades de acesso às unidades de conservação existentes no Estado de Santa Catarina.

Fizemos nossas próprias análises e depois procuramos um amigo que é funcionário do ICMBio para compartilhar essas reflexões. Com esse objetivo, em 24 de novembro de 2017, enquanto tomávamos um café na praça de alimentação do centro de eventos da UFSC, conversamos sobre a relevância das principais unidades de conservação existentes no Estado. Dessa interação surgiram os argumentos que contribuíram para definir o perfil das UCs mais apropriadas para a aplicação de nossa proposta de campo: o Parque Municipal da Lagoa do Peri,

situado na capital e com grande relevância para a biodiversidade e recursos hídricos do município, o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, como o parque que ocupa o maior território no Estado e além da rica biodiversidade, protege em seus limites os mananciais hídricos que abastecem a grande Florianópolis e a bacia do Rio Cubatão e entre as unidades federais o Parque Nacional de São Joaquim, que possui características semelhantes aos demais na relação aos recursos hídricos e comporta ainda um dos últimos remanescentes das matas de araucárias existentes na Mata Atlântica. Essas três unidades além de características relevantes e da boa representatividade de ambientes do Estado de SC, formam um conjunto complementar entre a serra catarinense e o litoral.

Os primeiros contatos com os gestores dessas unidades também foram intermediados. No âmbito federal fomos apresentados ao Coordenador Regional dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, que abriu as portas de todas as UCs da CR9 e encaminhou um e-mail em 14 de fevereiro de 2018 ao chefe do PNSJ solicitando sua atenção para minha proposta. O acesso à Lagoa do Peri foi também intermediado por uma funcionária, apresentada pelo mesmo amigo do ICMBio, que abriu as portas da FLORAM através de um de seus técnicos, e já em 06 de março de 2018 teve a primeira reunião na sede do Parque (à época) da Lagoa do Peri. A intermediação com as UCs Estaduais foi feita por um membro do Conselho Fiscal do CEPAGRO – Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo, entidade onde realizei meu mestrado e ainda participo como integrante do Conselho Fiscal. Depois dos contatos iniciais fomos recebidos em 17 de janeiro de 2018, pelo coordenador da área de pesquisas do Instituto do Meio Ambiente – IMA, que se mostrou muito interessado em nossa proposta de pesquisa e nos encaminhou para o chefe da UC onde pretendíamos trabalhar. O chefe da UC estadual demonstrou certo desconforto, e a partir do método proposto, colocou algumas dificuldades para a realização da pesquisa, e nos indicou outra unidade que, em seu entendimento estava mais “pronta” para contribuir com minha proposta. Esses contatos ocorreram durante a transição da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FATMA para o Instituto do Meio Ambiente – IMA, e esse processo ainda estava mexendo com as estruturas do órgão. Como nossa proposta metodológica incluía um processo forte de imersão no campo, resolvemos deixar a UC estadual de fora de nosso projeto. No decorrer da pesquisa, essa decisão se mostrou muito acertada, pois não teríamos conseguido dar conta de aplicar a nossa proposta pragmatista nas três

unidades. O campo que escolhemos já foi muito grande, com muitas peculiaridades e, em nosso entendimento suficiente para responder o nosso problema de pesquisa.

Nossa proposta metodológica incluía também a realização de entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos na dinâmica ambiental que tivessem uma visão ampla, principalmente da constituição do marco regulatório e das influências nesse processo, do movimento ambientalista. Essas entrevistas estavam embutidas no processo de levantamentos de dados e pistas em busca dos contextos da elaboração da legislação ambiental, proposta de nosso objetivo específico de número um. Iniciamos esse processo de contatos em julho de 2018, poucos dias após a sessão da qualificação da Tese. O nosso primeiro contato foi com um professor da UFSC, com envolvimento histórico com questões ambientais. Dessa conversa, selecionamos sete nomes de pessoas com grande produção científica sobre a história do ambientalismo. Na sequência fizemos contato com um ator com conhecimento da estrutura do ICMBio e que já havia nos auxiliado a abrir as portas na instituição para a realização de meu trabalho de campo no Parque Nacional de São Joaquim. No dia de nossa reunião, houve a coincidência de estar junto com esse amigo, outra funcionária do ICMBio com muita experiência e que também tinha contatos com muitos operadores da área ambiental.

Esse trio de atores foram os primeiros dispositivos de intervenção utilizados durante o processo da pesquisa. Os primeiros contatos com os indicados foram feitos usando as redes de relacionamentos montadas por esses atores como dispositivos de intervenção para legitimar os nossos pedidos de entrevistas. O primeiro contato, normalmente por e-mail, se iniciava com a frase, “olá, sou doutorando da UFSC e o (...) considerou que você tem muito a contribuir com a minha pesquisa...”, essa era a senha para conseguir o apoio das pessoas, ou outros encaminhamentos. Essa rede de contatos foi criando uma rede de atores em torno da solução para o “meu problema de pesquisa”. Essa rede se bifurcou e foi incluindo contatos de outras redes de técnicos do ICMBio, do IBAMA, de professores e de políticos que ao final, produziram o material das nove entrevistas que serviram de apoio para nosso trabalho ao longo do transcurso da pesquisa. Para a realização dessas nove entrevistas fizemos mais de 20 contatos. Algumas pessoas, depois do primeiro contato acharam que tinham pouco a contribuir com meus propósitos e indicavam outros atores. Com outros não conseguimos acertar as agendas, esse foi o nosso maior problema, os atores viajam muito e tem agendas concorridas. A

primeira entrevista foi realizada em 11 de julho de 2018 e a última (que se tornou a última pelo esgotamento do prazo do doutorado) em 04 de dezembro de 2019. No decorrer das análises, os entrevistados serão identificados somente através do código E1, E2, E3 nomeados, conforme a sequência da realização das entrevistas.

Realizamos também uma pesquisa durante o IX Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação – CBUC, realizado em Florianópolis entre os dias 31 de julho e 2 de agosto de 2018. Nesse evento estavam presentes mais de 200 gestores de UCs de todo o Brasil. Aproveitei a oportunidade e nos intervalos das palestras, me postava próximo ao estande do ICMBio e procurava “descobrir” os chefes das unidades e perguntar sobre a sua formação acadêmica. Desse contingente de gestores conseguimos obter 70 respostas. A formação desses gestores é muito variada, mas 68% dos gestores estão concentrados em duas áreas, os Biólogos (27) e os Engenheiros Florestais (21). Depois dessas duas áreas a variabilidade é grande: Geógrafos (4), Agrônomos (3), Pedagogos (3), Engenheiros Ambientais (3), Oceanógrafos (2), Veterinários (2), Economista, Advogado, Sociólogo, Químico, e UM administrador.

Nossa primeira experiência de campo ocorreu em 26 de fevereiro de 2018 na sede do PNSJ. Após os contatos realizados pela Coordenação do CR9 do ICMBio, iniciamos os contatos diretamente com a chefia do Parque. A primeira reunião serviu para as explicações sobre o projeto e sobre o nosso método de pesquisa. O início da reunião foi um pouco tenso, muito formal, acho que fruto da interferência direta da Coordenação Regional no início do processo. Com o desenrolar da conversa o clima foi melhorando e fomos convidados a conhecer alguns atrativos do Parque. O chefe me apresentou o outro funcionário da Unidade e pediu para ele “dar uma volta comigo nos atrativos mais próximos”. Essa proposta deu início de fato ao meu trabalho de campo. Iniciamos a prática da pesquisa, o analista nos “apresentou” o PNSJ, demonstrando muito conhecimento e paixão, enquanto nos mostrava detalhes do parque e da sua importância para a preservação da biodiversidade na região. Fomos orientados a acessar o Sisbio, o sistema onde são impostadas às solicitações de pesquisa em unidades do ICMBio e mantém acompanhamento dos prazos e dos resultados das pesquisas autorizadas. Dei entrada no sistema em 28 de março de 2018 e a autorização da pesquisa ocorreu em 21 de maio de 2018 e foi renovada em 10 de setembro de 2019.

A nossa segunda experiência de campo começou em 06 de março de 2018

na sede do hoje Monumento Natural Municipal da lagoa do Peri – MONA. No primeiro momento fomos recebidos por um dos técnicos que faz parte da equipe responsável pela gestão da UC. Explicamos nossa proposta e obtivemos uma ótima acolhida, inclusive quanto às UCs que tínhamos a intenção de pesquisar, “água e florestas são coisas comuns a essas três unidades”. Depois fomos convidados a acompanhar duas reuniões que aconteceram no mesmo dia na sede do MONA. Em uma delas, o Departamento de Unidades de Conservação – DEPUC estava recebendo um grupo de funcionários da Prefeitura de Biguaçu, município da grande Florianópolis, que estavam buscando auxílio para a organização da primeira unidade de conservação daquele Município. A segunda reunião foi com professor do departamento de Geografia da UFSC que propunha uma parceria para a realização de um trabalho de mapeamento e produção de imagens da UC. Nesse primeiro encontro que tinha como objetivo inicial a aproximação com os gestores do campo, já tivemos exemplos de atividades que trataram de questões ligadas à governança ambiental e a realização de arranjos institucionais. Fomos orientados também, a fazer um requerimento e entregar na sede da FLORAM para a autorização formal da pesquisa. Demos entrada com o requerimento em 14 de março de 2018, e nunca fomos comunicados oficialmente de que nossa pesquisa foi autorizada, mas isso não influenciou em nada o trabalho de campo, pois a partir do primeiro encontro tivemos muita liberdade de acompanhar as atividades realizadas na sede do DEPUC.

Nossa intenção era a de entrar definitivamente no campo a partir da qualificação de nosso projeto de Tese, que estava programado para o mês de junho de 2018, mas no dia 10 de abril, no meio da tarde recebemos um telefonema do chefe do PNSJ nos informando que no dia seguinte haveria uma oficina de debates sobre as possibilidades de instalação de Parcerias Público Privadas – PPPs na UC. Fiquei positivamente surpreso com o contato, cancelei compromissos assumidos e no dia 11 de abril, saí de Florianópolis um pouco antes das 5h, pois a reunião começaria às 8h e tínhamos o trecho de 190 km para vencer, com a possibilidade de trânsito intenso e neblina, fenômeno muito comum na serra próximo a cidade de Urubici. Fui um dos primeiros a chegar ao salão paroquial da igreja do bairro Esquina no centro da cidade. Percebi que o chefe da unidade ficou um pouco surpreso, mas me recebeu muito bem. Participei ativamente da oficina, tive liberdade para transitar nos diversos grupos de trabalho, o que acabou me “apresentando” para os diversos atores envolvidos com ao PNSJ.

O nosso processo de inserção no campo estava caminhando melhor do que esperava, mas uma movimentação no quadro dos funcionários quebrou o ritmo de nossos contatos. O analista que tinha nos levado a conhecer o parque, e era o nosso principal canal de comunicação com o PNSJ, se afastou no mês de julho de 2018, para fazer Doutorado no Departamento de Biologia da UFSC. Outros dois analistas tomaram posse no PNSJ, mas demoraram alguns meses para se ambientar e com isso as nossas oportunidades de participar de atividades no parque foram reduzidas durante esses meses. Assim, nosso próximo evento no parque foi em uma reunião do Conselho Consultivo em 9 de outubro de 2018. Permanecemos na cidade por três dias o que nos aproximou dos novos analistas e contribuiu para criarmos novamente um canal de comunicação direta com um deles, que passou a ser a nossa fonte de informações e contato para as reuniões e eventos no parque.

A relação com o MONA da Lagoa do Peri que havia iniciado em março e tinha nos aproximado de um dos técnicos, se fortaleceu em conversas e encontros que aconteceram durante o IX CBUC, onde o mesmo estava representando a FLORAM. Esse processo foi interrompido com a transferência desse funcionário para outro departamento dentro da estrutura da FLORAM, e com o afastamento do chefe do departamento por motivos de saúde. Com esses afastamentos ficamos sem os contatos no MONA. Tivemos em duas oportunidades reuniões marcadas com o chefe do departamento, que não aconteceram, e somente em 14 de novembro conseguimos acompanhar uma reunião do Conselho Consultivo. Esse evento nos aproximou do técnico que ocupa o cargo de Presidente do conselho, criando novamente um canal aberto para contatos com a unidade. Na sequência participamos de uma audiência pública sobre a recategorização da UC, e sentimos que nossa presença no evento quebrou todas as barreiras que ainda existiam para a inserção no cotidiano do MONA.

Nossa proposta de campo era de seguir a ação e dar atenção aos ambientes, às situações e as interações entre seus atores. Com base nessas premissas fomos para o campo com um único propósito inicial, observar as atividades dos gestores e funcionários das duas unidades de conservação. Participamos de todas as reuniões possíveis, pois eram momentos organizados pela governança e traziam a participação de atores internos e externos às UCs. Essas reuniões foram dando pistas dos comportamentos desses atores, dos jogos de interesses e formas de exercer o poder e de tomar decisões. As reuniões

aconteceram de forma rotineira nas duas unidades de conservação. O PNSJ fez reuniões também em outros municípios que são abrangidos pelo Parque, assim, estive em duas reuniões na cidade de Orleans, na parte baixa do Parque e não pude comparecer em uma reunião na cidade de Bom Jardim da Serra, realizada na sede de uma fazenda, por conta de fortes chuvas que caíam no dia, e da estrada ser de difícil acesso. Essa foi a única reunião do PNSJ que envolveu o conselho, que deixei de comparecer no período.

Na Lagoa do Peri além das reuniões do conselho do MONA compareci às reuniões de outros dois Conselhos Consultivos que estão instituídos nas UCs municipais. Estive em duas reuniões do conselho que reúne o MONA da Galheta e o Parque Municipal da Lagoa do Jacaré das Dunas do Costão do Santinho e em uma reunião do conselho do Parque Natural Municipal do Maciço da Costeira. No MONA participei por diversas vezes das reuniões que tradicionalmente acontecem às segundas feiras à tarde com o propósito de organizar o calendário semanal e tomar decisões sobre assuntos que estão pendentes no departamento.

Na estrutura de gestão das UCs municipais, os conselhos são presididos pelo mesmo técnico do DEPUC que representa o departamento em todos eles. Assim, a gestão das UCs é feita de forma conjunta pela mesma equipe, essa foi uma das particularidades que tivemos que administrar. Dessa forma, mesmo que o nosso campo de pesquisa era o MONA da Lagoa do Peri, acabamos acompanhando situações de gestão em outras unidades de conservação do município. Num primeiro momento encarávamos essa situação como um problema, mas quando compreendemos que o nosso foco eram os gestores, como as pessoas resolviam seus problemas, passamos a encarar essa forma de gestão como uma oportunidade de olhar como as mesmas pessoas agiam em diferentes ambientes. Por conta desse modelo de governança o nosso processo ficou mais rico, pude acompanhar ações mais amplas, verificar o funcionamento de três conselhos e suas diferentes formas de participação. Mesmo assim, em nosso processo de avaliação, quando estamos nos referindo ao conselho e câmaras técnicas focamos somente no MONA da Lagoa do Peri, pois os conselheiros são específicos de cada unidade. As situações que são mais amplas como fiscalizações, vistorias e processos de educação ambiental, foram tratadas como um conjunto, pois é assim que ocorrem na prática.

A presença do pesquisador chamava a atenção nos eventos. Quando fomos apresentados às equipes do MONA o chefe do departamento falou de nosso projeto

de pesquisa e disse que tínhamos a liberdade para transitar em qualquer dos ambientes, e que seríamos como uma espécie de “antropólogo que fica observando como os índios vivem”, ou “como uma mosca na parede, observando o comportamento de todos” e que não “podemos consultá-lo e nem saber o que ele pensa sobre o nosso trabalho, para que ele tenha total liberdade de fazer a sua pesquisa”. Essa foi uma característica real de nossas participações, em 99% das vezes eu adotei o exemplo da “mosca na parede”, observando e anotando. Em algumas reuniões do conselho do MONA o Presidente da sessão nos chamou a opinar sobre questões sobre plano de manejo, pois sabia que estávamos acompanhando o processo no PNSJ, e em duas ocasiões nos manifestamos sobre os benefícios do novo modelo que o ICMBio está utilizando, pois, as questões eram gerais e não tinham relação com os comportamentos dos atores nas reuniões.

Assim, com postura de “antropólogo” anotávamos tudo o que conseguíamos captar. Todas as falas, as propostas, as réplicas, os apartes, a forma de linguagem, o gestual, as discordâncias silenciosas e os conflitos abertos. Apesar do envolvimento com o ambiente e com as causas, tentamos simplesmente anotar, com o máximo de detalhes possíveis, inclusive quando as palavras não eram as mais adequadas. Anotava na linha da escrita e quando o tema era mais forte, ou mais interessante escrevia atravessado, fazia asteriscos e sinais para lembrar questões que considerava importante para o entendimento do processo. Esse comportamento chamava a atenção dos participantes. “O que o Sr. Jorge tanto escreve”, “ninguém precisa fazer a ata, é só tirar uma cópia do caderno do Sr. Jorge”, o Sr. Anotou tudo o que aconteceu, isso deveria ser encaminhado para o MP”.

Nas atividades externas de acompanhamento de eventos, vistorias e fiscalizações que não podia anotar “*on-line*”, ou por estar andando de carro, ou caminhando nas trilhas, nas dunas, ou em pé, sem o caderno de campo, transcrevíamos os acontecimentos para o caderno de campo logo que possível. Isso ocorria nas pousadas em que nos hospedávamos quando estávamos na região do PNSJ, ou em nossa chegada em casa nos eventos da grande Florianópolis. O comportamento sempre foi o mesmo, algumas reuniões anotamos direto no caderno de campo que já estava aberto no computador. Mas o material no caderno de campo, escrito e rabiscado “a mão” parece ser um documento mais “confiável” que a tela do computador. Com estas variáveis, entre outros comentários e brincadeiras o processo de observação fluiu livremente, e o caderno de campo se transformou em

127 folhas de “dados brutos” para uma análise pragmatista reflexiva.

A pesquisa de campo nos trouxe algumas situações desagradáveis e momentos inesquecíveis. A parte desagradável ficou por conta dos momentos de conflitos e controvérsias entre as pessoas, que extrapolaram o nível de discordâncias de ideias, mas esses momentos foram poucos e bem localizados. Por outro lado, a experiência da pesquisa em UCs foi maravilhosa. Alguns dos momentos vividos no campo vão ficar na memória. A água que escorria por entre as pedras e que tomamos após um dia de uma longa caminhada, foi a melhor que já pudemos experimentar. As trilhas do rio Pelotas e do Morro da Igreja são espetaculares e o caminho de Santa Bárbara é maravilhoso. Cada vez que passávamos pelo morro das pedras para ir para o MONA da Lagoa do Peri, o visual daquele canto de mar e de pedras nos confortava e fazia esquecer os congestionamentos, que em alguns dias fizeram nos demorar por mais de duas horas para cumprir a distância de 40 km entre a nossa casa e a sede do MONA. A Lagoa do Peri é um Santuário, e pudemos conhecer também a comunidade do Sertão do Peri, um canto de vida rural no coração da capital, onde a vida parece ser diferente da que a que vivemos na parte “baixa” da cidade.

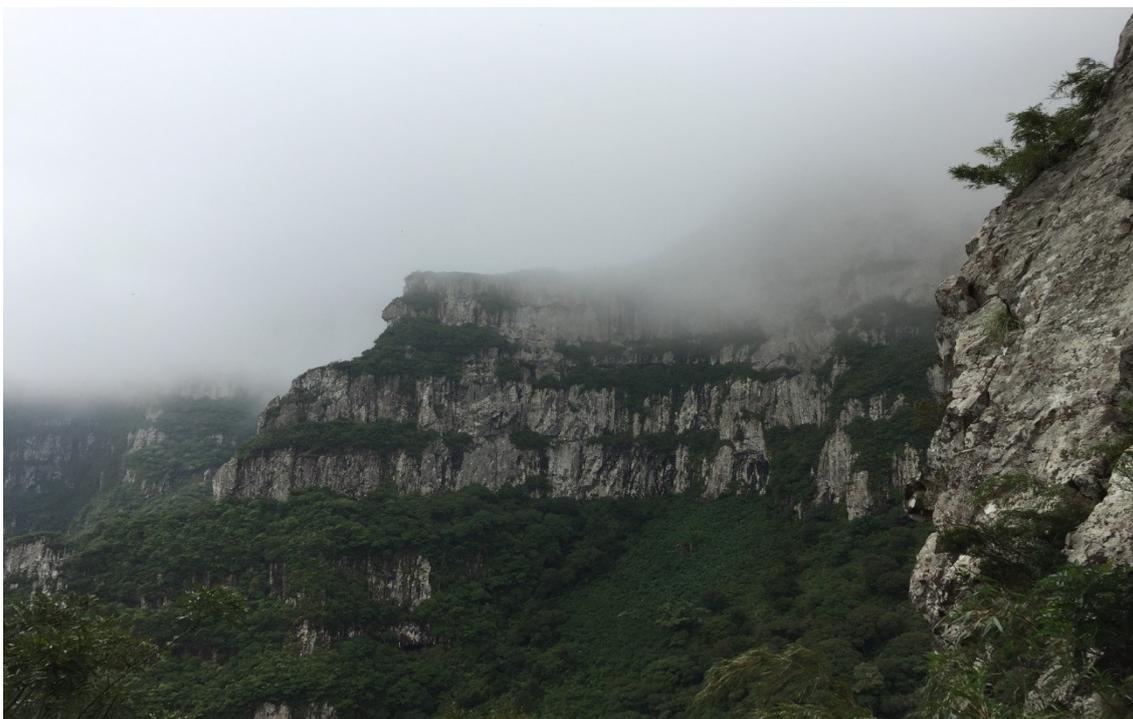
Para complementar essa descrição, anexamos duas fotos (Figuras 1 e 2) que consideramos bem representativas das características de cada uma das UCs.

Figura 1 – Foto da prainha da Lagoa do Peri, próxima à sede do DEPUC.



Fonte: foto do autor da tese.

Figura 2 – Foto de escarpas da Serra Geral, vistas a partir da trilha da Pedra Furada.



Fonte: foto do autor da tese.

Uma dificuldade que enfrentamos foi a falta de conhecimento técnico da área ambiental. Nossa formação não tem relação com a área ambiental, e mesmo que o nosso problema de pesquisa estivesse relacionado com a gestão e governança que são questões da área de administração nossa relação diária era com pessoas e operações envolvidas com o meio ambiente. Esse fenômeno já apareceu durante as entrevistas, pois em alguns momentos um entrevistado falava algum termo que precisávamos anotar e pesquisar depois, pois poderia não entender o contexto das falas. Assim, para conseguir nos aproximar um pouco dos operadores, entender o linguajar e também o marco regulatório estudamos muito para nos sentirmos um pouco mais próximos do conhecimento dos operadores com quem interagimos no campo.

Esse processo também teve algumas dificuldades operacionais que refletiram nos custos da pesquisa. A primeira barreira foi a distância de 190 km, entre a nossa residência em Florianópolis e a cidade de Urubici, onde fica a sede do PNSJ. Assim cada ida ao campo se transformava em 400 km de estrada, além do tempo de percurso. O acesso a serra catarinense feito pela BR 282, uma estrada com muito movimento de caminhões e, como tem um pedaço grande com fortes aclives, é perigoso e demorado. Assim, tentamos “casar” nossas idas ao PNSJ com

eventos e ficar de dois a quatro dias na unidade. A Lagoa do Peri, apesar de estar na mesma cidade, fica a 40 km de nossa residência, trecho que em alguns dias demoramos mais de duas horas para fazer. O tempo de deslocamento para a Lagoa do Peri foi equivalente a 50% do tempo que usamos para fazer as observações. Assim, estimamos que andamos mais de 8 mil km e usamos 170 horas para realizar esses deslocamentos, que ocorreram entre fev/2018 e dez/2019. Para demonstrar esses dados elaboramos um quadro (Quadro 1) com o resumo geral da parte operacional da pesquisa.

Quadro 1 – Resumo operacional da Pesquisa de Campo.

	PNSJ	MONA	TOTAIS
Tempo de Observação/horas	227	169	396
Número de deslocamentos/vezes	15	31	46
Tempo de deslocamento /horas	90	82	172
Quilômetros Rodados	6.000	2.020	8.020
Custos deslocamento/combustível	600	252	852
Custos deslocamento em R\$	2.556,00	1.073,00	3.629,00
Custos hospedagem /estadias	18	-	18
Custos Hospedagem em R\$	1.440,00	-	1.440,00
Custos de alimentação em R\$	900,00	-	900,00

Fonte: elaborado pelo autor da tese.

Outra dificuldade foi causada pelo próprio método, que ao final das análises se revelou com muita força, demonstrando como é possível encontrar respostas para as nossas questões nas experiências dos atores, mas ele exige tempo e dedicação ao campo. A proposta de “acompanhar as ações e vivências dos atores”, assusta um pouco. Os gestores ficam preocupados de ter “uma mosca na parede” sempre observando, sempre fazendo anotações. Esse modelo de pesquisa exige parceria entre as partes, o pesquisador precisa estar próximo sem ser invasivo demais, e os gestores colaborativos para permitir que as experiências cheguem ao caderno de campo do pesquisador.

Entre as dificuldades e angústias do pesquisador, é possível que a maior delas seja a busca da resposta para o seu problema de pesquisa. No método que adotamos essa é uma questão que não se apresenta com antecedência, é preciso muita reflexão sobre o material encontrado no campo para começar a receber as pistas que podem nos conduzir às respostas que procuramos.

4.1.5 Análise de dados

A metodologia pragmatista não se prende a quadros de análise previamente elaborados. Assim, fomos para o campo para ouvir o que os atores tinham a nos dizer e para observar como eles agem. Um momento de conflito para o pesquisador é o momento de sair do campo, de encerrar o processo de busca de informações, pois ele na verdade não se encerra, ele é interrompido para que o pesquisador cumpra seus compromissos com a Universidade, mas a cabeça continua no campo, quando vai ser a reunião de fechamento do Plano de Uso Público? Quando vai ter aquela audiência pública? Qual o resultado da reunião do grupo de trabalho sobre os limites do parque? Quando o pesquisador assume a metodologia pragmatista ele vive as mesmas experiências dos atores e isso o coloca no processo da ação.

Quando interrompemos nossas vivências de campo, tínhamos muitas experiências e dois cadernos de campo com diversas folhas de anotações, e até então, nenhuma indicação clara de alguma pista para as nossas questões de Tese. Esse processo é um pouco assustador. No campo se viu muita coisa, se viveu muita coisa, mas o pesquisador não tem certeza se o que observou vai responder o seu problema de pesquisa. A única certeza que se tem é que estivemos próximos dos atores e das práticas, tentamos ouvir, observar e registrar.

A primeira das nossas buscas se revelou mais facilmente, pois queríamos pinçar do emaranhado de normas que compõe o marco regulatório, aquelas que realmente são utilizadas na gestão das unidades de conservação. Essa análise foi separada em dois momentos. Temos um volume de informações que foram produzidas através do processo de entrevistas. Nosso processo de entrevistas foi semiestruturado, falávamos da nossa proposta de pesquisa e deixávamos o entrevistado contar suas experiências, mas de acordo com o desenrolar das falas eram incluídas questões sobre o contexto da criação do marco regulatório, sobre as controvérsias, os lobbies, e também sobre as principais normas para a gestão das unidades de conservação.

O segundo momento ocorreu durante a nossa vivência no campo, fomos fazendo perguntas, enquanto aconteciam as experiências. Assim, em um deslocamento para aplicar uma multa sobre caça nos limites do parque, íamos tentando descobrir quais as normas que eram usadas para uma apreensão de equipamentos de caça, de retirado do gado em áreas das UCs, das invasões em

áreas de APPs e outros procedimentos. Nessa parte a prática se mostrava com muita clareza, vai ao campo enxerga uma irregularidade e enquadra o problema em uma determinada norma. Além disso, na Lagoa do Peri analisamos alguns processos que estão sendo conduzidos e foram instaurados pelo MP, e anotamos as normas que são relacionadas com as infrações apontadas. Dessa maneira, juntamos as informações das entrevistas com as revelações das práticas e chegamos ao conjunto de normas que estão presente nas práticas de gestão das UCs.

As pistas para responder nossas demais perguntas, foram demorando mais a se apresentar. Não tínhamos mais as respostas de questões que poderiam ser claras e óbvias. Nunca questionamos os atores sobre suas as práticas, ou sobre quais eram os instrumentos de governança que as práticas estavam produzindo. Essas questões dependiam de nossas observações a partir das práticas no cotidiano. Com essa inquietação começamos a repassar as anotações de campo, tentando associar os escritos nos cadernos com os autores de nossa fundamentação teórica. Assim começamos a selecionar cada episódio que aparecia e que pudesse ser associado a um dispositivo, cada colocação que podíamos relacionar com o tema e depois nos debruçamos nos textos para buscar as ligações entre o que o campo estava nos contando, e o que nossas referências falavam do assunto. Assim seguimos procurando, buscando por conflitos e controvérsias, por relações de poder, de como as decisões foram tomadas, como apareceram os não humanos, como as questões da água apareceram primeiro como um bem indispensável para o ser humano, depois como objeto de controvérsias entre duas instituições públicas. Fomos e voltamos diversas vezes ao caderno de campo, passando pelas mesmas anotações. Em algumas, não enxergávamos nada de importante num primeiro momento, de repente ao ler novamente um determinado autor, voltávamos correndo, ali naquela anotação despreziosa aparecia algo que confirmava às reflexões do nosso referencial teórico.

Essas reflexões das experiências das práticas foram se revelando. Passamos a enxergar os problemas públicos, os sentimentos de injustiça, as operações críticas, o trabalho normativo dos atores nas mediações com os dispositivos, as provas e a sua materialidade, as micro disputas e as instâncias de julgamento, as questões territoriais e um grande número de anotações revelando conflitos e controvérsias. De repente já tínhamos material para escrever, para relacionar o campo com o referencial teórico. O processo de escrita começou a fluir

e de uma anotação apareciam mais contextos, mais situações e as respostas para os nossos problemas foram se tornando mais próximas, foram aparecendo pistas mais fortes, mais evidências de que vimos sim, coisas importantes, e as práticas começaram a se revelar como fortes operadores da ação.

Passamos então a entender que as práticas tinham alguns referenciais de destaque, que formavam grupos de ações que se destacavam como elementos da organização das UCs no território. Nesses grupos estavam as inúmeras reuniões dos conselhos consultivos, dos planos de manejo, de uso público e de discussão de regimentos do conselho. Outras ações que se destacavam eram os eventos voltados para a educação ambiental, os arranjos e parcerias que são construídos com outros atores e instituições, e um dos temas mais conflitantes, a realização de vistorias e fiscalizações.

Enquanto procurava mais pistas, abri, uma vez mais, o volume do Plano de Manejo do PNSJ, que havia recebido em uma das últimas reuniões. Estava buscando mais informações sobre as zonas de uso conflitante e os principais problemas do PNSJ. Quando enxerguei o livro que tinha em mãos veio o grande *insight*, estava segurando um produto das práticas de campo, estava ali em minhas mãos, uma prova tangível da construção, através das práticas de gestão, de um elemento formal da governança da UC. A partir dessa percepção passamos a procurar em outros grupos de ações e apareceram mais elementos que podíamos associar com o processo de construção da governança das UCs a partir das práticas. Assim, passamos a conceber as Unidades de Conservação da nossa pesquisa como produtoras de:

- **instrumentos de governança;**
- **de educação ambiental;**
- **de arranjos e parcerias;**
- **de uso público e visitação;**
- **de operadores de processos de vistorias e fiscalizações.**

Passamos então a refletir sobre esses processos, e entendemos que eles podiam ser considerados como referenciais para a delimitação e organização das atividades das UCs no território. Com essa abordagem passamos a entender que esses elementos poderiam ser os nossos operadores analíticos da ação.

A opção pela utilização dos operadores analíticos da ação foi um recurso metodológico que utilizamos para organizar as análises das práticas. Essa é uma

proposta ainda nova, mas não original, pois foi introduzida como um recurso metodológico do pesquisador na disciplina sobre pragmatismo ministrada pelo prof. Mauricio Serva na UFSC, e já utilizada em teses defendidas por membros do ORD. Em 2016 foi utilizada por Caitano, em sua tese: *No Limite da Razão: a tensão, o deliberar e phronesis*. Uma análise pragmática sobre as situações críticas de gestão no trabalho dos agentes no complexo penitenciário do estado (COPE). Caitano (2016) escolheu como Operadores Analíticos, quatro elementos que se tornaram proeminentes no seu material de análise: contingência, tensão, deliberar e o tempo oportuno que foram os elementos considerados relevantes para a resposta ao seu problema de pesquisa.

Em 2017 os operadores analíticos foram utilizados por Matarazzo na tese: *Gestão de Unidades de Conservação Ambiental: perspectivas pragmáticas e organizacionais*. De acordo com Matarazzo (2017, p. 195) “existem operadores das ações que garantem referenciais dinâmicos para a organização no território”, que no seu estudo foram identificados como: individualizações, materialidade, formas de organização, situações de prova, redes inter-organizacionais e noções de responsabilidade.

A metodologia pragmatista não se prende a quadros de análise previamente elaborados, e assim como nos estudos anteriores, em nosso trabalho os operadores analíticos não foram criados previamente à pesquisa como categorias de análise, eles foram emergindo, crescendo e tomando forma junto com as reflexões das anotações de nosso caderno de campo. Eles se construíram junto com o processo de análise. Nesse processo as diversas formas de atividades foram se juntando em conjuntos de ações, em blocos de práticas que passamos a visualizá-las como referenciais para as ações no território. Assim, denominamos esses conjuntos de práticas que são transversais às duas unidades de conservação como os operadores analíticos da ação nos territórios: criação de instrumentos de governança e gestão participativa, fomento à cultura de preservação ambiental, estabelecimento de parcerias e arranjos institucionais, construção de ativos territoriais, ações de vistorias e fiscalizações e gestão de conflitos e controvérsias.

E importante frisar que eles não acontecem de forma idêntica nas duas UCs, os operadores analíticos se entrecruzam com outras variáveis e se performam de maneira diferente. Conforme os achados de Matarazzo (2017, p. 195) “os operadores analíticos demonstram os meios nos quais as UCs se personalizam [...]

às áreas protegidas têm performances distintas no território, que estão, em parte, relacionadas com as formas nas quais as ações são coordenadas”. Assim, os operadores analíticos que apontamos são transversais às duas unidades de conservação, mas sofrem variações dos modos de coordenação das ações e dos valores dos atores e do território. Neste aspecto as duas unidades de conservação que realizamos nossa pesquisa são complexas, tem semelhanças e muitas particularidades, começando pelos seus territórios.

4.1.6 O universo da pesquisa

Para compreender as relações entre Governança Ambiental com a Gestão de UCs escolhemos duas unidades com perfis muito diferentes o que modifica as principais características das situações de gestão que são vividas em cada uma delas. Mesmo assim são representativas do universo das unidades de Santa Catarina. Ambas têm ricos mananciais hídricos, estão situadas na Mata Atlântica, com reservas de florestas nativas e com uma biodiversidade muito rica. São duas unidades de proteção integral, o que facilitou em parte as nossas avaliações, pois as diretrizes legais são as mesmas.

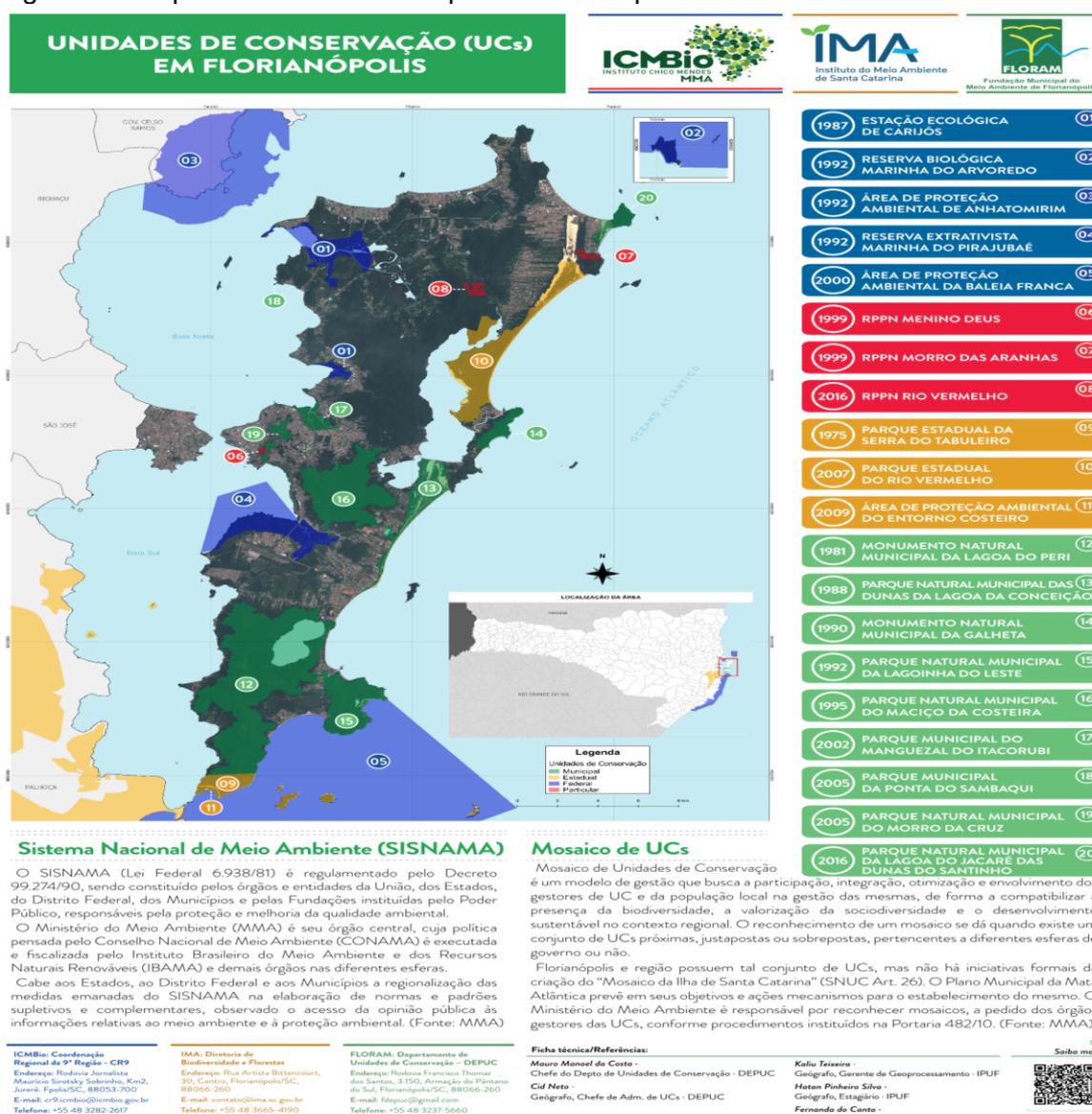
Para contextualizar, as UCs Federais no Estado atingem uma área de 341.000 hectares o que corresponde a 3,5% do território Estadual (MAES, 2018), sendo que destes, 154 mil hectares, são referentes à APA da Baleia Franca uma unidade de uso sustentável que protege ambientes marinhos costeiros. Considerando então somente a área de proteção aos ambientes continentais o Parque de São Joaquim com seus 50 mil hectares é responsável por aproximadamente 27% dessas áreas. Por outro lado, apesar de estar constituído com uma área menor, aproximadamente quatro mil hectares, o Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri, desempenha um papel relevante na manutenção da biodiversidade na Ilha de Santa Catarina (onde se situa a cidade de Florianópolis, capital do estado) e na proteção de seus recursos hídricos.

O município de Florianópolis tem 27,19 % de seu território protegido por UCs. Desse montante, as UCs municipais ocupam a maior área 18,71 % distribuídas em nove unidades de conservação: Parque Natural Municipal da Lagoa do Peri, Parque Natural Municipal da Lagoa do Jacaré das dunas do Santinho, Parque Municipal da Ponta do Sambaqui, Monumento Natural Municipal da Galheta, Parque Natural

Municipal das Dunas da Lagoa da Conceição, Parque Natural Municipal da Lagoinha do Leste, Parque Natural Municipal do Maciço da Costeira, Parque Natural Municipal do Morro da Cruz e Parque Municipal do Manguezal do Itacorubi (FLORAM, 2020).

Além das UCs municipais existem três unidades estaduais que ocupam 4,36 % do território e 5 unidades federais que somam 3,81%. Além dessas existem ainda três Reservas Particulares do Patrimônio Natural: RPPN Menino Deus, RPPN do Morro das Aranhas e RPPN do Rio Vermelho (FLORAM, 2020). Mostramos na Figura 3 um mapa das UCs Municipais e sua localização no território.

Figura 3 – Mapa das UCs no município de Florianópolis.



Fonte: Fundação do Meio Ambiente de Florianópolis.

O **Parque Nacional de São Joaquim** está localizado na região serrana do estado de Santa Catarina, por sobre a borda oriental da serra Geral, com escarpas que variam entre 1.500 a 1822 metros de altitude (FERNANDES; OMENA, 2015),

informações dos gestores do parque⁶, aproximadamente 14.000 hectares já foram regularizados, além disso, existem na área do parque terras devolutas da União que devem totalizar mais uns 10.000 hectares, o que significa que em torno de 50% das áreas do PNSJ ainda são ocupadas por propriedades particulares.

A UC conta com um Destacamento de Controle do Espaço Aéreo – DTCEA, integrando a rede do Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo - CINDACTA II, importante sistema de radares responsável hoje pelo controle do espaço aéreo de todo Sul do Brasil. Este órgão ligado ao Ministério da Aeronáutica está instalado desde 1982 junto aos pontos cênicos mais atraentes do Parque, o Morro da Igreja e a Pedra Furada.

O Parque é considerado muito importante para o Estado também pelo seu potencial hídrico. Nos limites do Parque nascem os principais rios do estado de SC, formando as bacias dos Rios Canoas, Tubarão e Pelotas. O rio Pelotas é considerado o mais importante, pois em seu curso forma o Rio Uruguai que vai desaguar na Bacia da Prata e em seu percurso também faz a demarcação da divisa estadual entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Além disso, a formação geológica do Parque, composta por rochas vulcânicas e arenito, formações com aproximadamente 133 milhões de anos, forma um local propício à recarga e descarga do Aquífero Guarani⁷ (FERREIRA, et al., 2018).

Atualmente o Parque Nacional de São Joaquim tem grande importância também para o turismo na serra catarinense, visto abrigar um importantíssimo atrativo na região, o Morro da Igreja, com vista para a Pedra Furada. No ano de 2017, o parque recebeu aproximadamente 120 mil visitantes neste local, ocupando a 10º posição entre os parques com mais visitação no país (ICMBIO, 2018).

O PNSJ tem sua sede no município de Urubici e em janeiro de 2020, tinha uma estrutura composta por 3 analistas ambientais, sendo um desses o chefe do parque, 6 brigadistas que são contratados através de contratos temporários pelo ICMBio, 10 vigilantes, 1 auxiliar de escritório e 1 faxineira. Uma estrutura muito

⁶ Informação passada em Reunião com condutores do PNSJ realizada em 4 de dezembro de 2018.

⁷ O Sistema Aquífero Guarani é um corpo hídrico subterrâneo que abrange parte dos territórios da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. O Aquífero, ou formações geológicas portadoras de água, é considerado o segundo maior do mundo em capacidade de reserva subterrânea de água. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/CarolDaemon/machado2006-aquiferoguarani>>. Acesso: 17 mar. 2020.

precária para o tamanho da responsabilidade delegada a esses gestores.

O outro local da pesquisa foi o **Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri**, criado em 1981 e teve sua categoria alterada para Monumento Natural com alterações de limites em 2019, através da Lei 10.530. O MONA foi concebido para a proteção de seu manancial hídrico e de seu patrimônio natural. Hoje é reconhecido como modelo de infraestrutura de lazer e de educação ambiental aliada à preservação do meio ambiente. Com área de 4.274,43 hectares, localizado na região sudeste da ilha de Santa Catarina, está inserido em um dos últimos remanescentes de Mata Atlântica, e abriga a maior lagoa de água doce da costa catarinense, a Lagoa do Peri, com cinco quilômetros quadrados de espelho d'água.

A Lagoa do Peri como o maior manancial de água potável da Ilha tem papel relevante no fornecimento de água para o seu entorno. A Estação de Tratamento de Água da Lagoa faz parte do sistema de abastecimento da cidade de Florianópolis, atendendo em torno de 100.000 mil habitantes. De acordo com Sbroglia e Beltrame, (2012, p. 9), “como a sua bacia hidrográfica está situada acima do nível do mar, ela não é afetada pelas oscilações da maré, mantendo assim, a sua água doce”.

O MONA da Lagoa do Peri além de servir como importante manancial de captação d'água para o abastecimento dos habitantes das regiões leste e sul da ilha é “um importante ecossistema de preservação da biodiversidade. Ele é o habitat de espécies da fauna e da flora com inestimável valor e importância, tornando-se um verdadeiro laboratório de pesquisas” (SBROGLIA; BELTRAME, 2012, p. 6).

No zoneamento ambiental realizado pelo Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF, em 1978, o MONA da Lagoa do Peri foi dividido em três áreas de acordo com o seu uso e potencialidades: I) área de reserva biológica, destinada à preservação integral e permanente do ecossistema e seus recursos; II) área de paisagem cultural, onde estão localizados os assentamentos e atividades tradicionais dos descendentes de açorianos e onde se desenvolvem núcleos das atividades agrícolas em nível de subsistência, e o artesanato; III) área de lazer, representada pela Lagoa e área de restinga onde é possível a sua utilização para fins científicos, educacionais e de lazer (SBROGLIA; BELTRAME, 2012).

A Lei 10.530 de 2019 que criou o MONA da Lagoa do Peri definiu que na Zona Cultural do Porto do Contrato e na Zona Cultural Sertão do Ribeirão, “fica reconhecido o uso residencial exclusivo quando a edificação for destinada àqueles

que já venham residindo no local e seus descendentes”. Assim, o zoneamento iniciado pelo IPUF em 1978, para as áreas de paisagem cultural e assentamentos urbanos tem os seus limites bem definidos nos anexos da Lei.

O Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri é também um dos principais ecossistemas em estágio de preservação e regeneração da Mata Atlântica original. A Gestão das nove UCs Municipais, que correspondem a 18,71% do território, é feita pelo Departamento de Unidades de Conservação – DEPUC, em conjunto, assim não existe uma equipe dedicada somente para a Lagoa do Peri, mas um coletivo que administra o conjunto das unidades do município de Florianópolis (FLORAM, 2018).

O Depuc tem sua sede junto ao MONA da Lagoa do Peri, e em janeiro de 2020 tinha uma estrutura composto por: 1 chefe de departamento, 3 técnicos concursados, 3 funcionários da prefeitura, 5 funcionários encarregados de serviços gerais, faxineira, secretária e dois estagiários. Uma pequena estrutura para fazer a gestão ambiental de quase 20% do território do município.

Para encerrar esse capítulo, faremos uma síntese dos procedimentos metodológicos utilizados.

4.1.7 Síntese dos procedimentos metodológicos

A teoria que deu base para a nossa pesquisa foram os conceitos de experiência prática, baseada na teoria da ação da Sociologia Pragmatista Francesa. Nosso objetivo, de trabalho foi de estar a maior parte de tempo possível próximo dos fenômenos e das experiências ordinárias que envolveram as pessoas, os objetos, os ambientes e os territórios que compõe o Parque Nacional de São Joaquim e o Monumento Natural da Lagoa do Peri.

Nosso método de trabalho foi o de um pragmatismo etnográfico como estratégia global da pesquisa. Esta estratégia pressupõe a adoção de uma postura de investigação implicada na busca da compreensão dos comportamentos dos indivíduos. Para o atendimento desse objetivo utilizamos das técnicas de observação direta, de conversas informais, de entrevistas em profundidade, da pesquisa bibliográfica e da análise de documentos, buscando entender como os atores realizam as suas atividades, acompanhando-os no cotidiano, enquanto estão envolvidos no processo de gestão das UCs.

Para cumprir com essas premissas, além de uma ampla pesquisa bibliográfica, realizamos nove entrevistas semiestruturadas com atores com profundo conhecimento da área ambiental, procedimentos que nos auxiliaram a responder o nosso objetivo específico de número um. Para os atendimentos dos demais objetivos, acompanhamos reuniões dos conselhos consultivos das duas unidades, reuniões da Câmara técnica de uso público e outras reuniões que aconteceram e que tivemos possibilidade de participar. A maior parte das nossas observações foram obtidas durante esses eventos. Considerando as distâncias e os custos de deslocamentos buscamos sempre aliar a nossa presença nas UCs com a existência de algum desses eventos.

Para aplicação da técnica de observação direta, estivemos durante 396 horas acompanhando as atividades das duas unidades de conservação. Para cumprir esse período de observação, gastamos mais 172 horas nos deslocamentos entre a nossa residência e as UCs, o que somam 568 horas de envolvimento com as experiências de campo.

Nossa entrada no campo foi através da abordagem processual dos dispositivos, e durante o processo, utilizamos das técnicas da etnografia para acessar o campo das experiências e registrar tudo o que foi possível em nosso caderno de campo. Anotamos as falas, os detalhes, as situações de conflitos e controvérsias, os jogos de interesses e as disputas, tentando pontuar as questões que considerava mais interessantes.

Esse material foi a base para as nossas análises. Os apontamentos do campo foram passados e repassados diversas vezes em busca das pistas para a nossa questão de pesquisa. As reflexões e o cruzamento do referencial teórico com as anotações no caderno de campo foram apontando para conjunto de ações, que se destacavam como elementos da organização das UCs nos territórios. Esses elementos se transformaram em referenciais das ações e durante a nossa análise reflexiva, passaram a ser os nossos operadores analíticos da ação, um recurso metodológico que adotamos para organizar as análises das práticas.

5 O HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL BRASILEIRA (1930 - 2018)

O objetivo deste capítulo é o de compreender, a partir de uma perspectiva histórica, como o processo da construção da governança ambiental foi produzido e também produziu os dispositivos que sustentam o seu conceito ao longo do tempo. O nosso recorte da pesquisa abrangeu o período de 1930 a 2018. Para organizar a nossa pesquisa bibliográfica, resolvemos pensar esta genealogia a partir de elementos essenciais dentro dos conceitos de governança: o governo, a sociedade, as instituições e o marco regulatório. Os três primeiros constroem e são construídos pelos contextos da ação (GIRIN, 1990), produzindo o marco regulatório, os dispositivos⁸ destas interações. Além destes, considerando que estamos voltados para a questão específica da governança ambiental, incluímos também os principais momentos do movimento ambientalista nacional.

Com essa proposta, vamos listar os fatos que permearam as ações dos governos, da sociedade, do movimento ambientalista e os atos normativos mais significativos para a construção da governança ambiental nesse período. Considerando que os acontecimentos englobam 88 anos de história, com 21 governantes, não temos a intenção de reproduzir a história deste quase um século, nossa proposta é a de pontuar questões que entendemos como relevantes para mostrar os contextos dos governos e da sociedade nos períodos da criação dos dispositivos normativos que foram produzidos.

Em decorrência deste longo período, também não estaremos trazendo toda a legislação ambiental produzida neste íterim, mas as normas que estão direcionadas para a gestão das áreas protegidas e outras legislações relevantes também para a preservação das áreas privadas. Assim, nosso foco são os dispositivos relevantes para a gestão e preservação da Biota Brasileira. É importante salientar também, que focamos nossa pesquisa no marco regulatório Federal. Com o processo de descentralização proposto pela Política Nacional do Meio Ambiente, é possível que cada Lei ou Decreto Federal tenha desdobramentos em legislações

⁸ Essa é uma proposta para a análise desse capítulo, e não tem a intenção de reduzir a aplicação do conceito de dispositivos nas Ciências Sociais ao escopo das instituições e do marco regulatório. Para maiores esclarecimentos sobre os agenciamentos feitos através dos dispositivos ver FOUCAULT (1979), DELEUZE (1990), AGAMBEM (2005) e DODIER; BARBOT (2017).

Estaduais e Municipais, que não estão incluídas neste recorte.

Outra particularidade de nosso estudo é a periodização que escolhemos para organizar a nossa revisão bibliográfica. Nossa proposta foi a de entender os contextos e situações da construção da governança ambiental, a partir das ações dos governos, dos movimentos da sociedade e do ambientalismo brasileiro. Assim, nosso trabalho não seguiu um modelo de periodização uniforme para todo período. O primeiro período de nossa genealogia, 1930 a 1964, é bastante tradicional neste tipo de estudo; depois focamos o período dos governos militares, 1964 a 1985. Depois destes dois períodos, que já foram usados também por outros autores (DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006; DRUMMOND, 2011), dedicamos um período, 1985 a 1990, para o governo da redemocratização e da promulgação da nova Constituição em 1988. Na sequência, nossa proposta foi de acompanhar a periodização das décadas, adaptadas aos mandatos presidenciais, assim a década de 1990 foi esticada até 2002 para incluir os governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique; depois já no Século XXI, revisaremos o período do Governo Lula, de 2003 a 2010, fechando nosso recorte com o período de 2010 a 2018 que abarca os governos Dilma e Temer.

Não incluímos nesse estudo o ano de 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, por questões de tempo para executar a tarefa e também pela falta de literatura acadêmica e fatos conclusivos sobre o novo governo. Mesmo assim, considerando que nesse ano ainda estávamos no processo de campo, faremos ao final do período, algumas considerações sobre os primeiros 100 dias do Governo Bolsonaro.

Nesta proposta, o primeiro período de 1930 e 1964 reconhecido também como a Era Vargas, foi marcado pelos esforços de crescimento, pela intervenção estatal disseminada e pela expansão da fronteira agrícola (DRUMMOND, 2011).

5.1 PERÍODO DE 1930 – 1964

Getúlio Vargas	novembro de 1930 a outubro de 1945
Eurico Gaspar Dutra	janeiro de 1946 a janeiro de 1951
Getúlio Vargas	janeiro de 1951 a agosto 1954
Café Filho	agosto 1954 a novembro de 1955
Carlos Luz	8 a 11 de novembro de 1955

Nereu Ramos	novembro de 1955 a janeiro de 1956
Juscelino Kubitschek	janeiro de 1956 a janeiro de 1961
Jânio Quadros -	fevereiro de 1961 a agosto 1961
Joao Goulart -	setembro de 1961 a abril de 1964.

5.1.1 Governo

De acordo com Bielschowsky (2009, p.25) entre 1930 e 1945 o Brasil viveu o primeiro “Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo”⁹. Este ciclo corresponde à chamada “Era Vargas”, com uma breve interrupção pelas políticas mais liberalistas do Presidente Dutra (1946-1951), retornando no segundo governo de Vargas em 1951, já numa fase mais madura. Seu apogeu foi entre os anos 1956-1960, durante o governo Kubitschek, e passou por uma crise nos primeiros anos da década de 1960.

Este período é avaliado por Bresser- Pereira (2006) como a fase do Nacional-Desenvolvimentismo ou Novo Desenvolvimentismo¹⁰, que considera que Getúlio Vargas foi o primeiro presidente a imaginar essa estratégia de desenvolvimento na América Latina.

Em 1930, em meio a uma grande crise política e econômica, os militares depuseram o presidente eleito, Júlio Prestes e nomearam Getúlio Vargas como presidente do governo provisório, interrompendo um longo ciclo de alternância entre mineiros e paulistas na Presidência da República (WALLAUER, 2003).

O novo governo tomou posse em 3 de novembro de 1930 com o objetivo de reestruturar a vida política do Brasil. Logo depois da posse, o governo provisório suspendeu a Constituição de 1891. Assim, Getúlio Vargas passou a comandar um governo ditatorial e centralizador e com forte viés intervencionista. As pressões sobre seu governo foram crescendo e deram origem a Revolução Constitucionalista de 1932, o que levou o governo a convocar a Assembleia Nacional Constituinte em 1933, e resultou, na Constituição promulgada em 16 de julho de 1934 (SILVESTRE, 2008).

A Constituição manteve Vargas no poder e previa eleições em 1938. Em

⁹ Ideologia e Desenvolvimento. Brasil, 1930-1964. Bielschowsky. In: Desenvolvimento Justiça e Meio Ambiente. Padua. J. A. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

¹⁰ Teoria Novo-Desenvolvimentista: uma síntese. Bresser-Pereira. Cadernos do Desenvolvimento: Rio de Janeiro, 2006.

novembro de 1937 o Presidente Vargas dissolveu o Congresso Nacional e outorgou uma nova Constituição que lhe dava plenos poderes para governar. Este golpe instituiu o chamado “Estado Novo” que previa maior intervenção do Estado na economia e a concentração de poderes nas mãos do presidente. O final da Segunda Guerra Mundial e a queda dos regimes ditatoriais fez crescer a oposição ao “Estado Novo”, culminando com a destituição de Vargas em outubro de 1945 e a realização de eleições para a Presidência, que resultaram na eleição do General Eurico Gaspar Dutra. O Presidente Dutra governou o Brasil de janeiro de 1946 a 1951. O ano de 1946 foi praticamente dedicado aos trabalhos parlamentares de elaboração e votação da nova Constituição. O governo Dutra tinha um discurso liberalista e impôs uma política de incentivo às importações de bens de consumo o que prejudicou a indústria nacional e reduziu as reservas cambiais do País. Este período representou uma fase de diminuição da atividade, participação e intervenção econômica do Estado. Foi também um período de maior alinhamento com os Estados Unidos, o que levou ao rompimento das relações diplomáticas com a União Soviética (FAUSTO, 2013).

Em 1951, Vargas voltou ao governo como presidente eleito e continuou seus projetos de desenvolvimento já em uma fase mais madura. Nesse período, o ambiente político-intelectual brasileiro definia-se por um intenso nacionalismo aliado ao desejo de modernização da sociedade e das instituições do Estado. Na organização de seu projeto desenvolvimentista, o governo Vargas buscou aliados no setor privado nas entidades de classe como a CNI e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, que “apresentaram uma estratégia de industrialização com planejamento e forte intervenção estatal”. No setor público, o governo criou “diversos organismos onde seus técnicos civis e militares deveriam refletir sobre todos os grandes problemas do desenvolvimento econômico nacional de forma ampla e integrada” (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 33).

Na perspectiva de facilitar o desenvolvimento do capital industrial e permitir ao Estado controlar os setores ditos estratégicos para a economia e a segurança, o governo Vargas implementou uma série de medidas legais e administrativas, instituindo um novo arcabouço jurídico-institucional regulamentando a apropriação, o uso e a exploração dos recursos naturais. Segundo Franco (2002) no governo Vargas é que se observam as primeiras tentativas do Estado Brasileiro de ordenar os recursos naturais.

A expansão da fronteira agrícola nos anos 1940 tornou-se a principal bandeira de Vargas para ocupação e colonização da região oeste brasileira. O discurso em defesa da unidade nacional com um Estado-nação unificado e progressista, incentiva a marcha para o oeste. Para reforçar esta estratégia, em 1943 o governo criou a Fundação Brasil Central, cuja a função era planejar e coordenar o processo de ocupação das Regiões Oeste e Central (BORGES, 2000).

O País viveu um período de instabilidade política entre 1953 e 1955. Além da crise política o Brasil passou a sofrer uma crise cambial combinada com o crescimento dos índices de inflação, conjuntura que levou ao acirramento dos protestos no País que culminaram com o suicídio do presidente Vargas em agosto de 1954. De agosto de 1954 a dezembro de 1955 a Presidência do Brasil foi ocupada por Café Filho que era o vice-presidente, depois pelo presidente da Câmara dos Deputados - Carlos Luz e por Nereu Ramos, vice presidente do Senado, até que em 31 janeiro de 1956 Juscelino foi empossado.

As contribuições de Roberto Campos com o processo de industrialização do país no governo de Governo Vargas, o credenciaram para ser o principal formulador do Plano de metas do presidente Kubitschek. Já na campanha eleitoral em 1955, Kubitschek anunciava que seu governo iria fazer “50 anos em 5”. Nos primeiros dias de governo, “criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento, que formulou e acompanhou a execução do que se considera o mais importante instrumento de planificação da história do país”. O Plano de Metas definiu 31 metas para a promoção do desenvolvimento econômico e da industrialização do Brasil, e tinha como prioridade o investimento nas áreas de energia, transporte, indústria pesada e alimentação. Seu Governo adotou uma estratégia desenvolvimentista, combinando uma relativa estabilidade política com um forte crescimento econômico e industrial. (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 38).

Para Borges (2000) o Governo JK pode ser visto como uma continuidade à proposta de Getúlio Vargas de promover a conquista da fronteira oeste e norte do país. O discurso de unificação nacional do Estado Novo voltou com a estratégia de Juscelino e o projeto da construção da nova capital do Brasil, a cidade de Brasília, na região central do Brasil. A construção de Brasília movimentou a economia nacional e alterou estruturas econômicas, incorporando a região centro-oeste na logística da produção agropecuária e madeireira nacional.

Para Bielschowsky (2009) o governo do Presidente Kubitschek foi o apogeu

do desenvolvimentismo. Para Viola (1987) o crescimento econômico acelerado passou a ser a ideologia dominante e tornou-se se ponto de consenso das elites brasileiras.

O desenvolvimentismo passou por uma crise entre os anos 1961 e 1964. O Brasil passou por uma grande instabilidade política reflexo de grandes dificuldades monetárias, financeiras e cambiais, problemas que resultaram em grandes mobilizações em prol de reformas sociais (BIELSCHOWSKY, 2009). Jânio Quadros foi o primeiro presidente a governar o país neste período, tomou posse em 31 de janeiro de 1961 e renunciou em 25 de agosto de 1961, ficando no governo pouco mais de seis meses. O Governo de Jânio foi marcado por polêmicas. Adotou uma política econômica conservadora, mas contraditória, implantou o controle da remessa de lucros para o exterior e defendeu uma proposta da política externa independente, aproximando o Brasil política e comercialmente dos países socialistas. Essa estratégia desagradou o Governo americano e as estruturas conservadoras no País (FAUSTO, 2013).

Com a renúncia de Jânio, em setembro de 1961 tomou posse o vice-presidente João Goulart. Essa transição só ocorreu após aprovação pelo congresso nacional da adoção provisória do sistema parlamentarista, pois João Goulart não tinha a confiança dos militares e da ala mais conservadora da sociedade. O Governo de Goulart defendia a realização de reformas que buscavam promover a distribuição de renda por meio das chamadas “reformas de base”. Esta proposta incluía as reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. Estas medidas previam uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica e maior controle dos investimentos estrangeiros no País. Estes projetos, principalmente o referente à reforma agrária, não foram bem recebidos pelos grandes proprietários, pela elite empresarial e pelos militares que articularam o movimento que resultou em abril de 1964, no Golpe que destituiu o Presidente e deu início ao regime militar que governou o País por 21 anos (CPDOC – FGV, 2019).

Entre 1930 e 1964, o Brasil transitou de uma economia agrária para uma economia de base industrial. Tal movimento foi acompanhado por um debate longo, apaixonado e abrangente, logo polarizado por uma ideia central: o subdesenvolvimento seria superado por meio de uma industrialização capitalista, porém planejada e apoiada pelo Estado (BIESCHOLWSKI, 2009).

5.1.2 Sociedade e o Movimento Ambientalista

Nos anos 1930 o centro das decisões nacionais gravitava entre o Rio de Janeiro, sede política e São Paulo, força econômica. Neste espaço territorial surgiram as primeiras entidades de conservação da natureza que se tem registro no Brasil. A “Sociedade para a Defesa da Flora e da Fauna”, criada em 1927 em São Paulo e a “Sociedade de Amigos das Árvores” no Rio de Janeiro em 1931. Estas duas associações refletiam a visão dominante da época que consideravam que a “natureza selvagem é intocada e intocável” influenciados pelo modelo preservacionista puro, importado da tradição Americana (DIEGUES, 1996).

A Sociedade dos Amigos das Árvores, em 1931, contribuiu com sugestões para a criação do Código Florestal de 1934, sendo considerada essa, como a primeira participação de grupos organizados na defesa do meio ambiente (URBAN, 1998).

O ano de 1934 foi bastante intenso para o debate ambiental. Além da assinatura do novo Código Florestal em janeiro, de 8 a 15 de abril, o Rio de Janeiro serviu de sede para a Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza. O evento organizado pela Sociedade dos Amigos das Árvores, com o apoio do Museu Nacional do Rio de Janeiro foi um marco na consciência ambientalista brasileira. Esse encontro demonstrou que a preocupação com a questão ambiental estava na agenda da sociedade carioca já nos primeiros anos da década de 1930. Na abertura do evento, o Presidente da Sociedade dos Amigos das Árvores salientou que a sociedade tinha sido fundada por “patriotas” e tinha como razão de ser “colaborar com os poderes públicos” e ser uma “sentinela vigilante do nosso patrimônio florestal”, e defendia um “Estado intervencionista e uma legislação forte”. Esta proposta atraiu a atenção do Governo Vargas que acabou patrocinando a Conferência (FRANCO, 2002, p. 79; FRANCO; DRUMMOND, 2009).

Nas deliberações da Conferência as questões de educação e proteção à natureza consideraram a premissa de que a natureza só poderia ser protegida na medida que isso fosse difundido na sociedade. Consideravam que a proteção a natureza deveria ser entendida como uma alternativa de progresso econômico e de preservação das florestas. Assim, sugeriam “a criação de hortos florestais e jardins botânicos nos principais municípios é entendida a partir da perspectiva do desenvolvimento da silvicultura como conhecimento científico, mas também como

prática econômica”. Também recomendavam a criação de parques nacionais, ressaltando a importância dos parques “como centros de pesquisa científica e proteção da flora e fauna, além das suas funções educativas, culturais e como atrações turísticas” (FRANCO, 2002, p. 87).

A noção de proteção à natureza que perpassou os debates da Primeira Conferência envolviam tanto a ideia de preservação das belezas naturais, quanto a ideia de melhoramento da natureza pelo homem. Os argumentos utilitários coexistiam em harmonia com aqueles de ordem estética. Enquanto na América do Norte, estas perspectivas se opunham gerando tensões entre órgãos de governo e entre correntes de pensamento diversas, no Brasil eram partes de um projeto maior que vinculava natureza e construção da nacionalidade (FRANCO, 2002, p. 95).

Os resultados da Conferência e a proximidade ideológica com o Governo acabaram influenciando na elaboração de uma série de normas e políticas relacionadas à proteção da natureza no Brasil. Os subsídios levantados pela conferência contribuíram para a elaboração da Constituição de 1934, e influenciaram na elaboração da legislação destinada à proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, que em 1937, incluiu os bens protegidos “os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza” (URBAN, 2001, p. 31).

Ao final da segunda Guerra Mundial (1939-1945) as Nações Unidas defendiam um movimento internacional em prol da conservação dos recursos naturais. Deste debate em 1948 foi fundada a União Internacional para a Proteção da Natureza - IUPN, que em 1965 se transformou na União Internacional para Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais - IUCN, “sendo a maior e mais antiga rede Global de proteção a natureza”.

Em 1954 já existia em São Paulo uma associação dedicada a lutar contra a implantação de florestas de eucaliptos. No mesmo ano foi criada a Associação de Defesa da Flora e da Fauna que tinha como proposta a criação de uma reserva Florestal pública no Pontal de Paranapanema. Essa associação deu lugar à Associação de defesa do Meio Ambiente de São Paulo – ADEMASP que continua com suas atividades em prol da proteção da natureza. De acordo com Urban (1998, p. 88) “embora formada por pequenos grupos, essas associações tinham influência junto ao governo e a opinião pública.”

A fundação da IUCN se tornou marco de referência para outras

organizações em todo o mundo. Assim, com propósitos semelhantes foi criada no Rio de Janeiro, em 1958, a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza - FBCN, que foi a principal organização da sociedade civil brasileira dedicada à preservação e à conservação da natureza até a década de 1990 (FRANCO; SHITTINI; BRAZ, p. 246).

Para Urban (1998, p. 89) “a criação da FBCN foi um modesto esforço para enfrentar de modo organizado, os apelos desenvolvimentistas do governo de Juscelino Kubitschek”. Os participantes da FBCN em sua grande maioria eram oriundos da área das ciências naturais, trabalhando na burocracia estatal e envolvidos com a questão ambiental por razões profissionais (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007).

Neste período a movimento ambientalista ainda era restrito a um segmento específico da população. Para Viola (1987, p. 14),

Alguns destes ativistas naturalistas e pessoas adinheiradas de orientação filantrópica reuniram-se, em 1958 na Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, com sede no Rio de Janeiro. Esta Fundação (vinculada à União Internacional para a Conservação da Natureza, fundada na Suíça em 1947) faz parte da pré-história do ecologismo brasileiro, já que seus objetivos e modo de atuação foram estritamente conservacionistas, na linha das sociedades protetoras de animais, surgidas em vários países no séc. XIX.

Mesmo com as críticas pelo seu posicionamento conservacionista, a FBCN foi a principal organização da sociedade civil brasileira dedicada à preservação e à conservação da natureza até a década de 1990. Pela FBCN passaram muitos personagens que foram relevantes para o debate ambiental e também para a fundação de outras ONGs e para a formação de quadros que serviram ao governo brasileiro (NOGUEIRA; NETO, 2010; FRANCO; SCHITINI; SILVA BRAZ, 2015).

Em 1960 a IUCN criou a Comissão de Parques Nacionais e áreas Protegidas – CNAP, com o propósito de monitorar o orientar a manutenção e o manejo dos parques nacionais já existentes no mundo e também de criar uma conexão entre estas diversas áreas protegidas. Através desta comissão a IUCN convocou em 1962, o Primeiro Congresso Mundial de Parques Nacionais. O Congresso realizado em Seattle nos Estados Unidos, aprovou duas resoluções que aumentavam o espaço das ações de proteção à natureza. A primeira se referia necessidade da inclusão da conservação nos programas de desenvolvimento e a outra considerava a necessidade dos órgãos de auxílio ao desenvolvimento, como

Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, incorporassem considerações ambientais em suas ações de planejamento (FRANCO; SHITTINI; BRAZ, 2015).

O Congresso de Seattle aprovou duas resoluções que ampliavam o âmbito das ações de proteção à natureza e mesmo o papel dos parques nacionais. Uma se referia à importância da conservação como parte dos programas de desenvolvimento e a outra tratava da necessidade de que os órgãos de auxílio ao desenvolvimento, como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, incorporassem considerações ambientais em suas ações de planejamento (MCCORMICK, 1992; HOLDGATE, 1999, FRANCO; SHITTINI; BRAZ, 2015).

A partir das resoluções de Seattle em 1962 a Assembleia Geral da ONU publicou, uma Lista Mundial de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes. De acordo com Franco, Shittini e Braz (2015, p. 249) esta publicação levou a organização por parte da UICN “de um amplo debate sobre a padronização dos objetivos de manejo para as áreas protegidas, instituídas a partir das diferentes experiências internacionais”.

5.1.3 Marco Regulatório e as Instituições

Nas análises da constituição do marco regulatório, buscamos também olhar a norma a partir do conceito de dispositivo, neste caso “um conjunto de regras, de palavras ou de enunciados aos quais esses objetos estão relacionados e através dos quais eles exercem uma influência sobre as condutas dos atores”. A partir desse conceito a intenção é enxergar estes dispositivos a partir da noção da abordagem processual dos dispositivos (DODIER; BARBOT, 2017, p. 489).

No Governo Vargas é que o Brasil promulgou as primeiras normas com foco na questão ambiental. Assim, nos anos de 1933 e 1934 além da promulgação da nova Constituição, foram assinadas Leis e Decretos que instituíram o Código de Águas e Minas, o Código Florestal, o Código de Caça e Pesca, e o Código de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas (WALLAUER, 2003; FRANCO; DRUMONND 2004; SILVESTRE, 2008).

Em janeiro de 1934 a Lei 23.793 instituiu o primeiro Código Florestal, o primeiro texto legal brasileiro a prever a criação de parques nacionais, estaduais e municipais. No Código, as florestas eram classificadas em quatro tipos: protetoras e

remanescentes, de preservação permanente, as florestas modelo e produtivas passíveis de exploração comercial (DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006).

Para Carvalho (2016, p. 420) esta proposta acompanhava o projeto produtivista que o Brasil estava vivenciando, assim as classificações serviam como “modelos” para a ordenação florestal. O “modelo” de floresta era a silvicultura ordenada e produtiva. A grande maioria das florestas no País foram classificadas como de “rendimento” deixando clara a opção produtivista do Código Florestal.

As principais diretrizes do Código Florestal foram influenciadas por uma longa tradição de legislação florestal. Este normativo foi criado principalmente como instrumento de ordenação do território e de regulação das relações humanas com as florestas os rios, e a terra. Além disso, dentro da proposta de modernização que buscava industrializar o País, o Código Florestal se coloca como o modelo de racionalização produtivista do setor florestal (CARVALHO, 2016).

O Código estabelecia também a forma de manejo das florestas, determinando que “o corte far-se-á de forma a não abrir clareiras na massa florestal”, ou seja não era admitido o corte raso da floresta. Esta situação poderia ser admitida nos casos em que as florestas fossem substituídas; “nas florestas homogêneas por mudas da mesma espécie ou de outra essência florestal julgada preferível, ou nas florestas heterogêneas por espécie diferente das abatidas, visando a homogeneidade da floresta futura e melhoria da composição florística”. Desta forma, “a lei incentivava a substituição da “caótica” floresta, seja a homogênea ou a heterogênea, por uma “natureza nova”, “melhorada” pelo ser humano. A floresta “melhorada” era a floresta controlada e produtiva; a floresta ideal era a produzida pela silvicultura” (CARVALHO, 2016, p. 422).

Mesmo não sendo visto por Carvalho (2016, p. 422) ainda como um instrumento de Legislação Ambiental, o “Código definiu que a ação de explorar a floresta, bem como a decisão sobre qual tipo de floresta deveria existir e em que local, não poderiam mais ser deixadas fundamentalmente nas mãos da iniciativa privada, e sim ser ordenadas pelo Estado”.

Para Dean (1996) o Código Florestal de 1934 trouxe inúmeras mudanças, mas o autor considera emblemática a que criou o limite do direito de uso da propriedade, criando a reserva obrigatória de vinte e cinco por cento de vegetação nativa em cada propriedade rural. Essa regulação, pela primeira vez negava o direito absoluto da propriedade, “foi uma rejeição histórica do liberalismo e uma reversão

para o controle estatal, abafado desde os primeiros dias do império, mas agora revivido sob a bandeira de um nacionalismo modernizante e tecnocrata” (DEAN, 1996, p. 275).

Para Franco, Shitini e Braz (2015, p. 242) “o Código Florestal foi especialmente importante para a história das áreas protegidas no Brasil” quando definiu que deveriam haver limitações aos direitos de propriedade nas áreas de florestas nativas, que seriam consideradas de interesse comum a todos os habitantes do país. Além destas definições, o novo Código Florestal foi também a primeira norma legal a prever a criação de parques nacionais, estaduais e municipais .

Com base no Código Florestal de 1934, foram criados, ao longo de três décadas, vários parques, florestas nacionais, e florestas protetoras de mananciais e de encostas, mais conhecidas pelo nome não oficial de “Florestas Protetoras da União” (DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006).

O Decreto de criação do Código Florestal criou também o Conselho Florestal Federal com a atribuição de “promover e zelar pela fiel observância deste código” (URBAN, 1998, p.75). O Conselho se tornou um importante espaço deliberativo para decidir os casos omissos do Código e teve uma atuação destacada entre os anos de 1934 e 1967, quando foi extinto na reestruturação que deu origem ao IBDF.

O Conselho correspondia a uma arena que negociava interesses de madeireiros, agrários, industriais e cientistas. Ou seja, distintas representações acerca do ambiente natural que variavam da patrimonialização do objeto científico à exploração racional para obtenção de lucros (SILVA, 2017, p. 122).

O Conselho tinha também a função de orientar as aplicações dos recursos do Fundo Florestal e de deliberar sobre os casos omissos e as divergências geradas pelo Código Florestal.

A fauna silvestre veio a gozar de proteção legal através do Decreto 24.645 de 10 de julho de 1934. Em seu art. 1, definia que, todos os animais existentes no País são tutelados do Estado, esclarecendo no art. 17, a palavra animal, da presente lei, compreende todo ser irracional, quadrúpede, ou bípede, doméstico ou selvagem, exceto os daninhos (WALLAUER, 2003; DRUMMOND 2011).

No Governo de Getúlio Vargas, o Brasil estava experimentando um processo de desenvolvimento industrial o que implicava na elevação e diversificação do

consumo de água e energia, premissas que indicavam a necessidade da organização dos normativos referentes a estes recursos. Com esse diagnóstico o Governo já debatia desde 1930 propostas de criação de um marco regulatório para o uso das águas no Brasil. Assim em 10 de julho de 1934, foi assinado o Decreto 24.643 criando o Código das águas, aprovado seis dias antes da promulgação da nova Constituição. O Decreto buscava “ dotar o país de uma legislação adequada e moderna, permitindo ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas. Também criava medidas para o aproveitamento racional da energia hidráulica” (BRASIL, 1934, p. 19).

O novo Código foi considerado o marco legal pioneiro no gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil, trazendo uma abordagem bastante complexa para a legislação da época. O ponto inovador da legislação foi a caracterização jurídica dada à propriedade das águas, que a partir de então passou a ser distinta dos bens e terrenos circundantes, incluindo limites, assim como no Código Florestal, para o direito de propriedade sobre as nascentes de água e sobre o curso natural destas nascentes (CORREA, 2005; MARUJO; TESK; ANTUNES, 2015).

Além da preservação ambiental, o Código das Águas foi um instrumento utilizado para impulsionar o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro. Para Neto (2015) a necessidade de ampliação da geração de energia foi um dos fatores que influenciaram na elaboração do Decreto 24.643. Para o Autor, a regulamentação da geração da energia hidráulica interessava ao governo que estava preocupado com a concentração do investimento estrangeiro no setor, aos empresários e a população que estavam descontentes com os preços e serviços prestados pelas distribuidoras.

Confirmando esta perspectiva, em 1939 foi criado o primeiro órgão federal com a função reguladora e normatizadora do setor de energia elétrica, o Conselho Nacional de águas e Energia Elétrica (CNAEE), órgão vinculado à Presidência da República. O CNAEE foi encarregado de elaborar a política de energia elétrica do governo federal, o que incluía a regulamentação do Código de Águas, o exame das questões relativas à utilização racional da energia hidráulica e dos recursos hidráulicos do País, a organização de planos de interligação de usinas elétricas, a proposição de medidas consideradas necessárias à intensificação do uso da energia elétrica, a decisão, em grau de recurso, de questões entre a administração, os concessionários ou contratantes de serviços de eletricidade e os consumidores desses serviços, e a organização da estatística da indústria de energia elétrica

(CORREA, 2005) .

A proposição de medidas visando a regulação e ampliação da participação do Estado no setor de energia elétrica foi reforçado pelo texto da constituição aprovado em julho de 1934. Muitas das diretrizes constantes no Código Florestal e no código das águas também foram incorporadas à Constituição, especialmente as questões que reforçavam os propósitos nacionalistas e à centralização administrativa (CORREA, 2005; NETO, 2015).

A Constituição de 1934 em seu artigo 10 estabeleceu que a proteção das belezas naturais e dos monumentos de valor histórico ou artístico compete à União e aos Estados. Neste artigo a nova Constituição ao contrário das anteriores passava a fazer referência expressa a preservação ambiental. Apesar de ter uma visão utilitarista dos recursos naturais e um olhar nitidamente conservacionista o texto reforçou as legislações recém publicadas, Código Florestal e Código das Águas, e abriu caminhos para melhoria da legislação ambiental brasileira (FRANCO , 2002).

As novas definições para a criação de áreas protegidas, abriu espaço para os defensores da criação de Parques no Brasil que já tinham propostas antigas nessa direção. Já em 1876 apenas quatro anos depois da criação de *Yellowstone*, primeiro parque nacional norte-americano, André Rebouças propôs a criação de parques em Sete Quedas e na Ilha do Bananal. No entanto, suas justificativas não eram as mesmas da geração de protetores que participou em 1934 da Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza que defendiam os parques como instrumento da preservação do patrimônio natural articulado aos motivos utilitários estéticos e científicos (FRANCO; DRUMMOND, 2009).

Na proposta de André Rebouças a motivação principal para a implantação destes Parques era o seu potencial turístico, uma atividade ainda bastante recente para a economia brasileira (PÁDUA, 2002). Antes disso, ainda nos primeiros anos do Século XIX a sociedade já se envolveu nas atividades de recuperação da cobertura florestal das serras da Carioca e da Tijuca, devastadas pela produção de carvão e plantio de café. Em 1817, com o objetivo de garantir a oferta de água para o Rio de Janeiro, foram proibidos novos desmatamentos e replantadas dezenas de milhares de mudas. De acordo com “concepções contemporâneas de áreas protegidas, a Floresta da Tijuca pode ser considerada o primeiro caso de criação e manejo de uma área protegida no Brasil”. (DEAN, 1996; PÁDUA, 2002; FRANCO, 2000; FRANCO; SHITTINI; BRAZ, 2015, p. 240).

Mais tarde, no final do século XIX, início do século XX, no início da República Velha, por influência de um grupo de cientistas e técnicos, a maioria estrangeiros contratados para modernizar a agricultura paulista e algumas instituições de pesquisa, como o Jardim Botânico, o Museu Nacional e o Instituto de Manguinhos no Rio de Janeiro, foram criadas as primeiras áreas protegidas no Brasil. Em 1896 foi criada a reserva florestal estadual de São Paulo, na Serra da Cantareira em 1909; a estação biológica do Alto da Serra, em Cubatão, e a reserva estadual de Itatiaia no Rio de Janeiro, que em 1937 foi transformada no primeiro parque nacional do Brasil. (DEAN, 1996; FRANCO; DRUMMOND, 2009; FRANCO; SHITTINI; BRAZ, 2015).

Assim, em 1937 o Parque Nacional do Itatiaia foi criado com uma área de 11.949 hectares e dois anos depois, em 1939 foi criado o Parque nacional do Iguaçu, com uma área de 185.262 e o Parque Nacional da Serra dos órgãos, com área a ser delimitada posteriormente. Além da manifestação de intelectuais e entidades científicas, a criação de parques nacionais fazia parte de uma serie de medidas do Governo Getúlio Vargas que visavam uma compensação pelas perdas ambientais, geradas pela modernização da agricultura e abertura de novas frentes de colonização (DRUMMOND, 1999; FRANCO, 2002; WALLAUER, 2003; FRANCO; DRUMMOND, 2004; FRANCO; SHITTINI; BRAZ, 2015).

Outra medida compensatória adotada pelo Governo foi a instituição do selo pró-fauna através do Decreto-Lei 3.942 de dezembro de 1941. O selo criado para gerar recursos para a proteção da fauna silvestre era pago por caçadores para adquirir sua licença anual de caça. O valor arrecadado com o pagamento do selo era bastante significativo, correspondendo nos primeiros anos a quase metade do orçamento anual aprovado para os parques Nacionais. Esta cobrança foi mantida no Código de Caça criado pelo Decreto-Lei 5.894 em outubro de 1943, consolidando as normas para o exercício e fiscalização da caça no País (WALLAUER, 2003).

Em 1944 o Decreto- Lei 6.912, reorganizou a estrutura do Serviço Florestal, que havia sido criado em 1921 e regulamentado em 1930 mas até este ato era uma estrutura praticamente inoperante. O Decreto colocou o Serviço Florestal dentro da estrutura do Ministério da Agricultura tinha como principal função “promover a criação, fomento e proteção e a melhor utilização das florestas do país”. Para dar conta dessa proposta o decreto criou sete departamentos, entre eles a Seção de Parques Nacionais, aparecendo assim a primeira estrutura na administração pública

brasileira com a responsabilidade específica de zelar pelos parques Nacionais (URBAN, 1988, p. 103).

Em 1946 o Presidente Dutra criou a Floresta Nacional de Araripe-Apodi com uma área de 38.262 hectares. No mandato do Presidente Vargas de 1951 a 1954, não houve a criação de nenhuma nova unidade de conservação, segundo Franco (2000) após uma boa aproximação com os conservacionistas em seu primeiro governo, Vargas foi focando sua atuação nas questões do desenvolvimento econômico. Assim, da criação do Parque da Serra dos Órgãos em novembro de 1939, até a criação do Parque Nacional de Aparados da Serra em dezembro de 1959, o Brasil criou somente uma unidade de conservação.

Neste caso, tanto o DRNR quando seu antecessor o Serviço Florestal tinham suas estruturas sob a gestão do Ministério da Agricultura que tinha como objetivo principal a produção agrícola e não a conservação da natureza (URBAN, 1998).

Este posicionamento sofreu alguma alteração após a criação da FBCN em 1958 e também com os acontecimentos internacionais como a criação da Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas pela IUCN em 1960, e o Primeiro Congresso Mundial de Parques Nacionais em 1962 que incluíram a questão da preservação e do manejo de áreas protegidas nos debates das Nações Unidas.

Em junho de 1961 foi assinado o Decreto 50.813 declarando as florestas existentes ao longo da encosta atlântica das serras Geral e do Mar, como florestas protetoras, conceito incorporado ao marco regulatório pelo Código Florestal de 1934. Para Dean (1996, p. 283) este Decreto foi uma forma de minimizar a devastação sobre as faixas remanescentes de encostas da Mata Atlântica, que mesmo não sendo apropriadas para a agricultura continuavam sendo devastadas, “grande parte da região do “mar de morros” da serra do Mar não era de forma alguma arável” e a derrubada da floresta provocava deslizamentos causando prejuízos para as terras baixas e suas populações.

Um período considerado como bastante produtivo para a proteção da natureza no Brasil, foi entre os anos de 1959 e 1961. Neste período foram criadas doze novas unidades, com uma área total de 1.105.729 hectares. No governo de Juscelino foram criados cinco parques e no de Jânio Quadros quatro. É importante ressaltar que Jânio Quadros ficou no poder somente por 6 meses, de janeiro a agosto de 1961. Na avaliação de Alceu Magnanini in Urban (1998, p. 215) no

Governo de Jânio Quadros houve “uma avalanche de parques nacionais”. De acordo com Maria Tereza Jorge Pádua e Paulo Nogueira-Neto in Urban (1998) Jânio era sensível às questões ambientais, e já havia demonstrado isso, criando Unidades de Conservação quando era governador de São Paulo. Outros três parques foram homologados pela Junta Provisória que governou o País no período de transição entre a saída de Juscelino e a posse de João Goulart.

O contexto da criação das áreas protegidas, principalmente entre 1959 e 1961 era de grande deterioração da Mata Atlântica e do Cerrado, reflexos principalmente do desenvolvimento e ampliação da fronteira agrícola e da construção de Brasília. A preocupação com estas áreas fica evidente na destinação de 2/3 das novas unidades para a proteção destes Biomas. O Parque Nacional de São Joaquim foi criado neste contexto visando à proteção do remanescente de suas florestas de araucárias.

5.1.4 Resumo da seção

Entre 1930 e 1945, Brasil viveu um período desenvolvimentista, marcado pelos esforços de crescimento, intervenção estatal e pela expansão da fronteira agrícola. Este o ciclo desenvolvimentista se iniciou com a chamada “Era Vargas”, com uma breve interrupção pelas políticas mais liberais do Presidente Dutra (1946-1951), retornando no segundo governo de Vargas em 1951 já numa fase mais madura e teve seu apogeu entre os anos 1956-1960, durante o governo Kubitschek e passou por uma crise nos primeiros anos da década de 1960.

Foi no governo Vargas que se observaram as primeiras tentativas do Estado brasileiro em ordenar os recursos naturais, o que ocorreu no bojo da implementação de uma série de medidas legais e administrativas, instituindo um novo arcabouço jurídico-institucional regulamentando a apropriação, o uso e a exploração dos recursos naturais dentro de uma perspectiva que vinculava a natureza à construção da nacionalidade.

Neste período é que a sociedade começou a se organizar em torno de entidades de conservação da natureza. Em 1927 foi criada em São Paulo a “Sociedade para a Defesa da Flora e da Fauna”, e em 1930 a “Sociedade de Amigos das Árvores” no Rio de Janeiro. Em 1958 tendo a IUCN como referência foi criada no Rio de Janeiro, a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza - FBCN,

que foi a principal organização da sociedade civil brasileira dedicada à preservação e à conservação da natureza até a década de 1990.

Estas associações eram compostas por uma elite da sociedade, com forte participação de funcionários do governo, com orientações filantrópicas e consideravam o modelo preservacionista puro, importado da tradição americana que defendia “a natureza selvagem intocada e intocável” (DIEGUES, 1996; VIOLA 1987).

Os anos de 1933 e 1934 podem ser considerados como um marco no processo de ordenação dos recursos naturais, pois além da promulgação da nova Constituição, constando no artigo 10 menção explícita a “proteção as belezas naturais”, foram assinadas Leis e Decretos que instituíram o Código Florestal, o Código de Águas e Minas, o Código de Caça e Pesca, o Código de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas e o Decreto de proteção aos animais.

No final do século XIX, início do século XX, foram criadas as primeiras áreas protegidas no Brasil. Em 1896 a Reserva estadual de São Paulo, na Serra da Cantareira, e, em 1909, a estação biológica do Alto da Serra, em Cubatão, e a reserva estadual de Itatiaia no Rio de Janeiro (DEAN, 1996), que depois em 1937 por Decreto do Presidente Getúlio Vargas, foi transformada no primeiro parque nacional do Brasil.

A criação de parques nacionais, além de atender a manifestação dos grupos organizados de intelectuais e entidades científicas, fazia parte de uma política de compensação ambiental utilizada principalmente pelos governos Vargas e Juscelino. Nesta proposta foram criados os primeiros Parques Nacionais do Brasil, o Parque de Itatiaia na divisa do Rio de Janeiro e Minas Gerais em 1937, e o Parque Nacional do Iguaçu no Paraná e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos na região Serrana do Rio de Janeiro em 1939.

O acirramento do processo de degradação ambiental levou a criação de áreas protegidas principalmente na mata Atlântica e no Cerrado entre os anos de 1959 e 1961. Neste período foram criadas treze novas Unidades de Conservação, com uma área de aproximadamente 3.747.000 hectares. Nos governos de Juscelino e Jânio Quadros cada um criou cinco parques nacionais. É importante ressaltar que Jânio Quadros ficou no poder somente por 6 meses, de janeiro a agosto de 1961 e neste período criou o Parque Nacional do Xingu, a primeira terra indígena homologada pelo Governo Federal, o Parque Nacional de Brasília e o Parque Nacional da Tijuca, de grande relevância pelo ambiente em que estão localizados e

o Parque Nacional de São Joaquim extremamente importante para a proteção das araucárias e para a nossa pesquisa.

Entre 1930 e 1964, o Brasil transitou de uma economia agrária para uma economia de base industrial. Neste período que Biescholwski (2009, p. 25) conceitua como “ciclo ideológico do desenvolvimentismo, iniciou-se entre 1930 e final da segunda guerra mundial, amadureceu nos 10 anos seguintes, teve seu apogeu no governo JK e iniciou sua crise nos primeiros anos da década de 1960. Além dos reflexos no processo de industrialização do país este período foi bastante conturbado para a preservação ambiental.

Este foi o contexto da criação dos primeiros dispositivos ambientais que tinham a preocupação com ordenamento jurídico das questões ambientais. As primeiras normas privilegiavam os dispositivos de comando e controle e tinham uma visão utilitarista dos recursos naturais, e eram direcionadas para a racionalização e aproveitamento destes recursos e de ordenamento do território. Também eram medidas compensatórias e de minimização do processo de devastação de grandes áreas de vegetação nativa.

Para encerrar essa seção elaboramos um quadro resumo da legislação ambiental promulgada no período (Quadro 2). Além desse quadro no apêndice dessa tese trazemos quadros onde são relacionadas todas as Unidades de Conservação criadas em cada um desses intervalos de tempo.

Quadro 2 – Resumo da Legislação Ambiental 1930 – 1964.

ANO / GOVERNO	LEGISLAÇÃO	DISPOSITIVO
1934 – Vargas	Decreto 23.793 – Cria o Código Florestal	Instrumentos regulatórios /comando e controle e econômicos.
1934 – Vargas	Decreto 24.643 – Código das Águas	Instrumentos regulatórios /comando e controle
1934 – Vargas	Decreto 23.672 – Código de Caça e Pesca	Instrumentos regulatórios /comando e controle
1934 – Vargas	Decreto 24.645 – Decreto de Proteção aos animais	Instrumentos regulatórios /comando controle
1934 – Vargas	Constituição Federal – Art. 10 inciso III	Instrumentos regulatórios /comando e controle
1941 – Vargas	Decreto – Lei 3.942 Criação do Selo pró-fauna	Instrumentos regulatórios e econômicos,
1943 – Vargas	Decreto –Lei 5.894 Criação do Código de Caça	Instrumentos regulatórios /comando e controle
1944 – Vargas	Decreto – Lei 6.912	Instrumentos regulatórios

	Reorganizou a estrutura do Serviço Florestal	/comando e controle
1961 – Jânio Quadros	Decreto 50.813 – Declara como florestas Protetoras as da Encosta Atlântica da Serra Geral e do Mar.	Instrumentos regulatórios /comando e controle

Fonte: elaborado pelo próprio autor da tese.

5.2 PERÍODO ENTRE 1964 E 1985 – GOVERNO MILITAR

Presidente Castelo Branco	abril 1964 a março 1967
Presidente Costa e Silva	março 1967 a março 1969
Presidente Médici	março 1969 a março 1974
Presidente Geisel	março 1974 a março 1979
Presidente Figueiredo	março 1979 a março 1985

5.2.1 Governo

Durante o regime militar, ocorreu um fortalecimento do poder central, sobretudo do poder Executivo. O Alto Comando das Forças Armadas passou a controlar a sucessão presidencial, indicando um candidato militar que era referendado pelo Congresso Nacional. Neste período predominou “um Estado forte, mas não integralmente liberal que iniciou uma série de reformas em um arcabouço institucional, criando novos instrumentos de política econômica e instituições do sistema financeiro e da estrutura administrativa do setor público” (TAVARES et al., 2010, p. 111).

O ciclo dos governos militares teve início com o Marechal Castello Branco. Uma de suas primeiras medidas foi a construção do Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG. O documento com horizonte de planejamento para o quinquênio 1965-1970, elaborado sob a liderança do Ministro da Fazenda Octavio Gouveia de Bulhões e do Ministro do Planejamento Roberto Campos, ambos favoráveis ao pensamento liberal, eram críticos da trajetória desenvolvimentista dos governos anteriores. O PAEG tinha como objetivos principais; “conter o processo inflacionário; atenuar os desequilíbrios setoriais e regionais; acelerar o crescimento econômico; aumentar o nível de investimentos e do emprego; corrigir a tendência ao desequilíbrio externo” (TAVARES Et Al, 2010, p. 112).

O cumprimento das diretrizes do PAEG era um objetivo que o Governo buscava com muita determinação. Castello Branco queria cumprir as promessas de redução da inflação para 10% a.a., e a retomada do crescimento a taxas de 6% a.a. até o final de seu governo. Estas políticas não foram alcançadas, sendo motivo de insatisfação e críticas dos militares e dos principais economistas da época.

Essa insatisfação fez parte de documentos como o planejamento do Governo para o ano de 1967 e que daria início ao Plano trienal 1968/1970, onde o descontentamento já aparecia no início do documento, apontando que no Governo de Castello Branco, os objetivos de controle da inflação e do crescimento econômico não foram alcançados. Partindo dessa constatação o plano previa para o Governo Costa e Silva, segundo Governo da Revolução, “ a importante missão de consolidar a obra revolucionária e, sobretudo, a de promover a aceleração do desenvolvimento” (BRASIL, 1967, p. 13).

De acordo com Veloso, Villela, Giambiagi (2008), em análise realizada em publicação de 1974, Simonsen e Campos, consideram estas críticas prematuras. Os dois autores atribuem parte do “milagre” às reformas econômicas implementadas no Governo Castello Branco,

o período 1964-1967 teria sido um período caracterizado por um “esforço de restauração”, diante da situação de descontrole inflacionário, déficits crônicos no balanço de pagamentos e colapso do investimento herdados do governo anterior, o que implicaria um sacrifício temporário das taxas de crescimento. Em função do ajuste macroeconômico e das reformas institucionais associadas ao PAEG, teriam sido criadas as condições que tornariam possível a aceleração do crescimento no período 1968-1973 (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008, p. 223).

O General Costa e Silva tomou posse em 1968, e elaborou o seu próprio plano de trabalho, o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED. Para Macarini (2005, p. 56) o PED se propunha a buscar “um novo modelo de desenvolvimento que assegurasse a retomada da trajetória de desenvolvimento acelerado”. Este novo modelo teve um caráter “multisetorial” elegendo como áreas prioritárias, além da Indústria, o Setor Agrícola, e as áreas de Infraestrutura Econômica e Infraestrutura Social (habitação, educação e saneamento).

Nos anos seguintes a economia brasileira passou para um novo patamar de crescimento. De acordo com Tavares et al. (2010, p.133) de 1968 a 1973 a “economia brasileira apresentou a mais dinâmica e prolongada fase de crescimento depois da sua arrancada em 1945”. Enquanto entre os anos de 1964/1967 o

crescimento ficou na média de 4,6 %, nos anos de 1968/1973 a média ficou próxima a 10%, o que foi considerada como “uma aceleração extraordinária do crescimento” (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008, p. 224).

Este desempenho abriu espaço para expectativas otimistas para a próxima década. Na projeção do Ministro Delfim Netto havia a possibilidade de o Brasil crescer em torno de 9% a.a., e como consequência ter a renda per capita de seus cidadãos duplicada até o final da década de 1970. “Começara, então, o “milagre”, sepultando por um longo período, qualquer aventura de estabilização” (MACARINI, 2000, p. 32).

Quando o Presidente Médici, terceiro militar na presidência, tomou posse em outubro de 1969, recebeu um País que crescia a taxa de 9,8% a.a., e já em seu primeiro discurso demonstrou anseios de grandeza e que esperava fazer mais, “O Brasil é grande demais para tão poucas ambições” (MACARINI, 2005, p. 59). Nesta linha de projeções em setembro de 1971,

encaminhou ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) um programa com diretrizes a serem executadas entre os anos 1972 e 1974. O I PND fazia uma análise do desempenho da economia brasileira pós 1964 onde concluía que “tudo se tornou maior no Brasil” e definia as estratégias para “colocar o Brasil no tempo de uma geração, no rol das nações desenvolvidas e duplicar até 1980 a renda per capita” (TAVARES et al., 2010, p. 141).

Entre as estratégias aprovadas estavam as propostas de expansão econômica acelerada, expansão industrial acima de 10% ao ano, a realização de grandes investimentos com o propósito de consolidar a infraestrutura econômica e as indústrias de base e o projeto de integração nacional. Com o *slogan* a “Revolução foi feita para construir”, o Governo tinha projetos audaciosos para o Brasil,

O Brasil realizará, no período, um dos maiores programas de desenvolvimento regional em todo o mundo. As transferências da União para o Nordeste e a Amazônia [...] deverão aproximar-se da média anual de US\$ 800 milhões, montante superior ao total da assistência financeira líquida que o conjunto das instituições financeiras internacionais proporcionou a América Latina, no final dos anos 60 (BRASIL, 1971, p. 9).

Para o atingimento desses objetivos, o I PND apontava para a necessidade de modernização de toda a máquina estatal e das empresas nacionais, que “estavam defasadas, e necessitavam de inovações tecnológicas e administrativas para aumentar a produtividade e competitividade internacional” (TAVARES et al.,

2010, p. 141). Para os autores (p. 142) “de forma genérica, portanto, pode-se afirmar que o “projeto de Brasil potência” se delineava, já no I PND, sob a égide da segurança e da integração nacional, com forte promoção da concentração do capital, fosse estatal ou privado, nacional ou estrangeiro”.

Os planos do governo brasileiro com o I PND foram afetados por dois grandes eventos que comprometeram a economia mundial. Em agosto de 1971 o governo americano rompeu com o acordo de *Bretton Woods* estabelecendo o regime de câmbio flutuante e em 1973 a irrupção da crise do petróleo elevou o preço da commodity no mercado internacional em até 300% . Para Tavares et al. (2010, p. 159), “o novo patamar de preços do petróleo, importante componente de custo presente em quase todas as cadeias produtivas, responderia também pela aceleração da inflação no plano mundial”.

Mesmo com a “crise do milagre” (SINGER, 1976), o Brasil soube tirar proveito da expansão de liquidez internacional decorrente da abundância de petrodólares. O excesso de liquidez ampliou as possibilidades de endividamento dos países tomadores de recursos, facilitando o acesso do Brasil a novas fontes de financiamento. Além disso, o aumento da liquidez internacional contribuiu para a expansão do comércio internacional, movimento que acabou aumentando o preço das commodities no mercado mundial, melhorando o resultado das exportações brasileiras (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008).

Os resultados da economia brasileira representados pelo crescimento do PIB em 11,94 e 13,97, respectivamente em 1973 e 1974 mantinham o otimismo dos idealizadores do programa do Governo Médici. Mesmo com a expansão do PIB, os números da economia brasileira apontavam para os problemas gerados pela crise externa e também pelas decisões econômicas dos governos anteriores. Os resultados excepcionais obtidos no período 1968/1973 estavam apresentando a conta de seus custos ainda não contabilizados, e que se refletiram nos desequilíbrios da economia, no descontrole da inflação e nas variações indesejadas nas reservas internacionais. (BONELLI; MALAN, 1976).

De acordo com Boarati (2003, p. 20) “O período de 1968/1973 ao mesmo tempo que é considerado o auge do “milagre econômico” é também quando ficam evidentes as contradições, ou desequilíbrios, do crescimento exacerbado da economia brasileira”.

Neste cenário, em janeiro de 1974 assumiu o General Ernesto Geisel, o

quarto Presidente militar, se deparando com um quadro onde já começavam a aparecer questionamentos à política econômica e também ao regime militar que começava a ter sua legitimidade questionada. Os números da economia brasileira apontavam para os problemas gerados pela crise externa e também pelas decisões econômicas anteriores.

Mesmo com a sinalização dos problemas na economia o regime tinha a proposta de tirar o Brasil do subdesenvolvimento e elevá-lo ao patamar de Potência Mundial, e para isso a manutenção dos índices de crescimento era condição indispensável. Assim, mesmo na contramão da crise mundial, em setembro de 1974 o Presidente Geisel lançou o II PND. Com o programa o novo Governo pretendia repetir os resultados alcançados no período do milagre econômico. Para atingir esses propósitos tinha metas audaciosas como crescimento do PIB em 61% e incremento da renda per capita em 40% no período de 1975/1979. Para atingir estes resultados suas principais estratégias se direcionavam para manutenção das taxas de crescimento, para a busca da expansão de fontes alternativas de energia, e de implementação de uma política ampla de integração com a economia internacional. Nesta linha tinha entre seus objetivos o desenvolvimento científico, a integração nacional, a ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste, o desenvolvimento social e desenvolvimento da política externa (BOARATI, 2003).

Apesar de conseguir manter um ritmo de crescimento do PI ¹¹ ainda considerado bom para o momento do mercado mundial, o II PND não conseguiu melhorar os índices macroeconômicos do País, e em 1977 foi parcialmente abandonado. O Governo Geisel se viu pressionado à implementação de reformas de natureza contracionistas com o propósito de atacar o quadro inflacionário que se desenhava (BOARATI, 2003).

Em 15 de março de 1979 iniciou o Governo do General Joao Baptista Figueiredo, último do regime militar. O General Figueiredo assumiu com um ambiente político conturbado, marcado pelas disputas dentro dos círculos militares que se opunham ao processo de abertura iniciado por Geisel e pela pressão que já ocorria na sociedade para o retorno ao estado de direito. Assim no campo político o Governo Figueiredo foi responsável pela chamada “distensão gradual”, com a

¹¹ Durante o Governo Geisel o PIB cresceu 8,15 % em 1974, 5,17% em 1975, 10,26 em 1976, 4,93% em 1977, 4,97% em 1978 (IBGE, 2019).

aprovação de diversas medidas voltadas à abertura do regime. Nessa linha já em junho de 1979, aprovou a Lei da Anistia e em setembro a Lei Orgânica dos Partidos Políticos que na prática viabilizou o retorno do pluripartidarismo no Brasil. No campo econômico o Governo Figueiredo foi marcado pelo agravamento da conjuntura internacional e do segundo choque do petróleo em 1979,

Além da crise internacional, o cenário interno restritivo e o descontrole inflacionário, agravados pela crise do balanço de pagamentos, acenaram com a impossibilidade de se prosseguir com a estratégia do governo anterior, baseada em um novo ciclo longo de crescimento e protelação das políticas de ajustamento macroeconômico de caráter recessivo, monetário, fiscal e cambial (TAVARES et al, 2010, p.180).

Considerando a gravidade da crise o governo aprovou um conjunto de medidas que interrompia o longo período de crescimento do PIB. De acordo com Tavares et al. (2010, p. 180) Figueiredo anunciou medidas que previam “um profundo ajuste fiscal e medidas de contração do crédito para o setor privado desagradando não só o empresariado nacional como também parte significativa do governo”. O Ministro do Planejamento Mario Henrique Simonsen, responsável pelas medidas restritivas não suportou as pressões e foi substituído ainda em agosto de 1979 pelo Ministro Delfim Netto, o responsável pelo milagre econômico.

Delfim elaborou um novo diagnóstico da economia brasileira e anunciou medidas que permitiriam ao governo continuar apostando numa nova trajetória de crescimento. A estratégia de Delfim Netto durou pouco tempo. Já ao final de 1980 o agravamento do cenário internacional levou o governo a realizar o ajuste recessivo, próximo ao proposto por Simonsen no início do Governo, e que se estendeu até o final do período do Governo Figueiredo.

O Brasil já não conseguia cumprir com os compromissos com seus credores externos, ciclo agravado pela moratória mexicana em 1982. Sem conseguir estancar o crescimento da dívida externa, o país declarou em dezembro de 1983 uma moratória parcial (BRESSER PEREIRA, 1983) alegando a impossibilidade de pagamento da parcela da amortização da dívida prevista para aquele ano. O acordo com o FMI, “impôs a adoção de políticas contracionistas, com redução de investimentos públicos, afrouxamento dos limites das remessas de lucros para o exterior, corte de subsídios a mercadorias e serviços essenciais e novo arrocho salarial” (TAVARES, et al. 2010, p. 182).

A crise econômica e os ajustes exigidos pelo FMI levaram a economia a

recessão que foi a marca final do regime militar no Brasil. Depois do “milagre econômico” o último governo militar entregou o País com um legado de baixo crescimento econômico e inflação alta, colocando um ponto final no ciclo do “desenvolvimentismo a brasileira” (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 28).

Além da crise política, o final do Governo Figueiredo foi marcado por grandes mobilizações em favor da campanha das Diretas Já!, movimento que apoiava a proposta de realização de eleições diretas para Presidência da República ainda em 1985. Apesar das mobilizações terem tomado conta do Brasil a lei não foi aprovada e o Governo organizou a sucessão presidencial que em 15 de janeiro de 1985 através de uma eleição indireta elegeu Tancredo Neves. A eleição de Tancredo marcou o rompimento de quase 21 anos de regime militar no País. Tancredo não chegou a tomar posse, faleceu em 21 de abril de 1985, sendo empossado seu Vice-Presidente Jose Sarney.

5.2.2 Sociedade e Movimento Ambientalista

Ao tempo que o Brasil experimentava um Governo Militar ditatorial com pouco ou nenhum espaço para a participação da sociedade civil, a questão ambiental ganhava espaço no cenário internacional. Com o objetivo de compreender melhor os efeitos do desenvolvimento econômico sobre os recursos naturais, alguns grupos, principalmente nos países desenvolvidos, reuniam “cientistas, pesquisadores, intelectuais e pessoas renomadas mundialmente em suas áreas de atuação” para debater a questão ambiental (DRUMMOND, 2011, p. 29).

Destes encontros, surgiu em 1968 o Clube de Roma, incluindo também economistas, industriais e membros de instituições públicas de países desenvolvidos (LAGO, 2006). Nessa linha um grupo de pesquisadores em parceria com o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) publicou em 1970 o “Relatório Meadows” com o resultado de pesquisas do consumo de recursos naturais, dando origem ao relatório do Clube de Roma e publicado com o título *The Limits to Growth*, que “apresentava uma perspectiva quase apocalíptica das consequências do progresso” nas bases em que se estava desenvolvendo (LAGO, 2006, p. 29).

O impacto causado por estes relatórios chamou a atenção do Secretário Geral da ONU que decidiu organizar uma conferência mundial com o tema do meio ambiente. Para preparar a Conferência foram realizados simpósios regionais, ou

Painéis de Especialistas em Desenvolvimento e Meio Ambiente. O mais reconhecido destes simpósios foi o realizado em junho de 1971 em Founex na Suíça. O encontro resultou no “*Relatório Founex*” intitulado, “*Report on Development and Environment*”. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente foi realizada em Estocolmo em 1972 e é considerado o marco “da entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral e na determinação das prioridades das futuras negociações sobre o meio ambiente” (LAGO, 2006, p. 48; DRUMMOND, 2011; MOURA, 2016).

Para Lago (2006, p.31) “na visão de diversos países em desenvolvimento, no final dos anos 60, a agenda ambiental – desenvolvida tão recentemente nas sociedades mais ricas – estava sendo transposta para o plano internacional de maneira precipitada”. Este era o posicionamento do governo brasileiro, mas a convocação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, fez com que o País se organizasse para estudar as estratégias e posições que orientassem a inserção do tema nas discussões internacionais de maneira a favorecer os seus principais pleitos (LAGO, 2006, p. 31).

A Conferência de Estocolmo, além da publicação do *Relatório Meadows* e a publicação do livro *The Limits to Growth*, “marcou praticamente toda uma geração de ambientalistas brasileiros. Na verdade, eu fui introduzido no tema ambiental quando ainda estava na faculdade e participei de um seminário sobre o livro que trazia a abordagem do Clube de Roma” (E9, 2019).

Em 1971, o governo brasileiro criou uma comissão com representantes de vários ministérios e de órgãos ligados á questão ambiental dentro do governo, para debater e preparar o relatório brasileiro a ser defendido na Conferência. De acordo com Nogueira-Neto in Urban (1998, p. 265, 266) “o Brasil foi para Estocolmo com uma atitude muito defensiva, achando que havia uma conspiração dos países desenvolvidos para manter os países em desenvolvimento numa posição secundária”. Para o Almirante Ibsen de Gusmão Câmara, “O Brasil argumentava que essa história de conservação era só invenção dos países desenvolvidos para impedir o desenvolvimento dos países em Desenvolvimento”.

Conforme o disposto no Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (BRASIL, 1972, p. 8) essa já era a grande preocupação brasileira nos encontros Regionais.

Os grandes recursos naturais e humanos de que dispõe o país e suas comprovadas perspectivas econômicas aconselharam manter-se em

Estocolmo e na fase posterior à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente uma atitude de atenção e cautela: atenção no sentido de assegurar, na medida do possível, a incorporação a nosso processo de desenvolvimento os novos conhecimentos científicos e tecnológicos, revelados pelas pesquisas ambientais; cautela a fim de evitar que fatores externos interfiram negativamente no processo de desenvolvimento.

Estas afirmativas são também confirmadas na contrariedade do Brasil às propostas do Clube de Roma, “ embora de aplicação supostamente universal, as teses do “Clube de Roma” visam evidentemente o mundo em desenvolvimento, cujo progresso econômico passaria a ser interpretado como um retrocesso e um risco para a Humanidade” (BRASIL, 1972, p.6).

O Brasil tinha uma preocupação muito grande com a defesa da soberania nacional e da não limitação do crescimento econômico dos países em desenvolvimento (MOURA, 2016). Assim, a comitiva brasileira contesta a metodologia e os resultados disponibilizados pelo Relatório Meadows e pelo *The Limits to Growth*,

Mais importante ainda é o fato de que as teses alarmistas sobre um mundo com recursos supostamente em extinção constituem uma ameaça permanente para aqueles países que dispõem de maiores reservas naturais, e não é assim de admirar que, neste contexto, adquiram renovada significação certos esforços de internacionalização das grandes áreas virgens da Terra (BRASIL, 1972, p. 6).

A comitiva criticou também que considerou o uso da questão ambiental para impor controles às nações menos desenvolvidas, “ em última análise, o que parece existir é a ideia elitista de que, não sendo possível o nivelamento da sociedade “por cima”, a solução seria uma política rigorosa de controle justificada agora em termos ambientais” (BRASIL, 1972, p. 6).

Para Paulo Nogueira-Neto in Urban (1998, p. 266), a comitiva brasileira foi mudando de posição durante a conferência, “a delegação brasileira foi com esse espírito e lá, em contato com os representantes de outros países[...] viu que a coisa não era assim, que os países desenvolvidos também tinham regras severas de controle de poluição, e mudou a atitude”.

Sobre a Importância da Conferência para a proteção do patrimônio natural do País, Ademar Coimbra Filho, afirmou, “tudo o que aconteceu depois, foi consequência direta da vergonhosa participação do Brasil na conferência” (URBAN, 1998, p. 265).

[...] a principal consequência de Estocolmo foi a repercussão da

preocupação das ONGS estrangeiras aqui, no próprio governo brasileiro. Na conferência o Brasil apresentou friamente um relatório, afirmando que estava tudo controlado, que não havia problema algum, que o país não admitia nenhuma influência exótica que viesse a alterar a política nacional e que a soberania nacional era absoluta na questão dos recursos naturais (ALCEO MAGNANINI, in URBAN, 1998, p. 267).

Quando questionados pela entrevistadora se era verdadeira a história que na busca da instalação de novas empresas, o governo dava as boas vindas à poluição, Paulo Nogueira – Neto (Urban1998, p. 263) afirmou que “ Não. Aquilo foi um anúncio que o governo de Goiás, daquele período, publicou em jornais de grande circulação, mostrando chaminés soltando fumaça e dizendo; “tragam para Goiás a poluição”. Logo, o referido governo retirou o anúncio.”

Resposta na mesma linha também foi dada por Alceo Magnanini, “ houve um Senador que deu uma entrevista afirmando que a poluição representava desenvolvimento, mas a consequência desta situação negativa foi positiva para a conservação da natureza no Brasil, porque logo depois foi criada a SEMA (URBAN, p. 268).

Estas respostas são contestadas por Viola (1987, p. 85) em seu artigo sobre o desenvolvimento econômico e a Crise Ecológica no Brasil.

A ideologia do crescimento acelerado e predatório chegou ao paroxismo durante a presidência de Médici, quando o governo brasileiro fazia anúncios nos jornais e revistas do primeiro mundo, convidando indústrias poluidoras a transferir-se para o Brasil, onde não teriam gasto em equipamento antipolvente.

Considerando esses diferentes posicionamentos, podemos encontrar diversas citações no Relatório da Delegação brasileira ressaltando a liderança exercida pelo Brasil na defesa da não limitação do crescimento e da abertura de novas oportunidades no mercado internacional. Como essa posição foi a vencedora, ela está consolidada no relatório de Founex, que considera as vantagens que a nova agenda ambiental poderia trazer aos países em desenvolvimento.

Em algumas áreas, questões ambientais abrem novas possibilidades para países em desenvolvimento. *As mudanças estruturais na produção e no comércio, e a realocação geográfica de empresas produtivas como consequência de considerações ambientais*, devem fornecer novas oportunidades para suprir algumas das necessidades de desenvolvimento dos países em desenvolvimento [...] Em alguns casos, os países em desenvolvimento poderão ter a possibilidade de aumentar a entrada de capital estrangeiro e de criar novas indústrias (LAGO, 2006, p.40, Grifo nosso).

A escalada da degradação ambiental gerou resistência e começaram a surgir no Brasil grupos que passaram a questionar a posição da sociedade perante o mundo e o consumo, com suas implicações para o meio ambiente e assim dar conotações mais políticas à questão ambiental. Este movimento tem origem em 1971 em Porto Alegre com a fundação da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan) considerada a primeira associação ecológica da América Latina (DIEGUES, 1996; VIOLA, 1987). Para Viola e Freire (1992, p. 90) “ a iniciativa de Lutzenberger representa, sem sombra de dúvida, o ponto de partida da política ambiental brasileira”.

Como a FBCN em 1958, a Agapan também foi formada por pesquisadores das ciências naturais com interesse profissional nas questões ambientais e muitos deles com contato prévio com associações conservacionistas. Inicialmente a Agapan se engajou na constituição da burocracia ambiental, influenciando na formulação da legislação e na implementação de políticas públicas ambientais mais focalizadas no nível Estadual. Para a divulgação de suas propostas a AGAPAN se utilizava principalmente de estratégias de mobilização, especialmente campanhas de difusão de informação, palestras e formas simbólicas de manifestação (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007).

A AGAPAN se notabilizou pelo combate ao uso indiscriminado de inseticidas, fungicidas e herbicidas, atuação que resultou em uma ampla reforma na legislação do Estado do RGS sobre agrotóxicos. José Lutzsenberger, sua principal liderança, foi sempre um ferrenho crítico aos riscos da energia nuclear (VIOLA, 1987) .

Com a Agapan e a figura emblemática de seu fundador, surgiu no Brasil a proposta de um ambientalismo combativo e denunciador. Neste ambiente, em 1976 Lutzenberger representando dez organizações ecologistas lançou o Manifesto ecológico Brasileiro: O Fim do Futuro, denunciando a degradação ambiental, a instalação das usinas nucleares e o militarismo. Na esteira do movimento da Agapan, outros grupos começaram a se destacar no cenário nacional: a Associação Catarinense de Preservação da Natureza - ACAPRENA, a Associação Paulista de Proteção à Natureza – APPN, o Movimento Arte e Pensamento Ecológico (Mape) e o Movimento de Resistência Ecológica – MORE. Essas entidades surgem, a princípio, sem vinculação com partidos políticos ou grupos de esquerda, o que pode ter sido uma estratégia para não afrontar o governo do general Médici que naquele momento costumava reprimir os movimentos sociais de protesto (DIEGUES, 1996).

O Movimento Arte e Pensamento Ecológico (Mape) surgiu em São Paulo, em 1973. O movimento liderado por Miguel Abellá foi pioneiro em uma nova forma de protesto através da prática de uma “educação ambiental não-verbal”. Abellá ficou conhecido por fazer manifestos solitários e silenciosos na cidade de São Paulo, saindo às ruas com uma máscara de proteção de gás e carregando cartazes contra a poluição (URBAN, 2001; BARCHI, 2006).

Esse movimento repercutiu e ganhou visibilidade com a adesão de artistas como Juarez Machado, Aldemir Martins, Caulos e Luiz Retamozzo já reconhecidos nacionalmente que instalados em andaimes chamavam a atenção para as questões ambientais. De acordo com Urban (2001, p.49) o movimento reunia artistas plásticos em “cruzadas ecológicas” pelo Brasil. Eram alegres e irreverentes caravanas que montavam, nas cidades visitadas, exposições de arte seguidas de palestras e debates”.

Ao trazer artistas, escritores e jornalistas para o debate ambiental, até então dominado por cientistas e políticos, o Mape se apropriou de “estratégias expressivas e simbólicas dos novos movimentos sociais europeus e recorreu especialmente à linguagem artística como forma de expressão, organizando vernissages, happenings literários e atos lúdicos” (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007, p. 155). O perfil de seus membros, sem expertise técnica na área, fez com que o Mape se mantivesse distante dos cargos públicos ambientais e se voltasse mais intensamente para a sociedade civil, inclusive para a mobilização em prol da redemocratização.

O ano de 1974 foi marcado pelo início do processo de abertura política, o que melhorou sensivelmente as condições de formação de organizações da sociedade civil. Para Viola e Leis (1998) o ano de 1974 é considerado como o marco inicial do movimento ecológico no Brasil.

Em 1976, em torno de um movimento de protestos contra a construção de um aeroporto na Região da Caucaia do Alto, na região sudoeste da Grande São Paulo, nasceu a Associação Paulista de Proteção Natural (APPN). Um grupo de profissionais liberais e pequenos empresários, mobilizou os moradores da área potencialmente afetada, incluindo a área da Universidade de São Paulo, que na luta para evitar a obra buscaram apoios políticos dentro dos quadros do MDB. Essa aproximação acabou criando vínculos entre o ativismo ambientalista e os protestos políticos contra o governo autoritário. Assim, o protesto local contra a construção de um aeroporto se transformou em crítica ao modelo brasileiro de desenvolvimento,

ampliando seu escopo inicial e ganhando uma nacionalização não-intencional, sendo encampado pelo movimento pela redemocratização (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007).

O Movimento de Resistência Ecológica – More, foi Fundado em 1980 por velejadores da cidade de Niterói (RJ) que treinavam na região da Baía da Guanabara e a consideravam um espaço degradado e por falta de um órgão ambiental capacitado, e também por falta de movimentos ambientalistas ativos não encontrava resistência no Estado. O movimento focou sua luta inicial contra a poluição e as fábricas de sardinhas apontadas como o principal agente poluidor da baía. O MORE que chegou a contar com 5.000 afiliados não buscou o debate das questões nacionais mais abrangentes que caracterizava as outras grandes associações, buscou focar suas pautas nas questões locais da cidade de Niterói. Nessa linha de atuação conseguiu levar os problemas ecológicos para as pautas dos jornais regionais. Como resultado dessa visibilidade, conseguiu fazer articulações políticas e influenciar na aprovação de leis e projetos importantes na área ambiental, aproximação que acabou resultando na participação do MORE nas reuniões de organização do Partido Verde no Rio de Janeiro (ALMEIDA; GUSMÃO, 2015).

Somente ao final dos anos 1970 é que o movimento ecológico conseguiu caminhar na direção da realização de campanhas que tivessem impactos nacionais. Uma pequena rede ambientalista surgiu sob a forma de campanhas conjuntas em torno de temas com possibilidade de engate no debate público mais amplo. (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007).

Esse foi o caso da Campanha em Defesa da Amazônia, no final de 1978, em oposição aos planos do governo federal de realizar contratos de exploração da Floresta Amazônica com empresas internacionais. Liderada pela APPN, e vinculando também à Agapan e ao Mape, a campanha ganhou o apoio do MDB e se transformou em Movimento em Defesa da Amazônia, abrangendo dezoito estados e o Distrito Federal.

A outra grande coalizão no mesmo estilo foi a Campanha contra a Utilização de Energia Nuclear, pouco mais tarde, em 1980, nas quais se engajaram as mesmas associações da campanha anterior, adensadas agora de associações ambientalistas menores recém-surgidas — como a Oikos (1982) e o Grupo Seiva de Ecologia (1980). O assunto atraiu um espectro maior de aliados dentre os membros do movimento pela redemocratização: movimento estudantil, movimentos sociais

populares, movimentos culturais, cientistas, políticos, artistas e religiosos.

A terceira campanha de articulação do movimento foi o Adeus Sete Quedas, em 1982, contra a hidrelétrica de Itaipu. Liderada pelo Mape, a mobilização incluiu a Agapan, a APPN e outras associações menores, como a Seiva de Ecologia, e o Coletivo Verde (1985), formado por ex-exilados políticos (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007).

Nos anos 1983 e 1984 o Brasil voltou a conviver com as grandes mobilizações sociais pela aprovação de eleições diretas já no ano de 1985. Esse movimento mexeu com a sociedade que estava tomando de volta um espaço que havia perdido há vinte anos. Nesse ambiente é que foram realizadas as primeiras reuniões e escolhidas às entidades que passaram a compor o Conselho Nacional do Meio Ambiente- Conama. O perfil das entidades escolhidas para o Conselho era preservacionista, seguindo as tendências das entidades mais tradicionais como a FBCN e do próprio Secretário do Meio Ambiente, Paulo Nogueira-Neto que tinha esse viés.

5.2.3. Marco Regulatório e Instituições

No início dos anos 1960 a questão ambiental ainda estava restrita a uma pequena parcela da população brasileira. Os debates e a busca de influências na legislação giravam em torno de técnicos normalmente envolvidos profissionalmente com a questão e cidadãos que viajavam para o exterior e tomavam conhecimento do nível dos debates que estavam ocorrendo no mundo.

No âmbito internacional o comprometimento das agências de desenvolvimento, como a ONU, UNESCO e FAO, com a conservação ambiental já era uma realidade. O efeito causado pela publicação do livro de Rachel Carson, *Primavera Silenciosa* em 1962 colocou a questão ambiental entre os principais assuntos tratados pela imprensa americana. O livro de Carson foi um dos primeiros a abordar e publicizar as consequências dos efeitos devastadores do uso dos “pesticidas químicos”, ou seja, uma situação problemática. Em julho de 1962, o *New York Times* publicou “A primavera Silenciosa se transformou em um verão ruidoso” (CARSON, 1962, p. 11). A questão ambiental se tornava assim, um problema público (CEFAÏ, 2017), e o livro de Carson se tornou um dispositivo que Chateauraynaud (2017) classifica como lançadores de alertas.

Em março de 1964 o Brasil estava vivenciando o início de mais um período ditatorial, com supressão dos direitos civis e centralização do poder. O Regime de governo controlava e restringia as ações coletivas. Este período do Governo Militar foi um período também associado ao desenvolvimentismo. Durante o ciclo militar foram estruturados pelo menos quatro grandes programas de governo; o PNGE no Governo Castello Branco, o PED no Governo Costa e Silva, o PND no Governo Médici e o II PND no Governo Geisel. Nestes programas a questão do meio ambiente não é tratada, ou se tratada como no II PND os recursos naturais são vistos somente como recursos para o desenvolvimento. Assim é possível encontrar diversas evidências de que a prioridade destes programas era o uso dos recursos naturais para alavancar o processo de desenvolvimento prioridade em todos os governos militares.

Mesmo não aparecendo em seus programas de governo uma preocupação com a conservação, o governo militar alterou o panorama das áreas protegidas no Brasil. No primeiro governo do Marechal Castelo Branco não foi criada nenhuma nova unidade. O Governo Costa e Silva criou 10 unidades, Médici 5 e Figueiredo 51, abrangendo uma área de 13.419.467 hectares.

O governo militar teve uma atuação relevante na constituição do marco regulamentar. Em setembro de 1965, o Decreto-Lei 4.771 alterou o Código Florestal de 1934. As alterações no Código estavam sendo debatidas por um grupo de especialistas desde 1961, formado ainda durante o Governo Jânio Quadros, que mesmo com as trocas de governo continuou trabalhando. Entre as principais mudanças está a transformação das florestas protetoras do Código de 1934 em um tipo de área protegida e a criação das categorias de manejo em Unidades de Conservação. O Decreto estabeleceu critérios para as UCs de uso indireto, que não permitem o uso de recursos naturais, e UCs de uso direto que poderiam permitir o uso destes recursos. O Código de 1934 melhorou muito a questão da proteção dos animais quando “definiu a floresta como o conjunto de seres vivos e não só as árvores, como se costuma dizer” (URBAN, 1998, p. 230; WALLAUER, 2003; DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006; FRANCO; OLIVEIRA, 2010).

Das discussões do Código Florestal de 1965, surgiu a proposta de alterações na lei de Proteção a Fauna. Em janeiro de 1967, foi instituída a Lei 5.197 que proibiu a caça como atividade comercial e criou as Reservas Biológicas, uma nova categoria de Unidade de conservação de uso indireto e também uma nova

categoria de uso direto, os Parques de Caça Federal (WALLAUER, 2003). Outra medida importante da Lei de Proteção a Fauna, foi a confirmação do que já constava no Decreto 24.645 de 1934 mantendo o animal selvagem como propriedade do Estado. Essa regra alterou uma prática existente que era a alegação que os animais eram mortos porque invadiam as propriedades particulares (URBAN, 1998).

Em abril de 1967 teve início o governo do Marechal Costa e Silva, No PED projetado pelo segundo Governo Militar não existe nenhuma proposta de conservação dos recursos naturais. Pelo contrário, os recursos naturais foram organizados de acordo com a sua possibilidade de contribuição para o desenvolvimento do País. Assim, no capítulo que fala sobre energia, a questão do carvão produzido em Santa Catarina ganha um destaque apontando para a necessidade da “implantação de um sistema de aproveitamento dos rejeitos carboníferos com vistas a obtenção de enxofre e outros subprodutos”(p. 64) ; no desenvolvimento da agricultura a questão florestal também é enquadrada com parte integrante do processo da política agrícola, “ a política florestal e de recursos naturais renováveis deverá ligar-se diretamente com a política agrícola a fim de que, além de regularizar o clima e proteger o solo, colabore no aumento da produção e da produtividade dos produtos agropecuários”(BRASIL, PED, 1971, p. 81)

Nas propostas de integração nacional entre diversos encaminhamentos para a Amazônia e o Nordeste o destaque é para a importância da identificação de recursos naturais nestes territórios. Na Amazônia a SUDAM tem a incumbência de realizar um programa de pesquisa “visando a identificação de recursos naturais na região, notadamente os de origem mineral, para orientação sobre os futuros rumos do desenvolvimento” (p. 139) e no Nordeste a SUDENE deve “priorizar estudos sobre os recursos de água e solo, sobretudo visando o aproveitamento para o desenvolvimento agropecuário da área e sobre os recursos minerais importantes para atender a demanda crescente desses produtos” (BRASIL, PED, 1971, p. 142) .

Em 1967 foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF. Com a criação do IBDF foram extintos o Conselho Recursos Naturais Renováveis, o Conselho Florestal, o Instituto Nacional do Mate e o Instituto Nacional do Pinho. O IBDF foi criada como uma autarquia integrante da administração do Ministério da Agricultura (WALLAUER, 2003).

O IBDF foi criado para formular, orientar, coordenar e executar as políticas de conservação dos recursos naturais renováveis e a política florestal. O IBDF não

conseguiu atender as premissas de sua criação. “As pretensões do decreto de criação do IBDF não encontraram eco na realidade. A falta de recursos materiais e humanos e a difícil integração entre funcionários de diferentes órgãos emperravam a máquina administrativa” (URBAN, 1998, p. 106).

Para Alceo Magnanini “ a criação do IBDF foi apenas a superposição de uma estrutura capenga, sob intervenção federal, acusada de corrupção, que era o Instituto Nacional do Pinho, sobre a estrutura muito maior do Serviço Florestal, do Conselho Florestal Federal e de outros órgãos” (URBAN, 1998, p. 253).

De acordo com Urban (1998, p. 105) a criação do IBDF “foi uma alquimia autoritária, bem ao estilo da época”. Alceo Magnanini (p. 249) concorda, pois a decisão “foi um ato direto do Presidente Castelo Branco”. Para Maria Tereza Jorge Pádua, “ O IBDF foi criado para fazer face aos incentivos fiscais. Um ano antes, em 1966, o governo abriu os incentivos fiscais para o reflorestamento e o IBDF foi criado para atender este negócio. Portanto, um sistema corrupto organizado para ser corrupto mesmo (URBAN, 1988, p. 254)

Estes incentivos Fiscais foram criados pelo Código Florestal de 1965, que passou a permitir a dedução do Imposto de Renda de valores utilizados em reflorestamento. Com essa possibilidade surgiram empresas de reflorestamento em todo o Brasil, e o Departamento de Recursos Naturais não estava dando conta de despachar o enorme volume de pedidos. De acordo com Paulo Nogueira-Neto in URBAN (1998), essa política de isenção fiscal teve seus problemas, mas também trouxe grandes benefícios para o Brasil,

as fábricas brasileiras de celulose usaram os recursos corretamente e criaram grandes parques de produção de pinos, eucaliptos, etc. E, por outro lado, se o Brasil produz maçã hoje, é porque – por uma interpretação bastante curiosa, porque maçã não é uma árvore florestal – O IBDF permitiu que as macieiras fossem usadas para reflorestamento. O Ceará fez a mesma coisa com o caju e deu certo [...] (PAULO NOGUEIRA-NETO, in URBAN 1998, p. 256).

Na estrutura do Departamento de Pesquisa e Conservação da Natureza, foi criada uma Divisão que tinha a atribuição de cuidar dos parques nacionais e reservas biológicas e outra encarregada de proteger a fauna e a flora de uma maneira geral. Na data de sua criação o Departamento tinha somente dois funcionários, o Presidente e sua secretária, dotação que só foi melhorando à medida em que o movimento ambientalista cresceu e ganhou dimensão política. Mesmo com a pequena estrutura, essa divisão foi responsável pela coordenação dos

esforços dos conservacionistas para a criação de novas áreas protegidas. Esse trabalho entre 1971 e 1989, teve como resultado a criação pelo IBDF de vinte novos parques nacionais totalizando uma área de 8,5 milhões de hectares, um número quase sete vezes maior que o total das áreas protegidas existentes até então (URBAN, 1998, WALLAUER, 2003).

Em outubro de 1969 o General Médici assumiu o governo. O seu plano de Governo o PND foi o programa que conduziu a economia brasileira ao chamado “milagre econômico”. Já no delineamento das estratégias de desenvolvimento o programa ressalta o potencial de crescimento possível através da expansão da fronteira agrícola viável graças a nossa dimensão continental (BRASIL, PND, 1971).

Com a execução do PND o Brasil experimentou o auge do desenvolvimentismo. No PND não existia nenhuma menção à questão de preservação dos recursos naturais. Neste período o Brasil começou a construir as grandes obras de infraestrutura como a Ponte Rio-Niterói, a Rodovia Transamazônica e a Usina Hidrelétrica de Itaipú. Essa política ao tempo que representou crescimento econômico muito rápido, gerou graves impactos sobre a natureza, com consequências desastrosas para o meio ambiente, com a destruição em massa de recursos naturais.

Neste ambiente ainda hostil para as iniciativas da sociedade civil, alguns segmentos da opinião pública nacional começam a organizar uma reação. Com esse movimento começam a surgir um pequeno número de associações que realizavam campanhas de denuncia e conscientização pública de âmbito local, movimentos que obtiveram mínima repercussão na opinião pública (DIEGUES, 1996; VIOLA, 1987).

Em 1972 foi realizada a Convenção das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo. O governo Médici não tinha projetos para essa área, mas mesmo assim o governo brasileiro enviou uma equipe para representar o País na Conferência de Estocolmo. A delegação brasileira foi chefiada pelo Ministro do Interior, General Costa Cavalcante e pelo Secretário Geral Henrique Brandão Cavalcante.

Para Lago (2006) um dos resultados mais importantes da Conferência de Estocolmo para o Brasil foi a deliberação da necessidade da criação de órgãos nacionais voltados para à gestão do meio ambiente. Como o chefe da delegação brasileira tinha sido o Ministro do Interior, ele mesmo se encarregou dos tramites burocráticos para que já em outubro de 1973 fosse criada a Secretaria Especial do

Meio Ambiente – SEMA, a primeira instituição a tratar da temática ambiental no Brasil.

A nova secretaria ficou vinculada ao Ministério do Interior. Assim, mesmo com as críticas e divergências a Conferência foi de extrema importância para o Brasil. “Toda a organização da rede de ação ambiental existente na Federação Brasileira, começou como resultado da Conferência de Estocolmo, em 1972” (NOGUEIRA-NETO, 2009, p. 37).

A SEMA foi criada através do Decreto 73.030 de 30 de outubro de 1973, com o objetivo de zelar pela conservação do meio ambiente, e o uso racional dos recursos naturais. Para Moura (2016, p. 15) com a criação da SEMA o “ País passou a ter uma instituição específica para tratar das questões ambientais, [...] com uma assinatura institucional e endereço determinado para as políticas ambientais” Como a sua criação foi praticamente no último ano de governo do Presidente Médici, ficou encarregada de priorizar estudos e ações voltadas para a poluição hídrica, mas acabou concentrando sua agenda no problema do controle da poluição industrial e urbana (MOURA, 2016, p.15).

O Brasil em 1973 estava no processo de execução do PND, programa que tinha a necessidade de grandes investimentos externos. Para Viola (1987, p. 85) a criação pelo Presidente Médici da Secretaria Especial de Meio Ambiente, “ tinha como único objetivo cumprir exigências de alguns organismos internacionais, que exigiam a existência formal deste tipo de órgão junto com relatórios de impacto ambiental, para a aprovação de empréstimos destinados a grandes obras públicas. Drummond e Platiau (2006) e Araujo (2015) também entendem que a criação da Secretaria só aconteceu naquele momento em virtude dos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência de Estocolmo.

Para implantar a SEMA em novembro de 1973 foi escolhido Paulo Nogueira-Neto (PNN), um reconhecido defensor da causa ambiental que permaneceu à frente da Secretaria por doze anos, transformando com sua dedicação “uma agência marginal do Ministério do Interior” (VIOLA, 1987, p. 83) em um órgão respeitado na estrutura normativa ambiental do País (URBAN, 2001).

O Presidente Geisel tomou posse em 15 de março de 1974 e as alterações nos planos de governo levaram a divulgação do II PND. No plano gestado já após a Conferência de Estocolmo e com o movimento ambientalista mais atuante, o tema ambiental foi incluído, mas ainda como uma consequência ou como matéria prima

para o crescimento econômico. No capítulo que trata do Desenvolvimento Urbano, Controle da Poluição e Preservação do meio Ambiente, a preservação é enfocada,

o desenvolvimento multiforme e rápido que se verifica em todos os quadrantes do território nacional, com a realização de grandes projetos e a aplicação de novas tecnologias, tanto em áreas urbanas como rurais, suscita o tema geral da preservação dos recursos naturais do País (BRASIL, PND, 1974, p. 85).

Essa preocupação é interpretada já na primeira consideração do capítulo que trata da poluição industrial e preservação do meio ambiente, sendo ilustrativa do pensamento que conduzia a política Nacional, posição que já havia sido defendida na Conferência de Estocolmo. “Não é válida qualquer colocação que limite o acesso dos países subdesenvolvidos ao estágio de sociedade industrializada, sob pretexto de conter o avanço da poluição mundialmente” (p. 92). Na sequência era feita a defesa dessa perspectiva salientando que esse ônus deve recair sobre as nações industrializadas que foram responsáveis pelo atual estágio de poluição no mundo (BRASIL, PND, 1974).

Depois são elencados os problemas e a necessidade do combate à poluição no País. Nesse período os problemas causados pela poluição industrial já eram de conhecimento do governo e de parte da sociedade. No início dos anos 70 Cubatão era um dos principais polos de desenvolvimento nacional, abrigando indústrias petroquímicas, farmacêuticas, de gás natural e fertilizantes. O município abrigava mais de cem fábricas sendo quase metade delas de propriedade do Estado. De acordo com Dean (1996, p. 339) “os generais eram extremamente zelosos desse imenso investimento de capital e da capacidade técnica brasileira, [...] se preocupavam com o fato de que poderia ser atacado por seus adversários guerrilheiros e por isso seu prefeito era nomeado por Brasília.”

Este problema é tratado de forma bem específica desde setembro de 1974 no texto do II PND, com o título de Controle da Poluição Industrial. Priorizando este problema o governo considera como estratégico concentrar ações para tratar da excessiva concentração industrial em determinadas áreas metropolitanas, problema que necessita de um zoneamento mais apropriado, assim como a proliferação de automóveis nos mesmos aglomerados urbanos que causam manchas agudas de poluição, principalmente nas regiões de São Paulo e Rio de Janeiro. Neste propósito também o governo deixa claro a sua visão sobre essa questão,

Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que a poluição da pobreza - ou seja; a carência dos requisitos básicos de saneamento e controle biológico indispensáveis à saúde das populações de baixa renda – ainda constitui prioridade imperiosa. É preciso realizar, até o fim da década, avanço substancial nesse sentido, principalmente provendo água e esgotos às populações e eliminando as endemias da pobreza: esquistossomose, malária, mal de Chagas, etc (BRASIL, PND, 1974, p. 92).

Neste espectro o governo também já detinha informações sobre problemas à saúde da população da região de Cubatão. Em 1974 o secretário de saúde municipal emitiu um relatório que demonstrava que a poluição do ar já era um problema de saúde pública. O volume da população acometido por doenças respiratórias e os defeitos de nascença congênitos estavam se tornando extraordinariamente comuns (DEAN, 1996).

No programa de Governo, o compromisso com a defesa do patrimônio natural é reforçado, “o País precisa defender, sistemática e pragmaticamente, esse patrimônio de recursos naturais, cuja preservação faz parte do desenvolvimento, como também o faz a proteção ao patrimônio cultural representado pelas cidades históricas” (p.92). Ainda no mesmo capítulo é ressaltado que o Brasil tem uma flexibilidade muito maior do que a maioria dos países desenvolvidos para a preservação do equilíbrio ecológico. Essa vantagem é decorrência do País ainda dispor de grandes áreas ainda não poluídas. O texto sugere ainda que são necessárias medidas preventivas para evitar “ a ação predatória contra a natureza, em certas atividades de baixa produtividade“ (BRASIL, PND, 1974, p. 92).

O projeto realça também a importância do país “ defender sistemática e pragmaticamente, esse patrimônio de recursos naturais, cuja preservação faz parte do desenvolvimento” (p. 92) e condiciona essa possibilidade a necessidade “ da montagem de uma política eficaz, sob orientação federal, que englobe a legislação básica, a institucionalização da ação do governo e a criação de mecanismos de controle e fiscalização capazes de assegurar razoável implementação da orientação estabelecida” (BRASIL, PND, 1974, p. 93.).

Alguns relatos históricos demonstram que estas premissas nem sempre foram consideradas na prática. Para atender uma demanda do Presidente Geisel uma norma importante para o controle da poluição industrial foi elaborada e publicada em menos de 24 horas. De acordo com o relato de Paulo-Nogueira Neto, a Prefeitura de Contagem em MG após reiteradas intimações sobre problemas com

a poluição, cassou o alvará de funcionamento da Cia. de Cimento Itaú, pertencente ao Grupo Votorantim. A notícia do fechamento da fábrica de cimento foi manchete em todos os grandes jornais do país.

No dia 13 de agosto de 1975, após o jantar recebi um recado de que o Ministro Rangel Reis desejava falar comigo urgentemente. Levei um susto. O que teria acontecido? Teria feito algo errado? Telefonei para o ministro . Ele me disse que o Presidente da República queria uma legislação urgente para resolver o caso da Fábrica de Cimento Itaú. Até amanhã, às 9 hs, o ministro precisa ter o projeto pronto. Pediu-me para estar no Ministério às 8:15. Disse-lhe que às 8 hs estaria lá.

Às 8:10 o ministro me recebeu e mostrou-me uma minuta do Decreto-Lei. Reserva ao presidente a decisão sobre a suspensão das operações industriais importantes para o desenvolvimento e segurança nacional. Por outro lado, proíbe as atividades poluidoras.

Em 14 de agosto de 1975, foi sancionado O Decreto-Lei 1413 que dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais e em outubro de 1975 o Decreto 76.389 regulamentou as medidas de prevenção tratadas no Decreto-Lei 1.413.

Art. 1º As indústrias instaladas ou a se instalarem em território nacional são obrigadas a promover as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente.

Art. 2º Compete exclusivamente ao Poder Executivo Federal, nos casos de inobservância do disposto no artigo 1º deste Decreto-lei, determinar ou cancelar a suspensão do funcionamento de estabelecimento industrial cuja atividade seja considerada de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional (JURAS; GANEM, 2019, p.148).

Na linha de combate a poluição, em julho de 1975 foi promulgada a Lei 6.225, que “dispõe sobre discriminação , pelo Ministério da Agricultura, de regiões para execução obrigatória de planos de proteção ao solo e de combate à erosão[...]” (MOURA, 2016, p. 24) . A preocupação com a proteção do solo estava explícita no II PND no capítulo da Política do Uso da Terra para fins agropecuários. O Governo previa um zoneamento das terras e considerava “ relevante, o aspecto referente a conservação do solo”. Este tema voltou a ser abordado no capítulo referente a preservação do meio ambiente. O II PND previa a Política de defesa e proteção a saúde humana, e aponta que “nesse quadro, terão particular significação as políticas de .uso do solo, urbano e rural, dentro de zoneamento racional, e de reflorestamento, a serviço dos objetivos de desenvolvimento e defesa do meio-ambiente” . Podemos encontrar nessa lei a preocupação com o uso funcional da terra para as atividades

agropecuárias, e também com a saúde humana, e o meio ambiente.

Em outubro de 1977 o Presidente Geisel assinou a Lei 6.453, que trata da “responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares” (MOURA,2016, p.24). Os militares incentivavam o desenvolvimento do Programa de Energia Nuclear. A Energia Nuclear fazia parte dos objetivos do PND e dentro das perspectivas de expansão científica e tecnológica era previsto “o domínio das técnicas de desenvolvimento e atualização de reatores, bem como de combustíveis e materiais nucleares” (BRASIL, PND, 1974, p. 57).

Este tema também já era motivo de debates e críticas dos ambientalistas, vindas principalmente de Lutzenberger, que desde 1971 fazia duras críticas ao Programa Nuclear brasileiro. Como a questão da energia nuclear estava no programa de Governo, a norma busca definir as responsabilidades da operação, “será exclusiva do operador da instalação nuclear, nos termos desta Lei, independentemente da existência de culpa, a responsabilidade civil pela reparação de dano nuclear causado por acidente nuclear”

Em 1979, tomou posse o General Figueiredo, que continuou trabalhando com as propostas do II PND. No governo Figueiredo o país ampliou muito a quantidade e a abrangência territorial das áreas protegidas. Para Maria Tereza Jorge Pádua que esteve à frente da diretoria dos Parques Nacionais do IBDF em toda a década de 1970, os militares entenderam a questão da conservação, “a criação de áreas protegidas caiu muito bem na estratégia militar: defender uma área, cercar uma área contra os inimigos, é um raciocínio militar” (URBAN, 1998, p. 148)

De meados dos anos 70 até o começo dos anos 80, o Brasil viveu a “década de ouro” para a criação de Unidades de Conservação.

Durante o governo Geisel embora não fosse criado nenhum parque nacional foram liberados recursos para montar a equipe que desenvolveu os planos de criação das Unidades de Conservação”. Depois, durante o governo Figueiredo, compramos dois milhões de hectares de terra em parque nacionais e reservas biológicas. Dois milhões! Não existe nada parecido com isso no Brasil. Isso foi possível porque já estava tudo preparado e, além disso, tivemos autorização para usar os recursos do Fundo de reposição Florestal para comprar terras (PÁDUA, in URBAN, 1998, p. 150).

Foi neste período também que o Brasil elaborou a primeira proposta de criação sistemática de áreas protegidas. O trabalho foi desenvolvido por Maria Tereza Jorge Pádua representante do IBDF e por Gary Wetterberg consultor da FAO.

Os dois tinham um viés conservacionista e fizeram uso do melhor conhecimento científico disponível e elaboraram um trabalho que chamou a atenção “pela coerência e solidez científica” (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010).

Fundamentado nessas discussões acadêmicas “de ponta”, o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, concebido pelo IBDF, foi lançado em duas fases: a primeira em 1979 e a segunda em 1982. O Plano resultou em um expressivo aumento do número de Unidades de Conservação, uma maior interiorização territorial e o crescimento do tamanho médias das áreas protegidas no país (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010).

Para Maria Tereza Jorge Pádua, mesmo com estudos científicos mais estruturados, com planos, análises e definições de prioridades, a criação de Unidades de Conservação é um processo onde a decisão é política. Acho que o Paulo¹² e eu tivemos muita sorte, porque tivemos poder político na ditadura. Por razões distintas, mas tivemos. Como é que os parques foram criados? O presidente Figueiredo me recebeu muitas vezes. Claro, a primeira vez foi mais difícil, foi preciso abrir caminho. A Reserva Biológica de Trombetas não sairia se não fosse o almirante Belart, se não fosse a ajuda do Ibsen (in URBAN, 1998, p. 279).

Além do conhecimento científico aplicado, o relativo sucesso desses planos pode ser atribuído à capacidade de seus proponentes de associar astutamente a conservação aos discursos de desenvolvimento e progresso vigentes na época. Os argumentos fundamentados em teorias científicas e a adoção das diretrizes e da linguagem relacionadas com o “moderno conceito de desenvolvimento” (FORESTA, 1991) fizeram com que os planos do governo militar acabassem por incorporar a “conservação do patrimônio natural” como “objetivo nacional” (BARRETTO FILHO, 2004, p. 60).

Neste processo, um dos personagens de grande destaque foi Paulo Nogueira-Neto que foi escolhido ainda em 1973 como o responsável para implementar a SEMA. PNN fazia a gestão e articulação entre os poderes na defesa das questões ambientais. Isso é possível de encontrar em diversas passagens de suas memórias. Uma destas, conta a história da aprovação da Lei 6.902 de 1981, que criou duas novas categorias de manejo de Unidades de Conservação, que ficaram sob a administração da SEMA: as Estações ecológicas e as áreas de Proteção Ambiental (WALLAUER, 2003). O trabalho de articulação para aprovação da legislação ambiental foi feito pelo próprio secretário,

¹² Paulo Nogueira-Neto, primeiro Secretário Nacional do Meio Ambiente.

Estive, no início da noite, com o vice-líder do Partido do Governo (PDS), deputado Bonifácio José Andrada, meu primo. [...] Expliquei a ele os problemas relativos às Estações Ecológicas, pois será votado brevemente o Projeto de Lei que as regulamenta [...] Na saída do Congresso, encontrei-me com o presidente do Senado, Jarbas Passarinho, a quem contei o que tinha ido fazer lá. O projeto de Lei foi aprovado por Consenso. Nosso trabalho de esclarecimentos, produziu bons frutos. Foi uma grande vitória da ecologia (NOGUEIRA-NETO, 2010, p 225).

Fruto desse trabalho entre 1974 e 1986 foram criadas 38 estações ecológicas e treze áreas de proteção ambiental, totalizando mais de três milhões de hectares em diferentes ecossistemas brasileiros (URBAN, 2001; DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006).

No período em que estive à frente da Secretaria, Paulo Nogueira –Neto teve atuação destacada para a estruturação da política ambiental Brasileira (URBAN, 2001). A promulgação da Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981 instituindo a Política Nacional do Meio Ambiente, “ estabeleceu os princípios, as diretrizes, os instrumentos e atribuições para os diversos entes da Federação que atuam na política ambiental nacional” (MOURA, 2015, p.16).

Em 1981, dois anos depois da anistia, num período em que o país estava começando a colocar um pé fora da ditadura militar e já havia um clima de distensão política o Paulo Nogueira-Neto que acompanhava a questão ambiental, viu a oportunidade de criar um sistema que organizasse toda a questão das normas ambientais no Brasil. PNN relatou muitas vezes que não havia no governo um entendimento claro da questão ambiental que não entendia as implicações políticas de uma agenda do meio ambiente a apresentou a proposta da PNMA. O projeto foi levado ao congresso e aprovado por unanimidade. Nessa época não havia um clima de resistência no congresso e no governo contra a agenda ambiental (E3, 2018).

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia a vida, visando assegurar no país, condições ao desenvolvimento sócio econômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana (ARAUJO, 2015, p. 61).

A Lei institui um modelo a partir do qual os diferentes níveis de governo, Federal, Estadual, Municipal, deveriam trabalhar de forma integrada na proteção e melhoria da qualidade ambiental, passando assim, a funcionar sob a forma de um Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama. “O Sisnama representa a articulação de toda a rede de órgãos ambientais existentes em todas as esferas da administração pública” (MOURA, 2015, p.30).

O Sisnama é composto por todos os órgãos federais, estaduais e municipais que atuam no setor, com papel de destaque para o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, que não apenas assessora as políticas governamentais para o meio ambiente, mas também é contemplado com poder normativo em relação a critérios e padrões relativos ao controle e a manutenção da qualidade do meio ambiente (ARAUJO, 2015, p. 42).

A composição do Conama, originalmente presente na Lei no 6.938/1981, foi regulamentada pelo Decreto no 99.274/1990. De acordo com as vivências do entrevistado E3, “no papel o Conama foi criado em 1981, mas sua primeira reunião aconteceu somente em 1984, ele demorou três anos para ser instalado.” O Conama teve seu início no mesmo ambiente político das diretas já. Nestes momentos o governo Figueiredo estava muito mais preocupado com as manifestações nacionais pelas diretas do que com as questões ambientais (E3, 2018).

O Conama é um órgão colegiado com pouco mais de uma centena de membros, representantes dos diferentes ministérios, dos órgãos ambientais estaduais e municipais, da sociedade civil e do setor produtivo. O Conama tem respondido por uma extensa produção normativa, que complementa as leis ambientais de aplicação nacional e orienta as normas estaduais e municipais (MOURA, 2015, p. 43).

O Conama é um elemento chave na estrutura de governança ambiental brasileira. É um órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo, responsável por assessorar o governo e os órgãos ambientais na elaboração de políticas e acompanhamento das diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente. É responsável também por “estabelecer, no âmbito de suas competências, normas e padrões ambientais em nível nacional” (MOURA; FONSECA, 2016, p.59).

Assim, suas competências podem ser agrupadas em dois blocos temáticos, o primeiro como órgão normatizador, o segundo como articulador político-estratégico do marco regulatório ambiental. O Conama tem um conselho com 108 membros, representantes dos governos Federal, Estadual e Municipal, além de representantes da sociedade civil e do setor produtivo. O Presidente do Conama é o Ministro do Meio Ambiente (MOURA, 2016; MOURA; FONSECA, 2016).

Com a Lei 6.938 de 1981 o Brasil passou a ter uma legislação ambiental integrada, contemplando, além dos princípios e objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente e da regulamentação do Sisnama, os instrumentos de política

ambiental como o licenciamento ambiental e as sanções administrativas e penais que podem ser aplicadas aos transgressores da legislação (ARAUJO, 2015; GANEN, 2015).

No que se refere aos instrumentos de política ambiental, a Lei no 6.938/1981 traz em seu art. 9º uma lista ampla, que inclui o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais e outros (ARAUJO, 2015, p. 43).

5.2.4 Resumo da seção

Entre os anos de 1964 e 1985 o Brasil viveu sob o regime de uma ditadura militar, que suprimiu direitos políticos e censurava qualquer manifestação da sociedade civil. Os governos militares tinham como principal vetor o crescimento econômico que conduzisse ao desenvolvimento acelerado e a transformação do país em uma nação desenvolvida no “tempo de uma geração” (BRASIL, I PND, 1979). Com esse objetivo foram criados diversos programas de governo e nestes programas a questão do meio ambiente quando é abordada como no II PND, coloca os recursos naturais somente como recursos para o desenvolvimento. Assim, é possível encontrar diversas evidências de que a prioridade destes programas era o uso dos recursos naturais para alavancar o processo de desenvolvimento, prioridade em todos os governos militares.

Já no segundo ciclo de governo, entre os anos de 1968/1973 o País atingiu a média de crescimento de 10% a.a., período que é considerado o auge do “milagre econômico”. Este desempenho começou a ser afetado por fatores externos. Em 1971 o rompimento do governo americano com o acordo de *Bretton Woods* alterou a relação da taxa de câmbio, e em 1973 a crise do petróleo elevou o preço do barril em mais de 300%. Mesmo assim, o Brasil soube tirar proveito da expansão de liquidez internacional que aumentou o preço das commodities no mercado internacional melhorando o resultado de suas exportações. Os resultados da economia brasileira representados pelo crescimento do PIB em 11,94 e 13,97, respectivamente em 1973 e 1974 mantiveram o otimismo dos idealizadores do programa do Governo Médici.

Apesar dos ótimos índices de crescimento do PIB, os problemas internacionais e os esforços feitos para a manutenção do processo de crescimento começaram a se refletir no desequilíbrio do balanço de pagamentos e no descontrole inflacionário.

Esse era o quadro quando assumiu o governo em 1974, o General Ernesto Geisel. Em seu governo o Brasil teve que abandonar os seus projetos desenvolvimentistas e implantar reformas para atacar o quadro inflacionário e a conjuntura macroeconômica que se mostrava bastante deteriorada. Em 1979 quando assumiu o General Figueiredo, o Brasil já vivia um ambiente econômico e político conturbado. A questão política era marcada pelos questionamentos no círculo do alto comando militar, da abertura iniciada pelo Presidente Geisel, e que teria continuidade no governo Figueiredo.

Assim no campo político, o Governo Figueiredo sofria pressão dos militares contra a aprovação de medidas voltadas para a abertura do regime. O campo econômico foi marcado pelo agravamento da conjuntura internacional e do segundo choque do petróleo em 1979, forçando o governo a adotar medidas econômicas restritivas. Mesmo assim, o Brasil não conseguiu cumprir com seus compromissos externos e declarou moratória em dezembro de 1983. A moratória constrangeu o Brasil a realizar um acordo com o FMI, levando a economia brasileira a um processo recessivo. Assim, depois do milagre econômico o governo militar encerrou seu ciclo com um país em recessão, inflação alta e alto índice de endividamento externo.

Neste período a sociedade brasileira ficou um longo tempo com os processos de ação coletiva sofrendo forte repressão. O movimento ambientalista focava sua atuação nas questões da legislação e da burocracia ambiental evitando confronto com os militares. No cenário externo a questão ambiental fervilhava com as reuniões do Clube de Roma e com a publicação do Relatório Meadows. A Conferência de Estocolmo se transformou em um marco para a questão ambiental mundial e de suas deliberações.

A participação do Brasil na Conferência foi dominada pelo sentimento nacionalista e de defesa da soberania nacional e do direito ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, mesmo que essa estratégia gerasse mais problemas para a preservação ambiental. O país se mostrava aberto a aceitar a poluição e a degradação ambiental desde que isso reduzisse a pobreza e o subdesenvolvimento. Apesar deste posicionamento a Conferência se tornou extremamente positiva para o

Brasil.

Em decorrência das deliberações de Estocolmo, o Brasil deu início ao processo de institucionalização da política ambiental nacional. Já em 1973, através da Lei 73.030 criou a SEMA. O trabalho da Secretaria resultou na criação em 1981 da Política Nacional do Meio Ambiente, com a criação do Sisnama como órgão executor e do Conama como órgão consultor e o conjunto do sistema que passou a coordenar toda a política ambiental no país. Além disso, os fóruns criados na Conferência trouxeram para o Brasil as grandes ONGs Internacionais, gerando um novo ciclo para o ambientalismo brasileiro. A Conferência e os seus documentos influenciaram também toda uma geração de ambientalistas no Brasil.

A partir do início do processo de abertura política em 1974 as organizações da sociedade civil foram ampliando o seu escopo de participação. As entidades passaram a protestar contra a poluição, contra os agrotóxicos, contra estradas, aeroportos e outras obras que afetassem a preservação ambiental. Além desses posicionamentos, começaram a construir um processo político de participação. Nesta direção surgiu “o ecologismo dos movimentos sociais” (DIEGUES, 1971) que passou a lutar contra a destruição da natureza e também contra o modelo de desenvolvimento concentrador de renda. Estes movimentos se aglutinaram em torno de projetos de interesse nacional como o Movimento em defesa da Amazônia, contra a utilização de Energia Nuclear e contra a destruição das Sete Quedas para a construção de Itaipu.

Estes processos aproximaram os movimentos ambientalistas e os partidos políticos com reflexo na composição de alguns destes partidos e na fundação do Partido Verde no Rio de Janeiro. Essa aproximação foi verificada também durante os protestos por ocasião da campanha das Diretas Já!, movimento com grande participação da sociedade na luta pelas eleições diretas no ano de 1984.

Na questão do marco regulatório a Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981 é o dispositivo mais relevante, pois “estabeleceu os princípios, as diretrizes, os instrumentos e atribuições para os diversos entes da Federação que atuam na Política ambiental Nacional” (MOURA, 2015, p.16). Nesta linha de relevância é importante ressaltar a criação pela mesma Lei do Sisnama e do Conama que se tornaram os órgãos de implementação dessa política.

Outro momento importante para o ambiente regulatório foi a alteração do código Florestal em 1965, que introduziu alterações que facilitaram a criação das

Unidades de Conservação e de categorias de manejo destas unidades. Do trabalho do IBDF em conjunto com a FAO foi elaborada a primeira versão do Plano do Sistema de Conservação do Brasil, que foi lançado em duas fases, uma em 1979 e a outra em 1982, projetos que embasaram os estudos para a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no ano 2000.

O governo militar além de uma importante contribuição no marco regulatório alterou o panorama das áreas protegidas no Brasil, criando 66 Unidades de Conservação no País, sendo 43% destas no Bioma Mata Atlântica que era alvo de maior devastação.

Foi durante o governo militar em um ambiente ditatorial, com quase nenhuma participação social que o processo de institucionalização do marco regulatório ambiental brasileiro teve início, o Decreto 73.030 que criou a SEMA e a Lei 6.938 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente são os marcos dessa institucionalização. A Lei 6.938 inovou também como um dispositivo que avança para além da tipologia tradicional da regulamentação incluindo em seus instrumentos questões econômicas e de informação. As estratégias dos governos militares constantes em seus diversos programas de governo, não previam a criação de Unidades de Conservação e tampouco de legislação para a gestão do meio ambiente. Estas questões eram tratadas pelo corpo técnico do IBDF e da SEMA que conseguiram convencer os militares da importância da preservação da natureza para a soberania nacional.

De acordo com alguns de nossos entrevistados, os militares não entendiam muito bem a questão ambiental, sua grande preocupação era com a soberania e com o desenvolvimento acelerado. Até por isso, não se opunham às propostas vindas do IBDF e da SEMA para a criação de áreas protegidas, pois elas eram também vistas como medidas compensatórias para os problemas de devastação de nossas matas nativas e da poluição industrial, e também oriundas de acordos com os Bancos Internacionais que incluíam a necessidade de preservação ambiental como contrapartida do governo para liberação das parcelas de financiamento.

A conservação não preocupava muito os generais, ainda que tivessem atribuído ao assunto alguma atenção inicial porque, até certo ponto, identificavam conservação com seu princípio legitimador de segurança nacional.[...] Quaisquer que fossem os motivos dos generais, no decorrer de seus primeiros anos no poder, uma série de leis e decretos foram aprovados sustentando a promessa de administração efetiva do patrimônio nacional (DEAN 1996, p. 303).

Como já foi feito na seção anterior, trazemos o quadro resumo da legislação ambiental promulgada no período (Quadro 3).

Quadro 3 – Resumo da Legislação Ambiental 1964–1985.

ANO / GOVERNO	LEGISLAÇÃO	DISPOSITIVO
1965 - Castelo Branco	Decreto- Lei 4.771 – Altera Código Florestal de 1934 .	Instrumentos regulatórios /comando controle
1967 - Castelo Branco	Lei 5.197 – Dispõe sobre Proteção à Fauna e cria as reservas biológicas.	Instrumentos regulatórios /comando controle
1967 - Castelo Branco	Decreto- Lei 289 – Cria o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF.	Instrumentos regulatórios /comando controle
1973 - Médici	Decreto 73.030 – Cria Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA.	Instrumentos regulatórios /comando controle
1975 - Geisel	Decreto-Lei 1.413 – Dispõe sobre o controle da poluição causado por atividades industriais.	Instrumentos regulatórios /comando controle
1975 - Geisel	Decreto 76.389 – Dispõe sobre as medidas de prevenção de que trata o Decreto –lei 1.413 .	Instrumentos regulatórios /comando controle
1975 – Geisel	Lei 6.225 - Dispõe sobre a discriminação de regiões para execução de planos de proteção ao solo e combate a erosão.	Instrumentos regulatórios /comando controle
1977 – Geisel	Lei 6.453 – Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares.	Instrumentos regulatórios /comando controle
1981 - Figueiredo	Lei 6.938 - Instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.	Instrumentos regulatórios /comando controle, econômicos, de educação e de informação

Fonte: elaborado pelo próprio autor da tese.

5.3 PERÍODO ENTRE 1985 E 1990 – REDEMOCRATIZAÇÃO PRESIDENTE SARNEY

5.3.1 Governo

A posse em 1985 de Jose Sarney, o primeiro presidente civil após o Golpe

de 1964, ocorreu em meio a uma conjuntura internacional desfavorável. Com o agravamento da crise internacional, o novo governo teve que promover uma mudança drástica na condução da política econômica brasileira rompendo a trajetória de crescimento que o País vivia desde os anos 1950 e que tinha sido interrompida já no governo Figueiredo.

Com esse objetivo, em fevereiro de 1986 o governo anunciou o Plano Cruzado, implantando o “congelamento de preços, salários e câmbio e instituiu o cruzado como novo padrão monetário em substituição ao cruzeiro”. O Plano Cruzado fracassou e teve um impacto muito negativo sobre as expectativas dos empresários que, “ante o temor de novos congelamentos de preços, passaram adotar a estratégia de elevar os preços a intervalos menores como forma de defender as margens de lucro e antecipar-se a novos possíveis congelamentos, movimento que deu origem a um processo de hiperinflação” (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 29).

Na esteira do fracasso do Plano Cruzado, no plano interno o Governo Sarney continuou tentando ajustar os rumos da economia brasileira com uma série de outros planos econômicos, Plano Cruzado II, Plano Bresser, Plano Verão e o último deles em 1989, o Plano Cruzado Novo, que instituiu uma nova moeda, o Cruzado, e mesmo assim a inflação medida pelo IPC dos últimos 12 meses de seu governo chegou a patamar de 6.390 % (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016).

No plano externo, a deterioração das contas externas levou o Brasil a decretar em 1987 a moratória do pagamento da dívida externa. Com a moratória as instituições financeiras internacionais fecharam as portas para o Brasil, levando o País nos anos seguintes a realizar uma série de acordos com a comunidade financeira internacional. Estes acordos de uma forma geral, seguiram as orientações do Consenso de Washington de 1989 que previam “ um rigoroso esforço de equilíbrio fiscal, práticas de austeridade fiscal, requerendo um programa de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, e um corte violento no gasto público” , além de medidas para a liberalização da economia brasileira com a abertura comercial, a eliminação de subsídios e a redução das barreiras alfandegárias com a redução das tarifas de importação de diversos produtos. (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 83).

No plano político, o governo Sarney manteve um compromisso pessoal e garantiu o início dos trabalhos para a realização da Assembleia Nacional Constituinte.

Em setembro de 1985, Sarney criou uma comissão de “notáveis” – denominada de Comissão Especial de Estudos Constitucionais – e presidida pelo jurista Afonso Arinos, que elaborou um anteprojeto da Constituição. Os constituintes foram eleitos em novembro de 1986, e em janeiro de 1987 foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte que foi promulgada em outubro de 1988. Este foi um período de forte mobilização da sociedade, que aproveitou os canais de participação abertos pela própria constituinte como as audiências públicas, sugestões populares de emendas, fóruns de debates, além de outras formas desenvolvidas para marcar presença no processo constituinte (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 83).

Para Costa, Melo e Araujo (2016, p. 69) o governo do Presidente Sarney que significou a transição para a redemocratização foi marcado pela crise internacional, pela moratória de 1987, pelo recrudescimento da inflação atingindo patamares antes nunca vistos e resultados econômicos aquém do esperado, que encerraram o ciclo do desenvolvimentismo e o modelo das políticas de substituição das importações. E o final de seu mandato “foi marcado por uma grande disputa política, abrindo espaço para uma nova coalização”.

5.3.2 A Sociedade e Movimento Ambientalista

O período de 1982 a 1985 é considerado como crucial na transição da relação política do movimento ecológico nacional. Nas eleições para os governos estaduais de 1982 somente uma parte minoritária do movimento decidiu participar diretamente dos debates apoiando os candidatos que defendiam a questão ambiental. Já na campanha por eleições diretas para Presidente da República em 1984 essa tendência se inverteu, a maioria dos ativistas decidiu se envolver a partir para a construção de um novo consenso: “a defesa do meio ambiente está diretamente vinculada aos problemas da organização do poder e da propriedade na sociedade global” (VIOLA, 1997, p. 13). Já na campanha para as prefeituras em 1985, o movimento ecológico buscou intervir no processo eleitoral apoiando candidatos sensíveis a questão ambiental.

Assim, em três anos o movimento ecológico brasileiro passou por profundas transformações levando a proliferação de entidades ambientalistas nas cidades dos seis Estados do Sul-Sudeste, resultando no crescimento extraordinário do número de ativistas e de grupos de base que eram em torno de quarenta em 1980, para

quatrocentos em 1985 (VIOLA, 1997; VIOLA; LEISS, 1998).

Até o ano de 1985 o ambientalismo brasileiro tem um caráter bisetorial (grupos de base e agências estatais ambientais), e sua luta orienta-se para o controle da poluição urbano-rural e a preservação de ecossistemas naturais (Viola, 1992 a). A progressiva disseminação da preocupação pública com a deterioração ambiental transforma o ambientalismo num movimento multissetorial e complexo na segunda metade da década de 80 (VIOLA; BOEIRA, 1990; VIOLA; LEISS, 1992, VIOLA; LEISS, 1998, p. 135).

Este caráter multissetorial (GALTUNG, 1984; VIOLA; BOEIRA, 1990, VIOLA; LEISS, 1992) do movimento ambientalista apresenta inúmeras tendências.

Mas apesar disso, ou talvez por isso mesmo, apresenta-se na maioria das vezes como uma possibilidade de projeto social inacabado, incompleto, reconhecidamente em construção, mas se arrisca, de qualquer maneira, a prever um reordenamento do mundo e das relações entre a sociedade e a biosfera, de modo a buscar novas mediações para a resolução de conflitos, depois do esgotamento desse papel tradicional no âmbito do estado moderno (FERREIRA, 1996, p. 242).

Alonso, Costa e Maciel (2007) avaliam o movimento ambientalista a partir de dois “frames” de ação coletiva típicos do ativismo ambientalista: o conservacionista que entende o meio ambiente unicamente como o mundo natural selvagem, e o “frame” ecologia política, que incorpora o mundo urbano na definição do problema ambiental onde as causas da degradação ambiental são atribuídas ao capitalismo e ao estilo de vida moderno. “Daí se deriva uma crítica sociocultural à sociedade capitalista, jogando a discussão sobre meio ambiente para dentro da arena política” . (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007, p.157).

Nesta perspectiva o movimento ambientalista brasileiro se molda em torno dessas duas correntes, os conservacionistas e os socioambientalistas, que por ocuparem o mesmo espaço, vivem em concorrência. “ O fato de um ou outro ganhar ascendência em cada uma das fases de formação do movimento ambientalista brasileiro dependeu dos itens sob debate na agenda pública e da habilidade dos ativistas de vinculá-los às diferentes estruturas de oportunidades políticas” (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007, p.157).

Estas correntes dependendo de suas agendas e estratégias criaram suas rotinas de mobilização. Estas estratégias foram colocadas à prova em três momentos políticos: o processo de redemocratização, a Constituinte e a Conferência

das Nações Unidas Rio – 92. Assim, estas agendas levaram em meados dos anos 1980 a primeira coalização efetiva entre os ambientalistas com o estabelecimento de um campo ambiental e com a consolidação da corrente mais politizada do sócioambientalismo (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007).

A nova postura do movimento ambientalista de participar mais ativamente da vida política nacional e a perspectiva de intervenção no processo da Constituinte levaram a um grande movimento dos ativistas ecológicos. Essa estratégia levou a fundação no final do ano de 1985 no Rio de Janeiro de uma Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte – CIEC que contava com a participação de representantes dos seis Estados (RS, SC, PR, SP, MG, RJ) e tinha o objetivo de ‘ecologizar’ o debate constituinte, buscando a eleição de deputados com compromissos com a questão ambiental.

Durante esta fase ocorreu a aproximação entre as comunidades alternativas rurais e o ecologismo urbano, movimento que resultou num encontro nacional de ecologistas rurais e urbanos, que reuniu mais de 2.000 pessoas na cidade de Pindamonhangaba (SP), onde foi ratificada a estratégia de participação do movimento no pleito para a constituinte. Em 1986 foi fundado o Partido Verde no Rio de Janeiro com a presença de figuras ilustres do movimento ecológico, lançando em coligação com o PT o nome de Fernando Gabeira como candidato a governador do Estado. Este processo transformou o Rio de Janeiro no eixo aglutinador do movimento ambientalista nacional (VIOLA, 1987).

No momento de convocação da Constituinte, coalizões entre os grupos ambientalistas se formaram em torno de diferentes estratégias. Alguns grupos queriam lançar candidaturas avulsas sem vínculo partidário o que não foi permitido, surgindo então a formação de duas coalizões: uma liderada pelo Partido Verde que lançou candidaturas próprias, a outra que se organizou em torno da proposta de apoiar candidaturas de diferentes partidos desde que comprometidas com uma agenda mínima composta por temas sócio ambientalistas e conservacionistas. Esta estratégia foi a mais bem-sucedida, elegendo o ativista da Oikos e da SOS Mata Atlântica, Fabio Feldmann, consolidando a estrutura associativa como forma mais eficiente de mobilização ambientalista do que a partidária. Esta premissa se consolidou durante o processo de elaboração do texto constitucional, quando um bloco de senadores e deputados de partidos do centro-direita se organizou em um bloco, o Centrão, que buscava bloquear os projetos considerados mais “de

esquerda”. Para defender as propostas ambientalistas sob a liderança do deputado Fabio Feldmann, foi formada uma Frente Nacional de Ação Ecológica, que trabalhava com as bases das associações ambientalistas para pressionar os parlamentares a apoiar a agenda ambiental na constituinte. Esse processo de mobilizações conquistou apoios relevantes, inclusive entre deputados que compunham partidos da base do próprio Centrão, e foi de grande importância para assegurar os votos necessários para a consolidação das normas ambientais no capítulo 225 da carta magna (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007). Para Viola e Vieira (1992) essa ação ficou marcada como o primeiro Lobby sistemático do movimento ambientalista sobre os congressistas.

A constituinte estava sendo coordenada por líderes da social democracia e do centro-esquerda, e em um determinado momento, já na fase das comissões de sistematização, ocorreu um “motim”, que gerou o Centrão. Esse grupo praticamente mutilou tudo o que estávamos propondo na parte das questões ambientais. Nesse contexto é que a frente parlamentar ambientalista reagiu. Saímos pelo país inteiro para conseguir apoio dos políticos, da sociedade e da mídia para a causa ambiental. Essa união em torno da causa ecológica incluiu também deputados dos partidos que formavam o Centrão, mas colocaram a causa ambiental como prioridade. Essa frente parlamentar foi muito importante para o resultado que conseguimos com o Capítulo 225 da Constituição (E9, 2019).

O processo de participação na Assembleia Nacional Constituinte consolidou vínculos e compromissos entre o grupo de ativistas até então dispersos. Para Alonso, Costa e Maciel (2007, p. 162), “ a existência de um inimigo comum e a necessidade de encontrar aliados forçaram os grupos a suplantar suas diferenças. Ao menos momentaneamente, as identidades de grupo se esmaeceram em favor de uma identidade comum”.

Quanto aos frames de ação coletiva, a Constituinte começou com uma agregação temática, com a dominância sócio ambientalista expressa na Lista Verde. Todavia, as negociações lideradas pela Frente Nacional de Ação Ecológica deram relevo aos temas conservacionistas, mais palatáveis para deputados não ambientalistas, basicamente a proteção a ecossistemas, que virou o cerne do capítulo sobre meio ambiente na Constituição (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007, p. 162).

Com esse processo de incorporação de diversas tendências ao movimento ecológico e na esteira do processo de redemocratização, em meados dos anos 1980, ganhou força um movimento ambientalista mais voltado para as questões sociais

descrito por Viola (1991) como “ ambientalismo camponês” ou na visão de Diegues (1996) como o “ecologismo dos movimentos sociais”.

Esse novo enfoque tem como principais referências o ano de 1977 com o Movimento dos Atingidos pelas Barragens – MOB e o movimento nacional dos seringueiros que começou sua caminhada para o reconhecimento nacional com a fundação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri - AC. Esse modelo nascido de movimentos sociais, se caracteriza pela crítica ao modelo de desenvolvimento concentrador de renda e destruidor da natureza e “luta pela manutenção dos recursos naturais de seus territórios, valoriza o extrativismo e os sistemas de produção baseados em tecnologias alternativas” (DIEGUES, 1996, p.295).

Esta reação do ambientalismo social contribuiu para materialização de diversas experiências de resistência de pequenos produtores, de ribeirinhos, de pescadores, de quilombolas e das populações tradicionais que viviam em áreas protegidas. Para Esses movimentos, “há necessidade de se repensar a função dos parques nacionais e reservas, incluindo seus moradores tradicionais” (DIEGUES, 1996, p. 296).

Este movimento foi responsável pela realização em outubro de 1985 em Brasília do I Encontro Nacional de Seringueiros, e em fevereiro de 1989 do I Encontro dos Povos da Floresta, na cidade de Altamira. Esses dois encontros marcaram o início de um movimento de articulação de demandas sociais e ambientais originárias de diferentes regiões da Amazônia (ALLEGRETTI, 2002).

O encontro nacional dos seringueiros resultou de um processo de busca de espaço de publicização dos problemas enfrentados pelos seringueiros localizados no estado do Acre. Depois de um trabalho de articulação feito por Chico Mendes¹³ e o apoio de entidades nacionais e internacionais o encontro se materializou em outubro de 1985, tendo como sede a Universidade Federal de Brasília com a participação de 130 representantes de seringueiros e deu origem ao Conselho Nacional de Seringueiros – CNS. Para Allegretti (2002, p. 446) pela primeira vez na história da Amazônia uma proposta de desenvolvimento foi formulada “a partir do ponto de vista dos interesses das comunidades locais, elaborada de forma participativa e transparente, tendo como referência básica tanto a ideia de proteção da floresta

¹³ ALLEGRETTI, M.H. A Construção Social de Políticas Ambientais – Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros. Tese. UNB, Brasília, 2002.

quanto o progresso social e tecnológico”. Entre suas seis deliberações finais se destacou uma proposta original de regularização de territórios extrativistas à semelhança dos indígenas, associada a uma política de desenvolvimento específica para as populações da floresta amazônica;

Essa proposta tinha como pano de fundo as duas principais aspirações dos seringueiros em uma única proposta: a da regularização fundiária com a da proteção da floresta. A experiência dos seringueiros na luta pelas suas “estradas de seringas” foi se transformando em uma luta em defesa da floresta. A busca de solução para estas questões foi construindo um caminho que apontava para a necessidade de conciliação de políticas públicas que até então atuavam em campos opostos; da reforma agrária e do meio ambiente. O movimento dos seringueiros não aceitava o modelo de reforma agrária adotado pelo INCRA, orientado para assentamentos voltados para produção agrícola que implicava na divisão da terra em lotes individuais para cada família. As Reservas Extrativistas, especialmente destinadas a populações extrativistas, destinariam áreas públicas para exploração sustentável e conservação de recursos naturais e também incluíam uma nova modalidade de regularização da posse – a concessão de direito real de uso, e de proteção da natureza (ALEGRETTI, 2002).

Até o Encontro Nacional, as questões que mobilizavam os seringueiros eram eminentemente sociais, políticas e econômicas. “Floresta era o meio de vida daquelas pessoas e não uma categoria abstrata que pudesse representar interesses mais amplos do que os que eles estavam acostumados a defender no dia a dia”. O evento transformou o “movimento dos seringueiros” em uma ampla rede com representantes do poder público e das instituições que participaram do encontro, “criando vínculos entre a defesa da floresta para a sobrevivência dos seringueiros e um movimento internacional de caráter ambiental” (ALEGRETTI, 2002, p. 449).

Assim, para a transformação da proposta de um coletivo em uma alteração importante na legislação ambiental brasileira, o CNS principalmente na figura de Chico Mendes, sua principal liderança, buscou na rede criada durante o Encontro Nacional, todas as formas de apoio possíveis para fazer os encaminhamentos da reunião se consolidarem na legislação.

Estes fóruns começaram a surgir já na semana seguinte ao Encontro Nacional dos Seringueiros. Em outubro líderes do movimento foram convidados a participar das audiências públicas organizadas pela Comissão Mundial sobre Meio

Ambiente e Desenvolvimento, presidida por Gro Brundtland. Como resultado da participação dos seringueiros na Audiência Pública da Comissão Brundtland, o Secretário Especial de Meio Ambiente, Paulo Nogueira Neto (que também era o representante do Brasil na Comissão), anunciou que a SEMA havia iniciado estudos para propor a criação de reservas ecológicas extrativistas na região amazônica, destinadas a garantir a preservação das florestas e, ao mesmo tempo, a atividade de aproximadamente 500 mil seringueiros e castanheiros.

Os trabalhos da Comissão Brundtland no Brasil demonstraram a relevância que a questão ambiental estava adquirindo e a destruição das florestas tropicais colocava-se como tema central desse debate. Com as repercussões do Encontro Nacional e a participação nas audiências Públicas o movimento dos seringueiros se credenciou como um dos protagonistas da defesa da Amazônia. No ambiente internacional esse protagonismo se configurava na figura de Chico Mendes, e foi assim que foram abertos canais na imprensa internacional, em organismos multilaterais e também repercutiam nos grandes financiadores internacionais como o BID e o Banco Mundial.

Destas articulações internacionais uma das mais relevantes foi a participação de Chico Mendes em eventos nos Estados Unidos em março de 1987. Na viagem, Chico Mendes participou da Reunião Anual do BID em Miami e depois foi recebido em Washington por membros do Congresso Americano. A pauta do movimento dos seringueiros era a de defender junto a estes organismos a proposta de criação das reservas extrativistas e denunciar a falta de cumprimento do acordo do Brasil com o BID na implantação de medidas mitigadoras de impacto ambiental previstas para o projeto de asfaltamento da BR 364 (ALLEGRETTI, 2002, p. 572).

A pressão do CNS levou o BID a suspender em 23 de dezembro de 1987 os desembolsos do empréstimo referente a BR 364, até que o Brasil apresentasse medidas concretas de implementação do Plano de Ação para proteger o meio ambiente e os grupos indígenas na área do projeto. O Governo brasileiro respondeu ao BID em abril de 1988, sendo que pela primeira vez, proponha medidas coerentes com as demandas locais: criação de quatro Reservas Extrativistas no Acre e no Amazonas; demarcação e regularização, em um prazo de vinte meses, de 26 áreas indígenas para 32 comunidades, e a criação de cinco áreas de proteção ambiental e implantação do zoneamento agroecológico.

Os seringueiros estavam conscientes que precisavam influenciar o BID para

que o Brasil implementasse as medidas de proteção ao meio ambiente, e entre elas a regulamentação das Reservas Extrativistas. Esta forma de enfrentar o problema deu aos seringueiros uma espécie de moeda de troca. Para manter sua credibilidade com os organismos internacionais o Brasil precisava resolver a questão dos conflitos fundiários na Amazônia e reduzir os problemas com o Plano de Desenvolvimento para a região.

Assim, fortes pressões começavam a estruturar o futuro: de um lado, o Congresso Norte-Americano cobrando do BID o atendimento das cláusulas ambientais pelo governo brasileiro, ou a suspensão dos desembolsos; de outro, o BID repassando essa pressão para o governo brasileiro; ao mesmo tempo, os seringueiros, associados aos ambientalistas, pressionando pela demarcação das terras indígenas e pela inclusão das Reservas Extrativistas como medida mitigadora; e os fazendeiros e parlamentares acreanos acusando os seringueiros de serem contra o progresso do Acre (ALLEGRETTI, 2002, p. 576).

5.3.3 Legislação e Instituições

O Presidente Sarney iniciou o seu governo mantendo os ministérios e seus titulares escolhidos por Tancredo Neves. Assim a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente foi um legado político que Sarney precisou administrar. De acordo com Nogueira –Neto (2010, p.77) em 12 de março de 1985, o presidente Tancredo Neves anunciou o novo Ministério. “ Para surpresa geral, foi criado o Ministério do Urbanismo e Meio Ambiente. Foi uma imensa vitória conservacionista ter o nome “Meio Ambiente” num dos ministérios”.

Assim o Decreto 91.145 criou o novo Ministério e incorporou a Secretária Especial do Meio Ambiente – SEMA que até então estava vinculada ao Ministério do Interior. O novo Ministério tinha a função de definir políticas e coordenar as atividades governamentais na área ambiental (MOURA, 2016; DRUMMOND, 2011).

Apesar da criação do Ministério a política ambiental do governo Sarney adotava a mesma postura defensiva que foi característica dos governo militares. Somente no ano de 1987 quando o problema do desmatamento na Amazônia e em áreas fronteiriças do cerrado, ganhou destaque internacional, é que o que o “governo brasileiro se viu de certa forma forçado a mudar sua postura internacional em relação ao tema” (VIOLA, 1996, p. 41).

Além do desmatamento, os movimentos sociais que se tornaram mais fortes, questionavam o projeto Polo Noroeste e a pavimentação da BR 364, projetos que eram combatidos pelos seringueiros o que levou o seu líder Chico Mendes e se

tornar mundialmente conhecido. O assassinato de Chico Mendes em dezembro de 1988, transformou o Brasil no “ grande vilão do ambiente global” (VIOLA, 1996, p. 42).

Em 1989 como resposta a uma reunião de populações indígenas, o Encontro dos Povos da Floresta, na cidade de Altamira no Pará, com grande repercussão internacional, o governo partiu para uma campanha nacionalista em torno da Amazônia, “enfazitando o direito exclusivo dos brasileiros a desenvolverem a Amazônia como bem quiserem e desconsiderando qualquer abordagem relacionada com impactos ambientais globais” (VIOLA, 1996, p. 42) .

A iniciativa não contribuiu para a melhoria da imagem do governo. Em abril de 1989, o governo resolveu mudar de rumos e lançou o “ Programa Nossa Natureza”, que passou a incorporar o conceito de proteção ambiental. A partir do lançamento do programa até o final de seu mandato em março de 1990, o governo Sarney buscou “construir uma imagem de um governo ambientalmente responsável”. Entre as decisões mais relevantes tomadas neste período está a criação da categoria das Reservas Extrativistas, reivindicadas desde 1985 pelo movimento dos seringueiros com grande apoio internacional, e a decisão de apoiar a candidatura do Brasil para ser a sede da Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento a ser convocada pela ONU ainda no ano de 1989 (VIOLA, 1996, p. 43).

De acordo com Paulo Nogueira-Neto in Urban (1998, p. 323) , o programa Nossa Natureza foi um retrocesso concebido a partir de uma proposta dos militares. Um de seus objetivos era tirar poder e sobrepor ao CONAMA outro conselho. “Mas o programa não teve efeitos práticos, foi mais um ato político do que realmente uma ideia de reorganização”.

As oscilações do governo Sarney na área ambiental traduziam-se também na importância e composição do ministério. No ato de posse o Governo tinha 29 ministérios, entre eles o recém criado Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente tendo a sua frente Flávio Peixoto um político do MDB. Na reforma Ministerial de outubro de 1987 a pasta passou a ser denominada Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, retratando de uma forma mais clara as prioridades do ministério. Em janeiro de 1989 no contexto da reforma administrativa do Plano Verão, o Ministério foi extinto retornando suas atribuições para o Ministério do Interior.

Mesmo com todas essas alterações durante o mandato Sarney foram

criadas 59 novas Unidades de Conservação, incluindo mais 14.469.623 hectares no montante das áreas protegidas e homologadas 67 terras indígenas com uma área de 26 milhões de hectares. De acordo com Paulo Nogueira-Neto e Maria Tereza Jorge Pádua in Urban (1998), este desempenho pode ser condicionado ao amadurecimento e institucionalização da estrutura ambiental brasileira. A atuação destacada da SEMA e os estudos feitos pelo IBDF buscando mapear áreas consideradas relevantes para a conservação nos últimos anos do governo militar proporcionaram condições para a ampliação substancial das áreas protegidas.

Para Allegretti (2002) o aumento das áreas protegidas foi fruto da pressão sofrida pelos Bancos Internacionais, que incluíram em seus financiamentos a necessidade de realizações de ações de proteção ambiental como contrapartida a ser realizada pelo Brasil. No último dia do seu Governo, o presidente Figueiredo assinou um contrato de empréstimo com o BID para asfaltar 502 km da BR 364, trecho entre Porto Velho e o Acre. Ou seja, “o contrato foi assinado no último dia de gestão do governo Figueiredo, que havia negociado o empréstimo, deixando o Presidente José Sarney, o ônus de arcar com compromissos para os quais a burocracia brasileira não estava preparada” (ALEGRETTI, 2002, p. 474).

A experiência com o asfaltamento da BR 364 no trecho anterior tinha se transformado “em símbolo de desastre ambiental e com grande impacto sobre as comunidades indígenas que habitavam na área de influência da estrada”. Também havia o histórico da suspensão da liberação das parcelas do financiamento do Banco Mundial para as obras do Polonoroeste por falta de cumprimento das cláusulas ambientais, fizeram com que o BID criasse critérios prévios aos desembolsos.

Para evitar que se repetisse o mesmo fenômeno do Polonoroeste, o BID estabeleceu, como condicionalidade ao empréstimo, medidas ambientais e sociais a serem cumpridas pelo Governo Brasileiro antes do primeiro desembolso de recursos. E para assegurar o controle sobre os efeitos negativos da estrada e mitigar impactos sobre o meio ambiente e as comunidades indígenas, incluiu no contrato de empréstimo o valor de US\$10 milhões que deu origem ao Projeto de Proteção do Meio Ambiente e das Comunidades Indígenas – PMACI¹⁴ (ALEGRETTI, 2002, p. 472)

O PMACI deu origem ao Plano de Ação Provisório – PAP, onde o governo brasileiro se comprometia com a realização de diversas ações a serem executadas

¹⁴ O PMACI era coordenado pelo IPEA, órgão ligado ao Ministério do Planejamento e por um Grupo de Trabalho Interministerial formado pelas seguintes instituições: FUNAI, IBDF, SUDHEVEA, EM-BRAPA e INCRA.

para “minimizar a destruição desnecessária dos solos e florestas ou danos à população indígena em decorrência do aumento na atividade econômica atribuível ao melhoramento da rodovia” (ALEGRETTI, 2002, p. 474). Entre os compromissos assumidos pelo governo brasileiro estava a demarcação de terras indígenas e a criação de áreas de proteção à Floresta. O acompanhamento dos compromissos assumidos pelo Brasil além de ser feito pelo BID era alvo dos movimentos ambientalistas, principalmente do Conselho Nacional de Seringueiros, que assumiram a defesa da Amazônia como um de seus grandes projetos.

Em agosto de 1987 o BID suspendeu os desembolsos por considerar que o governo brasileiro não estava cumprindo com o acordado. Em dezembro do mesmo ano o Banco suspendeu o projeto. Segundo documento que consta no acervo do Instituto Sócio Ambiental - ISA, para o governo brasileiro o problema maior com a suspensão do projeto não era o valor que faltava a ser desembolsado, mas aos problemas que essa suspensão poderia vir a trazer à outros contratos existentes e em negociação com outras organizações internacionais.

Com essa perspectiva o Brasil reabriu a negociação com o BID, encaminhando em abril de 1988 uma nova proposta de proteção ao meio ambiente na região. Nessa proposta pela primeira vez foi citada a questão da criação de quatro reservas extrativistas no Acre e Amazonas, e a demarcação e regularização no prazo de 20 meses de 26 áreas indígenas, além da criação de cinco áreas de proteção integral e da implementação do zoneamento territorial (ISA, 2008).

Além do incremento das áreas protegidas o Governo Sarney contribuiu com o aprimoramento do marco regulatório nacional, com a criação de normas importantes pra a legislação ambiental. Entre estas, uma norma de extrema importância para o aparato de normas ambientais é a Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, que “disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”. A Lei 7.347, ficou conhecida como Lei da Ação Civil Pública, por ser um instrumento de tutela de interesses coletivos difusos, a Lei 7.347, abriu caminho para a participação da sociedade nas questões ligadas ao meio ambiente, ao patrimônio público e direito dos consumidores (MOURA, 2016, p.24).

Ainda no início do governo Sarney, resoluções importantes para a preservação da qualidade ambiental foram aprovadas pelo CONAMA. Com base na

Lei 6.938 de 1981, o Conselho aprovou em janeiro de 1986 a Resolução 001 que estabeleceu os critérios, definiu responsabilidades, enumerou as atividades consideradas modificadoras do meio ambiente e as diretrizes gerais para uso e implementação do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e da elaboração do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA . Outra medida importante foi a Resolução 009 de dezembro de 1987, que estabeleceu critérios para a realização de audiências públicas prévias ao licenciamento ambiental sempre que for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou a pedido de 50 ou mais cidadãos (MOURA, 2016).

Em maio de 1988 foi assinada a Lei 7.661 que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro se tornando parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar e da Política Nacional do Meio Ambiente.

Em 1988 em meio a intensificação dos debates sobre o meio ambiente em nível mundial, foi promulgada a nova Constituição Federal que dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente. Segundo Drummond (2011, p.65) a “Constituição trouxe o meio ambiente para o foco das decisões políticas, reconhecendo a ligação entre o desenvolvimento social e econômico e a qualidade do meio ambiente” .

A Carta de 1988 foi a primeira da história brasileira a dedicar um capítulo específico à questão ambiental, além de apresentar outras referências ao tema em dispositivos esparsos. “Art. 225. 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” (p. 20). Também é possível encontrar normas sobre a defesa do meio ambiente no art. 170 que trata dos princípios gerais da atividade econômica e no art. 186 que trata sobre a política agrícola e fundiária que prevê que “a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente integram os requisitos do cumprimento da função social da propriedade rural” (ARAUJO; VIANA; VIANA, 2019, p. 13).

Outro ponto importante para a proteção do patrimônio ambiental foi o estabelecimento de necessidade de “lei em sentido estrito” para a supressão ou para alteração de Unidades de Conservação (ARAUJO; VIANA; VIANA, 2019, p. 12). Assim a criação de UCs pode ser feita por decretos federais, estaduais e/ou municipais, mas a supressão ou alteração dessas unidades somente poderão ocorrer mediante lei específica.

Apesar da criação da Política Nacional do Meio Ambiente instituída em 1981,

definir o papel do Sisnama “grande parte de nossa política ambiental ainda era concentrada na esfera central do governo”.

A partir da CF/88, ocorre uma maior descentralização da política ambiental e uma consequente estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente, com a criação de órgãos e/ou secretarias, bem como de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, resultado da definição da temática ambiental como competência executiva comum entre União, estados e municípios (ARAUJO, 2013, p.17).

Em 1989, no âmbito do Programa Nossa Natureza, foi instituído o Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA, “com a missão de contribuir, como agente financiador, para a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 473). Os recursos do FNMA podem ser oriundos de dotações orçamentárias da União, e de doações, contribuições em dinheiro, valores e bens moveis ou imóveis, rendimentos de qualquer natureza e outros, destinados por lei. A Lei de Crimes Ambientais 9.605/1998 e o Decreto 6.514 /2008 que trata das infrações e sanções administrativas, preveem destinação para o FNMA de parte dos recursos de multas aplicadas por infrações ambientais. O Fundo deve aplicar seus recursos prioritariamente em Unidades de Conservação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico e educação ambiental. (MOURA, 2016).

Ainda em 1989 através da Lei 7.735 o governo Sarney alterou a estrutura de gestão ambiental brasileira com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. De acordo com Bursztyn e Bursztyn (2012) a criação do IBAMA foi também uma resposta às pressões dos grupos ambientalistas nacionais e internacionais. De acordo com Maria Tereza Jorge Pádua in Urban (1998, p. 320) a unificação da estrutura ambiental brasileira “foi uma exigência do Banco Mundial, que colocou muito dinheiro para um reestudo institucional, porque o paralelismo entre a SEMA e o IBDF era óbvio”.

A nova agência assumiu as funções de quatro organismos que até então eram responsáveis pelas questões específicas do meio ambiente, IBDF, Sudepe, Sudhevea e a SEMA.

Por ter incorporado o pessoal e as rotinas dos quatro órgãos extintos, a nova agência nasceu fortemente marcada por um *mix* dificilmente coerente das culturas institucionais (e burocráticas) daquelas instituições. Ademais, na medida em que as missões delas eram de certa forma opostas (por exemplo: áreas protegidas versus fomento ao desmatamento), o Ibama reproduziu, internamente à sua estrutura, desde os seus primórdios, contradições e conflitos de identidades (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p.

474).

O processo de criação do IBAMA foi o “ resultado de uma iniciativa muito pessoal do Presidente da república, José Sarney, que depositava total confiança e forneceu apoio incondicional ao primeiro presidente da instituição, o jornalista Fernando César Mesquita” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 475). Para Maria Tereza Jorge Pádua in Urban (1998, p. 320) “quando começou a crise entre o IBDF e a SEMA, o Presidente Sarney uniu o útil ao agradável: fundiu tudo e deu os poderes para o Fernando Mesquita”.

Essa nomeação contribuiu para a afirmação do novo órgão no sistema político institucional brasileiro. “ Logo o Ibama alcançou notável visibilidade junto ao sistema político-institucional brasileiro, em geral, principalmente pela sua crescente e surpreendente legitimidade social” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 475). O IBAMA além de concentrar atribuições que estavam dispersas em outros organismos governamentais, acumulou um orçamento gigantesco, tornando-se uma estrutura muito poderosa (URBAN, 1998). Para Bursztyn e Bursztyn (2012, p. 475) a nova agência ambiental surgiu não apenas “subtraindo algumas prerrogativas de outras instâncias governamentais, mas também passou a impor diretrizes e a efetuar cobranças junto às instituições das quais retirou competências”.

Por outro lado, nova estrutura teve grandes dificuldades em unificar as diversas correntes de pensamento que foram incorporadas ao seu quadro de pessoal. Essa diversidade constituiu um “ mosaico ainda mais diverso de origens e mesmo de espírito de corpo, que marcou profundamente a diversidade de identidades do Ibama, em sua fase inicial”.

A curta história institucional do Ibama é marcada, portanto, pela descontinuidade de suas administrações, por conflitos entre as suas áreas de atuação, por um estigma de morosidade e “guerrilha burocrática” frente a iniciativas de outras áreas de governo, por inúmeras querelas trabalhistas, que resultaram em longas greves de seus funcionários, pela difícil relação entre a sede do órgão e as suas representações nos estados (onde os titulares, desde o início, foram escolhidos por critérios de compromissos políticos regionais e, não raramente, episódios de corrupção e incompetência se manifestaram). Várias tentativas foram realizadas visando ao fortalecimento do Ibama. A alternância de poder, gerando descontinuidade administrativa, fez com que nenhuma delas fosse implantada (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 475).

Em Julho de 1989 foi promulgada a Lei 7.802 conhecida como a Lei dos Agrotóxicos. A Lei dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a

embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento e a comercialização dos produtos considerados como agrotóxicos (JURAS; HOFMANN, 2019, p. 151).

Em 30 de janeiro de 1990, o Presidente Sarney assinou o Decreto 98.997 regulamentando a criação das Reservas Extrativistas, como “espaços territoriais destinados à exploração autossustentável e conservação dos recursos naturais renováveis por população extrativista” (DIEGUES, 1996). Quase 5 anos depois do encontro nacional, os seringueiros viram a proposta das Reservas Extrativistas se tornar realidade.

Em 12 de março de 1990, através do Decreto 99.144 foi criada a Reserva Extrativista Chico Mendes, com área aproximada de 970.570 hectares, englobando os municípios de Xapuri, Rio Branco, Brasiléia e Assis Brasil, no Estado do Acre (BRASIL, 1990). Neste mesmo ano, foram criadas mais três reservas extrativistas: a Reserva Alto Juruá (AC), com 506.186 ha; a Reserva Rio Cajari (AP), com 481.650 ha; e a Reserva Rio Ouro Preto (RO), com 204.583 ha (CAVALCANTE, 1993).

Para Diegues (1996, p. 302) a criação das RESEX foi “um exemplo de defesa, reforço e recriação de modos de vida ameaçados”, se transformando em uma alternativa para o uso sustentado dos recursos naturais da Amazônia.

5.3.4 Resumo da seção

O primeiro civil a ocupar a Presidência após o Golpe de 1964, José Sarney tomou posse em 15 de março de 1985, recebendo o país imerso em uma grave crise econômica. O Governo Sarney ficou conhecido pelos planos de congelamento de preços que se iniciaram com o Plano Cruzado em 1986 e tiveram continuidade com o Plano Cruzado II, Plano Bresser, Plano Verão e o Plano Cruzado Novo, que instituiu uma nova moeda, o Cruzado Novo e nenhum destes planos conseguiu reduzir a inflação e melhorar a economia.

Os problemas na economia interna e a conjuntura internacional desfavorável levaram o Brasil a decretar a moratória da dívida em 1987. A moratória mais uma vez impôs ao país acordos que obrigavam o Brasil a práticas mais recessivas no ambiente interno e de abertura comercial, eliminação de subsídios e redução de tarifas de importação na área externa.

No Plano Político o Presidente Sarney manteve promessas da campanha de Tancredo Neves e garantiu o processo de início da Assembleia Nacional Constituinte

que foi instalada em janeiro de 1987. Assim os anos de 1987 e 1988 foram tomados pelo clima e pelos debates da Constituinte.

A sociedade brasileira que já tinha participado da campanha pelas diretas em 1983/1984 participou ativamente dos fóruns e canais de participação abertos pela constituinte. O movimento ambientalista que também já havia se posicionado na campanha das diretas se envolveu no processo da escolha dos deputados constituintes. O movimento se organizou para apoiar candidatos que estivessem comprometidos com a causa ambiental. Esta estratégia elegeu o Deputado Fabio Feldmann, um reconhecido ativista com atuação destacada na Oikos e na SOS Mata Atlântica.

Esta aproximação entre as diversas correntes do movimento ambientalista se fortaleceu durante elaboração do texto constitucional, criando uma Frente Nacional de Ação Ecológica que trabalhava nas bases dos deputados constituintes pressionando-os a apoiarem a agenda ambiental na constituinte.

Com esta aproximação das diferentes correntes ambientalistas ganhou força o movimento conhecido como “ecologismo dos movimentos sociais” (DIEGUES, 1996) que se envolveu com as experiências de resistência de pequenos produtores, de ribeirinhos, de pescadores e das populações tradicionais. Este movimento foi o responsável pela realização do I Encontro Nacional de Seringueiros ocorrido em Brasília em 1985 e do I Encontro dos Povos da Floresta em 1989. Estes eventos que organizaram as pautas dos povos da floresta em uma ampla rede de pessoas interessadas nas questões ambientais.

Estes encontros consolidaram a liderança de Chico Mendes e abriram espaço nacional e internacional para as reivindicações por ele encaminhadas. O marco regulatório ambiental no mandato do Presidente Sarney teve a promulgação da Constituição brasileira que era ainda um compromisso de campanha de Tancredo Neves. A inclusão do capítulo especial para o meio ambiente foi fruto das articulações do movimento ambientalista que conseguiu construir uma frente parlamentar verde e surpreendeu os políticos tradicionais do Centrão. A promulgação da Constituição de 1988 foi o momento mais importante ocorrido nas questões do marco regulatório no Governo Sarney.

A Constituição institucionalizou as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente. Além da Constituição uma das Leis que é muito acionada em ações de preservação ambiental é a Lei 7.347 de julho de 1985, a lei da ação civil pública.

Destaque também para a criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente um dos primeiros dispositivos direcionados para arrecadação de recursos voltados para a preservação ambiental. Outros marcos importantes são as Resoluções do Conama 001, aprovada em janeiro de 1986 que trata do Estudo de Impacto Ambiental- EIA, e do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA e a Resolução 009 aprovada em dezembro de 1987 que estabeleceu os critérios para a realização das audiências públicas prévias aos processos de licenciamento ambiental sempre que houve solicitação de entidades da sociedade civil ou do MP.

Outra decisão relevante do Presidente Sarney foi a criação do IBAMA em fevereiro de 1989 através da Lei 7.735. O IBAMA assumiu as funções dos quatro organismos que até então eram responsáveis pelas questões específicas do meio ambiente, IBDF, Sudepe, Sudhevea e a SEMA, e se tornou uma estrutura muito importante para a gestão do patrimônio ambiental brasileiro. A força dos movimentos sociais produziu outras conquistas importantes como a criação das Reservas extrativistas e de políticas de mitigação de prejuízos ambientais resultantes das grandes obras de infraestrutura. Em janeiro de 1990 o Presidente assinou o Decreto 98.997 regulamentando a criação das reservas extrativistas, atendendo as reivindicações do movimento seringueiro. Em março de 1990 através do Decreto 99.144 foi criada a Reserva Extrativista Chico Mendes com 970.570 hectares.

A morte de Chico Mendes em dezembro de 1988 teve repercussões em todo o mundo e transformou o Brasil em “vilão do meio ambiente”, transformando a preservação da Amazônia Legal em preocupação internacional.

Este movimento trouxe pressões e também recursos internacionais para melhoria dos programas de preservação para à área. Uma destas parcerias foi com o Banco Mundial que liberou recursos para a realização de uma avaliação institucional da estrutura brasileira, processo que resultou na criação do IBAMA, um órgão que foi responsável pela execução de grande parte da política ambiental brasileira por quase 20 anos. As pressões internacionais dos financiadores contribuíram também para a homologação de terras indígenas, conforme plano de ação incluídos em contratos do BID, e para a criação de 59 Unidades de Conservação no Governo de José Sarney. Finalizando essa seção, trazemos o quadro resumo da legislação ambiental promulgada no período (Quadro 4).

Quadro 4 – Resumo da Legislação Ambiental 1985 – 1990.

ANO / GOVERNO	LEGISLAÇÃO	DISPOSITIVO
1985 - Sarney	Decreto- 91.145 – Cria o Ministério do Urbanismo e Meio Ambiente	Instrumentos regulatórios.
1988 - Sarney	Lei 7.661 – Cria o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.	Instrumentos regulatórios /comando e controle, e de informação.
1988 - Sarney	Promulgação da Constituição Federal - Capítulo VI – Do Meio Ambiente Art. 225	Instrumentos regulatório/comando e controle, de educação e informações
1988 - Sarney	Decreto 96.944 – Cria o Programa Nossa Natureza para proteção da Amazônia Legal.	Instrumentos regulatórios /comando e controle e educação ambiental
1989 - Sarney	Lei 7.797 - Cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA.	Instrumentos Regulatórios e econômicos.
1989 - Sarney	Lei 7.735 – Cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos recursos Naturais Renováveis – IBAMA.	Instrumentos regulatórios
1989 – Sarney	Lei 7.802 – Lei dos Agrotóxicos	Instrumentos regulatórios /comando e controle
1990 - Sarney	Decreto 98.997 – Regulamenta a criação das Reservas Extrativistas.	Instrumentos regulatórios de ocupação territorial.
1990 - Sarney	Decreto 99.144 - Cria a Reserva Extrativista Chico Mendes.	Instrumentos regulatórios de ocupação territorial.

Fonte: elaborado pelo próprio autor da tese.

5.4 PERÍODO 1990/2002

Presidente Collor	março de 1990 a dezembro 1992
Presidente Itamar Franco	janeiro de 1992 a dezembro de 1994
Presidente Fernando Henrique	janeiro de 1995 a dezembro 2002

5.4.1 Governo

A transição do Governo Sarney para o Governo Collor foi marcada por uma disputa eleitoral acirrada e polarizada. Os debates entre duas diferentes propostas de governo dividiram as opiniões entre a proposta de reforma do estado feita por Collor e de outro lado o desenho de um governo voltado para as classes sociais menos favorecidas defendida pelo seu oponente. Fernando Collor de Mello se candidatou e ganhou a eleição filiado a um partido inexpressivo, o Partido da Reconstrução Nacional – PRN. Collor levantou a bandeira de reforma do serviço

público se instituindo como “caçador de marajás”, como gostava de se referir aos funcionários públicos que em sua propaganda apareciam como ganhadores de grandes salários e responsáveis pela crise do Estado brasileiro (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016).

Collor foi o primeiro Presidente eleito pelo voto direto após o golpe de 1964. Tomou posse em março de 1990 sob uma forte crise econômica herdada dos governos militares e que se aprofundou no governo Sarney. Além dos graves problemas com o saldo das transações correntes, o País já não conseguia manter as taxas de crescimento alcançadas no período do “milagre econômico” e convivia com uma hiperinflação, que chegou a 81,3% ao mês em março de 1990 (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016).

Collor iniciou seu governo com uma série de medidas voltadas para combater a inflação. Seu primeiro ato de Governo foi o lançamento do plano Brasil Novo, que ficou conhecido como o Plano Collor, caracterizado pelo confisco da poupança privada. A medida extremamente impopular desenvolvida pela equipe econômica liderada por Zélia Cardoso de Melo, foi adotada através do “mote” de e uma reforma monetária que restabeleceu o cruzeiro como moeda. “A equipe econômica, optou pela conversão automática dos cruzados novos para a nova moeda, ao par apenas para o papel moeda, ficando os demais direitos monetários sujeitos às regras estabelecidas para a conversão” (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 109, LIMA, 2007).

Este processo afetou a credibilidade e o apoio do Governo Collor e não teve os efeitos esperados na economia. O plano Collor trazia em seu bojo também outras medidas que colocaram a economia brasileira no caminho de um projeto neoliberal. Uma das mais medidas apresentadas pelo Presidente com muita ênfase foi a adoção de medidas para reduzir o imposto de importação, que afetou a indústria brasileira, mas colocou o Brasil no caminho do processo da abertura comercial, medida que seria incentivada pelos próximos governos. De acordo com Lima (2007, p.98) “o processo de substituição de importações deu lugar a um novo momento baseado na desregulamentação da economia e na abertura comercial”. O Plano Collor tinha também em suas metas a realização de uma ampla reforma administrativa, com a proposta de demissão de 320 mil servidores e enxugamento da máquina do Estado reduzindo ministérios, autarquias e empresas públicas.

Outro objetivo da proposta neoliberal adotada por Collor era intensificação

do programa de privatizações. Com esse direcionamento lançou em abril de 1990 o Plano Nacional de Desestatização (PND), que passou a constar como agenda prioritária do Governo. A Lei que instituiu o PND definiu 13 empresas do setor industrial para serem privatizadas no início do programa. Entre elas estavam as Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais - USIMINAS e a Companhia Siderúrgica de Tubarão – CST, causando um grande impacto na sociedade brasileira pois essas eram empresas consideradas como exemplos nacionais. Em outubro de 1991, foi realizado o leilão de privatização da USIMINAS, a primeira grande empresa privatizada dentro das diretrizes do PND. A privatização da Usiminas inaugurou um novo padrão no processo de privatização brasileiro (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016).

A partir do governo Collor, sobretudo, abertura comercial e privatizações constituiriam o cerne da nova estratégia de desenvolvimento brasileiro: o Estado, inerentemente ineficiente, reduziria sua participação no setor produtivo em diversos setores, e a iniciativa privada, ao assumi-las, promoveria uma gestão mais eficiente (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 118).

Na questão ambiental Collor foi o Presidente anfitrião da Conferência Mundial das Nações Unidas a Rio 92, e como forma de destacar a importância do evento transferiu o a capital do Brasil para o Rio de Janeiro.

As dificuldades para a renegociação da dívida externa, o recrudescimento do processo inflacionário, as denúncias de corrupção aliadas a falta de apoio político e social, resultaram no processo de impeachment do Presidente Collor, que renunciou em 29 de dezembro de 1992 (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016).

Com o impedimento de Collor foi empossado em janeiro de 1993 o Vice Presidente Itamar Franco que deu seguimento ao conjunto de propostas econômicas iniciadas por Fernando Collor. Para Lima (2007,p.100) “Do ponto de vista da reforma do Estado, o então presidente apenas corrigiu erros realizados pelo seu antecessor, via a recontração de funcionários públicos demitidos e ajuste de órgãos anteriormente extintos”.

Mesmo tendo declarado inicialmente que iria rever o programa de privatizações para preservar empresas pertencentes aos setores estratégicos, o presidente Itamar na prática deu continuidade ao programa de privatizações. Assim, em abril de 1993 a CSN indústria inaugurada em 1956 e considerada um dos símbolos da industrialização movida pelo Estado, foi privatizada. Em 1994 foi privatizada a EMBRAER, “uma empresa considerada um orgulho nacional, empresa

de um segmento estratégico e que marcara a industrialização brasileira, internalizando tecnologia complexa que só países avançados conseguiram desenvolver” (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 129).

O principal legado do Governo Itamar foi o processo de estabilização da economia. As medidas para contenção da inflação tomadas no Governo Collor não haviam surtido efeito. A inflação medida pelo IPCA acumulada no ano de 1992 chegou a 1.119 %, assim a inflação seguia como o principal desafio da economia brasileira (LIMA, 2007)

Trabalhando com o diagnóstico que o problema da inflação brasileira era inercial, um grupo de economistas liderados pelo Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso conduziu um plano que tinha como objetivo “a desindexação da economia e a restauração da função da moeda como unidade de compra” (LIMA, p. 101). Com este propósito, foi criada em 27 de fevereiro de 1994 a Unidade Real de Valor – URV, que foi utilizada como instrumento de transição para uma nova moeda, atacando a questão do caráter inercial da inflação. Durante alguns meses o Brasil conviveu com duas unidades de valor inter-relacionadas: o Cruzeiro Real e a URV. “As transações deveriam ocorrer na moeda corrente, o Cruzeiro Real enquanto as referencias de valor eram dadas pela URV” (LIMA,2007, p. 102).

A URV seria um indexador que uniformizaria todos os reajustes de preços, de câmbio e de salários, permitindo uma melhor acomodação dos preços relativos, e assegurando que a estabilidade ocorreria sem os efeitos redistributivos que caracterizaram os planos que se utilizaram do congelamento de preços e salários (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 113)

Em março de 1994 Fernando Henrique Cardoso saiu do governo para concorrer às eleições presidenciais que ocorreriam em novembro, e em seu lugar assumiu Rubens Ricúpero. Em 30 de junho de 1994, o novo Ministro da Fazenda encaminhou o conjunto final do plano para a assinatura do presidente Itamar Franco. Em 1 de julho de 1994 o novo programa de estabilização foi concluído com o lançamento de uma nova moeda, o Real, realizando a troca de toda a base monetária na paridade de CR\$ 2.750,00 para cada R\$ 1,00. Além da troca da base monetária nacional o “Real nasceu com a paridade de US\$ 1,00 para R\$ 1,00, buscando assim estabelecer na moeda a sua função de troca, de conta e de reserva de valor” (LIMA,2007, p. 102) .

O sucesso do Plano Real foi capitalizado pelo então candidato Fernando

Henrique Cardoso, levando-o a ser eleito Presidente da República em primeiro turno nas eleições de outubro de 1994. Identificado pela população como o responsável pelo sucesso do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso derrotou em primeiro turno o candidato do PT Luiz Inácio Lula da Silva. O sucesso do Plano Real que já completava seu sexto mês mantendo a inflação sob controle, dava popularidade e credibilidade para o início do governo.

O governo de Fernando Henrique, segundo Costa, Melo e Araújo (2016, p.159) “acenou, desde o início, e com maior clareza, sua adesão ao projeto neoliberal: abertura externa da economia, adaptação do sistema financeiro à nova realidade internacional e reforma do Estado em suas múltiplas dimensões compunham o tripé de governo”.

No cenário internacional o Governo iniciou com um cenário bastante conturbado. Ainda no final de 1994 o México entrou em crise devido à fuga de capitais de curto prazo, provocando o que ficou conhecido como “efeito tequila”. Esse movimento acarretou a desestabilização da moeda mexicana, gerando uma crise de confiança, “expondo as fragilidades das economias que se submeteram às recomendações do Consenso de Washington” (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 150).

Mesmo com a credibilidade alcançada com o Plano Real, o Governo de Cardoso teve problemas para a manutenção de um dos principais pilares do Plano, a gestão da taxa de câmbio. A apreciação da taxa em termos reais, “levou à rápida deterioração do saldo comercial e também das transações correntes, tal como ocorrera no México” (p. 154). Esse problema se agravou com o estouro das crises da Ásia em 1997 e da Rússia em 1998,

com o mercado de capitais ameaçado, sob o contágio das duas crises, ambas em economias periféricas com fundamentos macroeconômicos semelhantes aos do Brasil, a resposta do governo brasileiro foi a elevação da taxa básica de juros, o que rapidamente provocou a deterioração das finanças públicas, na forma da elevação da dívida líquida do setor público em dez pontos percentuais entre 1995 e 1998 (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 154).

No plano interno, além de trabalhar para manter os princípios do Plano Real, o governo lançou um programa de reforma do Estado e intensificou o programa de privatizações.

Para o sucesso deste programa foram necessárias alterações no programa

de privatização, que “exigia mudanças no marco regulatório para incorporar a mineração, o petróleo, os serviços de telecomunicações e de eletricidade e os transportes rodoviário e ferroviário”. Ainda em janeiro de 1995, o governo editou uma medida provisória ampliando o perfil do conjunto de empresas passíveis de desestatização. Em fevereiro de 1995 foi sancionada a Lei Geral de Concessões dos Serviços Públicos, regulamentando o artigo 175 da Constituição, “definindo as condições de concessão e permissão de exploração desses serviços para a iniciativa privada e as condições de fiscalização e rescisão, além de definir os direitos dos usuários e estabelecer as bases da política tarifária” (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p.160, 162).

A “nova fase do PND deveria contribuir para superar o “gargalo” nos serviços de infraestrutura, notadamente em energia elétrica, transporte e telecomunicações, favorecendo o crescimento econômico”. Para alcançar estes objetivos o Governo aprovou no Congresso um conjunto de emendas constitucionais que proporcionaram a implementação segundo Costa, Melo e Araújo (2016, p.159, 161) “do maior programa de privatizações do mundo ocidental.” O processo de privatização teve seu auge nos anos 1997 e 1998, período onde foi concretizada a venda da Companhia Vale do Rio Doce e efetuados os leilões de privatização de grandes distribuidoras de energia e dos sistemas de telefonia fixa e móvel em todo o país. (LIMA, 2007).

A constituição aprovada em 1988 não permitia a reeleição. O Presidente Fernando Henrique encaminhou uma emenda constitucional alterando a constituição para permitir a reeleição para cargos executivos, em todos os níveis, atendendo também governadores e prefeitos. A emenda à Constituição foi aprovada, mas causou um desgaste político ao Presidente que foi acusado de compra de votos para conseguir a aprovação. Fernando Henrique foi reeleito ainda no primeiro turno da eleição realizada em outubro de 1998.

O segundo governo de Fernando Henrique começou com a necessidade de mudanças no rumo da economia. O Brasil já se confrontava com o agravamento da dívida pública, do desemprego e das baixas taxas de crescimento. Para Costa, Melo e Araújo (2016, p. 156) “um ciclo chegava ao fim, pois o país não tinha como manter por muito tempo a sobrevalorização do real diante do dólar e os juros em patamares estratosféricos”.

Com estas projeções o Brasil adotou em janeiro de 1999 o sistema de

câmbio flutuante e em menos de 45 dias o dólar variou de R\$ 1,20 para R\$ 2,00 levando a queda de dois Presidentes do BACEN em 45 dias. O risco da repetição da crise ocorrida no México em 1994, levou o governo a concentrar esforços para estabilizar o câmbio no patamar de R\$ 1,75. “O custo dessa medida foi alto para o País que precisou manter juros elevados, causando desaceleração econômica, crescimento da dívida pública, aumento da carga tributária e da inflação que terminou o ano de 1999 em 8,94 ao ano” (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 157).

Em decorrência dos compromissos firmados com o FMI, o ano de 1999 trouxe ainda outra mudança decisiva para a economia brasileira, que se adaptava integralmente aos preceitos liberais: “ a adoção do chamado tripé macroeconômico, que formou a base da política econômica a partir de então e cujos pilares eram: política de câmbio flutuante, metas fiscais e metas de inflação” (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 158).

Em maio de 2000 em consonância com as diretrizes do programa de reforma e melhoria da governança do Estado, o governo aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal, “que impôs um severo controle dos gastos públicos à União, aos estados e municípios, condicionando seus gastos á capacidade de arrecadação, e impedindo a transferência de dividas para os sucessores” (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 158).

De acordo com Teixeira e Pinto (2012, p. 917) entre os anos de 1994 e o início dos anos 2000 “ o Brasil esteve refém das constantes ameaças de fuga de capital e crises cambiais, bem como das exigências e condicionalidades dos empréstimos do FMI”. Estas exigências conjunturais concederam ao mercado financeiro doméstico e internacional “um poder extraordinário sobre a condução da política econômica, em detrimento de trabalhadores do setor privado, funcionalismo público e mesmo de outros setores das elites domésticas ligados ao setor produtivo”.

Esta conjuntura se refletiu nos números do Governo FHC. A taxa de desemprego na região metropolitana de São Paulo passou de 8,9% a.a. em 1994 para 12,1 % a.a em 2002 e a inflação medida pelo IPCA após ter atingido em 1998 o seu menor patamar 1,6% a.a. fechou o último ano de governo com 12,53% (OLIVA, 2010).

Ao final do segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, o cenário de crise econômica e o modesto desempenho da economia brasileira contrastavam bastante com o otimismo de oito anos antes. Durante o período 1995-2002, o PIB cresceu à média anual de 2,3%,

apenas um pouco superior à média de 1,6% da década de 1980, chamada de “perdida”. Não fossem os ganhos obtidos com a estabilização da moeda, certamente se falaria em duas décadas perdidas. O último ano do governo Cardoso foi especialmente conturbado. Primeiro, em função da crise energética, que se arrastou de 2001 ao verão de 2002, gerando incerteza na população e quebrando a confiança do empresariado. Em segundo lugar – o que foi certamente o aspecto mais grave –, a emergência de uma crise cambial provocou aceleração inflacionária (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 203).

5.4.2 Sociedade e Movimento Ambientalista

Após a promulgação da Constituição de 1988 ampliou as formas de participação popular na formulação e controle das políticas públicas (IPEA, 2010). No início dos anos 1990 a sociedade brasileira viveu momentos de distintos. Primeiro uma parcela da população viveu momentos de angústia culminando com manifestações contra o bloqueio da “poupança” realizada pelo Presidente Collor. De outro lado, “o ambientalismo multisetorial passou por uma rica experiência de estado nascente durante a realização do Fórum Global, acontecimento paralelo à Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em junho de 1992, no Rio de Janeiro” (BOEIRA, 1998, p.). A pauta principal que devia girar em torno de formas de desenvolvimento sustentável estendeu-se para além do ambientalismo multisetorial gerando um debate que penetrou no Estado e na sociedade brasileira de um modo geral (VIOLA; LEIS, 1998).

A preparação para Rio-92 trouxe um novo problema de coordenação da ação coletiva do movimento ambientalista: a construção de um frame capaz de aglutinar os diversos grupos e correntes. Depois do processo da Assembleia Constituinte e com a vitória de Collor nas eleições presidenciais de 1989, houve uma significativa redução de grupos ambientalistas, e os que restaram, profissionalizaram suas associações e se distanciaram da arena política. Com o formato participativo da Conferência o movimento ambientalista buscou, assim como no processo da Constituinte, investir nas associações como forma de coordenação coletiva e através delas conseguir aliados no âmbito da sociedade civil e não no Estado.

A nova estrutura de oportunidades políticas levou os grupos a procurarem aliados fora da rede estritamente ambientalista. Assim começaram a surgir às coalizões, a Frente Nacional de Ação Ecológica, liderada pela SOS Mata Atlântica, rearticulou grupos conservacionistas, enquanto o PV com a participação de membros do PT, grupos comunitários locais, movimentos sociais e populares e até

alguns setores do empresariado, formando o movimento Pró-Rio 92, com propostas mais voltadas para o socioambientalismo.

Da mesma forma que no processo da Constituinte, nenhuma das coalizões pode se impor por si mesma. A agenda da Conferência incluía temas ligados tanto ao conservacionismo quanto ao sócio ambientalismo. A estratégia da SOS Mata Atlântica foi a mais efetiva, conseguindo uma articulação de grupos que ficava no meio do caminho entre o conservacionismo e o sócio ambientalismo. Esse expediente formou uma nova coalizão nacional com 1,1 mil associações, metade delas sem ativismo prévio em questões ambientais. Esse movimento deu origem em 1990, ao Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, transformando-se no centro aglutinador e principal estrutura de mobilização da rede ambientalista durante a Rio-92 (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007).

Ainda na fase de preparação da conferência o movimento já experimentava momentos ainda não vividos. Um grande avanço ocorreu com a constituição do Fórum Brasileiro de ONGs, onde se faziam representar principalmente os ambientalistas ligados ao ambientalismo *stricto sensu**, ao sócio-ambientalismo e em menor escala, estavam os grupos ligados ao ambientalismo religioso e de educadores, jornalistas e artistas. O Fórum realizou sete encontros plenários nacionais que contaram com a representação de 1.200 organizações (VIOLA; BOEIRA, 1990; VIOLA, 1996; VIOLA; LEIS, 1998)

Este processo de preparação para a Rio-92 “ contribuiu fortemente para inserir o ambientalismo brasileiro num processo internacional de networking e também alargou o debate político-ideológico que tinha sido ainda pouco impactado pela queda do muro de Berlim” (VIOLA, 1996, p.50).

Muito mais que qualquer interesse político ou econômico comum de alcançar um hipotético desenvolvimento sustentável global, a Rio-92 e principalmente o Fórum Global foi um amplo laboratório onde seus participantes se encontraram e dialogaram como representantes da vida social, cultural, econômica, política e religiosa do mundo contemporâneo. “Uma sociedade planetária ecologicamente orientada supõe um mundo melhor, definido não apenas a partir de uma (efêmera) transformação instrumental da realidade [...], mas também de uma transformação da subjetividade da humanidade” (LEISS, 1998, p.35).

Do ponto de vista do ambientalismo, o aspecto mais forte da Conferência do

Rio de Janeiro não foram os acordos assinados pelos governos, mas precisamente a emergência germinal de uma sociedade civil planetária, expressada na constituição de um espaço público comunicativo onde se encontraram as diversas dimensões que compõem o ambientalismo, com raízes tanto no Sul quanto no Norte, no Leste como no Oeste, e pertencentes tanto ao sistema político como aos sistemas social e econômico. [...] poucas vezes na história, como aconteceu em junho de 1992, havia sido possível legitimar acordos internacionais de tal amplitude, sobre a base da comunicação de argumentos éticos e racionais (LEIS, 1998, p. 34, tradução própria).

Sintetizando os resultados da Rio-92, pode-se dizer que houve simplesmente um avanço extraordinário no plano simbólico e de conscientização – o “espírito do Rio” de que fala Strong¹⁵, com a sustentabilidade ambiental tendo adquirido um peso extraordinário como princípio e legitimidade do mundo contemporâneo. Também houve um fracasso no plano político –econômico – refletido na incapacidade de construir-se marcos de referências, mecanismos de implementação e instituições correspondentes à nova consciência e legitimidade (VIOLA; LEIS, 1998, p. 139).

Para Viola (1998, p. 62) a Conferência do Rio criou a Geração 92 do ambientalismo brasileiro: “um vasto contingente de jovens (entre aproximadamente 15 a 30 anos) de bom nível educacional, que descobriu simultaneamente a natureza, a qualidade ambiental, as ONGs, as virtudes do desenvolvimento pessoal e a vida globalizada transnacionalizada”.

Por outro lado, “com o fim da Rio-92 produz-se uma desorientação do ambientalismo brasileiro, fruto da rápida perda de seu principal marco de referência simbólico e organizativo na conjuntura”. Nos anos seguintes à Conferência “houve uma estagnação na capacidade dos grupos ambientalistas de recrutar novos ativistas, ainda que quase todas as associações criadas em anos anteriores sobrevivessem em fins de 1995” (VIOLA; LEIS, 1998, p. 14255).

Os eventos políticos e a crise de governabilidade provocada pelo *impeachment* do Presidente Collor mudaram o foco do debate no país. As informações sobre a problemática ambiental que abasteciam a imprensa nacional voltaram a ser uma pauta específica de alguns canais. O debate nacional no

¹⁵ Maurice Strong, foi o Secretário Geral da Conferência Internacional para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável realizado no Rio de Janeiro em 1992.

segundo semestre de 1992 foi tomado pelo fato novo que era a deposição do Presidente da República. Além desta questão, a crise financeira que o país enfrentava, reduziu os repasses e patrocínios do governo para a realização de reuniões e eventos. As reuniões do Fórum de ONGs e movimentos sociais caíram de uma média de uma a cada quatro meses entre 1990 e 1992 para uma a cada quinze meses de 1992 a 1995 (VIOLA, 1998).

Para Viola e Leis (1998, p. 145) para superar a crise pós Rio-92 “o ambientalismo brasileiro necessita tornar suas propostas mais realistas e concretas, menos utópicas e radicais” e criar uma agenda estruturada e concreta da questão da sustentabilidade para a sociedade brasileira, construir uma coalização sócio-política sustentabilista, melhorar a comunicação e circulação da informação intersetores e suas bases organizativas no Brasil.

Para Ferreira (1999) aceitar a hipótese de “crise” do ambientalismo é uma hipótese boa de se pensar questões fundamentais sobre mudanças e inovações. Para a autora, nos anos 1970 e início dos anos 1980, a literatura especializada caracterizava o ambientalismo como um movimento social,

o ambientalismo surpreendeu a todos, ou a si mesmo, quando começou a esboçar intenções mais amplas de se constituir como um ator que ultrapassava as classes médias para dialogar com outros segmentos sociais e, também, quando ultrapassou suas próprias ideias estabelecidas na oposição genérica a uma sociedade predatória e imediatista, para esboçar algo que parecia constituir-se como um novo projeto de sociedade (FERREIRA, 1999, p. 37) .

No início dos anos 1990 esse movimento estava envolvido em “inúmeros projetos e estratégias, na maior parte das vezes inconciliáveis e adversários exageradamente genéricos, cuja única expressão coletiva foram as listas de poluidores contumazes, sejam representantes do Estado ou do empresariado”. O ambientalismo que chega ao final dos anos 1990 “apesar da obrigatoriedade da universalidade, não poderia deixar de ser preferencialmente político e nem tampouco conseguiria abrir mão de temas que lhe foram oferecidos através do diálogo com outros atores sociais” (FERREIRA, 1999, p. 41).

Hoje, os ambientalistas que atuam em ONGs substituíram essa pretensão universalizante por uma pretensão preferencial de transformar as difusas resistências à crise ambiental em motivação para atuar em projetos específicos, instrumentais até, para promover mudanças de ordem prática e imediata. [...] De resto, pode-se dizer que a grande vitória das ONGs foi a delimitação definitiva de um campo especificamente ambiental, tensionado

por embates e tentativas de diálogo entre grupos sociais que expressavam interesses, interpretações e projetos altamente diferenciados. Sem apresentar qualquer tipo de identidade e motivações e propósitos, que justificasse compreendê-los como um coletivo específico, o que os unificou foi uma orientação pela busca de um futuro viável (FERREIRA, 1999, p. 49,50).

De acordo com Jacobi (2000, p. 156) o salto qualitativo do ambientalismo ocorreu quando o movimento criou

uma identidade entre o significado e as dimensões das práticas, com forte ênfase na relação entre degradação ambiental e desigualdade social, reforçando a necessidade de alianças e interlocuções coletivas, onde o poder é exercido através de redes que articulam dinâmicas locais em iniciativas civis transnacionais.

De acordo com Camargo, Capobianco e Oliveira (2002, p. 37), mesmo com a crise pós Conferência, a preocupação da sociedade brasileira com as questões da sustentabilidade teve um crescimento significativo entre 1992 e 2001, “permitindo uma avaliação consistente da evolução da consciência ambiental no Brasil”. Estes dados aparecem em levantamento nacional de opinião realizado em 1992, 1997 e 2001 pelo MMA em conjunto com o Instituto de Estudos da Religião – Iser.

Os autores apontam também que na década de 1990, houve um avanço significativo em relação aos mecanismos de participação da sociedade civil em fóruns consultivos e decisórios pelos Países. Este avanço pode ser experienciado em fóruns institucionalizados como o CONAMA ou nos diversos processos de consulta nacional, como foi a construção da Agenda 21, processos que “reforçam a tendência de que existe um espaço aberto maior para a sociedade civil em debates relacionados a moldar o futuro do País” (CAMARGO; CAPOBIANCO; OLIVEIRA 2002, p. 34, 35; JACOBI, 2000).

Essa avaliação se confirmou nos encontros preparatórios para a Conferência de Johannesburgo, a Rio + 10, em agosto de 2002. Entre as ações preparatórias para a participação brasileira na Conferência, merece destaque o Seminário Internacional, realizado no Rio de Janeiro com a participação de mais de 1.200 pessoas. Neste seminário além de lideranças internacionais da área ambiental, como Maurice Strong, secretário geral das Conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro, houve novamente um grande chamamento e mobilização da sociedade civil através das ONGs que participaram do Seminário. O Brasil compareceu a Conferência com uma delegação de 230 pessoas, com 170 representantes da sociedade civil (LAGO, 2006).

5.4.3 Legislação e Instituições

De acordo com Burstyn (2012, p. 471) “o final dos anos 1980 representa um marco no processo de institucionalização da política e gestão ambiental no Brasil”. Este processo que já tinha iniciado com a Política Nacional do Meio Ambiente em 1981, foi fortalecido pelos dispositivos inseridos na Constituição de 1988. “É bem verdade que a maior parte dos dispositivos ali inseridos deixou pendentes regulamentações, sem as quais não teriam efetividade. Mas, como base jurídica, foi um avanço”.

Neste contexto o governo Collor iniciou seu mandato surpreendendo a sociedade e principalmente os ambientalistas com a nomeação de José Lutzenberger como Secretário do Meio Ambiente, na secretaria recém criada com status de ministério. Na história política de Collor não havia registro de alguma preocupação ambiental, mas o anúncio confirmou declarações que havia dado no exterior sobre a importância que a proteção ao meio ambiente teria em sua agenda de governo (VIOLA, 1996).

Para Viola (1996, p. 44) essa conversão ambientalista do Presidente Collor pode ser considerada como uma “estratégia para ganhar confiança da opinião pública do Norte para seu programa econômico [...] que requer a vinda de novos investimentos estrangeiros ao País”. Também é de se considerar que o Brasil já havia sido escolhido, ainda no Governo Sarney, para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1992, e que esta seria uma grande oportunidade para projetar a imagem de seu governo no cenário internacional.

Já em seu discurso de posse, o Presidente procurou constuir uma história comprometida com o meio ambiente quando afirmou que, “enquanto membro de uma geração que tinha tomado consciência da grave crise ecológica”, pretendia liberar o mercado de toda regulação estatal, menos nas questões referentes à proteção ambiental (VIOLA, 1996, p.45).

Em 15 de março de 1990 na linha da institucionalização da política ambiental, Collor criou a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República. De acordo com Bursztyn e Bursztyn (2012, p. 472), “a Semam serviu de embrião a um crescente movimento de consolidação e enraizamento da proteção ambiental na estrutura de governo”.

Além das ações voltadas para a preparação da Rio 92, nos primeiros meses do governo o trabalho de Lutzenberger contribuiu para dar credibilidade a imagem de Presidente comprometido com as questões ambientais. Em 27 de março de 1990 foi assinado o Decreto 99.193 instituindo um grupo de trabalho para a realização de um efetivo macrozoneamento ecológico-econômico com prioridade para a Amazônia Legal. Neste período o Secretário do Meio Ambiente anunciou também novas medidas de proteção à Amazônia, como “a prorrogação da suspensão dos subsídios e incentivos fiscais para a agropecuária, a suspensão do programa de ferro-gusa da Amazônia oriental e a implantação de um maior monitoramento e fiscalização do desflorestamento” (VIOLA, 1996, p.45).

Em abril de 1990 através do Decreto 99.221 o governo criou a Comissão Interministerial de Meio Ambiente (CIMA), tendo entre suas principais atribuições a preparação “das disposições brasileiras em relação à conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” (MOURA, 2016, p.17). A Comissão era coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), com representantes de 23 órgãos públicos, trabalho que resultou em um relatório que explicitava o posicionamento brasileiro frente à temática ambiental.

As boas notícias provenientes da área ambiental continuaram em outubro de 1990 quando o governo anunciou, “uma queda de 50% nas queimadas nas primeiras semanas da estação seca amazônica comparadas com o ano anterior, o fim do programa nuclear paralelo dos militares e a adesão do Brasil à política Ocidental de não proliferação nuclear” (VIOLA, 1996, p.46).

Em dezembro de 1990 o Governo assinou acordo com o Banco Mundial para a implantação do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Este acordo foi fruto de negociações que se iniciaram ainda no Governo Sarney e tinha como objetivo “melhorar a capacidade institucional do poder público, em matéria de política e gestão ambiental” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 472).

A operacionalização do PNMA teve início em 1991 com a liberação da primeira parcela de recursos pelo Banco Mundial. Este programa foi o primeiro empréstimo realizado pelo governo federal para investir na área ambiental.

O programa está vigente até hoje e tem tido um papel fundamental na melhoria da capacidade institucional dos órgãos ambientais federais e estaduais para a formulação de políticas e para a gestão ambiental. A primeira etapa do PNMA (1991 a 1999) teve como linhas de ação o desenvolvimento institucional (principalmente estruturação do Ibama e do

MMA), a gestão de UCs federais, a proteção de ecossistemas (Pantanal, Mata Atlântica e Zona Costeira) e os Projetos de Execução Descentralizada (PEDs), estes últimos executados pelos municípios que apresentavam projetos de melhoria de qualidade ambiental. (MOURA, 2016, p. 18).

No ano de 1991 a contenção dos gastos públicos afetou a Secretaria do Meio Ambiente e seus órgãos, vindo também a comprometer as contrapartidas do governo brasileiro para a liberação de parcelas de empréstimos internacionais. Mesmo assim o governo continuou apresentando novos projetos na área ambiental.

Em março de 1992, faltando menos de dois meses para a realização da Rio-92, uma das lideranças brasileiras, o Secretário do Meio Ambiente Jose Lutzenberger foi demitido. De acordo com Viola (1996) a demissão foi decorrente de divergências com o Ministro das relações exteriores em um evento preparatório da conferência em Nova York. Em depoimento feito a Teresa Urban (2001) Lutzenberger esclarece que sua demissão se deu por conta do desgaste que estava tendo com algumas áreas do governo e por declarações suas que vazaram para a imprensa onde criticava o departamento do Ibama responsável pela área de florestas e madeira que ele chamou de “sucursal dos madeireiros”. Mas o que realmente deflagrou a demissão foi sua determinação em instalar uma comissão de inquérito para avaliar o que acontecia no setor madeireiro. O Secretário queria incluir neste processo a OAB, a Procuradoria Geral da República e representantes de ONGs.

Assim, às vésperas da Conferência, José Goldenberg assumiu a Secretaria de Meio Ambiente. Para Viola (1996, p.47) se a saída de Lutzenberger foi um retrocesso do ponto de vista da correlação de forças na Conferência, a posição brasileira “foi depurada de seus rompantes radicais, o que significou um ganho de eficiência no papel facilitador das negociações do Brasil”.

A posição brasileira na Conferência foi na linha que “os problemas ambientais globais são relevantes e devem ser tratados com prioridade pela comunidade internacional, mas que os países ricos devem assumir um custo fortemente maior para a solução destes problemas” (VIOLA, 1996, p. 47) .

Analisando o desempenho da delegação brasileira na conferência, Viola (1996, p 48) entende que o governo brasileiro concluiu a mudança iniciada em fins de 1989 na direção de uma política exterior responsável no que diz respeito a problemas ambientais globais:

O Brasil foi um dos países líderes na elaboração da Convenção de Biodiversidade que tem um enfoque equilibrado dos interesses do Norte, do Sul e dos povos da floresta; b) O Brasil foi também um dos países favoráveis a uma convenção forte sobre mudança climática, que fracassou devido à oposição dos EUA e dos países produtores de petróleo; c) O Brasil teve posições consistentemente favoráveis a compromissos a favor do desenvolvimento sustentável na Agenda 21; e d) a posição brasileira foi irresponsável apenas quando apoiou a Malásia em sua oposição a uma convenção sobre florestas.

Apesar da significância dos documentos gerados pela Conferência: Convenção sobre Mudanças Climáticas, Convenção sobre a Diversidade Biológica, Agenda 21, Protocolo de Florestas e a Convenção sobre Combate à Desertificação, os resultados práticos ficaram aquém das perspectivas positivas lançadas pela Rio-92. Mesmo assim, em uma análise depois de passados 10 anos da Conferência, Camargo, Capobianco e Oliveira (2002, p. 24) apontam que é possível avaliar que o Brasil conseguiu avançar “no arcabouço legal do país e na consciência da população brasileira sobre a importância do meio ambiente, no reconhecimento dos direitos das populações tradicionais e na participação da sociedade civil nas decisões governamentais”.

De acordo com Bursztyn e Bursztyn (2012, p. 113) “a Rio 92 representou um avanço importante em matéria de política internacional [...] e contribuiu para revitalizar um diálogo multilateral entre países desenvolvidos e em desenvolvimento”. Nesta linha de análise é possível comprovar que o Brasil aderiu à vários acordos internacionais constituídos a partir da Rio 92. Dos 24 documentos internacionais relacionados ao meio ambiente analisados por Camargo, Capobianco e Oliveira (2002), o Brasil só não assinou ou ratificou três deles. Essa posição se reflete no marco regulatório ambiental, na criação de áreas protegidas e na demarcação de terras indígenas que, em muitos casos, traduzem compromissos decorrentes destes acordos internacionais. Os autores ressaltam porém, que muitos destes acordos são assinados e se limitam a uma função simbólica não se transformando em práticas de conservação da biodiversidade.

No governo Collor foram criadas 10 novas Unidades de Conservação, totalizando 452.000 hectares com destaque para a demarcação de terras indígenas. Neste período foi homologado mais de 26.405 milhões de hectares de áreas indígenas, com destaque para o Território Yanomami com seus 9.664 milhões de hectares, a maior área homologada no Brasil.

O desempenho do Governo Collor na área ambiental além da influência de

ser o País sede da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, foi influenciado também por duas variáveis já apontadas no Governo do Presidente Sarney: o trabalho de mapeamento de áreas com potencial para a criação de áreas protegidas feito pelo IBDF (URBAN, 1998) e também às pressões das contrapartidas acordadas com os Bancos Internacionais (ALEGRETTI, 2002).

Além destes, de acordo com Wallauer (2003), o desempenho de Jose Lutzenberger à frente da estrutura do meio ambiente foi determinante para a criação de Unidades de Conservação e a demarcação de terras indígenas, “o Lutzenberger chegou à Secretaria e aproveitou tudo o que tinha de estudos e passou a autorizar ” (WALLAUER, 2019, informação verbal).

O segundo semestre de 1992 foi marcado pelo processo de Impeachment do Presidente Collor, gerando segundo Viola (1996, p. 49) “uma crise geral de governabilidade” afetando também a continuidade da política ambiental.

Com afastamento do presidente Collor, Itamar Franco assumiu o governo interinamente em 2 outubro de 1992 e em definitivo 29 de dezembro do mesmo ano. Ainda em outubro de 1992, Itamar criou o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Apesar dessa decisão o novo Presidente não tinha a mesma sensibilidade para as questões ambientais que seu antecessor, além disso o Ministro do Meio Ambiente nomeado era um político com pouca familiaridade com as questões ambientais e com vínculos com empresas madeireiras do estado do Pará (VIOLA, 1996).

A crise de governabilidade e as questões econômicas dominaram a agenda governamental. Neste período o MMA não tinha dotação de funcionários e trabalhava apenas com “alguns poucos funcionários cedidos de outros órgãos (como o IBAMA) e terceirizados com contratos temporários intermediados pelo PNUD” (MOURA, 2016, p. 18). A nova estrutura também sofria fortes restrições financeiras, a liberação de recursos oriundos de empréstimos das agencias multilaterais era prejudicada pela falta das contrapartidas do governo brasileiro. Além destas questões o novo ministério enfrentava também o “corporativismo dos funcionários do IBAMA que não permitia a realização de reformas organizacionais necessárias para melhorar a eficiência do ministério” (VIOLA, 1996, p. 52).

Em agosto de 1993 dois eventos colocaram a questão ambiental novamente na berlinda. A primeiro foi a realização de operações de treinamento militar das forças armadas americanas na Guiana, e a segundo foi o massacre de vinte índios

Yanomami dentro da reserva já demarcada, em Roraima. Estes dois acontecimentos chamaram a atenção da crítica internacional para a questão indígena e dos militares para as questões da segurança nacional. As pressões, principalmente a militar, resultaram “na criação do SIVAM, um sofisticado sistema para controlar o espaço aéreo na Amazônia, mas que poderia servir também para monitorar os movimentos de narcotraficantes, garimpeiros e madeireiros” (VIOLA, 1996, p. 53).

Este movimento resultou em setembro de 1993 na substituição do Ministro do Meio Ambiente passando a ocupar a pasta o embaixador do Brasil em Washington, Rubens Ricuperro. O novo Ministro havia tido uma participação destacada nas negociações da Rio 92, mas apesar da maior familiarização com as questões ambientais não conseguiu grandes realizações na área ambiental e já em abril de 1994 foi deslocado para o Ministério da Fazenda, assumindo seu lugar Henrique Brandão Cavalcanti, com larga experiência nos processos inerentes ao meio ambiente, pois havia sido membro ativo da delegação brasileira em Estocolmo, mas que só conseguiu manter as questões administrativas do Ministério até o final do Governo.

Com relação ao marco regulatório, o governo Itamar criou em janeiro de 1993 a Lei 8.617 que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileira, em junho de 1994 o Decreto 1.160, criou a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável – CIDES e o Decreto 1.265 de outubro de 1994 criou a Política Marítima Nacional. Neste período foi criada somente uma área de proteção ambiental com área de 14.640 hectares.

Em janeiro de 1995 tomou posse Fernando Henrique Cardoso, tendo como principal proposta a manutenção das diretrizes do Plano Real, ou seja a estabilização da economia. Na estrutura ambiental Fernando Henrique manteve o Ministério do Meio Ambiente e criou em 1995 a Secretaria de Recursos Hídricos, caminhando na direção do atendimento do inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal (VIANA, 2015). De acordo com Viola (1996) na campanha presidencial o debate sobre as questões ambientais não foi prioridade de nenhum dos principais candidatos à Presidência.

Contrastando com essa postura, o Partido da Social Democracia Brasileira que era o partido do Presidente, tinha tido através de seu Deputado Fabio

Feldmann, atuação destacada na consolidação do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 que pela primeira vez passou a tratar das questões ambientais na legislação maior do país. Assim, uma boa parcela dos ambientalistas esperava que o Deputado Feldmann fosse nomeado como ministro do Meio Ambiente. Esta expectativa não se concretizou, pois FHC acabou optando pela nomeação de Gustavo Krause, segundo Viola (1996, p.54), “um político pernambucano sem nenhuma história ambiental, sendo coerente com a pouca importância dada por Cardoso à questão ambiental na sua história política”.

O Governo FHC adotou o planejamento territorial como política de governo, o que se traduziu nos planos plurianuais, que para o primeiro mandato foi o programa “Brasil em Ação” (BEZERRA, 2013). O programa espelhava a prioridade do governo com o desenvolvimento com a priorização de “42 empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento sustentável”. Estes empreendimentos se destinavam principalmente para obras de infraestrutura e desenvolvimento social que incluíam a construção de vias de escoamento para a produção dos cerrados e da Amazônia. Grande parte dos recursos para a execução destas obras eram oriundos de organismos internacionais o que sujeitava o País a execução de contrapartidas definidas em cada projeto. O programa “não considerava a dimensão ambiental no sentido de conservação, aparecendo somente como um leque de oportunidades, refletindo o lugar que o meio ambiente ocupou durante o governo” (BEZERRA, 2013, p. 166).

Para Viola (1996) O programa “Brasil em Ação” não tinha compromisso com a sustentabilidade. Este programa, bem como o “Avança Brasil” lançado no segundo mandato de FHC com as estratégias de desenvolvimento para os anos de 2000-2003, foram concebidos pelo Ministério do Planejamento que entendia que o sistema de licenciamento do país cobriria adequadamente qualquer impacto ambiental dos projetos. Estudos de impactos destes programas demonstraram que esta premissa não era verdadeira. De acordo com o trabalho de avaliação de impacto de cada obra do Programa Avança Brasil, Fearnside et al. (2001) concluíram que os custos ambientais e sociais são altos, principalmente pelo aumento do desmatamento, pela degradação da floresta por exploração madeireira, incêndios florestais, mineração e caça, além de outros.

Nos governos de FHC foram promulgadas algumas Leis importantes para o marco ambiental. Entre as mais relevantes esta a Lei das Águas de dezembro de

1997 que foi editada após intensa discussão por parte da sociedade e do Congresso Nacional, regulamentando o artigo 21 da Constituição Federal, instituindo também a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh). Esse aparato normativo buscou assegurar a utilização racional dos recursos hídricos, e “atribui à água valor econômico e elege a bacia hidrográfica – e não mais os limites políticos dos estados e dos municípios – como unidade de gestão” (VIANA, 2015, p. 99).

Outra norma importante para a gestão ambiental no Brasil é a Lei 9.605, a Lei de Crimes Ambientais de fevereiro de 1998 promulgada com a intenção de “assegurar um tratamento sistêmico para as normas penais e processuais penais aplicáveis as infrações contra o meio ambiente. Até a entrada em vigor dessa lei, os tipos penais voltados a proteger o meio ambiente estavam dispersos em diferentes diplomas” (MOURA, 2016, p. 44). Até então as infrações contra o meio ambiente eram consideradas contravenções penais, e não crime. Diferente das outras esferas onde a pessoa jurídica só é passível de receber sanções na área administrativa sem prejuízo da responsabilização civil, a Lei de Crimes Ambientais é a única norma que admite a responsabilidade penal de pessoa jurídica.

Em julho de 1998 através do Decreto 2.652 foi promulgada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, que havia sido aberta para assinaturas durante a Rio-92, e entrou em vigor em março de 1994. A convenção conta com a adesão de aproximadamente 180 países e deu origem ao Protocolo de Quioto, durante a 3ª Conferência das Partes, realizada em Quioto em 1997 (JURAS; GANEM, 2019).

Em abril de 1999, a Lei 9.795 instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental, determinando que “a educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal”. A Lei estabelece os princípios básicos da educação ambiental, os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

O Decreto 4.281 de 2002 regulamentou a Lei 9.795 e criou o órgão gestor responsável pela Política Nacional de Educação Ambiental, que seria coordenado

pelos Ministros do Meio Ambiente e da Educação. Em seu artigo 5º, o decreto determina a inclusão da Educação Ambiental em todos os níveis e modalidades de ensino, tendo como referência os Parâmetros e as Diretrizes Curriculares Nacionais, e que a educação ambiental seja integrada às disciplinas de modo transversal e que o tema seja incluído na formação continuada dos professores (BRASIL, Senado Federal, 2015).

De acordo com palavras do E9 (2019) “O Brasil tem muitos déficits, e um deles é na educação ambiental. O Brasil trabalha nessa área muito com o que eu chamo de cartaz e cartilha, e a lei é muito mais ampla do que isso”. Para o entrevistado os Estados e Municípios tem uma responsabilidade muito grande nesse processo, mas em muitos deles, a legislação não é aplicada. “ Se o Brasil tivesse feito o que diz a Constituição de 1988 e capacitado os professores, hoje a consciência ambiental seria outra” (E9, 2019).

Em Abril de 2000 foi publicada a Lei 9.966 que trata da prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional. Esta legislação definiu procedimentos para o “gerenciamento dos riscos de poluição e gestão dos resíduos, incluindo planos de emergência para operadores de portos e ou plataformas e livro de registro de cargas de navio que transportar substancia nociva ou perigosa a granel” (JURAS; HOFMANN, 2019, p. 128).

Em julho de 2000 foram promulgadas as Leis 9.984 criando a Agência Nacional das Águas (ANA) e a Lei 9.985 que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). A ANA, uma autarquia federal vinculada ao MMA foi criada com o objetivo de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos. MOURA, 2016, p. 20, VIANA, 2015).

O SNUC regulamentou o art. 225 da constituição estabelecendo critérios para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação. A lei do SNUC estava sendo construída desde a década de 1970 ainda sob a coordenação do IBDF que com o apoio da FBCN elaborou o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil , publicado em 1979 e concluído em 1982. A Lei do SNUC foi aprovada após uma década de tramitação no Congresso Nacional (MERCADANTE, 2001; PADUA, 2011; BURSZTYN; BURSZTYN, 2012; FISCHER, 2014).

A Lei 9.985 consolidou também o parágrafo 1, inciso III do art. 225 da Constituição de 1988 definindo a necessidade de lei específica para a “desafetação

ou redução dos limites de uma unidade de conservação”. Assim,

Quando a UC é instituída por resolução ou decreto, a sua ampliação física ou a adoção de um regime mais restritivo não demanda lei em sentido estrito. Uma lei é exigida, no entanto, quando se trata de qualquer alteração negativa de sua natureza jurídica. No caso de uma UC criada por lei, só um ato legislativo de igual hierarquia pode modificá-la mesmo quando se trata de sua ampliação física (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 514).

Em agosto de 2002 o Presidente Fernando Henrique assinou o Decreto 4.340 regulamentando a Lei 9.985 (Lei do SNUC). O conjunto normativo do SNUC estava sendo elaborado desde 1979 quando o IBDF lançou o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, mas é importante ressaltar que a sua regulamentação pelo Decreto 4.340, ocorreu poucos dias antes do início da Conferência de Johannesburgo, fórum onde o Brasil buscava consolidar sua imagem de liderança nas questões ambientais. De acordo com Fabio Feldmann, representante especial do Presidente da República para o evento, Johannesburgo foi a primeira conferência sobre o meio ambiente que o Brasil “chegou de cabeça erguida” (LAGO, 2006).

No governo FHC além da publicação de normativos relevantes para a estrutura de governança ambiental, o governo se destacou na homologação de 145 terras indígenas totalizando aproximadamente 32 milhões de hectares, e foram criadas 81 novas Unidades de Conservação totalizando 20.790.029,14 hectares. Destaque para a criação do PARNA das Montanhas do Tumucumaque, a maior área de proteção de florestas tropicais do mundo (LAGO, 2006). Esse desempenho segue o movimento de institucionalização da política ambiental brasileira, influenciado também ainda pelas externalidades da discussão ambiental mundial e pela própria lei do SNUC que regulamentou o processo de criação de áreas protegidas no Brasil.

5.4.4 Resumo da seção

Neste período o Brasil teve três Presidentes. Collor foi o primeiro Presidente eleito pelo voto direto após o golpe de 1964 e assumiu com a bandeira da reforma do serviço público. Recebeu o governo uma hiperinflação e logo no início de seu governo surpreendeu o país com o Plano Brasil Novo, que “congelou” os recursos dos brasileiros que tinham mais que 50 mil Cruzados Novos depositados no sistema financeiro nacional. O Plano Collor como ficou conhecido não atingiu os objetivos de

acabar com o processo inflacionário e criou grandes problemas para a sociedade que teve seus recursos financeiros bloqueados por dezoito meses.

Além do congelamento da “poupança” o Plano Collor implementou um programa de desestatização e uma maior abertura do Brasil para o mercado externo. O governo Collor adotou uma política econômica neoliberal onde abertura comercial e o programa de privatizações passaram a ser a nova estratégia de desenvolvimento. Com a sua renúncia, em dezembro de 1992 tomou posse o Vice-Presidente Itamar Franco que manteve a política neoliberal iniciada por Collor e conduziu os processos de privatização de grandes ícones nacionais como a CSN e a EMBRAER. O principal legado do Governo Itamar Franco foi o processo de estabilização da economia que se materializou no Plano Real assinado em 30 de junho de 1994.

O sucesso do Plano Real levou Fernando Henrique Cardoso, Ministro da Fazenda do Governo Itamar, à Presidência da República. O Governo FHC assumiu tendo como prioridade a manutenção das diretrizes do Plano Real e assumiu também o projeto neoliberal que foi iniciado nos governos anteriores. FHC deu continuidade a abertura da economia e a reforma do Estado, passando a adotar o chamado tripé macroeconômico: cambio flutuante, metas de inflação e metas fiscais. Este modelo se institucionalizou e foi seguido até o segundo mandato da Presidente Dilma.

No âmbito externo os anos 1990 foram bastante conturbados com as crises dos mercados emergentes (BRESSER-PEREIRA, 2008). A crise mexicana (1994), a crise da Ásia (1997), a crise Russa (1998) e a crise Argentina (2001), afetaram principalmente os dois períodos do governo FHC. Os reflexos foram mais claros no segundo mandato de FHC com a deterioração do quadro econômico e aumento do desemprego e da inflação.

A Sociedade brasileira no início dos anos 1990 viveu momentos de aflição com o confisco dos recursos financeiros de grande parte da população, viveu também uma experiência muito rica na preparação da RIO-92. A prévia da Conferência do Rio construiu coalizões que juntou no mesmo campo os interesses de conservacionistas e de socioambientalistas, dando origem ao Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento que realizou diversos encontros nacionais reunindo mais de 1.200 organizações. Para o movimento ambientalista o ápice desse movimento foi o Fórum Global, evento paralelo à conferência que reuniu 177 países representados por 6.800 ONGs que

contribuiu para a inserção do ambientalismo brasileiro num processo internacional de networking. Assim como havia ocorrido com o encontro de Estocolmo em 1972, a Conferência do Rio criou a geração 92 do ambientalismo brasileiro (VIOLA, 1996; LEIS, 1998).

Após a Rio-92 uma nova experiência social foi o processo de *impeachment* do presidente Collor, o primeiro Presidente eleito pelo voto direto foi afastado por vias democráticas, uma experiência ainda não vivida pelos brasileiros e que se transformou no principal assunto debatido na grande mídia nacional no segundo semestre de 1992.

Na área ambiental os documentos resultantes da Rio-92 como a Convenção sobre as Mudanças Climáticas, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Agenda 21, o Protocolo de Florestas e a Convenção do Combate a Desertificação, foram temas que serviram de motivo para a criação de diversas Leis, Decretos e Políticas promulgadas nos anos seguintes. No governo FHC foram editados dispositivos importantes para o arcabouço das normas ambientais brasileiras, entre elas a Lei das Águas, a Política Nacional de Recursos Hídricos e a Agência Nacional das Águas (ANA); a Lei dos Crimes ambientais, a Política Nacional de Educação Ambiental e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. A PNRH traz a questão dos dispositivos econômicos através da outorga e da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, inovação importante, mas que não é usado adequadamente.

O Governo Collor criou 10 Unidades de Conservação, e se destacou pela demarcação de terras indígenas, tendo homologado 112 terras indígenas com área de mais de 26 milhões de hectares com destaque para o Território Yanomami a maior área homologada no Brasil. O Governo de Itamar Franco criou uma Unidade de Conservação e homologou 16 terras indígenas com uma área de 5.432.437 hectares. Fernando Henrique Cardoso criou 81 Unidades de Conservação com uma área de quase 21 milhões de hectares e em seu governo foram homologadas 145 terras indígenas totalizando 42 milhões de hectares. Com estes números o Governo FHC foi o que criou o maior número de Unidades de Conservação no Brasil e homologou a maior área e quantidade de terras indígenas no Brasil.

A produção da governança ambiental deste período foi fortemente afetada pela RIO-92. Collor iniciou seu governo nomeando Lutzenberger como Secretário do Meio Ambiente como uma forma de conseguir apoios internacionais para o seu

governo. Lutzenberger como Secretário criou Unidades de Conservação e homologou o território Yanomami, ações que colocaram a política ambiental brasileiro em destaque antes da Conferencia do Rio. Os documentos produzidos na conferência ainda são referência para a criação de muitas Leis e Decretos. O Governo Itamar foi menos sensível às questões ambientais, mas Fernando Henrique Cardoso deixou um legado bastante forte na institucionalização das políticas ambientais, com a edição de normativos importantes, com destaque especial para a Lei do SNUC, sendo também o Presidente que criou o maior número de Unidades de Conservação e homologou terras indígenas. O partido do Presidente já tinha sido destaque na construção do Capítulo 225 da Constituição com o trabalho do Deputado Fabio Feldmann, contribuiu também na qualidade da legislação promulgada no governo de FHC. Para encerrar essa seção, trazemos o quadro resumo da legislação ambiental promulgada no período (Quadro 5).

Quadro 5 – Resumo da Legislação Ambiental 1990 – 2002

ANO / GOVERNO	LEGISLAÇÃO	DISPOSITIVO
1990 - Collor	Decreto- 99.193 – Instituiu um grupo de trabalho para realização do Macro zoneamento ecológico-econômico para a Amazônia Legal.	Instrumento regulatório de ordenação territorial.
1990 - Collor	Decreto 99.221 – Criou a Comissão Interministerial de Meio Ambiente – CIMA	Instrumentos regulatórios
1992 - Collor	Decreto de Criação do Território Indígena Yanomami em 25 de maio de 1992.	Instrumento regulatório de ordenação territorial
1993 - Itamar Franco	Lei 8.617 – Lei do Mar - dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileira.	Instrumento regulatório de ordenação territorial.
1994 – Itamar Franco	Decreto 1.160 – Cria a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável – CIDES.	Instrumento regulatório
1994 – Itamar Franco	Decreto 1.265 – Cria a Política Marinha Nacional	Instrumentos regulatórios/comando e controle, de informações e de educação ambiental.
1997 - Fernando Henrique	Lei 9.433 – Lei das Águas, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH.	Instrumentos regulatórios /comando e controle, econômicos e instrumento de informação.
1998 – Fernando Henrique	Lei 9.605 – Lei de Crimes Ambientais	Instrumentos regulatórios /comando e controle

1998 – Fernando Henrique	Decreto 2.652 – Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.	Instrumentos regulatórios /comando e controle, econômicos, de informação e de educação ambiental.
1999 – Fernando Henrique	Lei 9.795 – Institui a Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA.	Instrumentos regulatórios de informação e de educação ambiental.
2000 – Fernando Henrique	Lei 9.966 – Trata da prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substância em águas de jurisdição nacional.	Instrumentos regulatórios /comando e controle
2000 – Fernando Henrique	Lei 9.984 – Cria a Agência Nacional das Águas .	Instrumentos regulatórios /comando e controle, econômicos, de educação e informações.
2000 – Fernando Henrique	Lei 9.985 – Cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.	Instrumentos regulatórios /comando e controle, de informações e educação ambiental.
2002 – Fernando Henrique	Lei 10.410 – Cria a Carreira de Especialista em Meio Ambiente.	Instrumento regulatório.
2002 – Fernando Henrique	Decreto 4.297 – Estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE.	Instrumentos regulatórios de ordenamento territorial.
2002 – Fernando Henrique	Decreto 4.281 – Regulamenta a Lei 9.795 e cria o órgão gestor da PNEA.	Instrumentos regulatórios /comando controle, de informação e educação ambiental.

Fonte: elaborado pelo próprio autor da tese.

5.5 PERÍODO ENTRE 2003 E 2010 – GOVERNO LULA

5.5.1 Governo

Após ser derrotado nas eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998, no pleito realizado em outubro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva derrotou no segundo turno o candidato do PSDB José Serra e foi empossado em janeiro de 2003. O Governo do Presidente Lula começou sob enorme comoção e expectativa, não apenas por parte da população, mas também dos mercados. Antes das eleições o candidato Lula tinha divulgado uma “carta aos brasileiros” onde criticava as medidas econômicas do Governo anterior mas por outro lado buscava acalmar os mercados prometendo respeito aos contratos e obrigações do país e a manutenção do combate à inflação.

O Governo Lula recebeu o País ainda sob os efeitos da herança do Plano Real e apesar do aumento da inflação ocorrido nos últimos anos do Governo FHC, o Brasil ainda convivia sob a expectativa de estabilização da moeda. Por outro lado o País estava ainda sob os efeitos da desvalorização cambial que contribuiu para o aumento da dívida líquida do setor público de 30% do PIB em 1994 para 50% em 2002 (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016).

Os meses iniciais do governo Lula foram permeados por disputas internas de poder entre sindicalistas e quadros partidários da ampla coligação que ajudou a eleger o Presidente. Assim o governo sofria pressões da esquerda, dos segmentos conservadores da sociedade e de segmentos liberais que permaneceram nos quadros do governo. Neste cenário “permeado por contradições, a escolha da equipe econômica foi surpresa para alguns, atestando a continuidade e o aprofundamento do projeto neoliberal” (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p. 206).

De acordo com Teixeira e Pinto (2012, p. 921) no primeiro mandato o governo Lula “seguiu as linhas mestras de política macroeconômica do governo FHC: sistemas de metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante”. Para Costa, Melo e Araujo (2016, p. 205) no âmbito da política fiscal o governo Lula manteve a proposta de ajuste nas contas públicas e inclusive intensificou o receituário macroeconômico de seu antecessor, aumentando em meio ponto percentual a meta de superávit primário, elevou a carga tributária e a taxa básica de juros.

Por outro lado, e mais na linha das propostas da carta aos brasileiros, o Governo Lula intensificou o combate à fome e a miséria. Em fevereiro de 2003 o novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome criou o programa Fome Zero, um substituto do programa Comunidade Solidária que tinha o objetivo de tirar rapidamente uma grande parcela de brasileiros da situação de extrema pobreza (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016).

A partir de 2003 a proposta conservadora de aperto na política monetária e fiscal do primeiro ano de governo, “aliada a conjuntura externa excepcionalmente favorável contribuiu decisivamente para correção dos desequilíbrios externos e fiscais” (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013, p. 417) revertendo os indicadores negativos da economia e melhorando a credibilidade do governo perante o mercado financeiro.

O planejamento dos investimentos do governo através do Plano Plurianual –

PPA ¹⁶(2004-2007) e do PAC (2008-2011), contribuiu para uma expansão econômica que promoveu a criação de um consumo de massas articulando crescimento e distribuição de renda (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

“Impulsionado pelo contexto internacional favorável, pela ampla liquidez dos mercados financeiros e pela elevação dos preços internacionais das commodities” (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 924) e ancorado em recordes sucessivos na balança comercial, na queda do risco-país e no recuo da inflação para a casa de 4% ao ano, o Brasil começou a viver um ciclo virtuoso com a recuperação do emprego, crescimento da renda e da massa real de rendimentos do trabalho e do crédito que gerou uma expansão do consumo das famílias superior ao verificados em governos anteriores (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

De fato, entre 2004 e 2011 o país foi beneficiado por uma bonança externa de dimensões talvez únicas em nossa experiência histórica. Essa bonança, de quase 10% do PIB, foi gerada por uma explosão dos preços das commodities que exportamos e por um extraordinário influxo de capitais estrangeiros. Ela não somente gestou mas também financiou um enorme aumento da demanda interna, incluindo uma maior taxa de investimento, que gerou maior crescimento do PIB. Esse crescimento pôde se manifestar sem pressões inflacionárias devido à apreciação do câmbio e à maciça incorporação de mão de obra ao processo produtivo (BACHA, 2014, p. 106)

Assim, mesmo com o crescimento do PIB e a expansão do consumo e investimentos privados, a inflação medida pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) se manteve sob controle, ficando próxima ao centro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMM) em sete dos oito períodos, atingindo 42,8 % nos oito anos do governo (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

No mercado de trabalho a taxa de desemprego das Regiões Metropolitanas caiu de 12,3% em 2003 para 6,7 % em 2010. Durante o governo Lula o salário mínimo teve um crescimento real de 5,9% ao ano. As finanças públicas também melhoram no período, a dívida líquida total do setor público caiu de 54,9% do PIB em dezembro de 2003 para 39,2 % em dezembro de 2010. “O principal fator dessa queda foi a redução sistemática da dívida externa desde o início do governo. Em dezembro de 2006, o setor público passou a condição de credor externo em R\$ 27,8

¹⁶ O Plano Plurianual (PPA), instituído pela Constituição Federal de 1988 é um instrumento de planejamento formal de médio prazo do Estado brasileiro. O PPA tem duração de quatro anos, começando no início do segundo ano do mandato do chefe do poder executivo e terminando no fim do primeiro ano de seu sucessor, de modo que haja continuidade do processo de planejamento (NETO, 2018).

bilhões que se ampliou para o valor de R\$ 359,7 bilhões em 2010”. O Governo elevou também suas reservas em dólar de USD 49,3 bilhões em 2003, para USD 352,0 bilhões em 2010 (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 925).

Por outro lado, a manutenção das elevadas taxas de juros contribuiu para a elevação sistemática da dívida líquida interna do setor público que passou de 43,5% do PIB em dezembro de 2003 para 48,7% do PIB em dezembro de 2010. A manutenção elevada das taxas de juros gerou grandes custos fiscais e o montante de juros pagos que no período foram de R\$ 1.491,4 bilhões superando os superávits primários que acumularam R\$ 758,8 bilhões entre 2003 e 2010.

Com os números positivos, às vésperas do agravamento da crise global no último trimestre de 2008, “ as principais agências de rating elevaram o status do Brasil para grau de investment grade¹⁷, demonstrando a capacidade de resiliência da economia diante dos impactos da crise financeira global” (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013, p. 419).

De acordo com estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) da FGV divulgado em fevereiro de 2010, o período entre junho de 2003 a julho de 2008 foi a fase de maior expansão para a economia brasileira nas últimas três décadas (NERI, 2010). Conforme análise de Teixeira e Pinto (2012, p.923) este período de grande expansão pode ser estendido até 2010. O PIB cresceu 4,1% ao ano, quase o dobro dos 2,4 % ao ano observado entre 1980 e 2002. “Os resultados macroeconômicos (setor externo, nível de atividade, inflação, emprego e renda e finanças públicas) dos dois governos Lula foram melhores do que os de seu antecessor”.

5.5.2 Sociedade e Movimento Ambientalista

A sociedade brasileira acompanhou com grande expectativa a posse do Presidente Lula, um político oriundo do movimento dos trabalhadores com uma história de envolvimento nos movimentos sociais. Essa biografia suscitava expectativas dos movimentos sociais e das ONGs para as possibilidades de ampliação do espaço para a contribuição destes movimentos na agenda do governo.

¹⁷ O rating, ou classificação de risco é a nota dada a uma empresa, um país, um título ou uma operação financeira com o objetivo de medir o seu risco de crédito. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/12/21/grau-de-investimento-rating-classificacao-de-risco>>. Acesso: 20 jan. 2020.

O Brasil já experimentava um crescimento acelerado das associações e instituições voltadas para o chamado terceiro setor da economia desde meados dos anos 1990, movimento que teve uma forte ampliação nos primeiros anos do século XXI (IPEA, 2010).

A agenda ambientalista do século XXI além de sua complexidade engloba o “desafio de ter uma participação cada vez mais ativa na governabilidade dos problemas socioambientais e na busca de respostas articuladas e sustentadas em arranjos institucionais inovadores”. Além disso, dentro de uma polarização entre visões de mundo, o ambientalismo também precisa “ampliar o escopo de sua atuação, através de redes, consórcios institucionais, parcerias estratégicas e outras engenharias institucionais que ampliem seu reconhecimento na sociedade e estimulem o engajamento de novos atores” (JACOBI, 2000, p. 157).

Partindo dessas premissas, um dos grandes desafios do ambientalismo é desempenhar uma atuação “para-institucional” priorizando a divisão de “responsabilidades com governos, universidades e centros de pesquisa em prol de um pacto social pela recuperação e conservação ambientais” (FERREIRA, 1999, p. 46).

Nesta direção, as ONGs ambientalistas com atuação no território nacional têm participado de inúmeros tipos de projetos,

Dentre eles, merecem destaque projetos de diagnóstico participativo dos recursos naturais e dos usos a que se destinam, de popularização de técnicas de agroecologia ou de manejo de espécies e sistemas, de alternativas de geração de emprego e renda para moradores de Unidades de Conservação e seu entorno, de técnicas sustentáveis de abastecimento de água para zonas semi-áridas, de mutirões para reposição florestal, além de projetos de cogestão de áreas protegidas em parceria com órgãos governamentais. Todos esses projetos incluem, ainda, cursos de capacitação específicos. O público alvo preferencial destes projetos é constituído por índios, seringueiros, ribeirinhos, sertanejos, pescadores, pequenos agricultores familiares, artesãos, ex-sem terra assentados, grupos de jovens moradores de Unidades de Conservação de uso indireto, sem alternativas de emprego e renda, dentre outros (FERREIRA, 1999, p. 46).

Para Ferreira (1999, p.46) “através destas ações, as ONGs movimentam pessoas, recursos financeiros, conhecimentos e principalmente códigos culturais difíceis de serem avaliados em seu impacto”, contribuindo também para a transmissão do conhecimento “técnico-científico interdisciplinar a coletividades anteriormente apartadas do direito a usá-lo em seu benefício”.

“O ponto de inflexão do movimento ambientalista ocorre a partir da

constituição de fóruns e redes que tem importância estratégica para ativar, expandir e consolidar o caráter multissetorial do ambientalismo”. Nos últimos anos as redes têm se fortalecido nos planos político e institucional, “reforçando a colaboração e a solidariedade como instrumentos eficazes para a ação e a experimentação de novas formas de resolução de problemas”, sendo reconhecidas pelos governos que estimulam a participação comunitária em consultas populares e processos decisórios (JACOBI, 2000, p. 132 e 133).

As redes se inscrevem numa lógica que demanda articulações e solidariedade, definição de objetivos comuns e redução de atritos e conflitos[...], considerando as características complexas e heterogêneas da sociedade. Neste sentido as redes horizontalizam a articulação de demandas e se servem das modernas tecnologias de informação para disseminar seus posicionamentos, denúncias e propostas, como referencial cada vez mais legítimo da presença de uma emergente sociedade civil global (JACOBI, 2000, p. 134).

As redes refletem “ a capacidade de os movimentos sociais e organizações da sociedade civil explicitarem sua riqueza intersubjetiva, organizacional e política, buscando consensos, tratados e compromissos de atuação coletiva” (JACOBI, 2000, p. 134).

Nos últimos anos algumas redes e coalizões passaram a se estruturar com o objetivo de enfrentar nacional e regionalmente, conforme os objetivos e questões em pauta, temas críticos que demandam organização, articulação e mobilização (JACOBI, 2000, p. 146).

Entre estas Redes é possível relacionar: 1) a Rede de ONGs da Mata Atlântica, fundada em 1992 durante a Eco-92, tem ampliado a sua participação agregando 148 entidades (2019) distribuídas em 17 estados brasileiros que fazem parte do Bioma Mata Atlântica. A Rede Mata Atlântica realiza um trabalho de sensibilização da sociedade para os problemas da Mata Atlântica e é reconhecida pela sociedade e no âmbito governamental por essa atuação; 2) a Coalizão Rios Vivos é um movimento de articulação internacional que reúne 300 ONGs e povos indígenas da bacia do Prata buscando alternativas de desenvolvimento sustentável para a região. Suas principais ações são voltadas para o combate da construção de barragens e hidrovias que impactam negativamente as atividades econômicas da região; 3) o Grupo de Trabalho Amazônico, que reúne aproximadamente 430 entidades e está estruturado em oito estados da Amazônia Legal. Sua atuação está centrada na luta por mudanças no processo de exploração predatória dos recursos

florestais; 4) a Assessoria e Serviços a Projetos de Agricultura Alternativa que representa em elo articulador de entidades que desenvolvem experiências centradas na agroecologia e na agricultura familiar.

A ação dessas redes contribui para uma divulgação pública dos problemas e dos riscos ambientais, transformando-se em instrumento de pressão junto aos governos e instituições na busca de alternativas contrapropostas que afetam o meio ambiente.

O salto qualitativo do ambientalismo ocorre na medida em que cria uma identidade entre o significado e as dimensões das práticas, com forte ênfase na relação entre degradação ambiental e desigualdade social, reforçando a necessidade de alianças e interlocuções coletivas, onde o poder é exercido através de redes que articulam dinâmicas locais com iniciativas civis transnacionais (JACOBI, 2000, p. 156)

As preocupações reveladas pelo ativismo das redes tem motivado algumas mudanças nos planos dos governos e das agências de financiamento multilaterais que passaram a incluir em suas agendas a problemática dos impactos socioambientais.

As redes permitem que atores transnacionais heterogêneos e entidades de diferentes nacionalidades se articulem, influenciem e revertam decisões, dentro das premissas de estimular cada vez mais accountability. As redes ambientalistas mostram o potencial para uma crescente ativação de entidades da sociedade civil na esfera pública, como atores pluralistas e multiculturais questionadores, que exercem pressão e criam consciência ambiental, mas que também são propositivos, visando a reduzir os riscos de degradação das condições socioambientais, sejam elas locais, regionais ou, mesmo transnacionais (JACOBI, 2000, p. 156).

Essas perspectivas podem assumir múltiplas formas de engajamento da sociedade civil na tentativa de chamar a atenção dos governos para as questões excluídas das agendas estatais e na busca de influenciar os processos decisórios. Ao analisar as formas de participação da sociedade civil nas políticas ambientais no governo Lula, Losekann (2009, p. 189) concluiu que a participação está presente nas “formas de constituição da política ambiental, seja pelos instrumentos institucionais criados para a sua participação, seja pelas redes de relação estruturadas em torno de ONGs e órgãos ambientais do Estado”.

Nesta análise os canais concretos de participação são os conselhos gestores e os as Conferências instituídas pelo Governo com o objetivo de ampliar o espaço de deliberação. Esses canais, alguns de participação e deliberação, outros

de consulta, são tomados como espaços privilegiados para o exercício democrático e, sobretudo, para a manifestação da sociedade civil (LOSEKANN, 2009, p. 79).

Nos anos 2000 a luta não é mais para a abertura de canais para a participação da sociedade, mas pela qualificação dessa participação. Assim como Camargo, Capobianco e Oliveira (2002) apontam que ainda existe um espaço aberto para ser ocupado pela sociedade civil nos debates relacionados ao futuro do país, já é possível encontrar segmentos da sociedade que querem ampliar a participação nos processos decisórios. Isso significa que principalmente nas questões ambientais os intervenientes querem participar dos espaços acreditando que essa participação possa se transformar em melhoria das políticas ambientais. Essa reflexão pode ser vista no depoimento da diretora do Isa, Adriana Ramos à Losekann (2009),

O governo criou uma série de espaços para participação, isso é verdade. Esse governo multiplicou a criação de grupos de trabalho, comitês, comissões, vários espaços de participação. Na perspectiva: “ Nós estamos ampliando a participação”. Entretanto, essa perspectiva da participação ainda é trabalhada na burocracia, menos como uma possibilidade de você aproveitar uma contribuição e, mais como uma obrigação de dar uma certa satisfação. Quer dizer, a participação da sociedade não é vista, e isso é uma coisa do governo em geral, como uma oportunidade para aprimorar processos e para obter contribuições. Por mais que você esteja abrindo a participação e convidando as instituições que têm um peso e tal, no geral, as pessoas estão menos preocupadas com o que você vai propor e mais preocupadas em dizer que te ouviram para poder fechar aquilo que elas teoricamente já sabem, o que elas querem fazer (LOSEKANN, 2009, p.122).

Por outro lado, é importante entender o processo de representatividade da participação. Abordando um dos espaços de participação, os conselhos das Unidades de Conservação, o entrevistado E2 (2018) defende a existência dos conselhos como um espaço de produção coletiva, que passa pelo entendimento essencial de que as UCs são áreas da sociedade e assim sendo, a sociedade é responsável também pela sua gestão. Mas aponta que ainda é preciso melhorar a questão da representação da sociedade nestes espaços,

Como se fazem essas representações, qual é a vitalidade dessas representações? Quando você escolhe o conselho, as pessoas estão ali para representar uma entidade, você representa uma universidade, mas será que você traz o posicionamento daquele coletivo? E depois da reunião você leva os assuntos debatidos para validação na Universidade?, ou seja, é a Universidade que está aqui representada ou é o cidadão? Na maioria dos casos parece que isso não acontece, pois o que acaba transparecendo são as posturas pessoais, com o tempo vai se percebendo que as disputas se dão em torno dos valores individuais e não das representações. Os conselhos também acabam virando uma disputa de lobbies que buscam defender suas posições, e não chegam ao resultado esperado. Acho que esse processo ainda está muito imaturo aqui no Brasil (E2, 2018).

5.5.3 Legislação e Instituições

A posse do Presidente Lula foi marcada por uma grande expectativa do movimento ambientalista, principalmente das ONGs, que esperavam que o Ministério do Meio Ambiente deixasse de ser uma pasta com pouca expressão e importância para se tornar protagonista das políticas públicas do governo. O anúncio do nome de Marina Silva para ocupar o MMA foi feito junto com o anúncio do Ministro da Fazenda em Washington nos EUA, reforçando o sentimento da importância e deferência do Presidente com a pasta. Esse simbolismo do anúncio fortaleceu o sentimento de que a nova Ministra poderia fazer com que as políticas ambientais passassem a ser transversais a todos os ministérios (LOSEKANN, 2009).

Já no discurso de posse a ministra Marina Silva declarou que,

Internalizar o Meio Ambiente no coração das decisões do governo é o grande e emblemático desafio que vai do presidente Lula ao conjunto dos ministros e outras autoridades de governo, mas, em primeiro lugar, deve motivar-nos, a nós que aqui estamos e à ampla e diversificada comunidade que há décadas tem levado adiante, em meio a enormes dificuldades, a causa sócio ambientalista (CAVALCANTE, 2004, p.7).

O novo governo avançou na institucionalização da área ambiental. Tradicionalmente os quadros dos órgãos ambientais eram formados por profissionais financiados por programas internacionais, principalmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. O governo Lula iniciou a modificação dessa realidade realizando concurso público para compor os quadros do IBAMA, e em 2006 o órgão já contava com funcionários de carreira para suprir 90% de suas vagas (LOSEKAN, 2009).

Na linha de proximidade da área ambiental do governo com a sociedade, em 2003 foi realizada a primeira Conferência Nacional do Meio Ambiente – CNMA com o objetivo de ampliar o debate sobre o meio ambiente com toda a sociedade, consolidar o SISNAMA e mapear a situação socioambiental do país. Além desses objetivos as Conferências serviriam para dar maior legitimidade às ações do MMA. A I CNMA teve a participação de 65.000 pessoas em todo o país e a etapa nacional reuniu 912 delegados em Brasília. Este modelo foi considerado positivo e a CNMA foi repetida em 2006 e 2008.

I CNMA marcou o início de uma nova etapa na construção da política de meio ambiente no Brasil. Em pouco mais de três décadas, desde a criação

da Secretaria Especial do Meio Ambiente em 1973, aquela foi a primeira vez que, em ampla mobilização, ambientalistas, empresários, governos, estudiosos, comunidades tradicionais, indígenas, sindicatos, entre outros segmentos da sociedade se reuniram para compartilhar propostas à política pública de meio ambiente do País (CNMA II, Texto Base, 2005, p. 7).

Para Cavalcante (2004) a lua de mel do governo com os ambientalistas acabou com a divulgação do Plano Plurianual de Investimentos (PPA) para o período de 2004-2007. O Plano continha 82 ações para a região amazônica, incluindo entre elas, a abertura de estradas e asfaltamento de rodovias para beneficiar a expansão agropecuária, construção de linha de transmissão de energia elétrica, um poliduto da Petrobrás, um gasoduto e duas hidrelétricas no Rio Madeira. Para Cavalcante (2004, p. 8) a proposta do PPA “é uma ilustração da inadequação da governança ambiental no Brasil, dando continuidade depois de 2003, das políticas do Governo FHC na Amazônia”.

Além dos debates sobre os projetos constantes no PPA, o Governo Lula teve que enfrentar as tensões já tradicionais entre ambientalistas e os desenvolvimentistas que questionavam a demora na liberação dos licenciamentos ambientais do IBAMA para hidrelétricas e outras obras de infraestrutura, pelas posições antagônicas em relação à decisão de aprovar a transposição do Rio São Francisco e à liberação de plantio de sementes transgênicas, decisão que causou mal estar entre o Presidente e a Ministra Marina Silva (LOSEKANN, 2009).

Os principais operadores da agenda desenvolvimentista do Governo Lula começaram a demonstrar insatisfação com as diretrizes mais duras no cumprimento da legislação ambiental do MMA. Os conflitos se tornaram mais frequentes com o Ministério de Minas e Energia por conta dos licenciamentos das usinas hidrelétricas. Segundo depoimentos colhidos por Losekann (2009) mesmo com o aumento do protagonismo do MMA por conta do reconhecimento de sua ministra, a força do desenvolvimento econômico continuou fazendo a diferença na tomada de decisões. Nos embates entre Marina Silva e Dilma Rousseff, a Ministra de Minas e Energia conseguiu levar vantagem na grande maioria dos casos. Segundo a autora (p. 130) “a agenda ambiental do governo foi limitada pelos interesses econômicos”.

Outro ponto de desgaste foram os debates em torno da liberação do cultivo dos transgênicos que envolveu de um lado o MMA, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, organizações ambientalistas, movimentos sociais e de pequenos agricultores e de outro o Ministério da Agricultura, o Ministério da Ciência e

Tecnologia, o agronegócio, o setor tecnológico de pesquisa e produção de Organismos Geneticamente Modificados – OGMs. “ No governo, o conflito se explicitou numa divergência acerca da competência entre a lei ambiental e a lei de Biossegurança. Ou seja, definir a quem compete decidir sobre a nova tecnologia, o MMA ou Ministério de Ciência e Tecnologia” (LOSEKANN, 2009, p. 140).

A Lei 11.105 tramitou no congresso de 2002 até sua aprovação em março de 2005 e estabeleceu normas para a engenharia genética e OGMs no país e criou o Conselho Nacional de Biossegurança (CTNBio) vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Essas atividades incluem proteção ao patrimônio biológico e aos processos ecológicos; exigência de estudo prévio e licenciamento ambiental, no caso de implantação de empreendimentos potencialmente degradadores; controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida e assegura a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente (GANEM; SCHNEIDER, 2015, p. 73).

Como consequência da Lei de Biossegurança em março de 2007 a Lei 11.460, alterou a Lei do SNUC liberando o cultivo de organismos geneticamente modificados nas áreas de proteção ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de Unidades de Conservação (GANEM; SCHNEIDER, 2019, p. 16).

Em março de 2003 foi publicado o Decreto 4.613 que regulamentou o Conselho Nacional de recursos Hídricos. Em junho de 2004 foi criada a Lei 10.881 que dispõe sobre os contratos de gestão entre a Agência Nacional das Águas e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão de recursos hídricos de domínio da União e dá outras providências. Em dezembro de 2004 o Decreto 5.300 regulamentou a Lei 7.661 que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e em fevereiro de 2005 o Decreto 5.377 aprovou a Política Nacional para os Recursos do Mar (JURAS; VIANA , 2019).

Em março de 2006 foi promulgada a Lei 11.284 que trata da gestão de florestas públicas para a produção sustentável e institui na estrutura do MMA o Serviço Florestal Brasileiro e criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e a Comissão de Gestão de Florestas Públicas, órgão consultivo federal ligado ao MMA. Com este aparato normativo o governo buscou organizar a preservação e a exploração de 312 milhões de hectares de florestas publicas federais, estaduais e municipais, conforme dados do Serviço Florestal Brasileiro atualizado até o ano de

2016.

O decreto 5.758 de 2006 instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), que inclui as Unidades de Conservação, as terras indígenas e as terras de quilombo (GANEM; SCHNEIDER, 2019, p. 16).

Em dezembro de 2006 foi assinada a Lei 11.428 - Lei da Mata Atlântica, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, “o bioma mais ameaçado do Brasil e um dos hot spots do planeta”. Apesar de constar no capítulo 225 da Constituição a necessidade de proteção para os Biomas da Amazônia, Pantanal e a Zona Costeira considerados como patrimônio nacional, “a Mata Atlântica é o único bioma que possuiu lei específica com normas de uso de solo” (GANEM; SCHNEIDER, 2019, p. 16 e 18).

Em agosto de 2007 através da Lei 11.516 foi criado o Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O ICMBio surgiu a partir do desmembramento do IBAMA e da divisão das funções entre os dois órgãos. O IBAMA passou a focar sua atuação nas ações de licenciamento e fiscalização e o novo órgão ficou responsável pela gestão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e de “fomentar e executar os programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade” (MOURA,2016, p.20).

O processo de divisão do IBAMA gerou muitos conflitos no governo. O IBAMA tinha se tornado um órgão com muita força, tinha muito poder, “um fiscal do IBAMA tinha de poder de polícia e de interferir em diversos assuntos, podia sair de casa e parar no vizinho ou interferir em uma usina nuclear, parar uma estrada, tinha muito poder e ainda não estava definido o contrapeso a esses pontos” (E2, 2018). De acordo com o entrevistado, “o discurso da separação foi o de adaptar o nosso modelo aos mais bem-sucedidos do Mundo. A luta interna considerou muito a perda das áreas protegidas, pois é uma agenda que a sociedade tem mais carinho do que a área dos licenciamentos que ficou para o IBAMA”.

Ainda de acordo com o E2 (2018), a alteração na delegação do poder de polícia tirou um pouco do poder dos gestores das UCs e necessitou de adaptações práticas. O poder de polícia dos gestores das UCs é limitado à área das unidades e zonas de amortecimento, assim se ele enxergar alguma coisa fora dessa jurisdição não pode agir, o que era diferente à época do IBAMA quando não existia essa limitação. Os entrevistados E4 e E5 (2018), consideram que o IBAMA estava se tornando uma estrutura com mais poder do que o próprio Ministério o que dificultava

o comando político sobre ele. Outra questão geral apontada pelos entrevistados é que a atribuição de fazer a gestão das áreas protegidas e manter a responsabilidade pelas fiscalizações e licenciamentos era um problema, pois isso trazia muitos embaraços na relação com o entorno.

De acordo com depoimentos colhidos por Losekann (2009) a gota d'água que sacramentou a divisão do IBAMA foi a controvérsia interna criada com os estudos de liberação da licença prévia para a construção da hidrelétrica do Rio Madeira. O diretor de licenciamento ambiental da época se posicionou contra a liberação contrariando a posição do Presidente da República, da Ministra de Minas e Energia e da Ministra do MMA.

Em 15 de maio de 2008 Marina Silva deixou o MMA. As mudanças no IBAMA e a resistência que a partir da sua divisão se organizou nos quadros internos foi um dos motivos da saída da Ministra, mas o seu desgaste no Governo já era notório.

O segundo governo de Lula ainda com a presença de Marina, já começou de forma muito tumultuada e eu acredito que inclusive por conta de uma certa inabilidade de Marina quando ela começou a trabalhar as questões das mudanças no IBAMA e criação do ICMBio, o que em si não era uma proposta ruim, mas foi mal negociada, pois foi um projeto gestado somente em um pequeno grupo próximo de Marina. Esse processo não foi gerado participativamente, o que causou uma cisãnia dentro da equipe de governo que fortalecia e dava apoio e segurava a Marina, e isso deu brecha para que outros grupos com outros interesses dessem início ao processo que levou a saída da Marina do Governo e depois do PT (E8, 2019). Entendo que o problema, que levou inclusive a judicialização pelos servidores do IBAMA, foi falta de negociação com os servidores do IBAMA que não foram ouvidos no processo como deveriam (E2, 2018). Com a divisão, os funcionários podiam escolher para onde ir mas a maioria acabou ficando onde estavam para minimizar os impactos de locomoção, e também porque havia um discurso interno de que isso não iria durar muito tempo. Também houve o movimento interno de greves e de pressão para alterar e retornar a estrutura antiga, inclusive entrando na justiça (E3, 2018). Nesse momento, divisão do IBAMA, eu ainda estava no governo e teve uma resistência enorme. Os servidores do IBAMA usando sua associação, chegaram a interditar a sede do IBAMA por 30 dias e nem a ministra conseguia entrar lá dentro, foi uma coisa horrível. Logo após esse processo teve a saída da Ministra Marina do Ministério, mas entendo que saída de Marina não teve a nada ver com isso, Marina já tinha equacionado as questões esse problema inclusive com elogios sobre o acerto dessa medida, dentro da própria estrutura do governo (E5, 2018).

A Agenda ambiental que a Ministra Marina defendia tinha opositores muito fortes em outros ministérios. O modelo econômico do Governo Lula era desenvolvimentista e os embates entre esses dois polos foram se agravando com o tempo. Esses embates aparecem nas entrevistas de ex-colaboradores do MMA.

O Presidente tinha sensibilidade para as questões ambientais, ele não aceitava tudo que vinha das áreas contra o meio ambiente, mas a tônica de seu governo era desenvolvimentista, esse era o discurso hegemônico, como a transposição do São Francisco e outras grandes obras. Em muitos casos o MMA litigou contra, mas as defesas de Marina não foram suficientes e muitas das propostas passaram, pois era um momento de construção de muitas obras, e o setor desenvolvimentista com a Dilma e o Ciro Gomes, sempre foi hegemônico no governo de Lula, e isso foi desgastando Marina no Governo, pois eram aprovadas muitas propostas na contramão do que ela defendia (E8, 2019).

O problema maior em relação a gestão de Marina sempre foi associado aos licenciamentos ambientais e aí o conflito não era só com o IBAMA mas com o núcleo central da casa civil que era conduzido pela ministra Dilma. No primeiro governo Lula os conflitos já aconteciam de forma rotineira quando as duas eram ministras, sem uma repercussão maior pois uma era do MMA e outra do Ministério de Minas e Energia, áreas que normalmente já tem embates. Então eram comuns os lobbies que defendiam os interesses da área de energia e pressionavam Marina para autorizar licenças que não eram bem aceitas pela MMA. Assim os grandes conflitos estavam ligados ao licenciamento de grandes usinas hidroelétricas, os lobbies do setor elétrico tinham no ministério de minas e energia quase como um escritório desses interesses. Mas quando Dilma foi para a Casa Civil (junho de 2005) aumentou seu poder e com isso estes conflitos passaram a ficar insustentáveis. Na minha avaliação o principal motivo da saída da Marina foi o de conviver com um governo que tinha uma linha de confronto quase que rotineira com a política ambiental (E5, 2018).

A divisão do IBAMA foi uma das últimas canetadas da Marina. Mas sua saída teve a influência da agenda do PAC e as questões das brigas internas com DILMA, as questões de Minas e Energia com a agenda de desenvolvimento sem olhar muito para questões ambientais. O Brasil estava com dinheiro e as propostas de investimento de infraestrutura tinham a preferência, a esquerda não tinha um discurso conservacionista/ambientalista, muito mais um discurso desenvolvimentista e de distribuição de benefícios (E3, 2018).

De acordo com a opinião de alguns entrevistados, a área ambiental perdeu muito com a saída de Marina do MMA,

Depois de Marina foi nomeado o MINC que eu acredito que foi um desastre, pouca efetividade no executivo, mas penso que o problema maior não foi esse, pois a legitimidade de Marina para conseguir articular os diversos órgãos de governo era muito grande, quando ela perdeu essa capacidade ela saiu, e o Minc entrou tentando retomar essa legitimidade, pelo prestígio pessoal e pela ação midiática onde ele é especialista, mas colocou uma secretaria executiva muito ruim, que depois virou ministra, apesar de que conhecidos falaram que como gestora ela era bem eficiente, mas não foi meu estilo de trabalho. (E8,2019).

Trabalhei na área ambiental no Governo Lula e depois no Governo Dilma. Marina tinha uma prática ambientalista mais forte (E2, 2018).

É possível encontrar esse posicionamento também na entrevista feita por Losekan (2009) com o Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA, Luis Felipe Kunz.

Eu acho que ela (Ministra Marina Silva) tem sido fundamental para muitas conquistas que o MMA tem feito. Seja para priorizar um olhar para a Amazônia. Acho que o fato de ela ter toda a história pessoal dela, tudo que ela significa para a Amazônia. Líder seringueira, por ter convivido com o Chico Mendes. Então eu acho que ela carrega um peso importante para o país. A gente percebe isso, como ela é importante, quando a gente estava em delegações estrangeiras, o respeito que a Marina traz para o país sendo Ministra do Meio Ambiente é uma coisa impressionante. Ela tem essa representatividade. [...] Ela tem uma boa condução da equipe e uma boa visão técnica até. Apesar de não ser técnica da área ela estuda muito, ela procura se aprofundar e se cerca de pessoas que quando ela não sabe, ela tem especialistas, e tem as opiniões cada vez mais balizadas dentro de cada tema. [...] Pelo menos na minha avaliação ela conduz de maneira adequada e traça políticas adequadas para o país. A própria priorização da política de combate ao desmatamento da Amazônia, botar polícia federal, exército, prender gente do próprio IBAMA...isso foi ela (LOSEKAN, 2009, p. 178).

Apesar das controvérsias em torno do assunto, a melhoria do processo dos licenciamentos ambientais, reduzindo o espaço da informalidade e consequentemente das influências na autorização das licenças foi um dos pontos positivos do trabalho do MMA apontado por Adriana Ramos, Diretora do Instituto Sócio-Ambiental, em entrevista feita à Losekann (2009),

Na verdade, se você avalia, por exemplo, o que o MMA conseguiu no caso do licenciamento. Essa estruturação do licenciamento, que força um processo mais transparente com menos possibilidades de intervenção política crua, digamos assim. Então, por isso a questão do licenciamento foi para a mídia. Por que deixou de ser a compra de licença, *entre aspas*, o forjar uma licença, o conquistar uma licença por pressão política, ficou mais difícil. Então a questão ambiental vem para a mídia em função de toda essa crise climática da divulgação de relatórios internacionais. Mas, se você for avaliar qualitativamente o que a mídia fala do MMA é negativo. A mídia fala do licenciamento como um problema... Então, eu acho que na verdade, o MMA conseguiu estruturar de tal forma a se colocar no processo concretamente de processual mesmo, procedimental. A questão do licenciamento está na mídia porque hoje ela tem regras claras, divulgação, processo de acompanhamento que permite isso. Porque antigamente era assim, um telefonema do deputado para o diretor do IBAMA, "Libera aí" e liberava, e ninguém ficava sabendo. Agora não, tem um sistema de acompanhamento na Internet, tem a divulgação dos laudos, a divulgação de tudo, então todo mundo está sabendo o que está acontecendo. Então, é obrigatório se analisar o processo. Mas só que a imprensa crítica o processo. A imprensa não valoriza o procedimento como um procedimento de salvaguarda, como um procedimento correto. Então, eu acho que a imprensa reflete um pouco essa coisa meio tacanha de você ver a questão ambiental como um entrave. E acho que a questão do licenciamento ambiental que com todos os problemas que a gente ainda tem, da liberação de licenças de obras que a gente considera problemáticas. A organização do licenciamento ambiental do IBAMA foi na minha avaliação o maior avanço que a gente teve. Porque antes não tinha nada. O licenciamento ambiental do IBAMA era uma zona! Eram processos que não tinham páginas numeradas! Eram processos em que a possibilidade de corrupção estava aberta o tempo todo. Ingerência política...Porque não tinha nenhum tipo de procedimento, transparência, nada. Então eu acho que isso, apesar

da gente ainda ter problemas, foi um dos grandes avanços (LOSEKANN, 2009, p. 177).

Com a saída de Marina assumiu o MMA Carlos Minc, um conhecido ambientalista e um dos fundadores do Partido Verde, com experiência na área ambiental pois tinha sido Secretário do Meio ambiente do Rio de Janeiro. Minc deixou o Governo em março de 2010 para concorrer a Assembleia Legislativa do RJ. Em seu lugar foi nomeada Izabella Teixeira, a primeira analista ambiental a exercer o cargo de Ministra do Meio Ambiente. Izabella Teixeira entrou no IBAMA em 1984, passando por diversas funções na área ambiental até assumir o posto de Ministra.

Já com a nova equipe no MMA, em Agosto de 2008 o Governo aprovou o Decreto 6.527 criando o Fundo Amazônia com o objetivo de angariar “doações em espécie destinadas a ações de prevenção, de monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e uso sustentável no bioma amazônico” (JURAS; GANEM, 2019, p. 13). Em novembro de 2008 foi criada a Lei 11.828 que dispõe sobre medidas tributárias aplicáveis às doações em espécie recebidas por instituições financeiras públicas, controladas pela união e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas brasileiras.

Em junho de 2009 foram assinadas a Lei 11.952 que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União situadas na Amazônia Legal, e a Lei 11.959 que dispõe sobre a política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e regula as atividades pesqueiras. “Os recursos pesqueiros são tratados, na legislação, separadamente do restante da fauna desde a revogação, em 1938, do primeiro Código de Caça e Pesca brasileiro” (GANEM; SCHNEIDER, 2019, p. 21).

No início dos anos 2000 a comunidade internacional aprofundou o debate sobre as mudanças climáticas. Um marco legal desse movimento foi a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima que entrou em vigor em março de 1994. Com as resoluções do Protocolo de Kyoto lançado durante a Terceira Conferência das Partes foram estabelecidas metas quantitativas para a redução de emissão de gases de efeito estufa para as nações industrializadas. De acordo com Juras e Ganem (2019, p. 11),

o Brasil ocupa posição especial no cenário das negociações sobre o clima. Por um lado, o país é vulnerável a essa transformação, como tem

demonstrado, ano após ano e de forma cada vez mais intensa, diversos eventos de inundações e deslizamentos de terra em determinadas regiões combinados com eventos de secas em outras. Em contrapartida, encontra-se entre os países que mais contribuem com o efeito estufa, devido ao desmatamento e às queimadas.

Este debate levou a promulgação em dezembro de 2009 da Lei 12.187 que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e da Lei 12.114 que criou o Fundo Nacional sobre Mudança de Clima com a “finalidade de assegurar recursos para apoio a projetos, estudos e empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima” (JURAS; GANEM, 2019, p. 13).

Em dezembro de 2010 o governo publicou Decreto 7.390 regulamentando a Lei 12.187 e detalhando o compromisso brasileiro com a mitigação dos principais problemas causadores das mudanças climáticas, definindo que “as políticas públicas e programas governamentais deverão, sempre que for aplicável, compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima” (JURAS; GANEM, 2019, p. 13).

Em agosto de 2010 a Lei 12.305 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, definindo diretrizes para gestão integrada dos resíduos sólidos que atribui responsabilidade compartilhada de ciclo de vida do produto, envolvendo toda a cadeia da produção ao consumo dos produtos. A Lei 12.305 foi regulamentada pelo decreto 7.404 de dezembro de 2010. O primeiro projeto de Lei que tratava sobre o assunto é de 1991, assim os debates em torno desta lei tramitaram no Congresso por quase 20 anos. Segundo Juras e Hofmann (2019, p. 126), “a Lei de Resíduos Sólidos reuniu, de formas orgânica e coerente, dispositivos legais relevantes [...] em instrumentos normativos diversos, como resoluções e portarias, dando segurança jurídica aos comandos desses atos infra legais”.

Em setembro de 2010 o governo promulgou a Lei 12.334 que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais e cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (GANEM, 2019, p. 301).

Além dos dispositivos normativos assinados em seu mandato, o Presidente Lula criou 77 Unidades de Conservação, ampliando as áreas protegidas em 26.828.924,53 hectares, o maior incremento em volume de áreas protegidas da história e homologou 87 áreas indígenas com uma área de 18.785 milhões de

hectares. Este desempenho está muito relacionado ao desempenho da Ministra Marina Silva, que tinha amplo conhecimento das áreas importantes a proteger na região da Amazônia legal, onde foram registrados os maiores incrementos.

Esta visão consta nos depoimentos de entrevistados que participaram do governo:

No mandato de Marina foram criadas muitas novas áreas protegidas no Brasil, principalmente na Amazônia em áreas onde já existiam grandes conflitos instalados, principalmente com questões que afetavam áreas com grande potencial para mineração, recursos hídricos e outros temas de grande interesse econômico. A criação de APs nestas áreas gerou uma forte reação dos grupos com interesses nestas áreas e o processo de lobbies se acelerou. O Governo Lula/Marina conseguiu aprovar praticamente todas as suas propostas de criação de UCs, mas passou a sofrer uma pressão mais forte em seus últimos momentos (E4, 2018).

Quando Marina tomou posse alguns de assessores trabalharam a ideia com a ministra de não apostar tudo no comando e controle e na fiscalização, e passaram a debater estratégias de frear o desmatamento através da criação de um escudo de proteção com a criação áreas protegidas, principalmente no arco do desmatamento. Assim saiu um pacote de criação de UC. Essas Unidades foram criadas sem nenhuma resistência pois para o governo Lula foi uma estratégia de mostrar ao mundo que o Brasil estava criando mecanismos para frear o desmatamento. E como o governo tinha maioria e tema passou de forma muito fácil no congresso. A estratégia se mostrou correta, pois os índices de desmatamento caíram rapidamente. O período do Mauricio Mercadante como diretor de APs foi o período que criou a maior expansão de APs, principalmente no escudo de proteção ao longo da BR 163 para proteger as áreas da Amazônia e frear esse ímpeto de desmatamento, o que acabou ocorrendo efetivamente e inclusive projetou também a ministra Marina no cenário mundial (E5, 2018).

5.5.4 Resumo da seção

O presidente Lula chegou ao poder com compromissos assumidos através da carta aos brasileiros divulgada antes do segundo turno das eleições. Assim, a manutenção da política de estabilização da moeda e a responsabilidade fiscal eram premissas de seu governo. Para manter os rumos da economia o Presidente manteve as linhas mestras da política macroeconômica do governo FHC e intensificou as ações voltadas para ampliar os programas sociais.

Os investimentos do governo seguiram as diretrizes do PPA (2004-2007) e do PAC (2008-2011), que contribuíram para a expansão econômica, promovendo a criação de um consumo de massas, melhorando o crescimento e a distribuição de renda. O Governo Lula foi beneficiado por um contexto internacional favorável (BACHA, 2014), e elevação dos preços internacionais das commodities que aliados com as políticas econômicas levaram o Brasil a atravessar entre os anos 2003 e

2010 o maior ciclo de crescimento das últimas três décadas (NERI, 2010; TEIXEIRA; PINTO, 2012).

A sociedade do início do Século XXI é ator determinante e luta por espaços maiores nas decisões governamentais, através de uma atuação “para-institucional” (FERREIRA, 1999) através de parcerias estratégicas e divisão de responsabilidades com o governo e outras instituições. O movimento ambientalista caminha para a constituição de redes que se organizam regional e nacionalmente para participar das grandes questões ambientais que existem no país.

Estas formas de engajamento da sociedade civil ganharam espaço no Governo Lula, que ampliou os canais de participação da sociedade civil nas discussões sobre políticas ambientais através dos conselhos gestores e das conferências realizadas no País. Nos anos 2000 a luta ambientalista é pela qualificação dessa participação, transformando estes espaços participativos em fóruns reais para a melhoria das políticas ambientais brasileiras.

No marco regulatório aconteceram grandes debates em torno da aprovação da Lei de Biossegurança e da Transposição do Rio São Francisco. Outra controvérsia foi na reorganização da estrutura institucional de gestão ambiental com a criação do ICMBio, fato que criou uma grande divisão na área ambiental do governo. Cabe destacar também alguns normativos como o Decreto 4.613 que regulamentou o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Decreto 6.527 que criou o Fundo Amazônia, um instrumento econômico que poderá angariar recursos para a proteção do Bioma, a Lei da Mata Atlântica que se torna um instrumento para a proteção do Bioma mais ameaçado do país, e a criação da Política Nacional sobre a mudança do Clima e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instrumentos muito importantes para a manutenção de nossa biodiversidade. No governo Lula a tipologia dos instrumentos de política ambiental já mesclam os dispositivos de comando e controle, com instrumentos econômicos, de incentivos fiscais e tributários, de informação e de educação ambiental.

No governo Lula o processo de institucionalização do marco regulatório da política ambiental continuou de forma bem destacada. Apesar da agenda desenvolvimentista, neste período foram aprovadas diversas normas e medidas importantes para a preservação da biodiversidade. Isso também se refletiu no grande número de UCs criadas e de terras indígenas demarcadas. O Governo Lula teve grande destaque também na criação de 77 Unidades de Conservação com um

total de quase 27 milhões de hectares protegidos e homologou 87 terras indígenas com uma área de 18.785 milhões de hectares. Para encerrar essa seção, trazemos o quadro resumo da legislação ambiental promulgada no período (Quadro 6).

Quadro 6 – Resumo da Legislação Ambiental 2002 – 2010.

ANO / GOVERNO	LEGISLAÇÃO	DISPOSITIVO
2003 – Lula	Lei 4.613 – Regulamenta o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.	Instrumentos regulatórios /comando controle, econômicos e de informação.
2004 – Lula	Lei 10.881 – Dispõe sobre os contratos de gestão entre a ANA e as entidades gestoras dos recursos hídricos.	Instrumentos regulatórios /comando controle
2004 – Lula	Decreto 5.300 – Regulamenta a Lei 7.661 que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.	Instrumentos regulatórios /comando controle
2005 - Lula	Lei 11.105 – Lei da Biossegurança e Cria Conselho Nacional de Biossegurança – CTNBio.	Instrumentos regulatórios /comando controle e de informações.
2005 – Lula	Decreto 5.377 – Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM	Instrumentos regulatórios , instrumentos de informação e de educação ambiental.
2006 – Lula	Decreto 5.758 – Institui o Plano Estratégico Nacional de áreas Protegidas.	Instrumentos regulatórios, de informação e de educação.
2006 – Lula	Lei 11.284 – Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.	Instrumentos regulatórios /comando controle e econômicos.
2006 – Lula	Lei 11.428 – Lei da Mata Atlântica.	Instrumentos regulatórios /comando controle, incentivos econômicos e creditícios.
2007 – Lula	Lei 11.460 – Altera a lei do SNUC liberando o cultivo de organismos geneticamente modificados em UCs e zonas de amortecimento.	Instrumentos regulatórios /comando controle
2007 – Lula	Lei 11.516 – Cria o Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade – ICMBio.	Instrumentos regulatórios
2008 – Lula	Decreto 6.527 – Cria o Fundo Amazônia.	Instrumentos regulatórios e econômicos.
2008 – Lula	Lei 11.828 – Dispõe sobre medidas tributárias aplicáveis a doações destinadas a prevenção,	Instrumentos regulatórios ,

	monitoramento e combate ao desmatamento.	econômicos e tributários.
2009 – Lula	Lei 11. 952 - dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União situadas na Amazônia Legal. Obs: alterada pela MP 910 de 10/12/2019.	Instrumentos regulatórios /comando e controle .
2009 – Lula	Lei 11.959 – Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.	Instrumentos regulatórios /comando controle
2009 – Lula	Lei 12.187 - Instituiu a Política Nacional sobre Mudança de Clima – PNMC.	Instrumentos regulatórios /comando controle, econômicos e de informação.
2009 – Lula	Lei 12.114 – Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC.	Instrumentos regulatórios e econômicos.
2010 – Lula	Decreto 7.390 – Regulamenta a Lei 12.187 da PNMC.	Instrumentos regulatórios /comando controle.
2010 – Lula	Lei 12.305 – Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS.	Instrumentos regulatórios /comando controle, econômicos e de informação
2010 – Lula	Lei 12.334 – Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens .	Instrumentos regulatórios /comando controle e de informações.
2010 – Lula	Decreto 7.404 – Regulamenta a Lei 12.305 da PNRS.	Instrumentos regulatórios /comando controle, econômicos, tributários e de educação ambiental.

Fonte: elaborado pelo próprio autor da tese.

5.6 PERÍODO 2010 - 2018

Presidente Dilma - 2011/2016

Presidente Temer 2016 – 2018

5.6.1 Governo

Em 31 de outubro de 2010, os brasileiros elegeram Dilma Rousseff, a primeira mulher a ocupar a Presidência do Brasil, eleita no segundo turno com 55% dos votos em disputa com o candidato do PSDB José Serra. Dilma foi escolhida pelo

Presidente Lula para ser a sua sucessora. Os altos índices de popularidade e aprovação de 83% de avaliação positiva transformaram o Presidente Lula em um aliado muito importante para a vitória da candidata do Partido dos Trabalhadores.

Dilma tomou posse em janeiro de 2011 recebendo do Presidente Lula uma economia que apresentava um bom desempenho e, apesar da desaceleração, conseguiu mantê-la com crescimento positivo até o final de 2013¹⁸.

A primeira fase do governo, de janeiro a julho de 2011, foi de continuidade, com mudanças limitadas em relação às políticas praticadas no Governo Lula (MESQUITA, 2017). Para Cagnin et al. (2013, p.169) o “governo Dilma manteve o regime de política macroeconômica ancorado nas metas de inflação, de superávit Fiscal e na flutuação da taxa de câmbio”. A busca de taxas mais elevadas de crescimento econômico e recuperação da indústria ocupou uma posição central entre os objetivos do governo nos anos de 2011 e 2012.

De acordo com Barbosa Filho e Pessoa (2014, p.25) em seu primeiro ano de governo a Presidente aumentou o grau de intervenção estatal na economia, “o grupo que passou a liderar a formulação da política econômica entendia que o processo de desenvolvimento econômico tem que ser liderado e direcionado pelo Estado”.

Em agosto de 2011 com o agravamento da crise econômica na área do euro e a queda da atividade econômica, o governo adotou medidas anticíclicas como a redução da taxa de juros, a desoneração tributária, a contenção dos gastos públicos e ampliação de controle de capitais (CAGNIN et al. 2013).

A partir de meados de 2011, o governo Dilma reagiu ao prolongamento da crise externa com uma importante virada de rumo, passando a “desconstruir” parte das reformas implantadas pelos governos anteriores. A primeira vítima foi o “tripé” macroeconômico, substituído por uma “nova matriz”, que visava desvalorizar o câmbio, reduzir a taxa de juros e controlar a inflação administrando preços relevantes (energia, combustíveis, etc). O crescimento seria obtido através de incentivos à demanda, que provocariam o crescimento da oferta através do “espírito animal” dos empresários. Na contramão das reformas, a intervenção do estado na economia aumentou significativamente através de: incentivos fiscais e creditícios a setores escolhidos; intervenções no mercado de câmbio (aumento de IOF sobre entrada de capitais); forte aumento da participação dos bancos públicos no total de empréstimos; perda de transparência nas contas públicas; interferência na política de preços da Petrobras, reduzindo a sua capacidade de investir e produzir e impondo prejuízos aos detentores de ações; desmonte e aparelhamento das agências reguladoras e da máquina

¹⁸ Nexo Jornal. Disponível em:<<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016> >. Acesso: 17 mar. 2020.

do estado em geral; etc. Esta guinada na condução da economia resultou, entre outras coisas, no aumento da desconfiança de empresários e investidores, reduzindo a disposição de investir (PASTORE; PINOTTI, 2014, p. 45).

Como os estímulos fiscais com a redução de tributos através das desonerações não tiveram efeitos em termo de dinamismo econômico, no segundo semestre de 2012 o governo ampliou as compras governamentais e os investimentos públicos, medidas consideradas importantes para o andamento do PAC. Mesmo assim a “atividade econômica, continuou apresentando desempenho insatisfatório, condicionado, pelo desempenho decepcionante da indústria do lado da oferta e dos investimentos (sobretudo de infraestrutura) do lado da demanda” (CAGNIN et al.,2013, p. 183).

Em abril de 2013 com o objetivo de combater o aumento de preços e a aceleração da inflação , o governo deu inicio a “uma nova fase de elevações graduais da taxa básica de juros. Abrindo nesse momento, um novo período da gestão macroeconômica, em que o combate a inflação retornou ao topo das prioridades do governo” (CAGNIN et al.,2013, p. 185).

De acordo com Oreiro (2017, p. 79) as taxas negativas do PIB a partir do segundo trimestre de 2014 foram decorrência da queda dos gastos de investimentos privados e consequência das margens de lucros das empresas que atingiu com mais força o setor industrial. Esse movimento de queda das margens de lucro, teria ocorrido por duas razões: “primeiro, pelo crescimento superior dos salários na relação com o crescimento da produtividade; e segundo pela sobrevalorização da taxa de câmbio, que impediu a transferência dos aumentos nos custos unitários do trabalho para os preços dos bens industriais devido à concorrência dos produtos importados”.

No segundo semestre de 2014 a queda de preços das principais commodities exportadas pelo Brasil desencadeou uma crise financeira combinada com uma gravíssima recessão. A crise levou o governo a depreciar o Real, resultando na perda da competitividade industrial e aumento do endividamento das empresas que suspenderam seus investimentos , desencadeando-se a recessão (BRESSER PEREIRA, 2017, p. 17).

De acordo com Bresser Pereira (2017, p. 16) entre os anos 2011 e 2014 a presidente Dilma tentou voltar ao regime “desenvolvimentista da política econômica, mas havia recebido do Governo Lula uma taxa de câmbio de R\$ 2,20 por dólar,

enquanto a taxa de câmbio de equilíbrio industrial estava em torno de R\$ 3,80”.

Bacha (2014, p. 106) aponta que no primeiro mandato da presidente Dilma se encerrou um ciclo de bonança externa que tinha se iniciado em 2002, “gerado por uma explosão dos preços das commodities exportadas pelo Brasil , o que elevou o preço de nossas exportações, e por um extraordinário influxo de capitais estrangeiros” (BACHA , 2017, p. 106).

Para Pastore e Pinotti (2017, p. 46) “a principal razão para o ciclo de alta iniciado em 2002 foi o crescimento da China, e a principal razão para o início do período de queda foi a desaceleração do crescimento chinês” .

Além de ter que administrar os problemas com a crise internacional, a queda do PIB, e os números da inflação, a Presidente Dilma precisou conviver nos anos de 2013 e 2014 com os movimentos sociais que ganharam as ruas em junho de 2013. Estes movimentos, que tiveram origem no Movimento Passe Livre e inicialmente protestavam contra o aumento da tarifa de ônibus em vinte centavos, na cidade de SP, tomaram vulto e incluíram em sua pauta outros temas. Assim com slogans diversos como “Não é por centavos, é por direitos” os movimentos reuniram multidões de jovens nas principais capitais do País. Além destes, a realização da Copa do Mundo no Brasil em 2014 também acabou influenciando negativamente o Governo de Dilma, pois os altos custos e as notícias de corrupção na construção dos estádios e obras de infraestrutura nas cidade sedes da Copa foram associadas ao Governo e ao partido dos trabalhadores (ALONSO, 2017; ROMÃO, 2013).

Outro fator que também influenciou no desempenho do Governo foi o início da operação Lava Jato deflagrado em julho de 2013, envolvendo boa parte de um tradicional núcleo político brasileiro, além de empresas estatais como a Petrobras, e outras grandes empresas nacionais que tiveram o seu nível de atividade reduzido ou interrompido por conta das denúncias ocorridas através da Lava Jato (BASTOS, 2017).

Mesmo com a sua popularidade em queda Dilma Rouseff foi reeleita Presidente do Brasil em 26 de outubro de 2014, com 51,64% dos votos contra 48,36 do Candidato do PSDB Aécio Neves. A campanha da reeleição foi uma das mais controversas da história do país, aumentando o nível de polarização entre defensores e opositores do PT. Ainda no início de 2015 o PSDB pediu ao TSE a cassação do mandato de Dilma, alegando fraude nas apurações (ALONSO, 2017, p.54).

No primeiro ano do segundo mandato de Dilma, ocorreu um agravamento da situação econômica, com uma recessão de 3,8%, em meio à alta da inflação e dos juros, corte de investimentos públicos e privados e crise de confiança alimentada pela instabilidade política. Um dos fatores que levaram a esse quadro recessivo foi o realinhamento súbito de preços relativos no início do ano de 2015.

As tarifas de energia elétrica, que haviam sido reduzidas em 2013, como parte da estratégia de ajustes da inflação ao sistema de metas, foram reajustadas em 50% com o objetivo de recuperar a rentabilidade das empresas distribuidoras de energia, que haviam sido fortemente afetadas pela política de controle de preços. A taxa nominal de câmbio também sofreu uma forte desvalorização nos três primeiros meses de 2015, passando de uma média de R\$ 2,66 em janeiro para R\$ 3,20 em março, uma depreciação de 20,3 % em apenas dois meses. Como resultado desse realinhamento dos preços relativos a inflação medida pela variação anualizada do IPCA saltou de 6,41% no último trimestre de 2014, para 9,48% no terceiro trimestre de 2015 (OREIRO, 2017, p. 80).

De acordo com Bastos (2017, p. 49)

o segundo governo Dilma Rousseff incorreu no custo político de executar a agenda empresarial e conservadora sem, com isso, porém, recriar o amplo apoio empresarial gozado no início do primeiro mandato. Ao contrário, o resultado da virada de política econômica foi aprofundar a perda de lucratividade e o descontentamento empresarial, e também detonar uma grande perda de popularidade inclusive em sua base de apoio tradicional.

A deterioração da economia levou as principais agências de classificação de risco a retirar em setembro de 2015 o selo de *Investment Grade* que o Brasil havia recebido em 2008.

Em 2015 os movimentos nas ruas foram se transformando. Segundo Alonso (2017) após a autorização para abertura do processo de *impeachment* em outubro de 2015, os protestos voltaram a levar multidões para as ruas incorporando a campanha “Fora Dilma”, que chegou a reunir em março de 2016 mais de 500 mil pessoas no evento realizado em parceria com a FIESP na Avenida Paulista em SP.

Em 31 de agosto de 2016, o Senado Federal por 61 votos a 20 cassou o mandato da Presidente Dilma.

Após o impeachment Michel Temer (PMDB) assumiu o governo diante de uma crise econômica e política causada não apenas pela ruptura da ordem institucional, mas também pelos desdobramentos da Operação “Lava-Jato” que investigava uma parte da cúpula do MDB, incluindo o presidente, acusados de corrupção envolvendo pagamento de propinas por empresas (CAMPOS; COIMBRA, 2018, p. 93)

Ainda no mês de maio Temer começou a alterar o seu Ministério, trazendo nomes de confiança do Mercado Financeiro como Henrique Meirelles para a Fazenda e Ilan Goldfjn para o Banco Central.

Em 29 de outubro de 2015 o PMDB, partido do Vice-Presidente Temer, havia publicada um documento intitulado Uma Ponte para o Futuro, onde colocava alternativas para tirar o país da recessão e conduzi-lo ao futuro. À época, o documento piorou a relação que já não era das melhores entre a Presidente Dilma e o seu vice, mas após a posse ele serviu como proposta de governo e norteou primeiras medidas do Governo Temer.

Este programa destina-se a preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos. Em busca deste horizonte nós nos propomos a buscar a união dos brasileiros de boa vontade. O país clama por pacificação, pois o aprofundamento das divisões e a disseminação do ódio e dos ressentimentos estão inviabilizando os consensos políticos sem os quais nossas crises se tornarão cada vez maiores¹⁹.

Com estas diretrizes o Governo Temer adotou práticas mais liberais do que os governos que o antecederam. Os discursos de sua equipe apontavam para a construção de uma economia voltada ao mercado com pouca interferência do governo no processo de crescimento. Com a redução do papel do estado pretendia criar um ambiente mais favorável aos negócios e também para implantação das reformas estruturais que deveriam melhorar a produtividade do país (BIANCARELI, 2017).

Em setembro 2016 o Presidente Temer apresentou proposta de reforma do ensino baseada nos modelos da Coreia do Sul e da Austrália, o projeto se concentrou na capacitação dos estudantes em suas áreas de interesse. A mudança possuiu como núcleo a substituição das treze matérias que, formavam a grade curricular do ensino médio pelos chamados itinerários formativos. Os itinerários foram agrupados em cinco grandes conjuntos: linguagens, matemática, ciências da natureza, ciências humanas e formação técnica e profissional (AGENCIA BRASIL).

Ainda em setembro de 2016, o governo Michel Temer anunciou um pacote de concessões e privatizações, que incluiu 34 projetos entre aeroportos, rodovias,

¹⁹ Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/>>. Acesso: 13 jan. 2020.

terminais portuários e ferrovias, além de ativos nos setores elétrico, de óleo e gás, mineral e de saneamento (AGENCIA BRASIL).

Outro projeto que gerou muitas polêmicas foi a edição em novembro de 2016 da Medida Provisória 752, que passou a permitir a prorrogação e a relicitação de contratos de parceria entre o governo e empresas da iniciativa privada. Entre os setores mais beneficiados com a proposta estavam às concessões de administrações de estradas, portos, aeroportos e o transporte ferroviário. Esta medida resultou em uma denúncia do MP contra o Presidente em 2018 (FELIU, 2018).

Em dezembro de 2016 Temer aprovou a emenda Constitucional 95 que limitou os gastos públicos do Governo por 20 anos, estipulando limites de gastos para cada um dos três poderes (SOUZA; HOFF, 2019). Neste mesmo mês, o Presidente encaminhou um projeto de reforma da Previdência que depois de muitos impasses acabou sendo retirada do congresso. Outra proposta que gerou polêmica foi a abertura do mercado de exploração de petróleo para empresas estrangeiras, acabando com o monopólio da Petrobras (BIANCARELLI, 2017).

Em 2017 o Governo continuou com suas reformas, e em julho foi aprovada a reforma trabalhista, alterando mais de 100 pontos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Entre as questões principais está à possibilidade de terceirização de trabalhadores para todas as atividades, a prevalência das Convenções e acordos coletivos sobre leis em diversos aspectos, a flexibilização da jornada de trabalho e também alterações sobre os processos judiciais (FELIU, 2018).

Em maio de 2018, os caminhoneiros iniciaram uma paralisação nacional que duraram 10 dias. Eles reivindicavam uma redução nos preços do óleo diesel, que havia subido mais de 50% nos últimos 12 meses, e exigiam também que o governo fixasse uma tabela mínima para os valores de frete. Embora tenha começado espontaneamente nas redes sociais, o movimento foi encabeçado pela Confederação Nacional dos Transportadores Autônomos e por sindicatos da categoria. A estratégia dos grevistas era a de bloquear as principais rodovias brasileiras, e de acordo com os grevistas, estes bloqueios ocorreram em 53 pontos de protestos, atingindo 23 estados brasileiros e o Distrito Federal. A Greve causou uma grave crise de desabastecimento, que além de ampliar a crise brasileira com redução da atividade econômica no período, queda de 3,34 % em relação a abril,

aumentou a crise política e a impopularidade do Presidente²⁰.

De acordo com Felio (2018) a percepção da corrupção como o principal problema do país se acentuou durante o governo Temer. Esta percepção pode ser reflexo das denúncias de corrupção contra Temer enviadas para a Câmara dos Deputados. Nos anos de 2017 e 2018, o Presidente foi objeto de três denúncias apresentadas pelo Ministério Público que apontava a responsabilidade nos crimes de corrupção passiva, corrupção ativa, organização criminosa, obstrução de justiça e lavagem de dinheiro. Além da perda de popularidade as denúncias enfraqueceram a base de apoio do Presidente na Câmara dos Deputados.

O Governo Temer terminou seu governo com números mais positivos que o último ano do Governo Dilma. A taxa de juros em dezembro de 2018 chegou ao menor patamar da história, 6,5 % ao ano, a inflação ficou em 3,94%, dentro da meta estipulada, o PIB cresceu 1,4% e a taxa média de desocupação medida pelo IBGE ficou em 12,3%²¹.

Se os números apontam para uma pequena recuperação da economia, a popularidade e aprovação do Presidente Temer não condizem com esse desempenho. O Presidente terminou o seu mandato com 7% de aprovação e índices de desaprovação que chegaram a 62% segundo pesquisa Datafolha realizada em dezembro de 2018. De acordo com o Datafolha Temer terminou seu governo com o menor índice de aprovação para um presidente desde a redemocratização. Conforme análise de Felio (2018) esta desaprovação está associada às acusações de corrupção em que o Presidente esteve envolvido durante o seu governo.

5.6.2 Sociedade e Movimento Ambientalista

O movimento ambientalista no século XXI tem a sua disposição instrumentos que podem possibilitar a mobilização de multidões na conscientização para a preservação do meio ambiente, como também de lançar alertas para a existência e ocorrência de acidentes ambientais, desmatamentos, efeitos decorrentes do aquecimento global, entre outros. De acordo com Rodegheri e Oliveira (2013, p. 14) “A crescente utilização das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação

²⁰ *BBC NEWS*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil>>. Acesso: 14 jan. 2020.

²¹ Banco Central do Brasil. Disponível em:

<<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>>. Acesso: 14 jan.2020.

(NTICS), especialmente a Internet, para a defesa dos movimentos ambientais, é um fator que desponta, na atualidade, com grande força de atuação”.

Cada vez mais, a população vem se utilizando destas tecnologias para o engajamento e construção de movimentos sociais e políticos que se voltam para temas de interesse geral da sociedade. Estas ferramentas abriram espaço para uma nova forma de participação e atuação da população na defesa das causas ambientais, o chamado “ativismo ambiental” que conjuga as facilidades decorrentes das novas tecnologias com o ativismo inerente aos projetos de defesa do meio ambiente. A internet surge, neste sentido, como meio de comunicação e de difusão da informação, permitindo que qualquer cidadão com acesso à rede possa manifestar suas opiniões e participar destas mobilizações (RODEGHERI; OLIVEIRA, 2013).

Na última década, os protestos se diversificaram em causas, em criatividade, em lugares e em formatos de intervenção. Os suportes móveis foram incorporados ao protesto como meio de comunicação, meio de convocação e meio de produção de linguagens ativistas. Nos protestos e manifestações contemporâneas, tais suportes se tornaram os meios pelos quais a comunicação, o registro, o jogo, a criação, a perspectiva e a linguagem do ativismo se tornaram cada vez mais alternativas. Neste contexto, também o modo cognitivo e a experiência sensorial do protesto se transformaram, assim como se transformou a forma de estar e atuar ali, de fazer parte de um movimento ou manifestação política, de expressar algo e tornar sua expressão visível (MARCON, 2018, p. 3).

A utilização da técnica do ativismo digital já é utilizada no plano internacional por organizações que ficaram conhecidas através de seu ativismo na *Internet*. Uma das organizações mais conhecidas por utilizar esta ferramenta é a Avaaz que tem sede em Nova York, mas funciona em quatro continente e em 14 idiomas, possuindo mais de 1,3 milhões de membros no Brasil. Outras organizações globais que se utilizam do ativismo ambiental são o Greenpeace e a Rede WWF que utilizam a rede para fazer petições e lançar suas campanhas de conscientização ambiental. Esta é uma realidade que começa a ser replicada por diversos grupos no país,

Blogs, sites, portais, enciclopédias, redes sociais e mecanismos de busca especializados tornaram a internet um fórum sem precedentes para a divulgação e o debate de questões ambientais. É muito e não é só. Hoje, a internet também convida o usuário a agir. Na rede, o ativismo ambiental se propaga e se fortalece (ESTADÃO, 2011)²².

²² Estadão. 2011. Disponível em: <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,ativismo-ambiental-ganha-a-web,750230>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

Uma amostra bem-sucedida do uso do ativismo digital no Brasil, foram as mobilizações que aconteceram em torno das discussões sobre o novo Código Florestal Brasileiro. Em agosto de 2011 um movimento liderado pelo Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável, uma coalização formada por mais de 200 organizações da sociedade civil, lançou a campanha “Floresta Faz a Diferença”. A campanha contou com a participação de artistas conhecidos para alertar sobre os prejuízos que o projeto em tramitação no Congresso poderia trazer para o país. Este foi o primeiro passo para popularizar o tema. Em abril de 2012, após a aprovação do texto da Lei, foi lançada a Campanha “Veta Dilma”, que teve a adesão de 500 mil pessoas em 48 horas solicitando a intervenção da Presidente contra as mudanças no Código Florestal. Além das peças oficiais da Campanha, o público criou e compartilhou imagens bem-humoradas que incluíram desde tirinhas do Maurício de Souza (Figura 5) a placas expostas por artistas de novela. As redes sociais propagaram um assunto complexo que envolve termos técnicos e compreensão jurídica, popularizando um tema antes mais restrito às classes ambientalista e política²³.

Figura 5 – Imagem do Movimento “veta Dilma” contra as modificações no Código Florestal.



Fonte: UOL (2012)

Para o Coordenador Digital do *Greenpeace* no Brasil estes movimentos

²³ UOL. 2012. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/tilt/ultimas-noticias/redacao/2012/05/04>>. Acesso: 13 jan. 2020.

podem ser desenvolvidos no mundo virtual, mas precisam de retroalimentação sendo levados para o plano dos acontecimentos físicos e de sua aplicação prática para mudar realidades²⁴.

Para Marcon (2018, p. 4) a *internet*, as redes sociais e a amplitude proporcionada pelos dispositivos móveis, “transformaram o modo de manifestação na rua, ampliaram e prolongaram das ruas para a rede e da rede para as ruas as suas formas de produção e reprodução de agências”.

Quando comparado com as tradicionais práticas ativistas, o ativismo contemporâneo se diferencia pela motivação para a participação das pessoas que mesmo sem vínculos políticos orgânicos se mobilizam através das redes sociais e se envolvem com temas difusos e diversos sobre os quais pessoalmente se sentem identificados (GOHN, 2014).

Os manifestantes localizam-se em coletivos (e não exatamente organizam-se). Localizam-se porque se identificam com determinadas causas ou bandeiras e passam à adesão On Line. Unem-se ao coletivo em protestos planejados via as redes sociais. Os protestos eram compostos especialmente por jovens, avessos à política e aos políticos da atualidade (GOHN, 2015).

Este modo de articulação e manifestação foi o lastro das grandes manifestações sociais que tiveram início no Brasil no ano de 2013. Estas manifestações além de apresentarem um novo tipo de ativismo, utilizaram-se das redes sociais como canal de articulação entre os grupos de manifestantes. Os participantes destas movimentações em sua grande maioria chegaram às ruas através das redes sociais, como indivíduos em grupos de amigos e sem militância política anterior em partidos ou movimentos sociais (PINTO, 2017, p. 129).

Os movimentos sociais que eclodiram no País em 2013 inauguram um novo tipo de ativismo, o repertório autonomista. A esse ativismo na cidade de São Paulo, somaram-se alterações na sociabilidade, amparadas em um ativismo cívico, com intervenções de retomada do espaço público (ocupações, jardins e hortas comunitárias, ações estéticas em ruas e praças, pichações etc.), e numa lógica de compartilhamento com produção e acesso compartilhado de tecnologias (espaços hacker, oficinas maker) posse temporária de objetos (sites de troca e empréstimos), de residência e trabalho (casas coletivas, Airbnb, ateliês, workspaces). Essas redes de sociabilidade deram as bases organizacionais para os estilos autonomista e liberal de ativismo, refratários ao Estado (ALONSO, 2017, p. 50).

²⁴ Disponível em: <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,ativismo-ambiental-ganha-a-web,750230>>. Acesso: 13 jan. 2020.

De acordo com a avaliação de Marcon (2018, p. 9) “os protestos de 2013 agregaram vários repertórios destas modalidades de ativismo, dispersos nas práticas dos novos coletivos e que se distanciaram dos partidos políticos e dos modelos orgânicos e mais rígidos de militância” .

As principais características do ativismo contemporâneo são os usos de tecnologias móveis, características criativas de intervenção, a produção e o compartilhamento da própria informação e da própria narrativa a partir de múltiplos pontos de vista; as novas linguagens estetizadas de informação, com ênfase ao visual, ao sonoro, ao performático, com uso de diferentes suportes, como os equipamentos urbanos, o próprio corpo, os equipamentos digitais e o uso de linguagens e sensibilidades que passam pela música, pela dança, pela imagem, pelo texto, pelo uso de luz, de cores, de sons, de cheiros e provocam as sensibilidades através de estilos estéticos reconhecíveis como o realismo, a ironia, o satírico, o drama, o cômico (MARCON, 2018, p. 12) .

Para o movimento ambientalista dos anos 2000, o uso das redes sociais e do ativismo digital pode significar uma nova forma de levar os problemas ambientais para o debate social. Já a “estetização do cotidiano” como um ato de protesto político pode ser um retorno às suas origens. Essa técnica foi prática do ativismo ambiental experimentado pelo Movimento Arte e Pensamento Ecológico (MAPE) e as “Cruzadas Ecológicas” organizadas por Miguel Abellá, e pelo grupo de artistas que aderiram a sua proposta de protestar contra a poluição no ano de 1973. Os integrantes do MAPE já usavam as linguagens estéticas e performances de rua. De acordo com Urban (2001) entre as mais lembradas estão o uso de máscaras de oxigênio por Abellá; o outdoor pintado por Juarez Machado em Curitiba em 1977, onde aparecia um pinheiro cortado, sangrando e pedindo socorro e o desenho do cartunista Caulos, que foi imortalizado como ícone do movimento ambientalista, que mostrava um machado fincado num tronco cortado e um pica-pau destruindo o cabo do machado.

O movimento ambientalista brasileiro teve uma nova oportunidade de protagonismo em 2012, com a Realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio + 20²⁵. O Governo Brasileiro criou uma comissão para articular a participação brasileira com a inclusão de 40 membros da sociedade civil, escolhidos pelas entidades representativas de diversos setores sociais. A cúpula dos povos, movimento paralelo à conferência, construído nos

²⁵ Documento elaborado pela Comitê Nacional de Organização , Rio + 20: como chegamos até aqui. http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/rio-20-como-chegamos-ate-aqui/at_download/rio-20-como-chegamos-ate-aqui.pdf.

mesmos moldes da Cúpula da Terra em 1992, teve mais de 23 mil inscritos, de várias partes do mundo. Destes foram selecionados 15 mil para participar dos vários eventos que se realizaram. Um dos temas principais da conferência foi, a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza. A preparação para os debates da conferência foi um espaço ocupado pela Frente parlamentar ambientalista que realizou reuniões em todo o país buscando novamente a criação de um movimento em torno da causa ambiental. O documento final da conferência “O Futuro que Queremos”, tratou de um mundo sustentável com a erradicação da pobreza, um documento com muitas intenções e poucos legados práticos (BRASIL, 2011)²⁶.

5.6.3 Legislação e Instituições

O primeiro mandato da Presidente Dilma se iniciou ainda sob a transferência de popularidade realizada pelo Presidente Lula. O governo convivia com as propostas de aceleração do crescimento econômico também herdadas do governo anterior no qual Dilma como coordenadora do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC, tinha um papel central.

Os investimentos previstos no Plano Plurianual 2008/2011, ainda estavam em regime de implantação. Assim, em seu primeiro mandato o governo Dilma, tinha o conhecimento e os compromissos com os planos e os recursos para a sua execução. Com estes sinalizadores seu governo deu continuidade com ainda mais vigor aos projetos de aceleração do crescimento. De acordo com o E2 “o Brasil estava com dinheiro e as propostas de investimento de infraestrutura tinham a preferência, a esquerda não tinha um discurso conservacionista/ambientalista, tinha um discurso desenvolvimentista e de distribuição dos benefícios”.

O Plano Plurianual 2008/2011 (PPA) trazia em sua formulação “uma abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional e do planejamento governamental de longo prazo, que procurava articular os conceitos e diretrizes do desenvolvimento com a visão de sustentabilidade” (MOURA; BEZERRA, 2016, p. 102). De acordo com os autores estes estudos nunca foram utilizados na forma idealizada na definição das políticas públicas. O discurso do governo não se

²⁶ BRASIL. 2011. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/brasil.html>>. Acesso: 17 mar. 2020.

transportava para as práticas destes Planos, ficando a dimensão ambiental reduzida para as normativas do licenciamento ambiental.

Assim, as estratégias do PPA e do PAC incluíam grandes obras de infraestrutura, e não se pautavam pelos princípios maiores das políticas de preservação ambiental defendidas pelo MMA. Este já era um embate que ocorria desde o primeiro mandato do Presidente Lula, ainda quando Marina Silva era Ministra do Meio Ambiente.

Para o comando do MMA a Presidente Dilma manteve Izabella Teixeira que havia assumido o posto em março de 2010, ainda no Governo Lula. A Ministra Izabella tinha um perfil muito semelhante à própria Presidente, era uma gestora técnica com muito conhecimento da área ambiental. A crítica a Ministra era a sua falta de força política, o que lhe trazia uma grande dificuldade de negociar com o Congresso. No ambiente interno isso também se repetia, pois de acordo com informações obtidas nas entrevistas com outros colaboradores do MMA, a Ministra Izabella tinha pouca força para contrapor a Presidente. Esta posição é reforçado pelo E5 “ a ministra Izabella não tinha grande apoio político e não queria contrariar em nada a Presidenta.”

Estas diferentes visões entre áreas de governo não são novas, podemos verificar estas controvérsias em todos os períodos analisados neste capítulo. No caso da política ambiental o MMA não tem tido força suficiente para transformar as políticas ambientais em práticas que sejam transversais a todos os níveis do governo (MORA; BEZERRA, 2016).

Ainda assim, os operadores da área ambiental são frequentemente responsabilizados pela ineficácia na aplicação dos recursos públicos, e os processos de licenciamentos ambientais tornam-se os vilões por problemas de toda ordem. O modelo econômico adotado pelo Brasil prioriza o processo de desenvolvimento sem olhar realmente para as questões da sustentabilidade.

No ordenamento jurídico o governo da Presidente Dilma encaminhou em dezembro de 2011, a Lei Complementar 140 que é de fundamental importância para a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal e da proposta de descentralização das ações ambientais previstas pela Política Nacional do Meio Ambiente. A Lei fixa as normas para a cooperação e a gestão ambiental compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à

proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Apesar da importância da lei complementar 140 para a PNMA, a descentralização trouxe questões práticas para a que o legislador não tinha avaliado.

O nosso marco regulatório é bem construído mas as leis ficam em um nível confortável, no geral não descem no nível do detalhamento onde vai ocorrer o contraditório e as vezes não são criadas as condições para sua aplicação na prática. Veja o caso da lei complementar 140 que passou para os Estados a gestão da Fauna, assim de um dia para o outro, atirou para o Estado a obrigação de cuidar da Fauna, sem estrutura nenhuma, assim a polícia passou a ter que ir atrás de papagaio ao invés de prender traficantes, ou seja, se tornou uma legislação inócua, que tende a não ser cumprida (E2, 2018).

Outra norma que foi assinada pela Presidente Dilma e que foi extremamente controversa é a Lei 12.651 de maio de 2012, a Lei do Novo Código Florestal. Depois de doze anos de discussões entre ambientalistas e ruralistas a Lei 12.651 promove alterações importantes nas áreas de APP e de reserva legal. Um dos artigos que é alvo das maiores críticas é o que prevê a não obrigatoriedade da recomposição de áreas de reserva desmatadas até 2008, ou quando for o caso, ser possível a recomposição destas reservas com o plantio de espécies exóticas intercaladas com nativas, em até 50% da propriedade (ARAUJO; VIANA; VIANA, 2019).

Um aspecto considerado muito positivo do novo Código Florestal é a criação do Cadastro Ambiental Rural – CAR, que constituiu de um registro público eletrônico nacional de todos os imóveis rurais. O CAR, quando implementado, “poderá ser um instrumento valioso para o controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento, além de outros programas que possam ser criados no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal” (ARAUJO; VIANA; VIANA, 2019). O processo de implantação do Cadastro ainda é alvo de grandes polêmicas, o prazo final para sua implantação já foi prorrogado por três vezes e alguns setores ligados a bancada ruralista lutam para a extinção dessa obrigação.

As controvérsias com relação ao novo Código Florestal aparecem nas entrevistas que realizamos. O E2 considera que o Brasil tem grandes técnicos em seus órgãos ambientais, o que tem contribuído para vitórias importantes em questões sensíveis para a preservação da biodiversidade. Segundo ele “ quem tem

o domínio científico do conhecimento acaba fazendo a diferença”. Mas no caso da Lei 12.651 isso não foi suficiente, pois as modificações realizadas contrariam o conhecimento técnico. A parte técnica do MMA tinha elaborado um ótimo trabalho, que sugeria uma legislação muito boa para a área ambiental, mas alguns setores liderados pelos ruralistas se articularam em torno de seus interesses. Assim, o Código Florestal que é essencial para o uso da terra no Brasil, “foi feito ao arrepio da melhor técnica e conhecimento. Foi aprovado com um claro atropelamento das questões técnicas através da força dos lobbies que conseguiram aprovar um instrumento que afronta a ciência, o nosso código florestal é uma afronta a ciência”.

Essa posição é corroborada pelo E3 que considera que o movimento ambientalista teve uma grande derrota com a aprovação do novo Código Florestal. Para ele esse processo “foi fruto dos grandes lobbies e de um diálogo muito generoso da Presidente Dilma com o agronegócio e os ruralistas”, e pelo E4 que considera que “as alterações aprovadas na Lei 12.651 vão causar grandes prejuízos para o sistema ambiental brasileiro”, principalmente pelo “prêmio concedido aos infratores que haviam desmatado suas áreas e não vão precisar fazer sua recomposição. Isso gera descrença com a legislação e pode levar outras pessoas a cometer os mesmos atos”. Posição semelhante tem o E8 que entende o resultado das mudanças no Código Florestal foram desastrosas para o Brasil e “vieram no sentido de piorar a gestão ambiental”, fruto do poder do agronegócio que está muito “bem articulado com 40 entidades do agronegócio, onde cada uma paga R\$ 16 mil por mês, então eles têm em torno de R\$ 700 mil por mês para fazer suas articulações e contratar os melhores especialistas para produzir suas propostas”.

Também entre nossos entrevistados, em menor número, existem posicionamentos que consideram que as mudanças no Código Florestal eram inevitáveis, e o que foi aprovado pela Lei 12.651 já é um marco bem robusto para a questão ambiental. Nesta linha de argumentação o E9 avalia que “perdemos algumas coisas no novo Código Florestal, mas a sua grande contribuição será o CAR que pode não resolver a questão florestal, mas contribuir para resolver a questão fundiária no Brasil que é gravíssima, e para isso a implantação do CAR é fundamental”.

De acordo com o E5 os movimentos para alteração no Código Florestal começaram em 2008 quando foi publicado o Decreto 6.514 que regulamentou a Lei de Crimes Ambientais. Para os operadores da área ambiental ficou claro que o

proposito desse Decreto “era forçar a observância das normas do Código Florestal, principalmente a da reserva legal”. A norma criou uma reação da bancada ruralista que se organizou para enfrenta-la “ se o problema é a lei, vamos mudar a Lei” e a partir dai os movimentos se intensificaram para a alteração da Lei. Os embates políticos foram muito difíceis para os defensores de questões voltadas para a preservação ambiental. “O relatório do Deputado Aldo Rebelo que foi aprovado na Câmara atendia praticamente todas as reivindicações da base ruralista, e foi precisa muita articulação no Senado para trazer de volta ao texto da Lei, as questões da reserva legal e das APPs”.

O texto aprovado ainda sofreu alterações da Presidente Dilma, atendendo inclusive a bancada catarinense que defendia que as pequenas propriedades não tinham como cumprir com o que a lei determinava para a margem de cursos d’água, e a Presidente alterou o projeto criando critérios que passaram a considerar o tamanho das propriedades e do curso d’água. Sobre a controvérsia sobre a anistia concedida aos desmatamentos anteriores a 2008, o E5 discorda pois “ a anistia é somente para o caso da reserva legal do agricultor familiar, nos casos em que o agricultor não regularizou e não tem mais condições de recompor a reserva legal. O discurso público generaliza, mas o texto da lei não concede essa anistia geral”. Com esses esclarecimentos considera que o Código Florestal “ ficou melhor porque eliminou algumas imprecisões técnicas que existiam no código anterior e dificultavam o entendimento”.

O novo Código Florestal é um instrumento extremamente efetivo para a conservação da biodiversidade e se conseguirmos fazer cumprir os dispositivos que estão na Lei ele seria muito eficaz, podendo nos colocar numa situação de gestão ambiental muito melhor do que existe hoje. O CAR é um instrumento que nunca tivemos e que pode contribuir muito para o poder público fazer a gestão ambiental no Brasil (E5, 2018).

O tema continua suscitando polêmicas entre os defensores do novo código e o grupo que entende que a proteção ambiental no Brasil foi fragilizada com as mudanças ocorridas. Trazendo o debate para a área científica em fevereiro de 2020 a revista *Land Use Policy*,²⁷ em seu volume 94, publicou um artigo com o título , *Changes in Brazil’s Forest Code can erode the potential of riparian buffers to supply*

²⁷ Changes in Brazil’s Forest Code can erode the potential of riparian buffers to supply watershed services (GUIDOTTI ET AL, 2020). Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026483771831113X>>. Acesso: 21 fev. 2020.

watershed services.

O artigo é resultado de um trabalho de dissertação de mestrado elaborado na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz na USP de Piracicaba, usando técnicas de modelagem espacial em conjunto com Sistemas de Informação Geográfica na área da bacia Hidrográfica do Ribeirão dos Marins no município de Piracicaba – SP. A partir das técnicas utilizadas o pesquisador procurou fazer o mapeamento de áreas críticas para conservação do solo e da água em paisagens agrícolas. O trabalho concluiu que as margens dos rios que possuem menos de 8 metros de proteção florestal apresentam maiores problemas de erosão do solo e qualidade da água, e indicam que a largura mínima da mata ciliar para garantir a proteção dos rios deveria ser de 15 metros. Concluem assim, que as mudanças no Código Florestal diminuíram a capacidade de proteção dos recursos hídricos no Brasil.

Sobre os *lobbies* da bancada ruralista o E9 considera que as disputas para aprovação do Código Florestal mostraram um novo desenho das forças sociais que os ambientalistas precisam considerar.

Os nossos adversários se prepararam muito bem para essa “disputa”, fizeram pesquisas de qualidade, pesquisas de opinião e se organizaram com estratégias de comunicação e assim por diante, e isso é preciso ser levado em consideração, pois acho que pela primeira vez o movimento ambientalista ficou numa posição controvertida diante da opinião pública. Nossos adversários conseguiram mobilizar parte da sociedade, preparar a opinião pública, pequenos e médios produtores e influenciar a mídia, situações que não tínhamos enfrentado antes.

Além destes dois instrumentos foram publicados diversos outros normativos neste período. É possível notar a preocupação dos legisladores com os desastres ambientais, com programas de regularização ambiental, com a degradação e a desertificação dos solos e a questão da biossegurança.

Assim, em 2011 foi criada a lei 12.512 que criou o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Em 2012 a Lei 12.608 instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, autorizando a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres. Em 2013 foram criadas a Lei 12.805 que estabeleceu a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta e a Lei 12.854 que trata das ações de recuperação florestal e a implantação de sistemas agroflorestais em áreas rurais desapropriadas e em áreas degradadas. Além destas Leis foi criado o Decreto 8.127 que instituiu o

Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por óleo em águas de Jurisdição Nacional. Em maio de 2014 o Decreto 8.235 estabeleceu normas gerais para aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal.

Em 2015 a Lei 13.089 instituiu o Estatuto da Metrópole, estabelecendo diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execu o das fun es públicas em regiões metropolitanas; a Lei 13.123 Lei da Biodiversidade dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a prote o e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a reparti o de benefícios para a conserva o e uso sustentável da biodiversidade; a Lei 13.153 criou a Política Nacional de Combate   Desertifica o e Mitiga o dos Efeitos da Seca e prevê a cria o da Comissão Nacional de Combate a Desertifica o, a Lei 13.186 instituiu a Política de Educa o para o Consumo Sustentável e os Decretos 8.437 que estabeleceu tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União e o Decreto 8.505 que trata do Programa  reas Protegidas da Amazônia. Em Maio de 2016 o Decreto 8.772 regulamentou a Lei 13.123 que dispõe sobre o patrimônio genético (GANEM; SCHNEIDER, 2019; GANEM et al. 2019; GANEM; JURAS; VIANA, 2019).

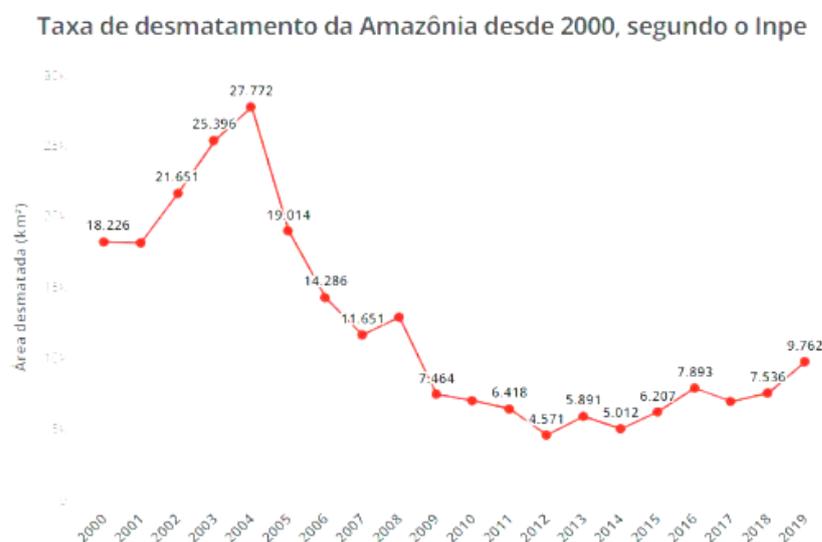
A Presidente Dilma em seus dois mandatos criou 16 novas UCs com uma área total de 3.651.807 hectares e homologou 21 terras indígenas somando 3.269.000 hectares.

Com o impedimento da Presidente Dilma, Michel Temer tomou posse em maio de 2016 e nomeou como Ministro do Meio Ambiente, Jose Sarney Filho Deputado Federal pelo Partido Verde e que já tinha experiência na pasta por ter sido ministro no Governo Fernando Henrique. A indica o agradou, pois Sarney Filho além de ter boa reputa o e aproxima o com o movimento ambientalista tinha força política e trânsito no Congresso. De acordo com os entrevistados E6 e E9, "Sarney Filho foi um bom ministro, conhece a área e também tinha apoio político para os projetos andarem".

Uma de suas primeiras medidas foi a de reorganizar o orçamento do MMA. De acordo com declara o ao jornal Hoje em Dia em 24 de junho de 2017, o Ministro declara que os " rg os de fiscaliza o estavam com seus orçamentos completamente defasados". Para o Ministro "essa realidade estava levando a um

aumento significativo do desmatamento nos últimos anos”²⁸ (HOJE EM DIA, 2017).

Figura 6 – Taxa de desmatamento da Amazônia 2000/2019.



Fonte: Prodes

Em entrevista concedida em outubro de 2016 a Revista Eletrônica da Escola Superior da Magistratura do Estado do Para (ESM-PA), o Ministro aponta como prioridades para o MMA: a construção de uma nova lei para o licenciamento ambiental, a proteção dos recursos hídricos, a implantação do Cadastro Ambiental Rural, a criação de uma lei de proteção a todos os Biomas, como a já existente para a Mata Atlântica, a atualização da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) com a proposta de tornar as metas do Brasil para o Acordo de Paris ainda mais ambiciosas e prometeu empenho para que o novo “Código de Mineração, em tramitação na Câmara tenha um perfil socioambiental para evitar novas tragédias como a de Mariana” (ESM-PA, 2016, p. 8).

Sobre as questões do desmatamento na Amazônia, o ministro anunciou,

A Amazônia, obviamente está no topo das nossas preocupações, mas o cerrado, por exemplo, está sendo desmatado em velocidade assustadora, o que é muito preocupante pelo que representa em termos de produção hídrica e biodiversidade. Para combater o problema, vamos disponibilizar os dados do desmatamento em tempo real para toda a sociedade. Isso já está sendo feito para a Amazônia e deve alcançar o Cerrado até março do ano que vem ²⁹(ESM-PA, 2016, p. 9).

²⁸ Esta afirmativa não se confirma nas estatísticas disponibilizadas pelo Prodes (vide Figura 1) . O desmatamento em todos os anos do Governo Temer é superior ao do Governo Dilma.

²⁹ Em agosto de 2015 o INPE começou a operar uma nova versão do programa Detecção do Desmatamento em Tempo Real (DETER), identificando em tempo real, desmatamentos e demais

Apesar do Ministro Sarney Filho ter declarado que a implementação do CAR era uma de suas prioridades, na prática o governo Temer empurrou os prazos para inscrição no cadastro até o final de seu governo. O prazo foi prorrogado por três vezes. Em junho de 2016 através da Lei 13.295, fixando novo prazo em 31 de dezembro de 2017, que foi novamente prorrogado pelo Decreto 9.257 fixando a data de maio de 2018, novamente prorrogado pelo Decreto 9.395 colocando como novo prazo 31 de dezembro de 2018. O CAR foi instituído no bojo das alterações do novo Código Florestal pela Lei 12.651 de maio de 2012 e regulamentado pelo Decreto 7.830 de outubro de 2012, com prazo para inscrição em até 1 ano de sua implantação (GANEN, 2019b).

As prorrogações do prazo final do CAR são, segundo o E8 mais uma estratégia da bancada ruralista, “na verdade eles conseguiram as alterações que queriam, e o CAR foi um lenitivo para que os ambientalistas não se sentissem derrotados, mas estão atuando para não fazer do Cadastro um instrumento efetivo”. Posições semelhantes tem o E5 “hoje os lobbies estão criando problemas para fazer cumprir o Código aprovado e contestando a implantação do CAR”, na mesma linha do E9, “as constantes prorrogações do prazo do CAR está deixando a sensação de que o que foi aprovado não é para valer”.

Na área de preservação, em agosto de 2016 o Governo Temer criou sua primeira unidade de conservação, o Refugio da Vida Silvestre do Arquipélago de Alcatrazes, uma área com 67,3 mil hectares a 40 km do litoral de São Paulo. (BRASIL, ICMBio, 2018). No mesmo mês foi instituído através do Decreto 8.834 o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

O programa tem como diretrizes básicas a articulação, a integração, a participação e o controle social através de ações permanentes e integrada de preservação, conservação e recuperação ambiental que visem ao uso sustentável dos recursos naturais e a melhoria das condições socioambientais e da disponibilidade de água em quantidade e qualidade aos os usos múltiplos na Bacia do Rio São Francisco (GANEM, 2019c, p. 121).

Em setembro de 2016 o Brasil ratificou o Acordo de Paris sobre Mudança do

alterações na cobertura florestal com área mínima próxima a 1 Ha. O sistema ainda não está funcionando no Cerrado. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/deter>>. Acesso: 14 jan. 2020.

Clima. O acordo que foi celebrado em 2015 durante a Conferência das Partes (COP 21) na França e precisava da ratificação de pelo menos 55 países para entrar em vigor. O Brasil foi o terceiro grande emissor de gases de efeito estufa a ratificar o acordo, China e Estados Unidos já haviam anunciados a adesão ao acordo. (BRASIL, 2016).

Apesar dos protestos dos ambientalistas, em novembro de 2016 foi aprovada a Lei 13.364, que elevou o rodeio e a vaquejada à condição de manifestação cultural nacional e de patrimônio cultural imaterial. Para disciplinar esta matéria o Congresso promulgou a Emenda Constitucional nº 96/20178, a qual estabeleceu que não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais (art. 225, § 7º) (GANEM; SCHNEIDER, 2019b, p. 21).

O ano de 2017 foi um ano onde foram publicadas diversas Leis e Decretos. Em 5 de junho de 2017 através de Decreto sem número, o governo aumentou os limites da Estação Ecológica do Taim, localizada nos Municípios de Rio Grande e Santa Vitória do Palmar, no Rio Grande do Sul. Com o novo decreto, a ESEC triplicou sua área, que passou de aproximadamente 11.000 para 32.797 hectares (BRASIL, ICMBio, 2018).

Em 23 de janeiro de 2017, o Decreto nº 8.972 instituiu a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa, “que visa induzir a recuperação da vegetação nativa e impulsionar a regularização ambiental das propriedades rurais” (GANEM; SCHNEIDER, 2019b, p. 20).

Em junho de 2017 foi assinado o decreto 9.080, promulgando a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Silvestres, assinada pelo Brasil em 1979 e aprovado pelo Decreto Legislativo 387 de 2013. “ A convenção estabelece, entre as nações, o compromisso de conservar espécies migratórias que se encontrem em situação desfavorável, bem como de seus *habitat*” (GANEM; SCHNEIDER; 2019b, p. 21).

Em julho foi assinada a Lei 13.465 que trata da regularização fundiária urbana (Reurb), da liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e da regularização fundiária na Amazônia Legal (GANEM, 2019a). A lei 13.465, foi editada para converter a MP 759 de dezembro de 2016, apelidada pelos movimentos sociais e ambientalistas como a MP da Grilagem. Esta Lei foi regulamentada em março de 2018 pelos Decretos 9.309, 9.310 e 9.311. A publicação

dos decretos gerou muitas críticas destes setores ao governo.

Em outubro foi editado o Decreto 9.172 que instituiu o Sistema de Registro Nacional de Emissões (Sirene), que tem como missão conferir segurança e transparência aos relatórios e ao processo de confecção do inventário Brasileiro de Emissões Antrópicas (gases de efeito estufa) (GANEM,2019c), e em dezembro foi criada a Lei 13.576 que trata da Política Nacional de Biocombustíveis (Renovabio), tendo como principais objetivos; “contribuir para o atendimento dos compromissos brasileiros no âmbito do Acordo de Paris “ e promover a adequada expansão da produção e do uso de biocombustíveis na matriz energética nacional. A RenovaBio traz preocupações com o risco de expansão do cultivo da cana-de-açúcar em áreas de vegetação nativa (JURAS; GANEN, 2019, p. 14).

Em outubro de 2017 o Decreto 9.177 regulamentou a Lei 12.305 que criou a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Este Decreto estabelece normas para assegurar a isonomia na fiscalização e no cumprimento das obrigações imputadas aos fabricantes, aos importadores, aos distribuidores e aos comerciantes de produtos, seus resíduos e suas embalagens sujeitos à logística reversa obrigatória (GANEM, 2019a).

Também em outubro, o Governo criou o Decreto 9.179 instituindo o Programa de Conversão de Multas Ambientais. O programa estabelece possibilidades de conversão das multas em serviços de preservação, melhoria e qualidade do meio ambiente. “A sanção pecuniária aplicada pelo órgão ambiental federal poderá ser convertida em serviços ambientais, a serem executados diretamente pelo autuado, ou, de forma indireta por terceiros” (BRASIL; IBAMA, 2018, p. 2).

Em 11 de abril de 2019, o governo Bolsonaro promulgou o Decreto 9.760 alterando as diretrizes sobre sanções e infrações administrativas e consequentemente o projeto de conversão de multas editado pelo Presidente Temer. O novo Decreto instituiu o Núcleo de Conciliação Ambiental, que, além da atribuição de decidir sobre a manutenção das infrações ambientais aplicadas, deverá realizar audiências de conciliação buscando apresentar as soluções possíveis para o encerramento do processo (BRASIL, 2019).

De acordo com Suely Araujo que presidiu o IBAMA durante a gestão de Sarney Filho no MMA, “esse processo tinha um potencial gigante para alavancar recursos para o meio ambiente, [...] tínhamos 1,1 bilhão de reais para ser usado em

janeiro (2020), três vezes o orçamento discricionário do IBAMA. Tudo isso ficou parado”³⁰.

Em dezembro de 2018 com o Decreto 9.640 o governo regulamentou a Cota de Reserva Ambiental (CRA), que também foi definida através da Lei 12.651. Pela lei os proprietários de imóvel rural que tenham excedente de remanescente de vegetação nativa, poderão emitir CRA em favor de quem interessar. O CRA poderá ser negociado desde que esteja registrado em bolsas de mercadorias ou no sistema de registro e liquidação financeira de ativos autorizados pelo BACEN. Este instrumento também gerou controvérsias, pois permite que desde que pertencentes ao mesmo Bioma, as compensações sejam realizadas em áreas distantes, onde o custo de oportunidade da terra é menor, o que poderá vir a beneficiar quem retirou a reserva legal em áreas de grande valor econômico (GANEN, 2019).

Em setembro de 2016 o Brasil ratificou o Acordo de Paris sobre Mudança do Clima. O acordo que foi celebrado em 2015 durante a Conferência das Partes (COP 21) na França e precisava da ratificação de pelo menos 55 países para entrar em vigor. O Brasil foi o terceiro grande emissor de gases de efeito estufa a ratificar o acordo, China e Estados Unidos já haviam anunciados a adesão ao acordo. (BRASIL, 2016).

Em 19 de março de 2018 o Presidente Temer assinou dois Decretos criando as maiores UCs marinhas do Brasil. O Decreto 9.312 criou a APA do Arquipélago de Trindade e Martim Vaz e o Monumento Natural das Ilhas de Trindade, Martim Vaz e Monte Columbia. No mesmo dia através do Decreto 9.313 foi criada a APA do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, e o Monumento Natural do Arquipélago de São Pedro e São Paulo. Estas quatro Unidades de Conservação, totalizam mais de 90 milhões de hectares, correspondendo a quase 25% das águas jurisdicionadas brasileiras (BRASIL, ICMBio, 2018).

Com a criação dessas quatro unidades o Brasil saltou de 1,5% de áreas marinhas protegidas para 25%. Estes números superam os compromissos do Brasil para cumprir a Meta 11 de Aichi que prevê a proteção de 17% das áreas marinhas e costeiras do Brasil até 2020. Com a proteção a estes arquipélagos, todas as ilhas oceânicas brasileiras, que incluem também as ilhas de Fernando de Noronha e o Atol das Rocas, passam a ser protegidas por Unidades de Conservação. Para o

³⁰ Felipe Betim, El País. Disponível em: < <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/14/politica/>>. Acesso em: 15 jan. 2020

presidente do ICMBio, Ricardo Soavinski "O ano de 2018 já pode ser considerado histórico para o ICMBio com a criação hoje destas quatro unidades. Proteger essas áreas marinhas é conservar a natureza, as espécies e também ordenar o uso dessas áreas" (BRASIL, ICMBio, 2018).

Com relação às Unidades de Conservação, a criação destas unidades é o ponto de destaque do governo Temer, além dessas o governo criou mais nove UCS, que somam mais 2.059.284 hectares. Em seu governo homologou 2 terras indígenas com uma área de 1.213.000 hectares.

A ampliação das Unidades de Conservação sem a destinação de recursos para a sua implementação real é também uma questão polêmica.

As últimas áreas marinhas criadas são mais um problema para os gestores. São áreas imensas criadas sem a destinação e sem a perspectiva da alocação de novos recursos para o MMA gerenciar estas áreas. Isso é característica da área ambiental no Brasil, não é de todo ruim porque sempre fica o dilema, e se não criar agora, será que será possível fazê-lo em outro momento? Mas essas decisões levam o gestor ao desespero, pois não consegue fazer o que sabe que tem que ser feito nestas áreas. Mas num mundo onde nascem 250 mil pessoas por dia, 1 milhão a cada quatro dias estamos num viés de apropriação e avanço sobre os recursos naturais muito forte, assim o que o pessoal está fazendo é jogando coisas para dentro da arca para salvar do dilúvio, e dando uma chance mínima de proteção para as áreas que já estão protegidas, pois já é provado que mesmo uma unidade de papel consegue proteger melhor sua biodiversidade do que as áreas que não são protegidas (E9, 2018).

Na área ambiental o governo Temer não foi diferente do que realizou nas demais áreas. Escolheu um nome forte, com expressão e liderança política para comandar o MMA, mas diferente do que aconteceu nas áreas econômicas as questões ambientais não foram priorizadas pelo Governo. Avaliando as expectativas do Ministro Sarney Filho na entrevista concedida em outubro de 2016 ao ESM-PA, é possível aferir que a sua proposta para a área ambiental era bem mais audaciosa que as medidas que conseguiu implementar.

De acordo com avaliação de Calixto (2017),

diferentemente dos demais presidentes desde a redemocratização, Temer lidera um governo mais frágil, altamente dependente do Congresso, cerceado pela Operação Lava Jato e com péssimos índices de popularidade. Isso tudo faz com que o governo Temer fique à mercê do lobby de quem ganha com a fragilização das regras ambientais. E um dos setores que exercem esse lobby de forma mais agressiva é a bancada ruralista. O ponto mais questionável, no entanto, é mesmo o uso das políticas ambientais como moeda de troca por apoio no Congresso. Para conseguir adesão dos parlamentares, o governo não teve receio de rifar as políticas de proteção à natureza. É do Congresso que vem grande parte das tentativas de fragilizar a legislação ambiental brasileira.

Assim o Governo Temer foi marcado por algumas medidas que geraram muitas críticas dos ambientalistas. Entre estas está a MP 759 de 2016, que propõe alteração para a desapropriação para fins de reforma agrária, de assentos em áreas urbanas, mas incluiu outros critérios possibilitando a regularização ambiental de áreas públicas, até 2.500 hectares, invadidas até 2014, sendo apelidada por ONGs de MP da Grilagem. Esta MP foi alterada em 10 de dezembro de 2019 pela MP 910, ampliando o tamanho das áreas e os prazos que deverão ser considerados nos processos (ISA, 2017)³¹.

Outras medidas legais editadas no governo Temer que se tornaram motivo de grandes controvérsias foram:

I) a edição do Decreto 9.142 de agosto de 2017 que extinguiu Reserva Nacional do Cobre e Associados (Renca). A repercussão negativa foi tão grande que fez o governo recuar e editar o Decreto 9.147 suspendendo a medida;

II) a Medida Provisória 756 de setembro de 2016 alterando os limites da Floresta Nacional do Jamanxim, reduzindo-a em 300.000 hectares, que pela medida seriam transformados em APA uma categoria de Unidade de Conservação menos restritiva. No congresso a MP de Jamanxim foi fortemente alterada com emendas que aumentavam a redução da proteção para quase meio milhão de hectares. A proposta foi suspensa por ordem judicial em 12 julho de 2018, mas voltou ao congresso pelo projeto de Lei 8.107 de setembro de 2017;

III) também gerou desgastes ao governo as pressões para aprovação do Projeto de Lei 6.299 que tramita no Congresso desde 2002 e é conhecido como o PL do Veneno, que propõe a flexibilização da legislação sobre os agrotóxicos e foi aprovado na comissão especial da Câmara dos Deputados no mês de junho de 2018³².

Essa fase conturbada na área ambiental no Brasil teve continuidade com a posse em Janeiro de 2019 do Presidente Jair Bolsonaro. O Presidente se elegeu com uma plataforma de propostas conservadoras o que incluía um discurso contra a

³¹ Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/michel-temer-sanciona-mp-da-grilagem>>. Acesso: 15 jan. 2020. <<http://www.observatoriodoclima.eco.br/mp-da-grilagem-causa-rombo-de-r-88-bi-diz-imazon/>> Acesso: 20 fev. 2020.

³² ECO. 2017. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/icmbio-nao-pode-mudar-os-limites-da-flona-do-jamanxim-sem-estudos-tecnicos/>>. Acesso: 15 jan. 2020.

política ambiental, onde prometia acabar com o MMA, com a demarcação de terras indígenas e com as ONGs. Nos 100 primeiros dias de seu governo, o Presidente Bolsonaro colocou em prática a maioria dessas propostas. O presidente havia prometido acabar com o MMA, incorporando suas atividades ao Ministério da Agricultura, mas as pressões políticas, inclusive da própria bancada ruralista, o fizeram voltar atrás, mantendo a pasta. Essa decisão não alterou a estratégia de propor alterações na estrutura e nas prioridades para o Meio Ambiente, decisões que reduziram substancialmente a atuação do MMA.

Entre essas alterações, o Serviço Florestal Brasileiro e as atribuições referentes ao Cadastro Ambiental Rural, foram repassadas para o Ministério da Agricultura; a gestão da política de recursos hídricos, incluindo a Agência Nacional das Águas (ANA), para o Ministério de Desenvolvimento Regional. O Departamento de Educação Ambiental foi extinto, sendo algumas de suas atribuições transferidas para o Ministério da Educação. A Secretaria de Extrativismo, Desenvolvimento Rural e Combate à Desertificação também foi extinta, passando para o Ministério da Agricultura somente as questões sobre a agenda do extrativismo. O mesmo destino teve a Secretaria de Mudança do Clima e Floresta, distribuindo algumas de suas atividades como a condução sobre os acordos e acompanhamentos das mudanças climáticas entre os Ministérios da Agricultura, Economia e Comunicação e Ciência e Tecnologia. O novo Governo promoveu também uma redução na importância do departamento de Desenvolvimento Sustentável que perdeu a sua função executiva, ficando somente com a atribuição de produzir estudos, dados e indicadores.

Além dessas mudanças, não está definido na nova estrutura do MMA a atribuição de competência sobre alguns temas de grande relevância para a questão ambiental como o combate ao desmatamento, às queimadas e a desertificação. Com a extinção da Secretaria de Extrativismo, ainda não está claro o que ocorrerá com a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e com o Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (PLANAFE), políticas ambientais de grande importância para o desenvolvimento sustentável dessas comunidades (ISA, 2019) ³³.

Especialistas do Instituto Sócio Ambiental (ISA), do Observatório do Clima e do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) apontam que o MMA além

³³ Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-muda-ou-resta-no-meio-ambiente-com-a-reforma-de-bolsonaro>. Acesso: 24 set 2020.

de perder poder político está claramente subordinado a interesses econômicos de outras áreas da administração federal. Para esses ambientalistas, essa fragmentação das políticas tem como objetivo o esfacelamento da política ambiental e sinaliza para a sociedade que esses assuntos não são prioridade para o atual governo (ISA, 2019).

A investida do Presidente contra as políticas ambientais atingiu também as estruturas do IBAMA e ICMBio, principais órgãos encarregados da Governança Ambiental no País. No governo Bolsonaro a área ambiental está passando por um processo de militarização. Do alto escalão do MMA até as diretorias do IBAMA e do ICMBio, os militares já ocupam doze postos-chave, número que se amplia quando incluídos outros cargos comissionados como coordenadores e gerentes (GAZETA DO POVO, 2019) ³⁴.

Para a direção do ICMBio, o Presidente e seus principais assessores vieram da Polícia ambiental de São Paulo, para o IBAMA a presidência foi destinada a um procurador da advocacia Geral da União – AGU. Intervenção semelhante ocorre na FUNAI, onde foi nomeado um general da reserva, depois exonerado por pressão da bancada ruralista que indicou para o cargo um delegado da Polícia Federal. De acordo com as entrevistas realizadas, a troca de comando nesses órgãos é procedimento corriqueiro por ocasião das mudanças de governo, mas até então, essas alterações se limitavam aos principais cargos executivos, sendo mantidas as estruturas das chefias ocupadas por técnicos de cada área. Nesse governo as mudanças estão sendo mais profundas, atingindo também os níveis normalmente ocupados por servidores de carreira, estratégia que é muito preocupante, pois com as trocas de técnicos importantes para os departamentos ocorre uma descontinuidade nas políticas e projetos de cada órgão.

Verificamos que no caso do ICMBio, o primeiro semestre de 2019 foi um período de adaptação às novas diretrizes. As mudanças que estavam ocorrendo na sede, praticamente paralisaram o órgão. Além das mudanças de pessoas, a nova direção do ICMBio, editou algumas portarias centralizando as decisões em um Comitê Gestor composto pelo Presidente e diretores. Exemplo desse processo é a Portaria 298 de 26 de junho de 2019 que enumera diversas atividades que estão

³⁴ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/ministerio-meio-ambiente-militares-postos-chave-ibama-icmbio/?ref=link-interno-materia>. Acesso: 24 set 2020.

sujeitas a manifestação prévia desse Comitê, entre elas, a solicitação de apoio de forças policiais para eventos de fiscalizações e a anuência para o licenciamento ambiental de atividades. Na prática, essa centralização das decisões pode ser analisada como uma forma de procrastinar as decisões, pois a necessidade de reunião de um comitê composto pelo Presidente e Cinco diretores burocratiza e dificulta o processo.

Além da centralização das decisões em Brasília, o Presidente Bolsonaro e seu Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, tem se manifestado publicamente sobre operações realizadas por fiscais do IBAMA. Foi muito comentado o episódio da recriminação pública do Presidente aos fiscais que incendiaram equipamentos utilizados para roubar madeira na Floresta Nacional do Jamari em abril de 2019. Essa desautorização pública teve reflexos internos no IBAMA que reduziu as atuações, e externos, com o aumento de 455% nos alertas de desmatamentos logo no mês seguinte às manifestações (ISA, 2019).

Os primeiros meses do Governo Bolsonaro sinalizam para o cumprimento de suas promessas de intervenção nas principais estruturas responsáveis pela governança ambiental brasileira. Esse desmonte produziu um movimento nunca visto após o processo de redemocratização. As ações do governo contra a política ambiental uniu todos os ex-ministros do Meio Ambiente vivos desde que a pasta foi criada em 1992, na subscrição de um manifesto contra o “desmonte da política ambiental”. De acordo com o comunicado divulgado em Maio de 2019, nos primeiros 100 dias do novo governo o Brasil está assistindo uma “serie de ações, sem precedentes, que esvaziam a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas do Ministério do Meio Ambiente”. Para os ex-ministros, “a governança socioambiental no Brasil está sendo desmontada, em afronta à constituição”. No manifesto os signatários apontam as investidas contra os órgãos de controle ambiental, em especial o IBAMA e o ICMBio, e o questionamento aos dados de monitoramento do INPE, alertando que “tudo isso reforça na ponta a sensação de impunidade, que é a senha para mais desmatamento e mais violência”. Os ex-ministros apelam para a manutenção e consolidação do processo de governança ambiental e o cumprimento da constituição, “Há que se cumprir os preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, reforçados pelos compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional, há muitas

décadas” ((O) eco, 2019) ³⁵.

Consideramos que esse manifesto reflete o pensamento e as preocupações das pessoas envolvidas com a questão ambiental com as propostas do Governo Bolsonaro para o meio ambiente. Apesar das sinalizações apontarem para o desmonte das políticas, com reflexos nos principais órgãos ambientais, estratégia que pode trazer sérios riscos à proteção dos nossos ecossistemas, até o momento em que escrevemos esse capítulo, ainda não temos dados fechados do ano de 2019 que possam comprovar os efeitos práticos dessa política.

5.6.4 Resumo da seção

Dilma Roussef a primeira mulher a ocupar a presidência no Brasil foi eleita com ajuda do alto índice de aprovação positiva do Governo Lula. Dilma recebeu uma economia que tinha apresentado o melhor desempenho das últimas décadas e manteve em seu primeiro ano de governo as políticas macroeconômicas já praticadas pelos últimos governos. Com o agravamento da crise internacional na metade de seu primeiro mandato adotou medidas anticíclicas como a redução da taxa de juros, aumentou a desoneração tributária, reduziu a contenção dos gastos públicos e ampliou o controle de capitais.

A queda do preço das commodities no mercado internacional em 2014, encerrou um ciclo de bonança externa que tinha se iniciado em 2002 (BACHA, 2014). Esse processo foi desencadeado pela queda do preço das commodities no mercado internacional, que aliado às condições macroeconômicas do Brasil, desencadeou em uma crise financeira e em um processo de recessão. Além destes fatores o Governo Dilma foi impactado pelo início da operação Lava Jato em julho de 2013, que além de envolver políticos tradicionais envolveu empresas estatais e grandes grupos privados, o que reduziu de forma substancial o nível de atividade da economia brasileira.

Mesmo com esses sinais negativos Dilma foi reeleita em 2014. No início de seu segundo mandato a situação econômica se agravou, a crise de desconfiança reduziu ainda mais os investimentos privados e as tentativas de mudanças no rumo

³⁵ Disponível em : <https://www.oeco.org.br/reportagens/ex-ministros-do-meio-ambiente-se-unem-contr-desmonte-a-governanca-socioambiental-de-bolsonaro/>. Acesso: 24 set 2020.

econômico não obtiveram o resultado esperado. A Deterioração da economia levou ao rebaixamento do risco País e a perda em setembro de 2015 do *selo* de país seguro para receber investimentos internacionais. Assim, a crise econômica, a perda de popularidade aliada aos desdobramentos da operação lava jato e as denúncias de maquiagem contábil para manter a regra da responsabilidade fiscal levaram ao processo de impeachment da Presidente, confirmado pelo Senado Federal em 31 de agosto de 2016.

Com o afastamento da Presidente tomou posse o Vice-Presidente Michel Temer. O Presidente Temer trouxe para a equipe econômica nomes de grande credibilidade no mercado. Assim, iniciou um processo de redução da participação do governo na economia, assumindo práticas mais liberais apontando para a implantação de reformas estruturais que deveriam melhorar a produtividade do país. Nesse caminho ainda em 2016 o governo anunciou um pacote de concessões e privatizações e uma proposta de Emenda Constitucional que passou a limitar os gastos do governo por 20 anos. Em 2017 o Governo Temer aprovou a reforma trabalhista e abriu o mercado de exploração de petróleo a empresas estrangeiras acabando com o monopólio da Petrobras.

Na área econômica o governo conseguiu terminar o mandato com números mais positivos que os do último ano da Presidente Dilma, indicando uma pequena recuperação da economia. Por outro lado, o governo Temer foi marcado por denúncias de corrupção. O Presidente foi objeto de três denúncias apresentadas pelo MP que lhe atribuíam crimes de corrupção passiva, organização criminosa, obstrução de justiça e lavagem de dinheiro. Estas denúncias enfraqueceram a base de apoio do Presidente no Congresso e levaram o Governo Temer aos piores índices de aprovação de um governo desde a redemocratização.

A sociedade que ao final do Governo Lula em 2010 vivia uma experiência de um ciclo virtuoso que resultou em melhorias sociais e econômicas, passou a sofrer as consequências do agravamento da crise ainda no final do primeiro mandato da Presidente Dilma Rouseff. O ativismo contemporâneo da internet e das redes sociais transformaram as tradicionais práticas ativistas em dispositivos de engajamento e construção de movimentos sociais e políticos. Estas mudanças abriram espaço para novas formas de participação da sociedade na defesa de múltiplas causas. Este ativismo ambiental apareceu em causas ambientais como as campanhas contra a aprovação do Novo Código Florestal em 2011 e 2012. Esta

nova forma de articulação tornou-se lastro das manifestações de rua que tiveram início no ano de 2013, mudaram para o movimento “Fora Dilma” e depois do processo de impeachment nas manifestações contra o Presidente Temer.

As questões ambientais continuaram sob a pressão das políticas desenvolvimentistas, que também neste período tiveram preferência na relação desenvolvimento/preservação. No ordenamento jurídico no governo Dilma foi destaque a Lei Complementar 140 de fundamental importância na descentralização das ações ambientais conforme prevista na PNMA. Nesta área a questão mais controversa foi a aprovação do novo Código Florestal, com críticas a postura da Presidente Dilma que se manteve ao lado dos lobbies do agronegócio.

No governo Temer a estrutura de governança ambiental começou a sofrer uma pressão maior dos lobbies organizados em torno do retorno da agenda neoliberal. Mesmo com um Ministro de Meio Ambiente envolvido com a causa ambiental e politicamente forte, a institucionalização das políticas ambientais apresentou seus piores resultados desde a criação da SEMA em 1973. Neste período o destaque foi a regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Programa de Conversão de Multas Ambientais que foi alterado já no início do Governo Bolsonaro. O encaminhamento de propostas de normas controversas foram muitas. Os Decretos (três) de prorrogação da implantação do CAR, a transformação de rodeios e vaquejadas em patrimônio imaterial cultural, a lei da regularização fundiária que foi editada para regularizar a MP da grilagem, a flexibilização da legislação dos agrotóxicos – PL do veneno, a política nacional de Biocombustíveis que abre possibilidades de alteração do zoneamento do cultivo de cana de açúcar e os decretos de redução e ou extinção áreas protegidas.

Essa pressão sobre a estrutura ambiental que fez parte do Governo Temer, se acirrou nos primeiros meses do Governo Bolsonaro. O novo Presidente começou a colocar em prática suas promessas de intervenção nas políticas e nos órgãos ambientais. Essas propostas têm gerado grandes embates entre os defensores do Presidente, os ambientalistas e demais segmentos da sociedade preocupados com a degradação ambiental que essas estratégias podem acarretar.

É possível verificar que da legislação sancionada durante os Governos Dilma e Temer, mais da metade já contempla a possibilidade de ativação de dispositivos econômicos, o que demonstra um amadurecimento dos legisladores e melhoria do marco regulatório. No governo Dilma foram criadas 16 Unidades de

Conservação e homologadas 21 terras indígenas. No Governo Temer foram criadas 13 UCs e homologadas 2 terras indígenas. O grande destaque do Governo Temer foi a criação de quatro unidades marinhas, as maiores Unidades de Conservação marinhas do Brasil com mais de 90 milhões de hectares. Da mesma forma que fizemos nas análises anteriores, finalizamos essa seção, trazendo o quadro resumo da legislação ambiental promulgada no período (Quadro 7).

Quadro 7 – Resumo da Legislação Ambiental 2010 – 2018.

ANO / GOVERNO	LEGISLAÇÃO	DISPOSITIVO
2011 – Dilma	Lei Complementar 140 – Fixa normas para gestão ambiental compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas questões ambientais.	Instrumentos regulatórios, voluntários e de cooperação, e econômicos.
2011 – Dilma	Lei 12.512 – Cria o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.	Instrumentos regulatórios, econômicos e de educação ambiental.
2012 – Dilma	Lei 12.608 – Cria a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, autorizando a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres.	Instrumentos regulatórios /comando e controle , instrumentos voluntários de cooperação e de informações .
2012 - Dilma	Lei 12.651 – Cria o Novo Código Florestal	Instrumentos regulatórios /comando e controle , econômicos e de informação.
2012 – Dilma	Decreto 7.830 – Dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural – CAR e estabelece normas para os Programas de Regularização Ambiental - PRA.	Instrumentos regulatórios /comando e controle, econômico e de informação
2013 – Dilma	Lei 12.805 – Cria a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta.	Instrumentos regulatórios /comando e controle, econômicos e de informação.
2013 – Dilma	Lei 12.854 – Fomenta ações de recuperação Florestal e implantação de sistemas Agroflorestais em áreas rurais em áreas degradadas.	Instrumentos regulatórios /comando e controle e econômicos.
2013 – Dilma	Decreto 8.127 – Cria o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por óleo em Águas de Jurisdição Nacional.	Instrumentos regulatórios /comando e controle , econômicos e de informação.
2014 – Dilma	Decreto 8.235 – Estabelece normas para os Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal.	Instrumentos regulatórios /comando e controle e econômicos.
2015 – Dilma	Lei 13.089 – Institui o Estatuto da MetrÓpole.	Instrumentos regulatórios /comando e

		controle.
2015 – Dilma	Decreto 8.347 – Estabelece tipologias de empreendimentos cujo licenciamento ambiental é de competência da União.	Instrumentos regulatórios /comando e controle.
2015 – Dilma	Lei 13.123 – Lei da Biodiversidade – Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético e a proteção ao conhecimento tradicional . Regulamentada pelo Decreto 8.772 de 2016.	Instrumentos regulatórios /comando e controle, econômicos e de informação.
2015 – Dilma	Lei 13.153 – Cria a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca.	Instrumentos regulatórios /comando e controle e de informação.
2015 – Dilma	Decreto 8.505 – Dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia.	Instrumentos regulatórios /comando e controle, e econômicos .
2015 – Dilma	Lei 13.186 – Institui a Política de Educação para o Consumo Sustentável.	Instrumentos de educação e informação.
2016 – Temer	Lei 13.364 – Eleva o Rodeio e a vaquejada à condição de manifestação cultural nacional e de patrimônio imaterial.	Instrumento regulatório.
2017 – Temer	Decreto 9.080 – Promulga a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Silvestres. ´	Instrumento regulatório/ comando e controle, de informação e de cooperação.
2017 – Temer	Lei 13.465 – Trata da regularização fundiária urbana e da liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e regularização fundiária da Amazônia Legal. Regulamentada pelos Decretos 9.309, 9.310 e 9.311 de 2018.	Instrumentos regulatórios /comando e controle e econômicos.
2017 – Temer	Decreto 9.172 – Cria o Sistema de Registro Nacional de Emissões (gases de efeito estufa).	Instrumentos Regulatórios e de informação.
2017 – Temer	Lei 13.576 – Trata da Política Nacional de Biocombustíveis.	Instrumentos regulatórios/controle e comando, econômicos e de informações.
2017 – Temer	Decreto 9.177 – Regulamenta a Lei 12.305 que criou a PNRS.	Instrumentos regulatórios e de comando e controle.
2017 – Temer	Decreto 9.179 – Instituiu o Programa de Conversão de Multas Ambientais. Em 2019 o Decreto 9.760 altera as diretrizes deste programa.	Instrumentos regulatórios/comando e controle e econômicos .
2018 – Temer	Decreto 9.640 – Regulamenta a Cota de Reserva Ambiental – CRA.	Instrumento Regulatório e Econômico.
2018 – Temer	Decreto 9.312 – Cria a APA do Arquipélago de Trindade e Martim Vaz e o Monumento Natural das Ilhas de Trindade, Martim Vaz e Monte Columbia, com área total de 47.155.090 hectares	Instrumento Regulatório de uso do território.

2018 – Temer	Decreto 9.313 – Cria a APA do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, e o Monumento Natural do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, com área total de 43.176.510 hectares.	Instrumento Regulatório de uso do território.
--------------	---	---

Fonte: elaborado pelo próprio autor da tese.

5.7 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Nesse capítulo, a partir das perspectivas dos dispositivos e da governança ambiental, analisamos um longo período da História brasileira. Nosso objetivo foi o de compreender os contextos das ações dos governos, da influência da sociedade e das principais instituições que compõe o campo ambiental, na prática da elaboração dos dispositivos regulamentares.

Na questão dos dispositivos, apesar do foco desse capítulo ser a construção do marco regulatório, portanto mais voltado para a descrição de dispositivos normativos, nas mediações e nas relações de forças analisadas encontramos situações onde é possível apontar outros agenciamentos mais abrangentes que o escopo do marco regulatório e das instituições. Com base nessas premissas apontamos eventos que demonstram que os dispositivos podem ser pensados a partir de uma abordagem estratégica (FOUCAULT, 1979; DODIER; BARBOT, 2017), quando os atores buscam fazer uma intervenção nas relações de força através dos dispositivos.

Consideramos que essa abordagem pode ser associada à estratégia do Presidente Collor de nomear Jose Lutzenberger, um nome respeitado mundialmente pelo seu trabalho em defesa do meio ambiente, como Secretário do Meio Ambiente. Essa nomeação foi considerada por Viola (1996) como uma estratégia para ganhar confiança dos países do Norte e trazer novos investimentos para o Brasil, além de passar ao mundo a imagem de um Presidente comprometido com as questões da proteção ambiental. Com essa estratégia Collor conseguiu trazer para o seu governo, em um momento importante, pois o Brasil sediaria a Conferência das Nações Unidas a Rio-92, a simpatia dos ambientalistas. Nessa mesma linha destacamos o simbolismo da nomeação de Marina Silva, senadora com uma história ligada ao movimento dos seringueiros e povos das florestas, como ministra do Meio Ambiente do Governo do Presidente Lula. Essas estratégias alteraram as relações de força e proporcionaram aos dois presidentes um período de redução de tensões

com as forças ambientalistas nacional e internacional.

Além das abordagens normativa e estratégica, apontamos também a existência de eventos que trazem o que Dodier e Barbot (2017) consideram como uma abordagem processual dos dispositivos. Essa abordagem ocorre através do agenciamento de elementos materiais e linguísticos e da análise temporal na produção desses dispositivos. Nessa linha observamos o caso da divisão do IBAMA com a criação do Instituto Chico Mendes de Proteção a Biodiversidade – ICMBio, que passou a ter a responsabilidade da gestão das Unidades de Conservação no Brasil. A associação do novo órgão ao nome de Chico Mendes, reconhecido internacionalmente como defensor do meio ambiente, foi um dispositivo linguístico encontrado pela Ministra Marina Silva para dar uma identidade muito forte ao órgão. Esse é um exemplo que demonstra a força discursiva do dispositivo.

A abordagem processual considera também a extensão temporal dos dispositivos. Nesse quesito apontamos as mudanças que ocorreram ao longo do tempo na formação do movimento ambientalista e na de percepção sobre as questões mais relevantes para o meio ambiente. As primeiras associações fundadas em 1927 e 1931 tinham como participantes membros da alta sociedade e estavam mais preocupadas com a questão da proteção dos animais e das árvores, da “natureza intocada” (DIEGUES, 1996). Com o passar dos anos esses movimentos foram se modificando, até que nos anos 1980 na esteira do processo de redemocratização, o movimento ambientalista incorporou outras tendências, até chegar ao que Diegues (1996) denomina como o ecologismo dos movimentos sociais que agregou ao ambientalismo grupos que defendiam as causas da população de atingidos pelas barragens, de ribeirinhos, de pescadores, de quilombolas, dos seringueiros e dos indígenas. Esse encadeamento de experiências produziu a história do ambientalismo brasileiro e teve como um de seus momentos mais importantes à construção do capítulo 225 da Constituição de 1988. Consideramos que esse dispositivo normativo foi fruto do agenciamento temporal dos dispositivos construídos pelo movimento ambientalista.

Na análise da atuação dos governos, nesse recorte histórico a preocupação era com o desenvolvimento, ampliação da fronteira agrícola, ocupação do território nacional, e com a industrialização. Estas diretrizes gerais são transversais a todos os governos, que se utilizaram de diferentes projetos e formas de atuação do Estado.

Nesse período os governos tiveram propostas desenvolvimentistas com o

Estado sendo o indutor do desenvolvimento, ou através de posturas mais liberais, com programas de privatizações e de incentivo aos investimentos privados. Os períodos de bonança e crescimento acelerado foram intercalados por crises e recessões. De toda forma o que se verificou nestes anos foram governos que através de ideologias e modelos diferentes, tiveram uma proposta desenvolvimentista, com recursos públicos ou privados, aproveitando as ondas favoráveis do mercado internacional ou através do endividamento externo. Assim, o Brasil sempre esteve envolvido em grandes projetos nacionais, que de uma forma ou outra se utilizavam indiscriminadamente dos recursos naturais como um fator de produção.

Esta ânsia desenvolvimentista pode ser vista nos discursos e principalmente nos planos dos diversos governos. O Plano de metas de Juscelino prometia avançar 50 anos em 5, a construção de Brasília foi o motor desse avanço; os 6 presidentes militares foram pródigos em seus planos de governo. Este período produziu “o milagre econômico”, com taxas de crescimento anual, de aproximadamente 12% a.a., este “milagre” produzia discursos que prometiam “colocar o Brasil no tempo de uma geração, no rol das nações desenvolvidas”. O Programa avança Brasil de FHC definiu que os investimentos em infraestruturas eram os pilares para sustentar a expansão da economia, diretrizes semelhantes às que constam no PPA elaborado pelo governo Lula, que projetava investimentos de R\$ 500 bilhões em infraestrutura entre 2007 e 2010. Estas amostras demonstram o ímpeto desenvolvimentista e a priorização dos investimentos em infraestruturas e grandes obras, atividades que de acordo com os estudos de Fearnside et al. (2001) acarretam custos ambientais e sociais altos.

De outro lado, é possível também trazer as perspectivas do olhar dos governos para a área ambiental. O posicionamento do Brasil na Conferência de Estocolmo ficou conhecido pela defesa do direito dos países subdesenvolvidos de buscarem o estágio de sociedade industrializada, nem que para isso tivessem que aceitar um determinado nível de poluição. Para o governo brasileiro “a pior poluição era a poluição da pobreza”, e abria as portas do país para “a realocação geográfica de empresas produtivas que, por consequência das questões ambientais tivessem que mudar suas plantas” (LAGO, 2006). No cenário interno, ficou famosa a frase do Presidente Lula “o país não pode ficar a serviço de uma perereca”, ao falar sobre atrasos em uma obra na BR 101 no RS, por conta da análise de impacto sobre uma

espécie do anfíbio que vivia no local. Estes exemplos demonstram que, para um país pobre e carente de infraestruturas, a prioridade ainda não é a defesa da biodiversidade.

Neste período o Movimento Ambientalista que começou a se organizar em 1927, ganhou força e se estruturou de tal forma que assumiu um papel de destaque nas ações coletivas que contribuíram com o poder legislativo na construção do Capítulo 225 da Constituição de 1988. Este protagonismo teve seu ápice por ocasião do Fórum Global Mundial, evento paralelo à Rio-92. Depois da Conferência do Rio o movimento perdeu força, mas cresceu em articulações internacionais e em suas práticas a partir da ênfase na relação entre degradação ambiental e a desigualdade social. A partir dos anos 1990 houve um aumento de associações e instituições do chamado terceiro setor, movimento que se ampliou nos primeiros anos do Governo Lula. Neste período os movimentos sociais ganharam espaço com a realização das Conferências Nacionais de Meio Ambiente e da ampliação de espaços nos Conselhos de órgãos Federais, Estaduais e Municipais. O movimento ambientalista que ingressou no século XXI está caminhando para o ativismo digital e a organização através das redes ambientalistas que permitem maiores possibilidades de articulações e da participação ativa da sociedade civil na governabilidade dos problemas socioambientais.

Como resultado desse ciclo, além da construção do marco normativo, podemos associar o incremento na proteção dos recursos ambientais representados pelo volume de áreas protegidas no Brasil. Em dezembro de 2019, o Cadastro Nacional Unidades de Conservação totalizava 334 áreas federais. A construção desse aparato protetivo, iniciado por Getúlio Vargas, fortalecido durante o governo militar, teve seu ápice nos governos de Fernando Henrique Cardoso, o presidente que mais criou UCs, e de Lula, o governo que colocou sob proteção, a maior área.

É possível verificar nessa síntese, que nesse espaço de tempo o Brasil avançou na construção e na institucionalização do marco regulatório e ampliou consideravelmente o número e o volume de áreas protegidas. Por outro lado, ainda temos muitos problemas de aplicação da legislação e da transformação de “parques de papel” em unidades de conservação.

Essa questão da criação de parques no papel sem o país ter as condições ideais de sua gestão, é controversa. No mundo ideal ou nas nações que tem recursos e uma cultura de administração de áreas protegidas, a criação dessas

áreas é precedida dos arranjos necessários para a sua implantação de fato. Essa não é a realidade brasileira. Para o entrevistado E2 (2018),

num mundo onde nascem 250 mil pessoas por dia, estamos num viés de apropriação e avanço sobre os recursos naturais muito grande. O que se está fazendo é jogando coisas para dentro da arca, para salvar do dilúvio, e dando uma chance mínima para a proteção dessas áreas, pois já é comprovado, que mesmo uma unidade de papel já alcança um patamar de preservação melhor do que áreas sem nenhuma proteção.

Em nossa genealogia, a criação das normas, das unidades de conservação e das homologações de terras indígenas, estão relacionadas aos mandatos Presidenciais. Neste contexto, é importante salientar que muitas vezes os governantes sancionam Leis e Decretos que são construídos pela sociedade, pelos lobbies de todos os segmentos, pelo trabalho do legislativo e muitas vezes pelo trabalho técnico das instituições que compõe o aparato governamental.

Nessa linha de raciocínio, verificamos nessa revisão histórica que muitas áreas foram transformadas em UCs, para cumprir compromissos de acordos internacionais, para cumprir com cláusulas contratuais de financiamentos externos, para dar credibilidade a governantes ou aplacar a ira da comunidade internacional. Em outros casos, também foram criadas para atender a pressões de movimentos sociais e arranjos de resistência como os de seringueiros, indígenas e de populações tradicionais.

É possível avaliar também que uma boa parte desse conjunto de UCs foi criada no aproveitamento de oportunidades captadas pelas habilidades e lideranças de alguns funcionários e técnicos que estiveram à frente das instituições da área ambiental. Nesse aspecto e como forma de trazer a participação de muitos, podemos citar os nomes de Paulo Nogueira-Neto, primeiro Secretário Especial de Meio Ambiente, e Maria Teresa Jorge Pádua com uma longa carreira no IBDF e no IBAMA.

Na questão da legislação, teoricamente, o marco regulatório ambiental brasileiro pode ser visto como uma referência mundial, mas essa não é a nossa realidade. Essa reflexão é fruto de alguns posicionamentos que ouvimos de atores com vivência e conhecimento da questão ambiental brasileira. “O marco regulatório é o requisito indispensável para qualquer modelo de governança, mas ele sozinho não é suficiente para a efetividade dessas propostas” (E9, 2019), ainda nessa mesma linha” no intangível estamos muito bem colocados, o marco regulatório e a

unidade de conservação é intangível, é uma ideia, nisso somos bons, mas na prática, no mundo real não estamos bem” (E2, 2018). No Brasil o ato de publicação de uma Lei, não significa que ela se transformará em práticas. Segundo o E9 (2019) “criamos espaços para a regulamentação do meio ambiente já no capítulo 225 da Constituição, e muitos desses temas ainda não foram regulamentados. Assim, temos as Leis e elas não têm base para sua aplicação” (E9, 2019).

Além da questão da regulamentação, convivemos ainda com os problemas da interpretação da Lei e da discricionariedade de seus atores. Essa é uma preocupação levantada por outro de nossos entrevistados, “quando se fala de governança ambiental é importante dar uma ênfase a vida como ela é, como as coisas acontecem na prática, o processo, a lei, é de um jeito no papel e na prática ela é aplicada de outro, ela vai se transmutando para atender interesses particulares” (E1, 2018).

Assim, apesar desses jogos de interesses, o Brasil deu os primeiros passos para proteger o seu patrimônio cultural e a biodiversidade. Mesmo com essas situações apontadas, a institucionalização da política ambiental no Brasil avançou. Além do marco regulatório abrangente, é possível acompanhar o movimento da busca de ampliação dos instrumentos de política ambiental, movimento que se acelerou após a Constituição de 1988. Até os anos 1990 somente 10% da legislação apontava alguma questão sobre instrumentos econômicos, proporção que já é de 50% nos anos 2000 a 2018. Essa é uma amostra muito importante, pois *experts* no tema defendem que um país só se torna ambientalmente responsável quando em sua política ambiental houver equilíbrio, principalmente entre os instrumentos de comando e controle, e os financeiros e econômicos, que irão proporcionar as condições para a gestão ambiental.

Quanto à proteção da biodiversidade esse período histórico deixa um legado expressivo. A ação dos governos e da sociedade através de um relevante trabalho das diversas correntes do movimento ambientalista, colocaram sob proteção aproximadamente 18% dos ecossistemas terrestres e 26% das áreas marinhas. Apesar das controvérsias existentes sobre os parques de papel e a real efetividade de proteção da biodiversidade proporcionada pelas áreas protegidas, não é possível negar a importância da criação dessas áreas.

A produção desse conjunto de UCs é um legado que foi construído através da concertação política entre o Estado, as instituições e a sociedade. Tanto em

nossa pesquisa bibliográfica como nas entrevistas realizadas é destacada a relevância que esse aparato protetivo tem para as ações de governança ambiental no Brasil. Nos dias atuais a criação desse número de áreas protegidas seria bastante difícil, para não dizer impossível. As questões econômicas e o jogo político apontam em direção oposta, vivemos um momento onde grandes lobbies contestam a relevância das Unidades de Conservação para o País.

Esse momento político aponta para outro legado relevante para a proteção desse patrimônio ambiental, que foi a redação do texto constitucional que determinou a necessidade de Lei específica para a extinção ou alterações de Unidades de Conservação. Se não existisse essa proteção constitucional, nos últimos anos a pressão dos lobbies já teria eliminado, ou reduzido substancialmente o volume dessas áreas.

Especificamente para as UCs, é preciso destacar a importância da criação da Lei do SNUC que criou um sistema de ordenamento e orientação para a gestão desse patrimônio. Entendemos também que, mesmo com os problemas internos ocorridos no MMA, a criação do ICMBio foi uma estratégia que contribuiu para governança das áreas protegidas no Brasil. A divisão de atribuições entre IBAMA e ICMBio tornaram mais efetivo e consolidaram o processo de gestão das Unidades de Conservação.

Outro fator relevante nesse processo foi a aprovação em 2002 da legislação que criou a carreira de especialista em meio ambiente, proporcionando a criação dos quadros efetivos para o MMA. A lei disciplinou o suprimento desses cargos através de concurso público, o que proporcionou mais segurança para a livre atuação dos funcionários dessas instituições.

Mesmo considerando esses avanços, ainda nos deparamos com grandes problemas na gestão de nosso patrimônio ambiental. É preciso continuar o processo de institucionalização da política ambiental e criar as condições estruturais para o seu gerenciamento de fato.

Desta forma, analisando os contextos da produção da governança ambiental e dos dispositivos normativos mais relevantes para a gestão das Unidades de Conservação, procuramos responder ao nosso objetivo específico número I. A partir do conhecimento da estrutura normativa produzida nesse período, buscamos compreender como esses dispositivos são apropriados nas experiências práticas nas Unidades de Conservação. Assim, no capítulo 6, faremos o relato de nossas

experiências no campo adquiridas através das observações realizadas nos anos de 2018 e 2019 no Parque Nacional de São Joaquim e no Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri, em Florianópolis – SC. Com essas análises vamos procurar responder os nossos objetivos específicos II e III.

6 ANÁLISE DOS DADOS

6.1 A TRADUÇÃO DOS DISPOSITIVOS NAS PRÁTICAS DE GESTÃO DAS UCS

Neste capítulo relacionamos os principais dispositivos identificados a partir das experiências que vivenciamos no período de acompanhamento das duas Unidades de Conservação. Partimos dos normativos que são comumente utilizados e os seus reflexos nas práticas de gestão e de como eles incorporam outros dispositivos. Para demonstrar a apropriação das normas e sua transformação em instrumentos da prática do cotidiano, incluímos relatos das situações que acompanhamos no campo, assim transcrevemos como observamos as situações de gestão, as relações e os conflitos, ou seja, a pesquisa na prática.

O texto está dividido em seções tendo como base as aproximações com a legislação. Assim, quando nomeamos a seção 6.1.1, a institucionalização da política ambiental, ali estão, introduções ao tema e as observações ocorridas no campo e que foram consideradas a partir daquele dispositivo.

6.1.1 A Institucionalização da Política Ambiental

A institucionalização da Política Ambiental no Brasil teve início em 1973 após a participação do Brasil na Conferência de Estocolmo, com a criação da primeira agência ambiental federal brasileira, a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, no âmbito do Ministério do Interior. A SEMA tinha como principais atribuições “a missão de monitorar o meio ambiente, assessorar os demais órgãos responsáveis pelo controle ambiental, promover a educação ambiental e estabelecer normas e padrões de preservação dos recursos ambientais, em especial os recursos hídricos” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p.465). A SEMA foi responsável pelo início da organização da base das políticas ambientais no Brasil, até 1981, quando foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente que, se tornou o marco de referência da Política ambiental brasileira. Mesmo que a PNMA foi criada em 1981, aqui em nossa tradução dos dispositivos, consideramos a Constituição Federal de 1988, pela garantia que proporciona às demais normas, como o principal marco da legislação ambiental brasileira.

6.1.1.1 A Constituição Federal de 1988

Considerando que estamos trabalhando com o conceito que retrata a governança como um processo de interações entre ações do governo, da participação da sociedade e das estruturas normativas, entendemos que o principal instrumento de governança presente na Gestão das Unidades de Conservação é o artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Na recuperação histórica e nas entrevistas que realizamos, é possível identificar que estes parâmetros, governo, sociedade e instituições, fizeram parte da construção deste dispositivo. Então, a partir do conceito de dispositivo de Dodier e Barbot (2017) entendemos que a Constituição é o conjunto de regras que exerce a maior influência sobre os demais elementos que constituem a Governança Ambiental brasileira.

Analisando o texto do artigo 225 da Constituição, a cada frase é possível pressupor responsabilidades intrínsecas aos órgãos que tem a função de gerir o patrimônio ambiental nacional. Assim, quando o texto decreta que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, já está estabelecido que no Brasil o meio ambiente é um bem comum essencial à vida, então como preconiza Dodier (2005, p. 262) “é um bem em si”, não necessita de mais defesas ou explicações, porque a vida é o bem mais precioso do ser humano. Portanto, de acordo com a Constituição, fazer a gestão do meio ambiente é proporcionar melhores condições de vida para a população.

Através dos enunciados do artigo 225, é possível encontrar também o papel dos dispositivos na veiculação de ideais e de valores (DODIER; BARBOT, 2017). A redação do capítulo referente ao meio ambiente na Constituição de 1988, reflete os debates, as preocupações e os novos valores do movimento ambientalista brasileiro, que conseguiu construir uma coalizão em torno da questão ambiental.

A Constituição além de determinar que o meio ambiente é um bem essencial, define a responsabilidade por esse bem, “impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” . É claro no texto da Carta de que a responsabilidade deve ser compartilhada entre o Poder Público e sociedade. Mas o texto só estabelece as incumbências do Poder Público para cumprir com suas responsabilidades:

I) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III) definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; VI) promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII) – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988, Art. 225).

Então, pelo texto constitucional cuidar do meio ambiente é um tributo do governo em todas as suas esferas. Assim, o capítulo 225 e seus artigos responsabilizam também o governo pelo agenciamento dos demais integrantes do poder público, estados e municípios, e da Sociedade. De grande importância para a política ambiental foi a transformação em matéria constitucional os estudos prévios de impacto ambiental, que até então era uma Resolução do CONAMA, muito importante, mas que poderia ser substituída a qualquer momento (E9,2019).

Esta atribuição de responsabilidades aponta para o que Dodier e Barbot (2017, p 495) caracterizam como o poder de transformação associado aos dispositivos, “mostrando que os dispositivos devem ser pensados simultaneamente sob o ângulo das coerções que eles exercem e dos suportes que podem oferecer aos indivíduos para agir”. Com esta determinação o governo federal constituiu um conjunto de instituições e um aparato de governança para oferecer as estruturas e os normativos necessários para sustentar a gestão e preservação do meio ambiente.

6.1.1.2 A Política Nacional do Meio Ambiente

Voltando na história podemos verificar que mesmo antes de 1988 o país já tinha começado a esboçar uma proposta de institucionalização da gestão ambiental. Como já apontado na abertura dessa seção, a criação da SEMA em 1973 foi o marco inicial dessa organização, até que em 1981 a Lei 6.938 estabeleceu a Política Nacional para o Meio Ambiente. Para a execução da PNMA foram criados o Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama e, como órgão consultivo e deliberativo o Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama. Para compor o Sistema os

Estados e Municípios também deveriam criar seus órgãos. O Estado de Santa Catarina criou o seu Conselho Estadual de Meio Ambiente - CONSEMA e o Município de Florianópolis através da Lei Ordinária 4. 117 de 1993, criou o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – CONDEMA.

De acordo Bursztyn e Bursztyn (2012, p. 467) o estabelecimento dessa estrutura corresponde “ao mais abrangente e influente marco de referencia da política ambiental brasileira, até hoje”. Esta institucionalização inicial abriu caminho para a transformação da PNMA em matéria constitucional.

A PNMA definiu treze instrumentos para direcionar as ações de implantação da política no território nacional. Entre eles já estavam previstos os instrumentos (dispositivos) de comando e controle, os instrumentos econômicos e também instrumentos de informação (vide Quadro 8). A PNMA já determinava a necessidade da criação de áreas especialmente protegidas pelo Poder Público, assim, mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988, já estava definido na Legislação brasileira a responsabilidade do Poder Público com a criação e a gestão do meio ambiente (MOURA, 2016).

Quadro 8 – Instrumentos da PNMA.

- | |
|---|
| <p>I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;</p> <p>II - o zoneamento ambiental;</p> <p>III - a avaliação de impactos ambientais;</p> <p>IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;</p> <p>V - os incentivos à produção e à instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;</p> <p>VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)</p> <p>VII - o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente;</p> <p>VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;</p> <p>IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou à correção da degradação ambiental;</p> <p>X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)</p> <p>XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)</p> <p>XII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)</p> <p>XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)</p> |
|---|

Fonte: Moura (2016, p. 116).

As diretrizes da PNMA e seus instrumentos já previam criação e a organização do sistema de unidades de conservação. A construção desse sistema passou por duas fases anteriores, com o lançamento do Plano do Sistema de Unidades de Conservação em 1979 e em 1982.

6.1.2 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação

O inciso III do artigo 225 da Constituição Federal foi regulamentado em 2000 pela Lei 9.985, a norma que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. O “ SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais (2009, p. 9).

O SNUC tem os seguintes objetivos:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X - proporcionar meios e incentivos para as atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

O SNUC “estabeleceu os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação (UCs)”, organizou e uniformizou as categorias de UCs e os instrumentos de proteção e se transformou na base de sustentação dos demais agenciamentos que compõe as interações entre “actantes , humanos e não humanos” (LATOURE, 1984; DODIER; BARBOT, 2017), que ocorrem nesta rede. O Decreto 4.340 de 2002 regulamentou a Lei do SNUC (MOURA, 2016, p. 128).

As Unidades de Conservação foram definidas pelo SNUC como

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionadas, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (ICMBio, 2009, p.7) .

A partir de sua regulamentação as diretrizes emanadas pelo SNUC passaram a integrar e direcionar as ações de gestão do espaço territorial compreendido pelas UCs. Ao IBAMA juntamente com os órgãos estaduais e municipais foi atribuída a responsabilidade da execução do Sistema. Esta função passou a ser do ICMBio e do IBAMA, em caráter supletivo, a partir de 28 de agosto de 2007 , conforme redação da Lei 11.516 que atribui ao novo órgão a função de “executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referente às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União” (ICMBio , 2009, p. 53).

O SNUC determina que as UCs, precisam dispor de um Plano de Manejo (PM), que deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação. O Plano de Manejo, é o instrumento norteador das ações de gestão das UCs, e pode ser entendido como um dispositivo da governança para dar suporte às ações da gestão. “ O PM é o instrumento técnico no qual se estabelece o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da UC” (FERREIRA et al., 2018, p.3). Enquanto o Plano de Manejo não for elaborado, “todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger” (ICMBio, 2009, p. 22).

As duas unidades que concentraram o trabalho de campo dessa tese, necessitam de um PM para balizar o seu processo de gestão. O Parque Municipal da Lagoa do Peri passou por um processo de recategorização que se encerrou em 2019, passando a ser Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri (MONA), ainda não tem PM, mas está em processo de discussão sobre sua organização. Em maio de 2019 o Conselho Consultivo do MONA convidou uma especialista pertencente ao quadro do ICMBio, para apresentar a nova metodologia que está

sendo utilizada pelo órgão, e após este evento criou um grupo de trabalho para dar andamento no processo. O Parque Nacional de São Joaquim teve seu PM aprovado em 21 de setembro de 2018 e continua trabalhando na construção de seus planos específicos.

De acordo com Maes (2018) o Plano de Manejo é um dos principais fatores associados a efetividade de gestão das Unidades de Conservação. Estudo realizado pelo autor comparando a gestão em UCs Federais e Estaduais no Estado de Santa Catarina, indicam que as unidades que se utilizam do PM, tem um índice de efetividade melhor das que ainda não tem o instrumento.

O Plano de Manejo pode ser analisado como um dispositivo funcional, “uma caixa de ferramentas” (DODIER; BARBOT, 2017, p.499), essencial para o bom funcionamento das Unidades de Conservação. Mas ele pode ser visto também como um instrumento que engloba as possibilidades de um trabalho normativo por meio do qual os atores, a partir de suas expectativas, de seus valores, regras, normas e princípios, podem lhe atribuir outras finalidades. Partindo dessa perspectiva Dodier e Barbot (2017, p.496) trabalham o conceito de uma abordagem processual dos dispositivos, considerando que “um dispositivo pode ser concebido como um encadeamento preparado de sequencias, destinadas a qualificar ou a transformar estados de coisas por intermédio de um agenciamento de elementos materiais e linguísticos”.

O PM do Parque Nacional de São Joaquim (PNSJ), aprovado pela diretoria do ICMBio, foi apresentado ao Conselho Consultivo do parque em 9 de outubro de 2018. O chefe do parque apresentou o PM aos conselheiros explicando que esse foi o primeiro plano concluído no Brasil, construído a partir de uma nova metodologia que o ICMBio está passando a aplicar. Esta metodologia é fruto de uma parceria com o sistema de parques americanos que são administrados pelo National Park Service (NPS), e segue a mesma linha de construção que o serviço de parques americanos utiliza. Um modelo de plano mais enxuto, com adição de outros encartes contendo planos específicos definidos como prioridades para a sua administração.

Este novo modelo foi construído através de um processo de gestão participativa que privilegia o conhecimento das efetivas necessidades da Unidade. Na reunião foram apresentadas as partes consideradas mais relevantes do Plano, mas muitos dos conselheiros já tinham conhecimento dos detalhes, pois tinham participado das oficinas da elaboração. Assim, o PM foi construído de forma

participativa durante os anos de 2015 e 2016. Em agosto de 2016 foram realizadas oficinas com a participação de 22 pessoas, representantes do ICMBio, do Conselho Consultivo do PNSJ, das Prefeituras que são abrangidas pelo Parque, da academia, dos proprietários de terras não indenizadas, da força aérea brasileira ³⁶, da sociedade civil e dos condutores e guias do Parque.

Esse grupo era composto por pessoas com grande conhecimento do parque, e durante uma semana debateram e chegaram a elaboração de um documento preliminar do PM. Este documento foi encaminhado para a equipe técnica do ICMBio para organização e compilação dos dados, e após um período de 90 dias, este documento retornou para nova análise dos representantes que puderam fazer alterações e encaminhar o a proposta final para os trâmites burocráticos dentro do órgão. O PM foi aprovado e publicado em setembro de 2018 passando a ser o dispositivo norteador da gestão do Parque.

O modelo de elaboração do PM do PNSJ e a diversidade da participação produziu um documento factível com a as necessidades do Parque e com muita legitimidade, tendo como resultado a inexistência de conflitos após a sua divulgação. Isso não significa que o texto é uma unanimidade entre todos os quadros representados na sua elaboração, existem interesses não contemplados nas propostas, mas a escolha dos participantes abriu canais de participação a todos os grupos que tem algum tipo de interesse no Parque Nacional de São Joaquim.

As etapas subsequentes já tiveram início. O primeiro trabalho foi a criação da Câmara Técnica de Uso Público, um componente da governança, que tem a incumbência de organizar o Plano de Uso Público do parque. Este processo pode ser analisado a partir da proposta da abordagem processual dos dispositivos defendida por Dodier e Barbot (2017). A nova forma de construção do PM prevê um processo ao longo do tempo, um encadeamento de etapas, organizadas na forma de um “script” que mantêm os atores envolvidos em torno do processo de construção do dispositivo, criando assim, certo nível de compromisso solidariedade entre os participantes.

Este processo iniciou em 13 de novembro de 2018 e conta com um grupo de representantes indicados pelo Conselho, formando também um grupo diverso com conhecimento abrangente do Parque. Nestas reuniões os interesses dos grupos

³⁶ Dentro do Parque existe um Destacamento de Controle do Espaço Aéreo - DTCEA, que integra a rede do Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – CINDACTA II.

foram aparecendo, gerando debates e controvérsias sobre as reais possibilidades de algumas atividades na área da UC. Alguns participantes defendem atividades de montanhismo, outros de ciclismo, outros de caminhada. Também existem os interesses pela observação de pássaros, cavalgadas, balonismo, etc., e os interesses vão aparecendo nos debates e nas propostas apresentadas.

Um dos pontos que foi muito discutido é sobre as trilhas que serão abertas para a visitação, o número e a localização das trilhas e quais as trilhas que necessitam de acompanhamento de guia e quais as que serão livres. A postura do ICMBio é de não criar a obrigatoriedade de contratar condutores, a não ser nos casos que já estão previstos ou nas trilhas que forem consideradas perigosas.

Os condutores do Parque gostariam que todas as trilhas necessitassem de condução, pois esse é o seu negócio, “acho que o ideal seria a exigência de condutores nas trilhas que tem maior número de visitantes, pois os condutores evitam a degradação das trilhas, fazem o papel de guardiães do parque”³⁷. Outra observação envolve o principal destino dos visitantes da UC, “a trilha da Pedra Furada está se degradando mesmo com a estrada fechada. Com a abertura da estrada no próximo ano o número de visitantes deve pelo menos duplicar e é preciso traçar um plano para planejar as medidas necessárias para manter a trilha”³⁸. Esta observação de um condutor demonstra a preocupação com a manutenção da trilha que é também, a manutenção de seu negócio. A trilha da Pedra Furada já exige a presença de condutores, pois essa é uma exigência do DTCEA, já que parte da trilha atravessa sua propriedade.

Além disso, o parque abrange uma área muito extensa, e dependendo da trilha ela pode beneficiar mais uma determinada região do que outra. Assim, mesmo entre os condutores existem interesses diversos, “estou deixando de trabalhar a três anos por não aceitar guiar em áreas do parque que não estão autorizadas, mas estou abrindo mão de minha independência para manter o discurso do parque”³⁹. Nesta mesma linha, outro condutor reforçou, “não entendo porque não podemos começar a fazer as trilhas, que na realidade já são feitas por diversas pessoas sem acompanhamento de guias e que a principio trazem mais problemas e degradação

³⁷ Observação feita por um dos condutores presente na reunião da Câmara Técnica de 26/08/2019.

³⁸ Fala de um condutor na reunião da Câmara Técnica de 24/09/2019.

³⁹ Observação feita por condutor da parte baixa do Parque na reunião da Câmara Técnica de 24/09/2019.

das áreas”⁴⁰. Assim, aparecem os interesses territoriais e a Câmara de Uso Público tem que trabalhar na priorização de trilhas que atendam tanto a parte alta do parque, na região da Sede, como a parte baixa na região de Orleans, Grão-Pará e Lauro Muller.

Os funcionários do Parque assumem também o papel mais legalista, buscando a segurança dos visitantes e a marcação das trilhas, pois sabem que tem a responsabilidade por qualquer tipo de problema que possa ocorrer no interior da Unidade. Assim, em alguns momentos o chefe da Unidade precisa lembrar esse detalhe aos componentes do grupo.

As reuniões acontecem num clima muito produtivo, as definições têm ocorrido através do debate, sem imposições, e mesmo havendo diversos interesses presentes o grupo tem caminhado com bastante maturidade. Os participantes do grupo demonstram serem conhecedores das particularidades de cada área da UC, trazem informações que vão se cruzando com detalhes de outros participantes e os resultados têm sido bem positivos.

De acordo com a nova metodologia adotada pelo ICMBio, o Plano de Uso Público está sendo bem encaminhado. A diferença fundamental para os Planos de Manejo realizados por empresas contratadas é o histórico de conhecimento e as experiências e vivências que os participantes trazem. Essas experiências não são supridas pelas bases de dados secundárias. Na forma que está sendo construído, o PM deve ficar mais real e factível de ser colocada em prática, e se tornar realmente um instrumento de gestão⁴¹.

Além do PM um dispositivo de governança que também é previsto pelo SNUC é o Conselho Consultivo. O SNUC em seu artigo 29 determina que as UCs pertencentes ao grupo de proteção integral disponham de um Conselho Consultivo. O Conselho será presidido pelo órgão responsável por sua administração e “constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e por proprietários de terras localizadas em Refúgio da Vida Silvestre ou Monumento natural” (ICMBio, 2009, p. 22).

Este dispositivo está constituído no Parna de São Joaquim e no MONA da Lagoa do Peri. O Conselho do MONA é composto por 14 representantes e tem a previsão de se reunir a cada trimestre, o do PNSJ tem 18 cadeiras. Os dois

⁴⁰ Aparte de outro condutor, morador da parte alta do Parque, na mesma reunião.

⁴¹ Observação do caderno de campo do autor feita durante a mesma reunião.

Conselhos estão integrados e participam ativamente da gestão das Unidades, e são compostos por representantes da sociedade civil que tem algum tipo de interesse nas Unidades.

As questões que são tratadas pelos Conselhos nas duas UCs têm algumas particularidades, mas muitos temas são semelhantes. Enquanto para o Conselho do PNSJ o seu principal problema e motivo de preocupações é a questão da regularização fundiária, esta questão não faz parte da rotina do MONA que a partir da recategorização, pode ser constituída de áreas públicas e também de áreas particulares.

A regularização fundiária é então um tema que permeia todas as reuniões do Conselho Consultivo do PNSJ . De acordo com a definição da Lei 13.273 de 15 de abril de 2016, a unidade ocupa uma área de 49.800 hectares. Desta área aproximadamente 14.000 hectares já foram indenizados e entre 5.000 e 10.000 hectares são de terras devolutas do governo, e as demais áreas ainda são ocupadas por propriedades particulares. Assim, em torno de 50% da área ocupada pelo Parque é motivo de constantes disputas.

Os limites do parque foram corrigidos pela Lei de 2016, mas esse ato não resolveu os principais conflitos, ao contrário acirrou as demandas, “o georeferenciamento levou os limites a propriedades antes não pertencentes ao Parque e deixou de fora áreas de borda que estavam dentro dos antigos limites. Essa alteração causou novos problemas e dificulta a relação da UC com os municípios que tem áreas no parque” ⁴²

Esta situação se transformou em um problema público (DEWEY, 1998, CEFAÏ, 2017). Quando uma “situação problemática” ultrapassa as fronteiras do seu círculo mais próximo, ela assume o “caráter de um processo político”. Quando isso acontece, as pessoas “associam-se e organizam-se, encontram líderes para fazer suas vozes serem ouvidas e para convencer e mobilizar em grande escala” (CEFAÏ, 2017, p. 188).

Neste caso, os moradores organizaram movimentos e associações voltadas para a atuação política com objetivo de reduzir os limites do PNSJ, e acelerar os processos de regularização fundiária. Esta atuação “política” resultou no Projeto de Lei número 208 de 2018, que tramita no congresso e trata da redefinição dos limites

⁴² Informação repassada pelo Chefe da Unidade em reunião de 05/12/2018.

e do nome do Parque. Para contribuir no encaminhamento dessa questão, O ICMBio criou em novembro de 2019 um grupo de trabalho com participantes do Instituto, do parque, representantes dos municípios e dos moradores. É possível que esse grupo seja um dispositivo capaz de fazer o que Cefaï (2017) considera como um processo de mediação de uma experiência coletiva.

Nas regiões onde poucas áreas foram indenizadas o parque é visto ainda como um projeto que não vai dar certo. Principalmente nos municípios de baixo da serra, o parque não existe, ou como costumam dizer “o parque não vai chegar aqui”, nestas regiões o que existe ainda é um parque de papel, que não tomou forma, pois os proprietários continuam administrando suas áreas e fazendo as mesmas atividades que faziam antes de sua criação. Estas práticas mantêm as tradicionais relações entre os atores e o espaço, reforçando as mediações de interação com o dispositivo a partir de suas experiências e expectativas (DODIER, 2016). “ Para muitos moradores a existência do parque não traz nada para a cidade. As belezas cênicas estão lá e não dependem do parque, se ele não existisse os proprietários iriam explorar economicamente estas áreas”⁴³.

Estas controvérsias se materializam na composição do Conselho e em procedimentos corriqueiros da gestão da UC. A cidade de Lauro Muller que teria assegurada uma cadeira no Conselho não manda representante para as reuniões, pois prefere ignorar esse canal. A cidade de Urubici, considerada a sede do parque, pois é onde está a estrutura do ICMBio, não demonstrou interesse em continuar participando do Conselho na gestão 2020 /2021.

Outro exemplo que reforça as expectativas dos diferentes públicos na relação com o parque, ocorreu em Bom Jardim da Serra, quando não foi permitido que algumas crianças representassem o PNSJ, no desfile de Sete de Setembro programado para a cidade.⁴⁴

Analisando esse movimento a partir do olhar da ação como um dispositivo intencional (CHATEAURAYNAUD, 2015, 2017) é possível entender a intencionalidade das duas partes. O trabalho dos gestores do parque buscava através de dispositivos de intervenção (crianças no desfile), publicizar suas ações na busca de apoios junto aquele público (CEFAÏ, 2017). O representante do município prefere que o “seu público” continue desconsiderando a existência do parque no

⁴³ Depoimento do Chefe da Unidade em reunião de 05/12/2018.

⁴⁴ Depoimento de Analista Ambiental na reunião com Voluntários do Parque em 21/01/2019.

município. Como defende Chateauraynaud (2015, 2017), as estratégias de pessoas, grupos e instituições produzem uma ontologia do social.

As questões da regularização fundiária e dos limites do parque aparecem nas reuniões do Conselho, nas reuniões de condutores, nas reuniões da Câmara Técnica de Uso Público, e em outros fóruns organizados pelo ICMBio. Em reunião convocada para o dia 11 de abril de 2018, organizada para tratar de questões sobre parcerias públicas privadas, onde estavam convidados representantes dos municípios e de diversos setores interessados na questão, apareceu um cidadão, morador da área do parque, se apresentou e quis participar do processo. A participação do novo membro estava focada nas questões da regularização fundiária, que não era tema da reunião, mesmo assim em diversas oportunidades, o morador fazia apartes tentando trazer essa questão para a discussão. Neste caso, a reunião vista como um dispositivo, um espaço de deliberações que poderia definir questões importantes e gerar propostas de parcerias futuras, aos olhos do morador, se transformou em um espaço de mediação e intervenção (DODIER; BARBOT, 2017; CEFAÏ, 2017).

Estas questões parecem em diversos momentos, principalmente em reuniões, que é o dispositivo mais utilizado na relação dos gestores do parque com as comunidades de seu entorno. Estes dispositivos se tornam os canais de veiculação dos ideais e expectativas dos diversos atores. Em reunião do Conselho Consultivo de 09 de outubro de 2018, após serem passados informes sobre a aquisição de uma área de 957 hectares na região do caminho do Morro da Igreja, um dos proprietários ainda não indenizados que faz parte do conselho, manifestou sua preocupação com os *lobbys*, ou dispositivos de intervenção (CEFAÏ, 2017, DODIER; BARBOT, 2017), que se organizam para assegurar os recursos para as desapropriações.

Na mesma reunião, outro conselheiro demonstrou preocupação com a construção e reformas de benfeitorias nas áreas não indenizadas. Pela Lei do SNUC todos esses processos precisam de autorização do órgão gestor, e não é permitida a introdução de novas atividades econômicas nas propriedades, o que desagrade aos proprietários destas áreas. O debate sobre estas questões é forte, pois os proprietários questionam a posição do ICMBio, mas o órgão aponta o dispositivo legal (coercitivo), que normatiza o assunto. O chefe do Parque usou o seu poder formal para fazer um aparte mais forte e deixar claro que novas edificações não são

permitidas e que podem ser embargadas, sem prejuízo de outras providências legais. As autorizações de alterações e ou melhoramentos em benfeitorias dependem de estudo de avaliação ambiental. Essa situação aponta para o poder de transformação dos dispositivos (DODIER, BARBOT, 2017), onde um ato normativo do Poder Executivo criando uma nova UC, pode transformar as relações sociais e o ambiente no território.

Esta controvérsia remete também para a questão dos poderes e das provas. De acordo com Dodier (2005, p.262) “o poder está relacionado à margem de iniciativa conferida a certas instâncias para agir.” A legislação confere a chefia do parque o poder de acompanhar as atividades que são executadas nas propriedades que estão dentro dos limites do parque. Para cumprir com essa função, os responsáveis criam dispositivos que lhes permitem manter o controle do processo. Desta forma, são realizadas reuniões, comunicados, entrevistas a radio local e parcerias com outras instituições e cidadãos da comunidade para tornar público e implantar uma rede de controle e de regulação de condutas que passam a integrar o processo de governança local.

O sentimento que essa regulação acarreta pode ser medido a partir da intervenção de um morador ocorrido na reunião da Câmara Técnica de Uso Público do Conselho, que comentou “o morador do parque tinha um Fusca há 20 anos, e não pode ter um carro mais moderno hoje. Foi isso que o parque fez conosco.”⁴⁵. Esse sentimento de injustiça e insatisfação (CEFAÏ, 2011) aparece em diversas reuniões e se reflete nas falas e no semblante dos proprietários, que não podem dispor de suas propriedades sem observar os preceitos da Lei 9.985.

Para Dodier (2005, p. 262) “existe um encastramento recíproco dos poderes e das provas: cada prova apoia-se em poderes e cada poder conferido a uma entidade apoia-se em provas”. Para o autor a referência aos bens em si é essencial para interrogar a legitimidade desses poderes. Assim, “os bens em si constituem de alguma maneira um mecanismo moral do trabalho político” e com esses princípios é possível iniciar “uma regressão até o infinito na exploração dos poderes e das provas”. Para concluir essa regressão as pessoas são forçadas a fazerem em um determinado momento a problematização dos poderes legítimos. Se os atores

⁴⁵ Observação feita por morador da área do Parque em reunião da Câmara Técnica de Uso Público realizada em 07.02.2019.

optarem pela consolidação moral deste trabalho, devem identificar os bens que merecem ser perseguidos enquanto tais. Se desejarem enquadrar este trabalho na realidade concreta, devem se limitar as questões do mundo concreto.

Estas questões apareceram também na reunião do Conselho realizada na cidade de Orleans no dia 12 de novembro de 2019, onde as diferenças entre os interesses dos moradores e os interesses dos gestores do parque, mais uma vez ficou latente. Os gestores buscam direcionar a reunião para as questões organizativas do parque, que para esta reunião seriam a nova composição e tarefas do conselho para os próximos dois anos, mas alguns conselheiros que são proprietários de terras não indenizadas do parque trazem questões sobre os limites do parque e regularização fundiária e de suas ações políticas para tratar destes temas.

As conversas apontam novamente para os conflitos de interesses existentes dentro do Conselho que refletem os problemas que o parque tem nas comunidades. Isso se reflete nas falas como a de um morador “ninguém tá discutindo a questão fundiária no miolo do parque, estamos sempre falando dos limites nas beiradas, no entorno, sem afetar as nascentes e miolo do parque” e um representante de uma das prefeituras reforçou, “essa questão (dos limites) já está encaminhada, não tem mais volta”, deixando transparecer que a atuação política já tinha acertado o resultado da proposta de redefinição dos limites do parque que tramita no Congresso.

Mesmo assim as partes continuam defendendo posições divergentes na reunião. Um dos gestores do parque busca fazer encaminhamentos com a defesa da postura do conselho “a função do conselho é a de auxiliar na gestão do Parque e não decidir sobre os limites do Parque”, outro funcionário do ICMBio reforça o aparte “a importância do conselheiro não é se representar mas representar os outros – aqueles que ele representa”. Essa observação veio em resposta a proposta de incluir mais representantes de uma associação que já se faz representar por um dos conselheiros. Mesmo com estas intervenções, um morador pediu para colocar em votação a inclusão de um representante da associação que foi formada para defender os interesses dos moradores nos debates sobre a redefinição dos limites do parque, e a plenária, a contragosto da opinião dos gestores, aprovou a inclusão do representante desse grupo no Conselho.

Neste parágrafo podemos verificar que ambas as partes buscam sensibilizar o público da reunião e demonstrar a legitimidade de suas proposições. Para isso se

utilizam dos dispositivos de intervenção (CEFAÏ, 2017) na busca de estabelecer um curso regular para a situação. É possível As reuniões do Conselho do parque se tornaram uma arena pública onde os interesses, as disputas e as controvérsias se consolidam nos jogos de poder, onde os atores nos momentos de prova tornam visíveis seus recursos e opções (CHATEAURAYNAUD, 2017).

Estas controvérsias são decorrentes da atribuição de finalidades que cada ator faz do dispositivo. Os gestores estão preocupados com a gestão do parque e os moradores não indenizados com a regularização da sua situação. Para Dodier e Barbot (2017, p. 494) os atores quando confrontados com situações ou questões problemáticas, “se servem dos dispositivos para alcançarem objetivos escondidos, que não estavam presentes nos ideais afixados”. Os participantes têm expectativas diferentes do Conselho como dispositivo, e se utilizam do próprio dispositivo através do exercício do voto, para sustentar e justificar suas posições.

Esses embates demonstram as controvérsias em relação à regularização fundiária. Em UCs com pendências nesse fator, existe uma tendência para o acirramento de conflitos. A falta de regularização das propriedades particulares em áreas de UCs, “estabelece um conflito pelo choque entre dois direitos estabelecidos pela constituição, o direito à propriedade e o direito ao meio ambiente equilibrado” (MAES, 2018, p. 71). Para o autor, a regularização fundiária é o principal fator associado à efetividade da gestão.

Apesar de ser a questão mais relevante para a legitimação do PNSJ na região, esse não é o tema que toma mais tempo da Gestão da Unidade. As decisões sobre a regularização fundiária e definição de limites estão fora da ação de seus gestores, dependem de decisões políticas e de interesses maiores que as alçadas do próprio órgão Gestor.

Na Lagoa do Peri a questão fundiária também era um grande problema para a gestão da Unidade, questão que levou ao movimento para recategorização da UC. Esse projeto foi a prioridade do Conselho Consultivo nos últimos anos, principalmente em 2018 e 2019. O tema além de recorrente nas reuniões levou o Conselho a organizar um grupo de trabalho para acompanhar a tramitação do PL na Câmara de vereadores, organizou audiências públicas e reuniões com a comunidade para debater o assunto e buscar uma proposta de consenso. Essa parceria entre o Departamento de Unidades de Conservação (DEPUC), a Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM), e o Conselho Consultivo foi

um exemplo da participação efetiva das populações locais na resolução dos problemas das Unidades de Conservação.

A FLORAM tinha iniciado em 2007 um processo de reorganização de suas unidades de conservação visando à adequação às diretrizes do SNUC. Na Lagoa do Peri, o Parque Municipal criado em 1981 convivia com populações tradicionais que já habitavam a área antes de sua criação, o que não é compatível com as normas do SNUC para a categoria Parque. De acordo com consultoria realizada em agosto de 2016, na área do parque existiam aproximadamente 150 propriedades particulares. A maioria destes proprietários não tinha interesse na desapropriação de suas áreas. Para a UC a proteção do manancial hídrico e da biodiversidade poderia continuar sendo feita sem a necessidade da retirada destes proprietários. Em torno dessa “situação problemática” (CEFAÏ, 2017), o Conselho Consultivo se organizou para buscar uma solução para satisfazer os dois lados, e principalmente para a manutenção das características e dos objetivos da UC. Nesse caso, os atores buscaram através da força do Conselho um “dispositivo de reparação” (DODIER; BARBOT, 2017) dos danos que a categoria da Unidade de Conservação causava para proprietários e gestores do Parque.

O Conselho com a participação dos representantes dos proprietários de cada região organizou debates e audiências públicas, mobilizou políticos com vínculos locais e demais interessados na questão ambiental. Exemplo dessa atuação pode ser comprovado na reunião do Conselho realizada em 12 de dezembro de 2018, quando o secretário passou detalhes sobre as visitas e os contatos realizados nos gabinetes dos vereadores municipais que são considerados peças chave para agilizar a tramitação do projeto. As visitas foram realizadas por membros da comissão do Conselho que está acompanhando o PL da recategorização. Neste caso, integrantes do Conselho, um instrumento da governança, se articularam buscando “dispositivos de intervenção cuja operacionalização requer convencer outras pessoas, em privado e em público, sobre a legitimidade de seus diagnósticos” (CEFAÏ, 2017, p.189).

Mesmo com esse trabalho de articulação, sensibilização e publicização (CEFAÏ, 2017) realizado pelo DEPUC e pelo Conselho do parque, o processo de recategorização não foi aprovado sem conflitos. A área da Unidade e seu entorno, junto ao mar e a lagoa, são alvo do mercado imobiliário e de outros interesses econômicos. Assim, apesar da proposta pela manutenção da área como uma

Unidade de proteção integral ter sido aprovada pelo conselho, existiram posições contrárias à proposta.

Na reunião já citada, quando surgiram os informes sobre o trabalho do grupo que trabalha para aprovação do PL do MONA, um conselheiro se manifestou contra o projeto. Apesar da aprovação da proposta no conselho, ele demonstrou que é contra a posição e que irá trabalhar contra a sua aprovação no ambiente político. Essa posição gerou mal-estar na reunião, pois os apartes foram se sucedendo e o nível das falas foi se tornando mais áspero. Ficou claro que o conselheiro defendia interesses de um grupo que gostaria da recategorização da UC para uma categoria menos restritiva, e os demais conselheiros queriam manter a UC como uma unidade de proteção integral. O chefe do DEPUC se manifestou de forma forte em defesa da decisão do conselho, dizendo que era natural que os conselheiros tivessem posições pessoais, mas depois de votado, todos deveriam defender a mesma posição, manifestando seu descontentamento com a fala do conselheiro. Nas reuniões do Conselho Consultivo do MONA se repete o que já havíamos visto no Parque Nacional de São Joaquim, ou seja, a constituição de uma arena pública onde os jogos de poder se instalam em torno dos interesses dos atores (CHATEAURAYNALD, 2017).

Esse conflito se ampliou na audiência pública realizada em 27 de fevereiro de 2019 na Câmara de vereadores. A audiência fazia parte do processo dos encaminhamentos do PL na Câmara. A sala estava lotada e os inscritos à falar defendiam a questão do MONA, mas no meio da sessão, chegou um pedido da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) pedindo a suspensão da audiência, pois entendia que a proposta não encontrava amparo legal, e essa proposta da OAB foi defendida na tribuna pelo Conselheiro (que era advogado) e já havia manifestado essa posição na reunião do Conselho. A apresentação de um novo dispositivo levou a audiência a uma situação de prova (CHATEAURAYNAUD, 2011, p. 31; DODIER, 1995; CEFAÏ, 2011), momentos em que as ações são suspensas em busca de provas que “possam tornar os julgamentos possíveis”.

A comunidade presente vaiou o conselheiro enquanto ele lia a carta da OAB. Na sequência, um dos vereadores pediu a palavra e mostrou um volume de papéis dizendo, com muita veemência, como se estivesse representando um ato, “aqui está a Lei do SNUC”, que comprovava a legalidade do processo que estava sendo conduzido. “E mais do que isso - apontou para o auditório lotado dizendo - aqui está

a prova maior, a vontade da comunidade”. A plateia ovacionou a intervenção e o Presidente da sessão se pronunciou pelo andamento da audiência.

Esta intervenção do vereador pode ser associada ao que CEFAÏ (2011, p. 7) caracteriza como,

quadros de injustiça que são experimentados em ocasiões sensíveis, em movimentos afetivos de aversão, desconforto e ansiedade[...] e são encarnados em provas emocionais que remetem diretamente ao horizonte de um senso comum e que visam intencionalmente certos estados do mundo. O *senso de injustiça* se expressa em descrições que dão conta de provas corporais, portadoras de um sentido ético, cívico ou político, que atravessa seus atores (grifos do autor).

As intervenções programadas continuaram e diversas entidades, como a FLORAM, FATMA, UFSC, e representantes da comunidade se posicionaram em defesa da aprovação do projeto. Os vereadores presentes sinalizaram com a aprovação da alteração da categoria da UC. Entre algumas falas dos moradores, se destacaram a de uma antiga professora da região que salientou “a natureza pode muito bem viver sem o homem, mas o homem não vive sem a natureza”, aparte que poderia ser atribuído a Dewey⁴⁶ (1974), outra participante falou sobre todo o processo e o debate que estava sendo travado há mais de três anos até que a comunidade se convenceu que o melhor era manter a Lagoa do Peri como uma Unidade de proteção integral e finalizou dizendo que aquele processo “era uma lição de democracia”. Nesta *arena pública* se configuraram as questões da experiência de proximidade do mundo vivido resultando num processo de engajamento público (CEFAÏ, 2011), e de uma atividade de experiência de cidadania. “A sociologia das mobilizações e das formas de participação, levam o poder aos cidadãos” (CHATEAURAYNAUD, 2017, p. 4).

O conflito entre os conselheiros, continuou na reunião do Conselho marcada para 12 de março de 2019, quando foram passados os informes sobre o encaminhamento da aprovação do MONA e sobre os acontecimentos na audiência pública. O secretário do Conselho abriu as falas dizendo que o Conselheiro que havia se posicionado contra a decisão do Conselho buscou criar confusão na comunidade e na audiência pública, defendendo posição inversa à aprovada pelo conselho e caracterizou essa posição como uma “tentativa de golpe”. O chefe do

⁴⁶ Experiência e Natureza: Lógica: a teoria da Investigação; a arte como experiência; vida e educação; teoria da vida moral. 1974.

departamento elogiou a participação da comunidade na audiência pública, e salientou que o processo selou um pacto de confiança com a comunidade sobre a gestão do parque e que não existem duas posições no conselho, somente uma que foi a aprovada através da construção social e participação da comunidade. Na intervenção é possível verificar a busca de *prises*⁴⁷ comuns, da legitimação do processo e da construção de elos que “confirmem a controle das experiências do mundo social construído pelos atores” (CHATEAURAYNAUD, 2017, p. 6).

Na sequencia o chefe do DEPUC acusou o representante do conselho de ter atuado contra uma decisão da maioria “tem interesses escondidos embaixo da mesa, que foram levados para fora de forma desonesta, pois enquanto estamos aqui abrindo a nossa palavra o (conselheiro X), está filtrando nossas falas como um cavalo de troia”. O Secretário pediu um aparte para avisar aos participantes que o conselheiro X estava gravando a reunião sem avisar aos demais conselheiros, o que considerou um ato antiético. O conselheiro, a partir de suas expectativas dos dispositivos (DODIER; BARBOT, 2017), reagiu dizendo que as reuniões do Conselho são públicas e não precisava avisar a ninguém. O clima piorou e as micro disputas de poder (CHATEAURAYNAUD, 2017), levaram as partes a falar sobre traição, direitos de todos, ética, respeito às decisões do conselho, ficando clara a divisão do conselho contra a posição de um de seus conselheiros.

De acordo com CEFAÏ (2017), esses conflitos fazem parte do processo político que estava acontecendo na unidade de conservação.

A política não tem a ver com uma lógica tácita de acomodamento social ou de assimilação cultural, mas com o conflito aberto em torno de problemas. O conflito político pode dar vazão a comportamentos de multidão ou ao comportamento coletivo, mas pode também dar origem a um público, quando dois campos se enfrentam em torno de um problema em um determinado auditório. O conflito consegue se organizar e se estabilizar em processos de discussão racional, de mobilização da comunidade, e de formação de opinião, e até de criação de leis e transformação das instituições (PARK, 1922; DEWEY, 2010 apud CEFAÏ, 2017, p. 190).

O projeto de recategorização foi aprovado em 01 de abril e virou a lei 10.530 de 02 de maio de 2019. Em reunião convocada para 10 de maio de 2019 foram

⁴⁷ Segundo essa noção, na elaboração de provas, coloca-se, ao público, as *prises* sobre o mundo sensível e os agenciamentos dos operadores que tornam uma prova factível e que são necessários para produção do senso comum. A noção de *prise*, portanto, pode ser traduzida como apreensão, com isso, ao se ter apreensão sobre determinada coisa, tem-se aderência. Essa aderência transita entre dois polos, um de total aderência no qual o conceito está preso nas referências já existentes e outro no qual ele está completamente solto, sem nenhum centro norteador. Conceito elaborado por Bessy e Chateauraynaud (2014) apud Matarazzo (2017, p. 262).

repassados detalhes da aprovação da Lei na Câmara de vereadores e da presença do Prefeito Municipal na Unidade no dia 8 de maio para assinar a Lei da recategorização do parque. Após os informes e falas, o secretário do Conselho salientou que “a área do MONA foi duplicada, e esse detalhe quase não foi discutido na Câmara de vereadores, o que considera uma vitória pois isso é muito difícil no atual momento”.

Assim, após mais de três anos de debates a FLORAM, o DEPUC e a comunidade chegaram a um consenso que resultou na recategorização do Parque Natural Municipal da Lagoa do Peri para o Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri. Apesar da participação e do engajamento da comunidade no processo de adequação da UC ao SNUC, existem questões anteriores que deixaram marcas no relacionamento entre comunidade e a FLORAM. Como o parque foi criado, em 1981, incluindo áreas com um grande número de moradores tradicionais, os enfrentamentos marcaram esta relação, e a nova categoria (dispositivo de reparação) é a oportunidade de reduzir estas diferenças.

O problema da recategorização da unidade de conservação “ fez surgir uma arena pública, com o foco nas estruturas de proximidade do mundo vivido, dos modos de uso, de frequência e de habitação que deram suporte a este engajamento público” (CEFAÏ, 2011, p. 3). Além da mudança de tipologia, houve também a alteração dos limites da unidade, com a inclusão de novas áreas particulares o que significou a ampliação da área da UC de 2,3 para 4,2 hectares. Em um momento onde os interesses econômicos buscam reduzir as UCs, a comunidade do entorno da Lagoa do Peri apostou na garantia da preservação do seu território.

O processo da recategorização da UC da Lagoa do Peri resolveu a questão legal das propriedades existentes nos limites da Unidade. No PNSJ a questão da regularização fundiária e dos limites do Parque são os processos que trazem os maiores conflitos para a gestão da Unidade. Estes dois pontos são muito particulares em cada unidade, mas outras questões das práticas de gestão são semelhantes, principalmente as voltadas para a preservação da biodiversidade que envolvem a apuração de infrações ambientais.

6.1.2.1 As infrações administrativas

Algumas normas instituídas antes do SNUC ainda fazem parte do cotidiano de gestão das Unidades de Conservação. A Lei 7.347 sancionada em 1985, tratada como a Lei dos Interesses Difusos, ou da Ação Civil Pública é utilizada pelos Gestores das UCs para enquadrar procedimentos, ou, na maioria dos casos, pelo próprio Ministério Público – MP, principalmente na região de Florianópolis, para abrir processos e pedir explicações às Unidades.

A lei dos interesses difusos se fortaleceu com a Constituição de 1988 quando no seu artigo 225 expressa que “todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL, 1988, Art. 225), deixando claro que esse não é um interesse individual ou de um grupo, mas o direito de toda uma coletividade.

Assim, com a Lei 7.347, a sociedade civil organizada, por intermédio das associações de moradores, entidades ecológicas, ou qualquer associação que contenha em seus objetivos estatutários a defesa do interesse difuso de que trata a ação pretendida, adquire legitimidade para agir judicialmente (FUKS, 1996, p.194).

A Constituição em seu artigo 129 fortalece essa questão, conferindo ao MP a função de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988, Art. 129), explicitando o meio ambiente como interesse difuso. “Na condição de defensor do meio ambiente perante o sistema judiciário, o MP tornou-se peça fundamental da engrenagem por meio da qual, inquéritos são instaurados, ações são encaminhadas, enfim, processos são conduzidos” (FUKS, 1996, p.196).

Além do artigo 129 da Constituição Federal esta atribuição foi reforçada pela Lei 8.625 de 1993 que instituiu a Lei Orgânica do MP, definindo em seu artigo 25, inciso IV que é função do MP, “promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, [...] e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos” (BRASIL, 1993).

O MP tornou-se então um dispositivo importante no acompanhamento das questões ambientais. Na grande Florianópolis sua atuação exerce um forte grau de coerção na gestão das UCs. Tivemos essa percepção em reunião realizada em 16

de setembro de 2019 na Lagoa do Peri que tratava da aprovação do modelo (arquitetônico) e autorização de construção de estruturas para guarda-vidas, nas praias da Lagoinha do Leste e da Galheta, ambas dentro de UCs. Os gestores não gostam da ideia de colocar as estruturas, pois mesmo que construídas em caráter precário elas podem ser contestadas pelo MP, e acabam trazendo mais responsabilidades para a gestão. Por outro lado, não autorizar também é um risco da gestão, “a FLORAM não tem recursos para as construções, o corpo de bombeiros também não, mas o DEPUC é responsável pela gestão da área”.

Na mesma reunião são discutidos os processos de autorizações para realização de atividades comerciais dentro das UCs na temporada de verão. Estas atividades incluem os ambulantes vendedores de caldo de cana, água, e alimentos até os que vendem serviços de esportes náuticos, trilhas e escaladas. Este é também um procedimento que o MP tem acompanhando e pedido muitas explicações. Tradicionalmente as UCs tinham um regimento próprio, onde eram priorizadas as questões do turismo de base comunitária, assim os moradores locais, do entorno das unidades tinham a preferência, pois além do comércio de temporada contribuir para a sua sobrevivência sem necessitar consumir recursos das áreas protegidas, os escolhidos sempre eram uma espécie de guarda-parque, pois mantinham algum vínculo com o território.

A Secretaria de Serviços Públicos que coordena as licitações no município prefere fazer um processo geral, de acordo com a lei de licitações, que não deixe margem para pedido de explicações do MP, mas o gestor das UCs não concorda, “se fizer de acordo com o edital da secretaria é tudo por sorteio, podemos ter um ambulante de qualquer lugar do Brasil trabalhando dentro da UC. Mas como explicar isso para os moradores daqui, sempre pedimos a parceria na preservação, no cuidado com as nossas áreas?”.

O SNUC prevê que a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos da Lei 9.985 e a seus regulamentos ou resultem em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais das unidades de conservação, bem como às suas instalações e às zonas de amortecimento e corredores ecológicos, sujeitam os infratores às sanções previstas em lei (ICMBio, 2009, p. 24).

Os atos praticados pelos funcionários das UCs estão sempre sendo colocados à prova e julgados. A Legislação deu poderes ao MP para defender o meio ambiente e essa função pode ser exercida em conjunto com as UCs, ou

solicitando explicações dos atos praticados. Assim, como preconizam Dodier e Barbot (2017), a partir do trabalho normativo e da problematização dos dispositivos, o MP pode ser visto sob o ângulo das coerções que exerce sobre o DEPUC, ou, em outros momentos como o suporte legal do Departamento para a defesa das causas ambientais.

Além da Lei de Interesses Difusos, da Lei Orgânica do MP e da Lei do SNUC, os funcionários das UCs, ainda precisam obedecer a Legislação Federal (PNSJ) e Municipal (MONA) que disciplinam suas funções. Estas obrigações incluem a gestão, o controle e a fiscalização dos ecossistemas e suas espécies.

Para cumprir com essas responsabilidades os funcionários das unidades, se valem principalmente do dispositivo da Lei 9.605, a Lei de Crimes ambientais, que foi regulamentada pelo Decreto 6.514 de 2008. A Lei da Natureza como também é conhecida “dispõe sobre as sanções penais e administrativas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente”. Estes dispositivos de controle e comando estabelecem as penalizações pelos crimes ambientais causados, “à fauna, à flora, que gerem a poluição e outros danos ambientais, como também infrações administrativas contra órgãos ambientais e aquelas cometidas exclusivamente em unidades de conservação” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 481).

A Lei buscou também “dar unidade às normas legais esparsas que versam sobre procedimentos administrativos em matéria ambiental” e estabelece os critérios e valores que devem ser aplicados em cada tipo de infração e orienta sobre os procedimentos de autuação, de instrução e de julgamento dos processos (BRASIL, 2008).

A lei de crimes ambientais é única norma que admite a responsabilização penal de pessoa jurídica (MOURA, 2016). As ações que possam causar poluição de qualquer natureza em níveis que possam resultar em danos à saúde humana, ou que promovam a mortandade de animais ou dano significativo à biodiversidade, estão sujeitos a multas, cujos valores podem variar entre cinco mil e cinquenta milhões de reais. Este tipo de multa também pode ser empregada nos seguintes casos:

- I) tornar uma área urbana ou rural imprópria para a ocupação humana;
- II) causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas ou que provoque, de forma recorrente, problemas no aparelho respiratório e no olfato;
- III) causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento

público de água a uma comunidade; IV) lançar resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou atos normativos; e V) não adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medida de precaução ou contenção, em caso de risco ou de dano ambiental grave ou irreversível (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 481).

Para o cumprimento dessa tarefa, as unidades canalizam uma boa parte do seu tempo para ações de vistorias e fiscalizações. Esses serviços são precários nas duas UCs, porque além das dificuldades decorrentes da atividade, as unidades não têm estruturas compatíveis com o tamanho da obrigação atribuída pela legislação aos órgãos encarregados do controle das UCs.

O PNSJ tem um problema maior para exercer essa função por conta do tamanho de sua área e da pequena estrutura de pessoas. O MONA da Lagoa do Peri também sofre com a falta de estrutura, mas como está localizado em uma área de muitos interesses, tem um aparato das estruturas informais que contribuem, e também trazem problemas, com essa atividade fazendo denúncias sobre irregularidades. Em Florianópolis o MP tem uma atuação bastante forte na realização de pedidos para UC e no acompanhamento das demandas populares, essa intervenção é bem menor no PNSJ em virtude da distância que está o MP mais próximo e também da área do parque estar localizada em uma região de baixa densidade populacional. As duas UCs não dispõem de estruturas para ações efetivas de prevenção, assim a maioria das ações de vistoria e fiscalização são executadas após o recebimento de denúncias, ou de processos instalados pelo MP. Além dessas ações por demanda, o PNSJ tem um cronograma anual para as ações de fiscalização, e nos períodos estabelecidos recebe reforços de pessoas e de infraestrutura.

Tivemos oportunidade de acompanhar algumas dessas atividades nas duas UCs. No dia 06 de dezembro de 2018, a equipe do PNSJ saiu a campo para realizar uma vistoria e um processo de notificação de crime ambiental. Saímos no início da manhã em direção a serra do Corvo Branco, com a primeira parada ao pé da serra no distrito de Aiurê, pertencente ao Município de Grão-Pará, para vistoriar uma propriedade que solicitou autorização para fazer a ligação da energia elétrica na propriedade. Além da estrada de serra, para chegar ao local da vistoria é preciso vencer um trecho de estrada bastante difícil, o terreno só permite a passagem de veículos com tração 4x4, e nos últimos mil metros só é possível chegar caminhando,

pois no caminho existem áreas alagadas, pedras e muito barro. O cenário que se avista da propriedade é muito lindo, ao longe muitas escarpas, mata nativa, água corrente e uma vista da serra geral.

Com a chegada dos funcionários do ICMBio o ambiente fica tenso, é possível ver claramente que os moradores são cuidadosos nas falas e ficam com uma postura defensiva. Esse mesmo sentimento foi relatado por MATARAZZO (2017, p.148) “ o primeiro fator que me chamou a atenção é o clima de tensão que a presença dos analistas/agentes de fiscalização causa no bairro”. Os proprietários foram obrigados, pelos dispositivos de intervenção e regulação engendrados (CEFAI, 2017) entre o ICMBio e o órgão que realiza as ligações de energia elétrica, a solicitar a vistoria e os fiscais começam a verificar outras irregularidades que podem lhes causar problemas. A propriedade ainda não foi indenizada, mas está dentro da área do parque e necessita de autorização para a realização de reformas, construções, ligações de água e luz.

Os analistas pediram para visitar a área, e já no início viram um forno de carvão que aparentemente está localizado em área do Parque, e também uma casa de madeira construída em área de APP, próxima a curso d'água. Foi solicitada a transferência do imóvel para outra área que respeite os limites de APP e a autorização de ligação da energia vai depender da avaliação sobre os danos que poderá causar a vegetação nativa. Aparentemente tem pouca vegetação nativa no local previsto para a passagem da estrutura da rede elétrica, pois a área é quase que toda tomada por plantio de Pinus.

Além do projeto para instalação da energia elétrica, os fiscais solicitaram apresentação das autorizações para o funcionamento dos fornos de carvão, e os proprietários ficaram de enviar para a sede do ICMBio, pois alegaram que estas autorizações estavam em outra residência. Este processo de autorizações se transforma em um dispositivo de regulação de condutas (DODIER, 2005) que faz parte do aparato institucional do parque para acompanhar as diretrizes do SNUC.

Neste processo, é possível verificar as coerções que se originam nos dispositivos materiais – uniforme dos fiscais, carro do ICMBio; nos dispositivos linguísticos – a pressão de certas palavras como: irregular, fora da norma, necessidade de autorização, danos à vegetação nativa, e na sua extensão temporal, num encadeamento de sequencias que ocorreram durante a vistoria – primeiro uma visita geral, depois breves comentários sobre possíveis irregularidades, solicitação

de documentos e projetos a serem entregues na sede do órgão. Assim como foram solicitados documentos e projetos, o dispositivo da fiscalização também ofereceu os suportes necessários para os proprietários cumprirem com as exigências (DODIER; BARBOT, 2017, p. 496).

Saímos da propriedade às 12 h em direção a Grão-Pará e Orleans, na parte mais distante do parque, aonde a equipe vai atrás do responsável por um barraco irregular em área do parque que foi alvo de busca e apreensão junto com a Polícia Ambiental, onde foram encontradas armas e armadilhas de caça. O proprietário da terra é um grande empresário da cidade de Orleans, mas alega que arrenda a terra para um morador do município de Três Barras onde fica o Barraco. O ICMBio já solicitou ao proprietário a demolição do barraco, mas as informações são de que essa determinação ainda não cumprida.

Primeiro a equipe tentou localizar o arrendatário da área em sua moradia em Três Barras, para fazer a notificação da infração. O alvo da busca não estava em casa, sua esposa diz não saber seu paradeiro, mas informa que o barraco era usado pela família para ir lá passear e fazer umas comidas, e que nunca foi usado para o uso da caça. Depois de uns 30 minutos de espera em frente à casa, (aparentemente a presença do carro do ICMBio em frente a residência causava certo desconforto) a esposa localizou seu marido, e intermediou um encontro às 18 h na sede da empresa do proprietário da terra, em Orleans.

Chegamos à empresa, uma das maiores da cidade, os funcionários do ICMBio foram recebidos pelo proprietário que já estava sozinho no escritório. Todo o procedimento ocorreu num clima constrangedor, no início trocaram algumas palavras sobre a empresa e outras amenidades enquanto a outra parte não chegava. Assim que todos estavam na sala, um dos analistas fez o relato da situação, dos objetos apreendidos no barraco, da solicitação de demolição que não havia sido cumprida e da apreensão de armas que geraria um inquérito da Polícia Federal. Nestes momentos críticos, quando a ação é colocada entre parênteses (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006), a situação passa por momentos de prova e legitimação, sendo necessárias evidências para retomar o fluxo ordinário da ação. Neste caso os fiscais tinham em mãos um dispositivo que se transformava em uma prova tangível do fato, o auto de apreensão das armas e armadilhas de caça. De acordo com Chateauraynaud (2011, p. 1), esta tangibilidade das provas “permite penetrar a dependência relativa das verdades”.

Tanto o dono da terra quanto o arrendatário, buscavam contestar e suspender (CHATEAURAYNAUD, 2011) estas provas, negando a propriedade das armas e o uso da área para a caça. O proprietário se mostrava mais indignado com o morador, pois segundo ele nunca cobrou nada pelo uso da casa onde ele morava, pois era um conhecido de seu pai, e agora estava sofrendo essa pressão. O morador negava a propriedade das armas e dos artefatos de caça dizendo que alguém deve ter colocado lá. Os acusados estão tensos, as falas são cuidadosas para não gerar comprometimento. Os funcionários do ICMBio ficavam ouvindo, até que o analista que estava conduzindo a conversa tomou novamente a palavra e apontou as infrações cometidas, e se nenhum dos dois fosse assumir, os dois responderiam solidariamente pelos crimes. Momento mais constrangedor, inclusive para o próprio funcionário do ICMBio que começou a lavrar as multas e tornou a explicar os crimes, os prazos, os direitos das partes e as alternativas de pagamento e defesa. As questões passaram então a serem com o prazo, descontos e possíveis incômodos futuros, principalmente por conta do proprietário que queria saber se teria problemas com a polícia.

Este episódio revela os dispositivos de poder, as micro-disputas que acontecerem durante a reunião, os momentos de prova, o espaço de cálculo e as instâncias de julgamento que ocorreram até o ato da assinatura dos envolvidos no dispositivo do termo da multa (DODIER, 2005; DODIER; BARBOT, 2017; CHATEAURAYNAUD, 2011, 2017).

A situação demonstrou que a função de aplicação de infrações não é uma tarefa fácil para os funcionários do ICMBio, além das situações constrangedoras de fazer apreensão no campo e do enfrentamento com os infratores, existe também toda a burocracia dos processos que precisam ser impostados em um sistema do órgão e estão sujeitos a contestações das partes.

Outro momento que é destacável nas ações de fiscalização é o clima de tensão, ditado, sobretudo, pelo registro policaiesco, que traz um espectro de nervosismo aos sujeitos. Nesses casos, as ações passam a se configurarem semelhantes a uma “caçada” às ilegalidades e à busca por infratores. Com isso, por um lado, há aqueles servidores que assumem papéis mais protocolares, ou seja, buscam desenvolver um posicionamento mais técnico na condução dessas ações com a possível presença de infratores (MATARAZZO, 2017, p.141).

Outra situação que contribuiu para mostrar a experiência dos órgãos fiscalizadores na aplicação dos dispositivos previstos na Lei de Crimes ambientais

foi a que acompanhamos no dia 11 de junho de 2019 em vistoria no Parque Municipal da Lagoa do Jacaré das Dunas do Santinho, em Florianópolis. Uma equipe do DEPUC se deslocou para a área para acompanhar as obras de colocação de estacas para impedir o estacionamento de carros nas áreas de restinga e dunas e da melhoria da estrada de acesso para uso pelos pescadores. Essas demandas são do MP e existe um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com o município, que solicitou a intervenção do Departamento para evitar a proliferação de trilhas que prejudicam as dunas. O município tem prazos para o cumprimento da determinação. Neste caso o MP torna-se um dispositivo de poder (DODIER; BARBOT, 2017) para fazer, neste caso um órgão público, cumprir com suas responsabilidades estabelecidas por Lei.

Estacionamos logo no início da estrada de acesso e fomos caminhando em direção a praia, com a equipe avaliando os problemas na estrada e o trabalho da colocação de estacas. Antes de chegar a praia o chefe do DEPUC, verificou que alguém tinha cortado um canto da duna para fazer passagem de carro. Continuando a caminhada foi possível avistar diversos carros na praia, mas isso não chegava a ser um problema, pois como estávamos em plena temporada da pesca da Tainha, os pescadores têm acordo para manter um barraco na praia e ir até lá com os carros para o transporte de material e peixes. A equipe foi seguindo o rastro dos pneus que nos levaram a uma camionete estacionada ao lado do barraco dos pescadores.

O senso prático do fiscal o conduziu para busca da materialidade da infração. O veículo estacionado poderia ser a prova, assim como as fotografias da ação humana na duna, das placas do veículo e do caminho percorrido são dispositivos que serviriam para tangibilizar as provas (DODIER; BARBOT, 2017; CHATEAURAYNAUD, 2011).

Depois desses procedimentos, o funcionário da FLORAM foi direto ao barracão, se apresentou e começou a falar, educadamente, sobre o propósito da visita que era o de arrumar e melhorar o caminho dos pescadores, mas viu que foi cortado um pedaço da duna para chegar ao barraco, e queria saber quem era o dono do veículo que tinha deixado uma das últimas marcas na areia. Logo, um pescador que estava deitado no barraco veio ao encontro da equipe e já em voz alta começou a questionar o trabalho da FLORAM e a pessoa de seu representante, dizendo “ eu já te conheço, tu vens só para criar problema” em tom de voz ainda mais alto. O representante do DEPUC rebateu também levantando a voz “eu estava

falando educadamente sobre a necessidade de se conservar o local, mas quero saber quem abriu este caminho pela duna, e se esta camionete for sua, e foi o senhor que abriu eu vou multa-lo". A situação piorou, o pescador caminhou para fora do barraco, vociferou algumas palavras e depois fez uma ofensa ao fiscal "vai tomar banho"....piorando ainda mais a situação.

O representante do DEPUC se irritou, "estou fazendo a minha função, eu sou fiscal do meio ambiente e se foi o senhor que abriu este caminho não adianta gritar que vou multa-lo". O pescador continuou o enfrentamento, "vai multar como? Eu quero ver?". "Vou pegar o seu documento e lavar a multa", respondeu o fiscal e o pescador falou balançando a cabeça, "capaz que vou lhe dar o meu documento", novamente o fiscal lhe disse "vou pegar o seu sobrenome" e falou o meu é (sobrenome do fiscal) e vou descobrir o seu". Eu sei o seu nome e sobrenome, retrucou o pescador, você é conhecido pelos problemas que causa, e continuou dizendo, "quero ver me multar", o fiscal afirmou, "vamos descobrir isso nem que seja necessária a presença da polícia ambiental".

Nesta parte dos diálogos fica latente que existem diferentes repertórios normativos e expectativas dos sujeitos envolvidos nesse conflito. Estas referências normativas trazem perspectivas diferentes para a ação "cada ator é visto como portador de normas e de valores veiculados pelos coletivos que ele representa. A tensão normativa é uma tensão entre coletivos que tem perspectivas diferentes sobre a realidade" (DODIER, 2005, p.241). Para o autor (2017, p. 493) "enunciados, palavras ou símbolos, tem a capacidade de transportar ideais". O esquema de julgamento que o pescador tem do departamento que cuida da área ambiental é ruim e expressado já na abertura da conversa. É possível ver que o conflito inicialmente se concentrou nestas diferenças de perspectivas e não no fato em si. Outro acelerador dos conflitos foram os dispositivos da linguagem e do poder. Os dispositivos materiais envolvidos, a danificação das dunas e os veículos, ficaram em segundo plano, o linguajar ofensivo utilizado por dos atores, teve como resposta o uso de dispositivos de poder, levando ao caminho do encastramento dos poderes e das provas (DODIER, 2005).

Depois do diálogo inicial o fiscal foi caminhando em direção ao veículo, fotografou a placa e foi fotografar os demais veículos na praia. Neste espaço outros pescadores já estavam em torno da conversa, e o pescador mais indignado veio conversar com os outros funcionários do DEPUC que ali estavam só acompanhando

a situação. Ele começou a falar da necessidade de abrir o caminho, pois ali em dias de maré cheia e muita chuva não havia como passar na estrada tradicional e que essa era a única forma de retirar o peixe da praia. Disse que estava indignado, pois nos grandes condomínios, apontou para o resort do Costão do Santinho⁴⁸ que se avistava ao fundo, o pessoal faz de tudo e não acontece nada com eles. Confidenciou que sabia que não devia ter falado como falou, mas estava muito irritado⁴⁹.

O chefe do DEPUC saiu da praia por outro caminho. Neste momento um pescador que estava fora da discussão veio falar com ele e explicar com calma a situação do caminho aberto, e pediu desculpas pelo comportamento do colega que segundo ele “é muito grosso, até nos mesmos não ficamos muito perto dele, pois é grosso de natureza”. Mauro explicou que não precisavam tirar os carros e que estava ali justamente para determinar melhorias no caminho dos pescadores. A conversa ficou amena e o pescador irritado se aproximou e já com um tom de voz mais ameno, disse ao funcionário que falou daquele modo pois “já está com o saco lá embaixo” fazendo gestos, mas agora com um semblante sorridente.

Os dispositivos materiais só apareceram nesta segunda fase dos diálogos. O pescador começou as tratativas de melhorar a situação falando do mundo da vida dos pescadores buscando assim apoios e justificação das suas falas. Uma destas foi o sentimento de injustiça (CEFAI, 2011) que traz na comparação com os grandes empreendimentos que estão na mesma área.

Após estas conversas os fiscais do departamento pareciam tranquilos, e a conversa foi para o lado da responsabilidade de cada um no cuidado com a natureza, e que os pescadores têm que ajudar na preservação. O pescador disse que eles têm que ser ajudados no que o chefe do departamento discordou “todas as categorias só pensam em si mesmo e não pensam na cidade”. Disse que os pescadores, os surfistas e os moradores tinham que pensar em como ajudar o local e a cidade.

Neste momento já estava junto com o grupo o intendente do Santinho, uma espécie de subprefeito, que falava pouco mas mantinha a interlocução com as duas partes. O pescador que esteve calmo durante todo o tempo, disse que a “culpa do esgoto na água da Lagoa é da prefeitura que não faz o saneamento, que os

⁴⁸ Um Resort 5 estrelas que se situa em uma encosta em frente ao mar na Praia do Santinho.

⁴⁹ Durante a conversa ficamos sabendo que um pouco mais cedo o grupo tinha perdido um grande lanço de tainhas. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=293_jupWugw>. Acesso: 18 mar. 2020.

moradores querem pagar e a prefeitura não faz”, no que foi interrompido pelo fiscal que comentou que “as vezes penso que temos uma cidade rica e uma prefeitura pobre”.

Na sequencia todos em um clima camarada foram encontrar o operador da maquina que tinha vindo para receber orientações de como arrumar a estrada e de quantas cargas de terra precisaria. Foi marcada nova reunião para a próxima semana para acompanhar o andamento da obra e vistoriar se os pescadores tinham parado de abrir novos caminhos através das dunas.

Nesta parte final é possível ver novamente as disputas entre as diferentes visões de mundo e como os atores problematizam a realidade (DODIER, 2005). O chefe do departamento defende suas prises (CHATEAURAYNAUD, 2014) colocando a proteção do meio ambiente como um valor e um *princípio superior comum* (DODIER, 2005), os pescadores querendo que o poder público seja o supridor das necessidades comunitárias.

De acordo com Matarazzo⁵⁰ (2017, p. 132), “o conflito é uma das características mais salientes da prática de proteção e fiscalização”

A relação com o entorno é, na maioria das vezes, baseada no conflito, já que a presença de uma organização que regula e, por vezes, obstaculiza determinadas atividades e ações no território, faz com que haja um clima de instabilidade nas relações desenvolvidas com determinados atores. O conflito é, portanto, parte do cotidiano organizacional e tem um papel essencial na estruturação das relações desenvolvidas entre os atores e a organização (MATARAZZO, 2017, p. 191).

Outro processo de vistoria e fiscalização que acompanhamos e mostra ainda outro tipo de atuação foi no PNSJ no dia 20 de agosto de 2019. A equipe composta por um analista e três brigadistas saiu da sede do parque às 13h30min, tendo como primeira missão vistoriar uma área no Morro da Igreja para corte de exóticas, duas árvores de *Pinus* que foram avistadas em área do parque. O *Pinus elliottii* é uma espécie invasora e espalha suas sementes com muita facilidade em áreas que oferecem espaço para o seu crescimento. Primeiro passo foi conseguir entrar na mata e localizar as árvores, a primeira era uma muda ainda pequena, mas que deu trabalho para ser cortada com um machado e a segunda mais distante ainda, já era uma árvore maior que teve que ser tombada com o uso de uma motosserra. O

⁵⁰ Gestão de Unidades de Conservação ambiental: Perspectivas Pragmáticas e Organizacionais. 2017. Tese desenvolvida a partir de uma etnografia em UC situada em Florianópolis – SC.

combate às espécies exóticas é uma das atividades previstas no PM do PNSJ. De acordo com Maes (2018) as espécies exóticas invasoras são uma ameaça crítica para a diversidade e funcionamento dos ecossistemas das áreas protegidas em Santa Catarina. Assim, as UCs precisam implementar ações de prevenção e controle para combater e para combater essa ameaça.

Após o corte das exóticas invasoras, enquanto manobravam o veículo, foi avistada uma grande araucária com seu tronco de mais de um metro de diâmetro tomado por uma erva invasora, que está começando a matar a árvore. Na área, antigamente havia uma casa, que provavelmente tinha um vaso com esse tipo de planta que ficou na região e se tornou uma invasora. Os brigadistas e o analista começaram uma operação de salvamento da araucária, com um trabalho de corte e raspagem, usando machado e motosserra, tentando matar a invasora e salvar a araucária. A equipe vai voltar em alguns meses para ver se a tentativa foi correta. A preocupação da equipe com uma araucária demonstra o cuidado e a responsabilidade com cada árvore, não somente com o conjunto de araucárias existentes no parque.

A segunda parte da vistoria ocorreu em outra região em busca de invasores que usam as matas nativas para a criação de gado. Os criadores soltam os animais em áreas do parque, estes se acostumam com o local e passam a viver entre as matas e arbustos. Esta foi uma nova aventura, pois era preciso encontrar os animais para poder fotografar as etiquetas de identificação e assim conseguir chegar aos proprietários para lavrar as notificações. Andamos um bom tempo entre a mata e estradas, e não encontrávamos os animais. Os vestígios estavam por toda a parte, mas como era um dia muito frio e o sol se pôs mais cedo, os animais se mantinham dentro da mata. Depois de muitas caminhadas, alguns ruídos deram a direção de um grupo. Aí foi mais um exercício de aplicação de dispositivos: gritos, imitação de animais, barulhos para tentar encurralar e fotografar os objetos da vistoria. Mesmo com todas as técnicas utilizadas, não foi fácil fazer as fotos, os animais quase selvagens e não demonstraram muita simpatia e nem vontade de parar para mostrar os brincos e se transformar em provas tangíveis (CHATEAURAYNAUD, 2011; DODIER; BARBOT, 2017).

Nesta atividade os problemas causados pelo tamanho da área, pela mata fechada, pela temperatura e pelos próprios hábitos dos animais não contribuíram com a estratégia prevista pela equipe. Toda esta rede de dispositivos (FOUCAULT,

1996) interferiu no trabalho dos fiscais, que se apoiavam em outros dispositivos materiais para tentar cumprir com sua tarefa: GPS, uma máquina fotográfica, motosserra e machado. De acordo com Dodier (2005) a abordagem das práticas permite “empregar toda a gama de mediações que possam garantir, através das ações dos seres humanos, a existência de sistemas de ação em situações práticas”.

No caminho de volta foram localizadas mais algumas vacas que tinham invadido os limites do parque, mas como estavam próximas a uma propriedade particular, provavelmente tinham rompido alguma cerca, pois eram animais muito grandes. Depois de muito trabalho os animais foram encurralados e tocados de volta para a área de propriedade particular. Fiquei impressionado com a capacidade das vacas saltarem por cima das cercas, não tinha imaginado que isso fosse possível. Uma tarde inteira de vistoria, muito frio, muito tempo gasto, muita dedicação para fazer com que a fauna, os limites do parque e a legislação sejam respeitados.

A atuação dos funcionários nas ações de vistorias e fiscalização não estão voltadas somente para a relação de eficiência que os procedimentos envolvem, muitas vezes o que move estes funcionários é a noção de responsabilidade e de aplicação da lei. Este sentimento é retratado por Matarazzo (2017) em acompanhamento à atividades de outra UC.

O incômodo por conviver com ilegalidades no entorno, mesmo que elas não influenciem diretamente na performance da UC no território, é um sentimento que parece envolver alguns dos servidores. A convivência com as situações de ilegalidade é um problema que parece ser maior do que o nível de dano ecológico da atividade no território (MATARAZZO, 2017, p. 138).

O trabalho dos analistas e fiscais do meio ambiente exige a realização de atividades de polícia, de gestores dos recursos naturais, de relacionamento público, de compreensão da história do território, além de, em alguns momentos exigir muita coragem e desprendimento. Em evento realizado em 06 de junho de 2019, conversei demoradamente com dois fiscais que são encarregados das fiscalizações da área ambiental em Florianópolis.

Os fiscais falaram das principais dificuldades de sua função. Normalmente tem que notificar pessoas simples, humildes que não tem quase nada e acabam invadindo áreas de restinga, encostas e morros. Além de sofrer com as contrariedades da função, os fiscais são constantemente ameaçados e tem dificuldades de executar seu trabalho em alguns ambientes onde só podem

movimentar-se com auxílio policial. Mesmo assim a missão é difícil, pois ficam marcados. Um dos fiscais contou que tem quase 30 anos na fiscalização, mas dependendo da região da cidade o clima é pesado e apontou alguns episódios marcantes. Em um deles foram corridos do “morro”, “a FLORAM não é bem-vinda aqui, podem voltar”, as pessoas estavam armadas e fizeram com que fossem embora. O fiscal relatou que no final de semana seguinte a esse evento, estava com a família em seu carro na Avenida Beira Mar, quando outro carro encostou no seu e começou a fazer sinal de luz, demonstrando que estava lhe reconhecendo. O fiscal passou a trocar os seus caminhos e na semana seguinte vendeu o carro, pois ficou amedrontado pela pressão sofrida. Esta pressão que sofrem em algumas áreas da cidade transcorre de forma diferente nas áreas que concentram maior poder econômico e na fiscalização dos grandes empreendimentos. Os grandes empreendimentos normalmente têm apoio de algum político e os fiscais são recebidos com ironia ou descaso, pois os responsáveis vão buscar os canais de influência que tem acesso e muitas vezes estes casos se arrastam por muito tempo. Segundo os fiscais, nestes casos, só com as pressões do MP é que às coisas andam. O cumprimento estrito da lei muitas vezes é confrontado por outras questões que fazem parte do processo e afetam a governança das UCs.

Neste relato das experiências do mundo da vida destes fiscais, aparecem quadros de injustiça, medo e indignação em situações de prova. Os primeiros, vividos em ações que lhes geraram desconforto ao ter que cumprir atos contra pessoas de poucos recursos, o medo por representar a “cara” do Estado em práticas que desagradam grupos à margem da lei, e a indignação contra os poderes e as influências que sustentam os grandes empreendimentos. Nestas experiências “enredos e narrativas se desdobram, nos quais os papéis de culpados e de vítimas, de bons e de maus, são distribuídos entre diferentes personagens” (CEFAÏ, 2011, p. 10).

Este depoimento traz questões que Cefai (2011, p. 20) considera típicas de uma arena pública “um emaranhado de dispositivos teatrais, em que atores com competências distintas apresentam performances destinadas a públicos distintos, ainda que mais ou menos concorrentes” (CEFAÏ, 2011, p. 20). Neste teatro das práticas da fiscalização aparecem os bons, os maus e os mais fortes. Os bons são os que são notificados e multados, os maus são os que usam de outros dispositivos para não ser notificados e os fortes são aqueles que se tornam inacessíveis ao fiscal

e só são interpelados pelo MP, um dispositivo institucional que se fortalece nas situações de prova.

Estas questões apontam para as dificuldades do exercício da cidadania ambiental. A falta de estrutura, ou o desinteresse do Estado em ativar uma estrutura ambiental compatível com as necessidades, torna-se dependente do engajamento e da participação da sociedade no cuidado e no papel de lançadores de alertas (CHATEURAYNAUD; TORNBY, 2013) para municiar as ações de fiscalização e do MP. Assim, para exercer essa cidadania a sociedade deve ter acesso às informações e ter mais conhecimento dos seus deveres e direitos nas questões ambientais (VIANA, 2019).

6.1.2.2 A estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental do SNUC

Neste particular é que a Educação Ambiental assume grande relevância e poderá contribuir com a formação de um cidadão ambientalmente mais consciente e diminuir a necessidade de fiscais do meio ambiente. No capítulo 225 da Constituição a Educação Ambiental está prevista como obrigação do Poder Público “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1988, Art.225).

Para regulamentar este artigo, em 1999 foi sancionada a Lei 9.795 que institui a Política Nacional de Educação Ambiental - PNEA. A Lei definiu “as diretrizes gerais e tarefas para o poder público, as instituições educativas, os órgãos integrantes do Sisnama, os meios de comunicação de massa, as empresas, as entidades de classe, as instituições públicas e privadas e a sociedade de forma ampla” (VIANA, 2019, p. 144).

Como integrantes do Sisnama, o Estado de Santa Catarina e Município de Florianópolis instituíram suas políticas de Educação Ambiental. No município através da Lei 5.481 de 1999, e no Estado com a Lei 13.558 de 2005. O decreto 3.726 de 2010 regulamentou o programa Estadual de Educação Ambiental. As legislações delegam aos poderes Municipal e Estadual a definição de políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental e promovam a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente.

A PNEA abrange a educação escolar e a não escolar. As principais

vertentes previstas na lei são: a capacitação de recursos humanos, o desenvolvimento de estudos, a realização de pesquisas e experimentações, e a produção e divulgação de material educativo.

A educação ambiental deve ser institucionalizada na forma de um processo contínuo, que abarque todos os grupos etários e categorias profissionais. Além disso, ela deve ser direcionada ao público em geral não especializado, aos grupos sociais específicos com atuação profissional na área de qualidade do meio ambiente e aos técnicos e cientistas cujas pesquisas e práticas especializadas constituam ou passam constituir base de conhecimento tanto para a gestão ambiental quanto para a educação propriamente dita (VIANA, 2019, p. 144).

O SNUC prevê em seus objetivos X e XII que as UCs devem realizar ações voltadas para a promoção da educação e interpretação ambiental e desenvolvimento de pesquisas sobre a fauna, a flora e a ecologia. Em 2006 o MMA publicou a portaria numero 289 instituindo um grupo de trabalho para desenvolver uma estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental do SNUC. Em 2011, foi lançada a Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação – ENCEA.

A ENCEA é um dispositivo que orienta sobre os princípios, as diretrizes, os objetivos e as propostas de ações necessárias ao desenvolvimento de políticas públicas e programas de Educação Ambiental e Comunicação. A estratégia se baseia em cinco grandes diretrizes e estratégias a serem implementadas (Quadro 9):

Quadro 9 – Diretrizes do ENCEA.

- | |
|---|
| <p>Diretriz 1: Fortalecimento da ação governamental na formulação e execução de ações de comunicação e educação ambiental no âmbito do SNUC;</p> <p>Diretriz 2: Consolidação das formas de participação social nos processos de criação, implementação e gestão de Unidades de Conservação;</p> <p>Diretriz 3: Estímulo à inserção das Unidades de Conservação como temática no ensino formal;</p> <p>Diretriz 4: Inserção das Unidades de Conservação como temática nos processos educativos não-formais;</p> <p>Diretriz 5: Qualificação e ampliação da abordagem da mídia com relação às Unidades de Conservação e estímulo à práticas de comunicação participativa com foco educativo na gestão ambiental.</p> |
|---|

Fonte: MMA, 2011.

De acordo com as orientações da PNEA e da ENCEA, a questão da educação ambiental faz parte das práticas existentes no PNSJ e também no MONA da Lagoa do Peri. É possível listar diversas ações voltadas para o cumprimento dessa diretriz. Nas duas UCs, esses dispositivos foram sendo apropriados pelos

gestores (DODIER; BARBOT, 2017), e traduzidos em práticas de educação ambiental, de comunicação, de sensibilização das comunidades para a questão ambiental e também de legitimação das Unidades junto aos seus públicos.

Tivemos oportunidade de acompanhar algumas dessas atividades, como a do dia 21 de maio de 2019, quando uma equipe da FLORAM dedicou um turno de trabalho para sinalização dos ninhos de corujas buraqueiras em Jurerê Internacional. O pedido partiu de um vereador para atender alguns moradores “militantes das questões ambientais”. Para Cefai (2011. p. 13) a criação de redes depende dos atores que funcionam como “operadores de elos entre as pessoas e as organizações[...] e sustentam os engajamentos públicos dos indivíduos”. Esse investimento na sensibilização e formação de redes criam dispositivos de pertencimento à causa ambiental no território. De acordo com o chefe do departamento, esse tipo de atividade, “é um desgaste, toma tempo, sair com equipe para colocar esta sinalização, mas têm reflexos positivos, o trabalho da FLORAM aparece como uma coisa positiva, de conscientização, de chamamento para o cuidado com as coisas simples da natureza. Não é possível uma comunidade estar organizada e desenvolvida somente pensando no bem-estar dos humanos, sem se preocupar com o bem-estar dos demais seres vivos no seu entorno”.

A FLORAM realizou também diversas atividades dentro da semana de conscientização ambiental que foi marcada para no período de 24 de maio a 09 de junho de 2019. O principal projeto conduzido pelo departamento de unidades de conservação foi realizado na Lagoa Pequena no dia 06 de junho e, também, pode ser considerado como um dispositivo relacionado a criação de vínculos territoriais, e de ocupação do território pela comunidade. A proposta está inserida no contexto da ocupação desordenada e exploração imobiliária que há alguns anos está ocorrendo no bairro do Campeche, com reflexos altamente negativos para a área da Lagoa Pequena. Depois de muitas disputas judiciais, em 2018 a área passou a fazer parte do Parque Municipal das Dunas da Lagoa da Conceição, mas mesmo assim, a sua preservação é constantemente ameaçada e motivo de grande preocupação dos seus moradores engajados através da Associação dos Moradores do Campeche – AMOCAM.

O projeto de educação ambiental se colocou como uma das alternativas de resolução da situação problemática existente (CEFAI, 2017). Ele prevê a ocupação da área pela comunidade a partir do engajamento de três escolas municipais da

comunidade que plantaram mudas e adotaram estas áreas para transformá-las em pequenos bosques. Assim, a utilização do dispositivo de educação ambiental, na prática visa à ocupação do território a partir do público escolhido para liderar este processo: estudantes da educação infantil.

A ocupação do território teve início no dia 06. Próximo às 9 horas as escolas começaram a chegar à Lagoa Pequena. O Primeiro grupo era de crianças pequenas, em torno de 7 anos, ao qual se juntaram outros dois grupos com idades entre 9 a 12 anos, acompanhados de um grupo grande de professores, totalizando umas 100 crianças. Os educadores ambientais recebiam os grupos falando sobre a importância da preservação da natureza e depois elas eram encaminhadas para conhecer o seu espaço e realizar o plantio de mudas oriundas do viveiro da FLORAM. Cada escola tinha um espaço já destinado e os buracos para as mudas já preparados. As crianças se encarregaram de fazer o plantio, atividade que fizeram com entusiasmo. Depois do plantio foi colocada uma placa com o nome da Escola na área que cada grupo ficou encarregado de cuidar.

Na sequência as crianças foram acompanhadas por funcionários do departamento e educadores em uma trilha em torno da Lagoa Pequena. Durante a trilha, os educadores aproveitavam a flora e a fauna local para explicar sobre a biodiversidade existente. Depois retornavam para a região que contém um contêiner, que é o ponto de referência e abrigo do vigilante do local, que estava sendo pintado por duas profissionais do grafite. O trabalho tinha motivos da natureza e a técnica das profissionais chamou atenção das crianças.

Foi o evento com maior participação dos funcionários do DEPUC. Além de todos os analistas, estagiários, secretária e terceirizados, o departamento recebeu o apoio de três educadores ambientais da sede. Também estiveram presentes, o superintendente geral, o diretor geral e o diretor de gestão ambiental da FLORAM. Além destes, houve uma grande participação de líderes locais, da Associação dos Moradores do Campeche - AMOCAM, com seu presidente e mais alguns membros da diretoria que participaram ativamente de todo o processo, inclusive da limpeza da área que começou uma semana antes. O evento também teve a participação do Vereador Marquito - Marcos Jose de Abreu, Presidente da Frente Parlamentar em Prol das Unidades de Conservação do Município de Florianópolis.

Durante a atividade, conversamos com o diretor geral da FLORAM que falou das dificuldades de conseguir recursos para fazer o que é necessário na área

ambiental. Além disso, as pressões de todo o lado fazem da gestão ambiental “uma missão quase impossível”. “É preciso fazer as coisas, tomar posse das UCs com parcerias com a comunidade para minimizar as pressões” ressaltou o Diretor. O evento foi muito prestigiado, mobilizou atores de diferentes segmentos sociais e demonstrou o quanto este problema público já é um processo de experiência coletiva (CEFAI, 2017).

Eventos com escolas municipais e seus alunos, também ocorreram no PNSJ. Em 21, 22 e 23 de agosto de 2019 o Parque realizou uma etapa do Projeto Guardiões Mirim do Parque, realizado em parceria com o Instituto Çarakura e SESC. Este projeto foi separado em quatro fases, definidas de acordo com as estações do ano. Em cada fase as crianças trabalharam um tema, no verão o tema foi água, no outono foi a fauna, e o tema da programação de inverno é a terra, e o da primavera a Fauna. O encerramento do projeto foi realizado com a organização de um teatro, onde as crianças apresentaram as suas experiências sobre as práticas realizadas nas quatro etapas do aprendizado. O projeto envolveu cinco escolas dos municípios abrangidos pelo PNSJ e aproximadamente 280 participantes entre pais, alunos e professores. As atividades foram realizadas nas escolas e as atividades de campo são feitas na Sede do ICMBio em Santa Bárbara.

No dia 21 de agosto, saímos em direção à sede de Santa Bárbara às 13h e chegamos à sede do local, às 14h. Já estavam na sede preparando as atividades, 2 brigadistas e 3 funcionários do Instituto Çarakura de Florianópolis que iriam conduzir os trabalhos. O ônibus com as crianças chegou somente às 3h, atrasando as atividades. Estavam presentes 45 alunos, entre 10 e 12 anos e suas professoras. No início foi realizada uma dança indígena preparando as crianças para as atividades com a terra e o processo de compostagem. As crianças primeiro fizeram um lanche ouvindo histórias sobre a natureza e a mãe terra, depois foram preparar a compostagem com os materiais (lixo orgânico) que tinham trazido de casa e galhos secos, galhos verdes, palha seca, carvão, terra e o caldo de esterco de vaca que os funcionários do Instituto haviam preparado.

As crianças demonstraram bastante interesse na atividade, alguns com um pouco de receio de chegar perto do caldo preparado, mas a maioria querendo se envolver e ajudar no trabalho. A atividade foi conduzida de forma bastante lúdica, com explicações fáceis e indicações de como cuidar do lixo e transformar as nossas sobras em adubo para a terra e as plantas. Os professores também se mostraram

muito entusiasmados com a proposta, e já pediram para fazer com novos grupos.

No dia 22 de agosto as atividades foram realizadas com alunos do SESC, nos dois turnos, com crianças que ficam na instituição no contra turno escolar. O Instituto Çarakura comandou as tarefas com uma oficina sobre a terra e o solo. Apresentou os tipos de solo, pedras e cuidados que a terra necessita. Depois realizou atividades com massa de modelar onde as crianças eram estimuladas a fazer um animal que sabiam que existia no Parque. Fui chamado a participar e fazer também um animalzinho e me nomearam guardião adulto do Parque, eu disse que era um “guardião vovô”, as crianças gostaram da ideia e passaram a me chamar assim. Ao final da atividade, todos ganharam uma caneca de alumínio para tomar água e não usar mais copos e garrafas descartáveis.

No mesmo dia foi realizado um evento sobre educação ambiental na escola do distrito de vacas gordas. As atividades foram muito bem conduzidas e recebidas pelas crianças e professores. São projetos assim que podem contribuir para que os órgãos ambientais ganhem aliados na sua missão de preservação.

Outra atividade de educação ambiental organizada pelo PNSJ foi a Primeira Semana da Ciência realizada de 25 a 29 de setembro na cidade de Urubici. Foram organizadas diversas atividades como palestras em escolas, na câmara de vereadores e uma exposição sobre biodiversidade no SESC de Urubici, além de um dia destinado a visita de professores no parque. Foram convidados professores da UFSC, que são responsáveis pelos programas de pesquisa realizados por alunos nas dependências do parque.

As atividades começaram com uma palestra na Escola Estadual Dutra Bessa para os alunos de 6 a 8 séries. O tema abordado foi a importância da conservação da biodiversidade, ministrada por um professor do departamento de Biologia da UFSC. Estavam presentes 50 alunos e a palestra foi conduzida com a participação dos alunos com a utilização de exemplos do dia a dia das crianças e ilustrando as falas com personagens que são bem conhecidos. O assunto ficou interessante e os alunos demonstraram muito interesse, atentos, olhos brilhando. A primeira palestra teve início às 07h50min e a segunda às 10h durando aproximadamente 1 hora cada.

No mesmo dia às 19h, o tema da Biodiversidade foi para a Câmara de vereadores. Novamente professores da UFSC dos departamentos de Biologia e Botânica e pesquisadores apresentaram os trabalhos de pesquisa que estão sendo

realizados no parque. Algumas espécies de mosquitos e fungos foram descobertas no parque e “batizados” com o nome do Município e estão sendo reconhecidos e utilizados internacionalmente pelo nome da cidade. As pesquisas demonstram o quanto a UC apresenta espécies de diferentes tipos de fauna, flora e funga mostrando o quão o parque é rico em biodiversidade. A atividade foi uma espécie de prestação de contas dos trabalhos de pesquisa que estão sendo realizados e da importância do parque para os estudos da Biodiversidade. As apresentações duraram 2 horas, e foram muito bem conduzidas e apresentadas. O público foi muito pequeno. Como autoridade estava presente somente o secretário de turismo da cidade e dois assessores. Um ótimo evento não aproveitado pela comunidade.

A baixa participação da comunidade reforça as reflexões colocadas anteriormente sobre as questões de legitimação do PNSJ e as mediações existentes a partir das expectativas e do “trabalho normativo dos atores em torno dos dispositivos, ou seja, as avaliações positivas ou negativas que os indivíduos fazem do estado das coisas” (DODIER; BARBOT, 2017, p. 491). Os conflitos em torno dos limites do parque estão produzindo relações baseadas no espaço de cálculo, onde as ações são dispositivos intencionais. Enquanto o ICMBio busca se legitimar e conquistar novos parceiros, o poder público desconsidera ações que possam auxiliar neste processo de engajamento comunitário (CHATEAURAYNAUD, 2011; CEFAÏ, 2017; DODIER; BARBOT, 2017).

Outro evento de educação ambiental e de busca de parcerias e conscientização conduzido pelo PNSJ no ano de 2019, foi o seu programa de voluntariado, um dos mais antigos entre as UCs do País e realizado sempre nos meses de férias escolares tendo como alvo o público universitário (FERREIRA, et al., 2018). O PNSJ tem realizado este programa todos os anos nos meses de janeiro e julho. Acompanhamos o treinamento que ocorreu entre os dias 21 e 25 de janeiro de 2019 nas dependências do parque. O programa de voluntários⁵¹ nas UCs é um dispositivo instituído no âmbito da governança do ICMBio.

Entre os 70 currículos recebidos, foram selecionados 6 voluntários para fazer o treinamento. Somente um deles é da própria cidade, um da cidade de

⁵¹ O programa tem em seus objetivos específicos: promover maior articulação e integração entre as comunidades do entorno e a equipe gestora do PNSJ; contribuir com o ordenamento e monitoramento da visitação ao principal atrativo do Parque, a Pedra Furada – Morro da Igreja -; realizar ações de manejo e sinalização de trilhas prioritárias para a gestão do Parque, contribuir com ações de comunicação, divulgação e sistematização de dados (ICMBio, 2016).

Orleans também fazendo parte dos limites do Parque, dois do Paraná, um do RS e outro do Estado de São Paulo.

A primeira manhã foi reservada para serem discutidas questões gerais do PNSJ. No período da tarde foi realizada uma visita a alguns dos principais pontos turísticos do Parque como o Morro da Igreja, uma caminhada na trilha da cachoeira do Rio Urubici e passeio a pé nas encostas da serra do Corvo Branco. No retorno para a Sede, os voluntários receberam tarefas administrativas para serem realizadas à noite. São atividades relacionadas à organização de planilhas sobre a visitação no Parque.

O dia 22 foi reservado para conhecimento e marcação da trilha das nascentes dos Rios Pelotas e Três Barras. A saída para o campo foi às 08h20min horas, após a organização de material para a atividade: pás, enxadas, martelos, pregos e placas de sinalização. O primeiro trecho foi feito nos carros do ICMBio. Chegamos às 08h45min na torre próxima ao morro da Igreja, onde um dos brigadistas estava preparando moirões que seriam utilizados para a marcação da trilha. A partir daquele ponto é que o trabalho começou. A caminhada iniciou às 9 h, além dos 6 voluntários, estavam 2 analistas, 1 brigadista e eu, que resolvi acompanhar a experiência participando das mesmas tarefas que os voluntários. O objetivo era fazer a marcação da trilha, assim cada um dos 10 integrantes do grupo carregou dois moirões, 2 placas e mais algum material, como pás e enxadas.

O início foi em uma região de turfeiras⁵², um tipo de vegetação que mantém um teor elevado de umidade, assim já no início da caminhada enchemos nossas botinas de água. Depois passamos por uma área de mata em declive, com muitas pedras e barro, dificultando a descida, já que todos estavam com as mãos ocupadas com o material que carregavam. Este trecho proporcionou diversos escorregões e tombos, inclusive um meu, mas nada que fizesse o grupo parar. Após a saída da mata, depois de atravessarmos um rio pedregoso, foi colocada a primeira placa. E assim, fomos seguindo e marcando a trilha. Os moirões iam sendo utilizados, reduzindo a carga de cada um. O lanche foi realizado à beira de uma cachoeira e a chegada ao fim da trilha foi em torno das 14h. O visual da trilha é muito lindo,

⁵² As turfeiras de altitude têm como principal função ecológica a retenção e acumulação de água em períodos chuvosos para posterior liberação desta em períodos mais secos. As turfeiras de altitude têm como principal função ecológica a retenção e acumulação de água em períodos chuvosos para posterior liberação desta em períodos mais secos. Disponível em: <<http://www.fapesc.sc.gov.br/0903-ufsc-caracteriza-fosseis-da-vegetacao-de-turfeiras-e-campos-do-parque-estadual-da-serra-do-tab/>>.

montanhas, cachoeiras, rios de águas límpidas e muita vegetação nativa.

O retorno foi pelo mesmo caminho, terminando as marcações iniciadas na manhã. O trecho final foi bastante difícil e cansativo, pois agora correspondia a subida de um longo trecho, passando por dentro da mata e novamente pela área de turfeiras. Chegamos ao ponto onde estavam os carros às 17h. Fiquei muito cansado, achei que não conseguiria fazer atividade semelhante no dia seguinte. Chegamos à Sede às 18h, avisei os analistas que estavam liderando o treinamento que eu não sabia se teria condições de participar das atividades previstas para o dia 23 de janeiro. Passei na farmácia para comprar um relaxante muscular e uma pomada para as dores em todo o corpo.

Dia 23, às 08h15min estávamos todos saindo da Sede para um dia de monitoramento da trilha da Pedra Furada, o principal destino dos turistas no parque. Chegamos ao ponto de início às 08h45min, e fomos divididos em dois grupos. Um grupo anotava os pontos que necessitava intervenção e o outro grupo vinha com pás e enxadas fazendo as correções da trilha. Os analistas que lideravam a atividade nos deixaram no grupo com as atividades mais leves. A trilha é muito linda e termina dentro da pedra furada. Alguns trechos são bastante íngremes, se tornando uma escalaminhada, pois na parte final é preciso descer e subir se agarrando nas pedras e raízes. Chegamos à Pedra Furada às 13h e em seguida iniciamos o retorno com chegada às 17h. Todos estavam com muita sede, e paramos para tomar água que vertia no meio das pedras, muito gelada, uma sensação inesquecível. Chegamos à Sede às 18h.

No dia 24 o grupo foi conhecer o Canyon das laranjeiras e os Campos de Santa Barbara, uma região onde existe uma casa que é a Sede para os pesquisadores das Universidades que fazem pesquisas de campo no Parque. A viagem até o Município de Bom Jardim da Serra onde fica o Canyon é longa, chegamos à sede da fazenda de onde se pode contornar o Canyon às 11h. Esta é uma área do parque ainda não indenizada, então, como é uma propriedade particular passamos na sede da fazenda para pedir autorização para ir até o Canyon. A trilha é leve, uns 45 minutos de caminhada para ter acesso a uma visão maravilhosa do canyon e das paisagens no seu entorno. Às 14h30min retornamos e fomos recebidos com café que a funcionária da fazenda ofereceu ao grupo. Na sequência iniciamos o retorno pelo caminho de Santa Bárbara, uma estrada que corta o parque, mas é muito pouco usada, pois existem poucas fazendas na região.

Assim, a estrada é muito ruim e é preciso andar devagar, mesmo com os veículos com tração 4 x 4. Conhecemos as instalações dos pesquisadores e tivemos minutos para conversar com alguns destes que estavam na Sede. Chegada em Urubici às 18h.

Dia 25 de janeiro o grupo se dividiu. Uma parte ficou na sede terminando as atividades burocráticas e outro foi novamente para a trilha das nascentes do Rio Pelotas para finalizar a atividade iniciada no primeiro trabalho de campo.

Esta foi uma semana de educação ambiental na prática. Todos os voluntários terminaram o treinamento sensibilizados com as questões ambientais e pelos seus depoimentos se tornaram defensores da causa das Unidades de Conservação. A forma da condução do treinamento é muito interessante, pois os voluntários conhecem o parque através das experiências práticas. Foi a melhor maneira de saber o que é realmente a UC, suas riquezas e suas dificuldades. A experiência mostra algumas atividades realizadas pelos funcionários do ICMBio que não são possíveis de acompanhar na rotina diária do escritório. As práticas de gestão da UC passam também pelas trilhas, pelos canyons, pelas fazendas, pelos rios e turfeiras. As práticas de campo da semana foram especiais para o reconhecimento da beleza e do potencial hídrico do PNSJ, comprovando o quanto a questão da água é representativa para as duas unidades de conservação que serviram de campo para a nossa pesquisa.

6.1.3 A Política Nacional de Recursos Hídricos

A Política Nacional de Recursos Hídricos, a Lei das águas, é de extrema relevância tanto para o Parque Nacional de São Joaquim quanto para o Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri, pois as duas Unidades são detentoras de grandes mananciais hídricos. O PNSJ é considerado uma importante área de carga e descarga do aquífero Guarani, além de guardar em seu interior as nascentes dos rios que formam as bacias do Canoas, Tubarão e Pelotas. A Lagoa do Peri transformou-se em Monumento Natural pela beleza cênica e importância de seu manancial hídrico para a biodiversidade da região.

De acordo com Viana (2019, p. 93) “os recursos hídricos talvez sejam os componentes do meio ambiente que mais vêm sendo objeto de normatização no país desde os tempos de colônia”. A Lei 9.433 de 1997, ou a Lei das águas instituiu

a PNRH, que passou a considerar os limites das bacias hidrográficas como unidade de gestão e não mais os limites políticos dos estados e municípios.

Assim, os divisores das bacias hidrográficas, “evidenciam a hierarquização dos rios, isto é a organização natural por ordem de menor volume para os mais caudalosos, que vai das partes mais altas para as mais baixas”. Neste processo a gestão passou a ser descentralizada devendo contar com a participação dos entes destas bacias, ou seja, o poder público, os usuários e as comunidades. O PNSJ é uma das entidades que faz parte do Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Canoas e Pelotas, um dos dezesseis Comitês de Bacias funcionando no Estado de Santa Catarina.

A Lei 9.433 foi uma das primeiras a instituir um instrumento econômico, que foi a cobrança pelo uso de recursos hídricos, como a principal fonte de obtenção de recursos para o financiamento dos programas previstos nos planos de recursos hídricos de cada bacia hidrográfica (VIANA, 2015, p. 99). Esta obrigatoriedade de ressarcimento pela utilização de recursos hídricos em unidades de conservação está prevista também no art. 47 da Lei do SNUC (ICMBio, 2009).

De acordo com o entrevistado E9 (2019) a Lei para a cobrança pelo uso da água é de 1997, a criação da ANA é de 2000, e este instrumento ainda é muito pouco utilizado “a cobrança da água deveria hoje ser um dos principais instrumentos de política ambiental, mas está andando numa velocidade muito lenta” Esses processos dependem da criação de Comitês das Bacias Hidrográficas que deverá conduzir o processo junto à ANA.

As bacias dos rios que nascem no interior do PNSJ são responsáveis pelo abastecimento de água para diversos municípios catarinenses. Além da água potável esse potencial hídrico é utilizado para o suporte das atividades agropastoris e de geração de energia elétrica. As hidrelétricas de Barra Grande, Campos Novos, Itá, Garibaldi, Machadinho, São Roque e Pai Querê, foram todas construídas ao longo dos rios Pelotas e Canoas, além da Hidrelétrica de Itá que foi construída no Rio Uruguai, que tem como seu principal afluente o Rio Pelotas, que nasce no PNSJ.

A Lagoa do Peri fornece água para o abastecimento de aproximadamente 100 mil moradores da região leste e sul da Ilha de Santa Catarina. Os instrumentos econômicos previstos pela Política Nacional de Recursos Hídricos já preveem o ressarcimento econômico por esse serviço, mas enquanto a UC não estava enquadrada nas regras do SNUC, a Companhia Catarinense de Águas e

Saneamento - CASAN alegava que não poderia efetuar pagamentos a uma unidade que não estava amparada pela Lei. No final do ano de 2019 foi ativada a Câmara Técnica de Recursos Hídricos, que vai avaliar os procedimentos para que a UC seja remunerada pela água retirada do manancial da Lagoa.

Além dessa questão, existe uma discussão sobre a quantidade de água que a concessionária está retirando da Lagoa. Até a pouco tempo a água da Lagoa abastecia somente residências da região, mas com “a implantação de um sistema único de abastecimento no município, o uso do manancial poderá aumentar de acordo com a necessidade da cidade, e isso poderá trazer problemas sérios para todo o ecossistema” informou um dos conselheiros pertencentes ao GT. O tema é controverso, pois os moradores locais e os gestores do MONA entendem que o recurso deve ser somente para atender unidades da região, mas a posição do poder público enxerga o horizonte da necessidade geral.

Outra questão que está mobilizando o departamento e o Conselho Consultivo é a qualidade da água da Lagoa do Peri. Além da CASAN que é a concessionária responsável pela análise e tratamento da água fornecida para o consumo humano, o laboratório de biologia da UFSC também faz o monitoramento da qualidade da água da Lagoa. No segundo semestre de 2019 o laboratório divulgou um relatório atestando a existência, na água e nos sedimentos, de uma toxina liberada por bactérias existentes na Lagoa, e que o volume desta toxina está muito acima dos limites permitidos. A informação foi um lançador de alertas, feito por pesquisadores que tem poder (legitimação da universidade) e representação para a divulgação de suas preocupações (CHATEAURAYNAUD; TORNBY, 2013; DODIER, 2005).

Ainda não existem laudos conclusivos que confirmem a primeira informação e clarifiquem os riscos que esse dispositivo (toxina) representa. A CASAN já se manifestou garantindo que não existem riscos para seus clientes, pois o tratamento que faz após a retirada da água elimina qualquer problema. Este assunto fez parte da reunião do Conselho Consultivo em 28 de novembro de 2019, e é extremamente sensível para o DEPUC, pois traz muitas implicações para os responsáveis pelos encaminhamentos dessa questão. Nesta reunião os debates giraram em torno de diversas propostas de ação, como colocação de placas alertando os banhistas, divulgação para a comunidade e outras, mas todas esbarraram na análise dos riscos de alarme, de geração de problemas públicos sem ainda ter um documento

conclusivo dos riscos reais.

A espera para tomada de decisão também é angustiante para os gestores, pois estamos na alta temporada de veraneio, onde a Lagoa recebe uma quantidade muito grande de turistas diariamente. E se ocorrer algum problema com alguns destes frequentadores? E o selo de certificação internacional Bandeira Azul⁵³ que a Lagoa do Peri ostenta há cinco temporadas? O responsável pela tomada de decisão acaba tendo que se sujeitar a todos estes dispositivos. Em qual realidade os gestores vão se apoiar para justificar a ação (ou não ação)? Neste caso, como se conforma uma operação crítica, os gestores querem apoiar-se em provas que possam legitimar a sua decisão.

As operações críticas apoiam-se em provas, destinadas a identificar as potencialidades concretas em que é susceptível que tais poderes repousem. Uma prova apoia-se ela própria num dispositivo [...] gerado por entidades a que igualmente foram reconhecidos poderes com base em provas anteriores (DODIER, 2005, p. 262).

O PNSJ e o MONA da Lagoa do Peri, além de protegerem mananciais importantes de recursos hídricos, são responsáveis pela preservação de importantes áreas de florestas da Mata Atlântica.

6.1.4 A Política Florestal

O Brasil é considerado um país florestal, pois cerca de 60% de seu território é coberto por florestas naturais ou plantadas. De acordo com estimativas do Serviço Florestal Brasileiro, até o ano de 2016 havia no território brasileiro aproximadamente 312 milhões de hectares de florestas públicas federais, estaduais e municipais. Os dispositivos normativos sobre a gestão das florestas públicas estão na Lei 11.284 de 2006, que criou também o Serviço Florestal Brasileiro, responsável pela gestão das florestas públicas. Neste grupo, estão as florestas pertencentes à Mata Atlântica, Bioma onde estão localizadas as duas Unidades de Conservação que serviram de campo de estudo para essa tese.

⁵³ O Programa Bandeira Azul é um selo internacional de certificação para praias, marinhas e embarcações de turismo, criado pela Foundation for Environmental Education – FEE. www.fee.global. No Brasil o operador do programa é o Instituto Ambientes em Rede – IAR. www.iarbrasil.org.br

6.1.4.1 A Lei da Mata Atlântica

O Bioma Mata Atlântica apesar de ser considerado um dos mais importantes entre os hot spots do planeta é um dos mais afetados pelo processo de devastação e desmatamento. Considerando somente os fragmentos bem conservados acima de 100 hectares, o remanescente de vegetação nativa no Bioma está em torno de 7,3%. A Constituição Brasileira determina que a Mata Atlântica, a Serra do Mar, a Amazônia, o Pantanal e a Zona Costeira “são considerados patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (BRASIL, 1988, art.225, par. 4).

Mesmo com a resolução Constitucional, o Bioma Mata Atlântica é o único a ter sua proteção assegurada em Lei. Em 2006 foi sancionada a Lei 11.428, a Lei da Mata Atlântica regulamentada pelo Decreto 6.660 de 2008, com o objetivo de proteger o Bioma, e garantir condições que assegurem,

I – a manutenção e a recuperação da biodiversidade, vegetação, fauna, flora e regime hídrico[...] para as presentes e futuras gerações; II – o estímulo à pesquisa, à difusão de tecnologias de manejo sustentável da vegetação e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de recuperação e manutenção de ecossistemas; III – o fomento de atividades públicas e privadas compatíveis com a manutenção do equilíbrio ecológico; IV- o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico (BRASIL, 2006) .

De acordo com Ganem e Schneider (2019b, p. 16) em termos gerais, a Lei da Mata atlântica especifica as formas de vegetação incluídas no Bioma e determina os critérios para o corte, a supressão e a exploração dessa vegetação de acordo com o seu estágio de sucessão ecológica: primária ou secundária. A Vegetação primária abrange áreas de mata virgem, onde suas características originais foram pouco afetadas pela ação humana. “As florestas secundárias englobam as áreas onde houve corte raso ou supressão parcial da vegetação, que se encontra em processo de regeneração natural, a qual pode estar em estágio avançado, médio e inicial”.

Essa questão da definição dos estágios da vegetação primária e secundária da Mata Atlântica, já havia sido objeto da Resolução Conama número 004 de maio de 1994, com o objetivo de “orientar os procedimentos de licenciamento de

atividades florestais no Estado de Santa Catarina”.⁵⁴ Essa Resolução foi convalidada pela Resolução CONAMA 388 de fevereiro de 2007, que ratificou também o contido na Lei 11.428 e nas demais resoluções que orientam os procedimentos para os demais Estados que compõe o Bioma Mata Atlântica (BRASIL, CONAMA, 1994, 2007).

A criação do PNSJ em julho de 1961, teve como um de seus propósitos à proteção dos remanescentes de Matas de Araucárias, importante componente do Bioma. Para o MONA da Lagoa do Peri, essa legislação, também é muito relevante, pois muitos dos problemas que acabam se transformando em infrações ambientais estão ligados ao não cumprimento desse normativo. O MP é pródigo em relacionar os problemas em áreas de APPs e de supressão de vegetação a Lei da Mata Atlântica.

A Lei 11.428 em seu artigo 38 instituiu o Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica. Este fundo pode ser aplicado em municípios que possuam plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica. Em evento organizado pela Frente Parlamentar Ambientalista e pela Comissão de Meio Ambiente da Câmara Municipal de Vereadores, a FLORAM apresentou em 28 de novembro de 2019 o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica para o Município de Florianópolis .

O Plano definiu objetivos, estratégias e ações prioritárias para as áreas de Mata Atlântica no município. Entre os objetivos, destacamos: manter a qualidade e disponibilidade dos recursos hídricos do município; manter a conectividade ecológica entre os remanescentes de Mata Atlântica, fortalecer criar e ampliar UCs, preferencialmente em ambientes naturais não protegidos em sua integralidade e áreas sob forte expansão urbana. Entre as ações previstas está a de ampliar e capacitar o corpo técnico e fiscal da FLORAM, IPUF e SMDU, inclusive com parcerias de órgãos entidades afins.

Estes objetivos selecionados apontam na direção da ampliação das áreas protegidas no município e da estrutura de pessoal para gerir estas áreas. As propostas para proteger os remanescentes da Mata Atlântica são ousadas. Os estudos apresentados seguem uma linha de planejamento territorial de longo prazo

⁵⁴ Resolução Conama 004, de 04 de maio de 1994, define detalhadamente a questão dos estágios de sucessão ecológica da vegetação da Mata Atlântica no Estado de SC. Disponível em: <www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0004-040594.PDF>. Acesso: 18 mar. 2020.

com planos de proteção e criação de corredores ecológicos, proteção de nascentes e cursos d'água, de áreas de dunas, mangues e restingas, além da proteção das encostas e dos topos de morro.

Florianópolis já é uma das capitais brasileiras com maior índice de ocupação do território por áreas protegidas e manter esse destaque parece ser a proposta do poder executivo atual. Em evento realizado em 03 de dezembro de 2019, tendo como motivo o hasteamento da Bandeira Azul na Lagoa do Peri, o prefeito municipal declarou “Florianópolis é uma cidade que tem a vocação para proteger o meio ambiente, e vamos nos tornar a capital brasileira com maior percentual de seu território protegido”. Na exaltação das propostas para a área ambiental, o Prefeito prometeu criação da UC do Maciço Norte até o próximo aniversário da cidade, o que deveria então ocorrer até o dia 23 de março de 2020. A proteção dessa área é considerado pelo chefe do DEPUC como “um sonho, pois vai unir o sul e o norte através de corredores ecológicos e proteger toda a “morraria” que está nessas áreas”. Esse projeto consta também no Plano Municipal da Mata Atlântica. O Prefeito ainda defendeu que “a natureza não é um problema para a cidade e sim uma solução. A natureza é um patrimônio que pode trazer desenvolvimento para a cidade”.

O Plano Municipal da Mata Atlântica além da proteção e preservação através da criação de unidades de conservação, também tem diversas ações voltadas para a proteção de áreas privadas, principalmente áreas de APPs e de reserva legal, que estão normatizadas também no Novo Código Florestal.

6.1.4.2 - O Novo Código Florestal

A Lei 12.651, alterada pela Lei 12.727, ambas de 2012, conhecida como a Lei do Novo Código Florestal brasileiro é de grande importância para a preservação, recuperação e a restauração de áreas degradadas. Mesmo com as controvérsias sobre as alterações na legislação efetuadas pelo Novo Código abordadas no capítulo 5, a nova Legislação mantém as APPs e as áreas de reserva legal. As APPs são áreas consideradas ecologicamente frágeis e devem ser preservadas e não admitem a exploração econômica direta. A reserva legal é constituída por uma percentagem das propriedades rurais que, dependendo do Bioma onde estão localizadas, devem ser mantida com a cobertura vegetal nativa. Nas áreas de

reserva legal é permitido atividades econômicas sustentáveis (GANEM; SCHNEIDER, 2019b).

A Lei 12.727 é utilizada nas unidades de conservação para definir ações administrativas em áreas de APPs e de reserva legal. Nos autos de infrações lavradas pela FLORAM, encontramos citações à Lei do novo código florestal em autos de infração ambiental decorrentes de corte de vegetação de restinga em área de APP, em construções irregulares em área de APP e em canalização de curso d'água em área de APP. No PNSJ, em dezembro de 2018, acompanhamos atividade de campo da equipe em propriedade não indenizada com o objetivo de analisar os impactos das obras necessárias para a ligação de energia elétrica. Durante a vistoria os fiscais verificaram que uma das edificações da propriedade não respeitava os limites previstos para o afastamento de curso d'água. De imediato os proprietários foram comunicados para providenciar a mudança da estrutura para outra área mais afastada da água.

A Lei 12.727 Instituiu O Cadastro Ambiental Rural, que tornou-se condição obrigatória para adesão aos Programas de Recuperação Ambiental – PRA, que são instrumentos fundamentais para os projetos de recuperação de áreas degradadas e tem ações em andamento nas duas unidades de conservação. Assim, a Lei do Novo Código Florestal é usada para o direcionamento de procedimentos em unidades de conservação, e principalmente para preservação e recuperação em áreas de propriedade privadas.

Além desse conjunto de dispositivos que vimos sendo transformados em práticas de gestão, outros normativos são utilizados de acordo com a necessidade de enquadramento dos eventos. Assim, o marco regulatório necessário para a gestão das unidades de conservação não se limita aos normativos aqui comentados. Além disso, apesar do aparato normativo existente, nem sempre estas normas se transformam em instrumentos das práticas.

6.1.5 Assimetrias de Governança

Nossa experiência apontou que os dispositivos de governança não cobrem todas as atividades realizadas nas UCs. Desse modo, as práticas de gestão das UCs analisadas são também afetadas pela ausência de governança, ou pela forma que os dispositivos exercem a sua capacidade de coerção (DODIER; BARBOT, 2017).

No PNSJ, uma unidade sob gestão do ICMBio existe um marco de governança mais consistente, com instruções normativas internas que buscam dar padronização aos procedimentos e decisões. Isso faz parte da organização de uma instituição que atua em todo o território nacional e abriga em seus quadros mais de 1.700⁵⁵ funcionários. Mesmo assim, essa governança tem problemas para a administração de ações cotidianas. Tivemos um exemplo dessas dificuldades ao final da tarde do dia 21 de agosto de 2019, quando após o retorno de uma atividade de campo, encontramos um analista ambiental bastante decepcionado com a função que exercia e os instrumentos de gestão que tinha a sua disposição.

A frustração se materializava na falta de confiança que existe hoje com os funcionários públicos. O sistema é feito para que funcionários com poder para fiscalizar, multar e até encaminhar processos de prisão, não tenham alçada para mandar arrumar uma motosserra. O ICMBio organizou um sistema de compras que deu mais agilidade para o processo, os funcionários estão perdendo menos tempo com essa burocracia, mas só é possível comprar através daquele dispositivo. Os preços muitas vezes são superiores ao mercado local, mas não existe liberdade para o exercício de poder pelo gestor para agir conforme as necessidades de seu objeto de gestão. “Os funcionários não são detentores da confiança do órgão gestor. Não existe poder econômico para fazer nada, nem arrumar uma motosserra”, desabafou o funcionário.

Essa questão traz à reflexão a questão das responsabilidades sem a contrapartida do poder para decidir sobre as necessidades da gestão. Os funcionários têm sua capacidade de agir tolhida pela falta de alçada de gastos. A chefia da UC não consegue comprar localmente uma cesta de frutas para servir de lanche para as escolas que vão participar de um treinamento no campo. Tudo tem que ser aprovado no sistema, assim a compra de um quilo de bananas no mercadinho próximo à UC está fora da alçada do gestor. Os gestores recebem uma carga de responsabilidade acima de sua capacidade de gerir e não tem poder e alçada para trocar uma lâmpada que não seja adquirida nos moldes do sistema criada para ser usado em todo o território nacional.

Na administração das UCs municipais, os problemas de governança são

⁵⁵ De acordo com informações do painel gestão de pessoas do ICMBio. Disponível em: <http://qv.icmbio.gov.br/QuvAJAXZfc/pendoc2.htm?document=painel_corporativo>. Acesso: 7 fev. 2019.

maiores, e os instrumentos quando existentes mais precários. Nesta linha apontamos alguns exemplos que demonstram como estes problemas influenciam nas práticas de gestão, principalmente nas atividades relacionadas à gestão do cotidiano do MONA da Lagoa do Peri. O DEPUC tem poucos instrumentos de governança a sua disposição.

O departamento é carente também de normativos internos, que oriente e padronize procedimentos nas questões mais corriqueiras como a autorização de reformas ou outras intervenções em propriedades particulares dentro do MONA, não existe uma orientação institucional para contribuir na tomada de decisão. A gestão das UCs municipais além de não ter a estrutura de pessoal adequada para administrar as nove Unidades existentes no município, também é frágil em seus instrumentos institucionais de governança. Essa carência de pessoas e de um aparato institucional de governança abre margem para o poder discricionário dos gestores, o que tem sido motivo de muitos conflitos internos na administração do cotidiano.

Além disso, a gestão municipal é carente de equipamentos, computadores e sistemas adequados. Em 20 de maio de 2019, uma funcionária terceirizada interrompeu uma reunião de organização semanal do departamento para comunicar que estava recebendo ligações avisando que os e-mails para a caixa oficial do departamento estavam retornando. O funcionário que cuida dessa atividade avisou que era um problema de saturação da capacidade de armazenamento. Acertaram na reunião que deveriam apagar arquivos anteriores ao ano de 2017 para abrir espaço no servidor. A UC também tem poucos documentos de organização administrativa, a chefia tem um viés mais prático de “botar a mão na massa”, e tem dificuldade para fazer a gestão administrativa das Unidades.

Outro exemplo dos problemas de governança na FLORAM é a atual departamentalização existente. O departamento de Unidades de Conservação faz parte da Diretoria de Fiscalização Ambiental, que tem também sob seu comando o departamento de Fiscalização Ambiental, mas abaixo de outra gerência. Por acordos entre as gerências, dois fiscais são os responsáveis pela fiscalização ambiental, mas o DEPUC não é o gestor destes fiscais. Este problema se revelou em duas atividades, que estavam agendadas para eu acompanhar e acabaram sendo canceladas. Como dependiam da presença dos fiscais para verificar construções irregulares na área do MONA e estes tiveram outras demandas e não puderam

participar, e como os técnicos não tem o poder de fazer as atividades de fiscalização, os trabalhos foram suspensos. O departamento responsável pela gestão das UCs não tem o poder de autuações e não tem a gestão dos fiscais que podem fazer esta atividade. A estrutura está dificultando a prática.

Para finalizar essa seção, trazemos a reflexão feita por Maes (2018), em dissertação de mestrado no departamento de Ecologia da UFSC. Para o autor, as UCs federais têm instrumentos de governança e estruturas mais adequadas do que as UCs estaduais. As UCs municipais não estiveram na análise comparativa realizada, mas o autor supõe que “há uma redução na efetividade de gestão conforme se reduz a esfera administrativa”.

6.1.6 Resumo da seção

A vivência das práticas apontou os principais dispositivos que foram traduzidos em ações nas UCs. Nessa fase de nossa descrição, partimos dos dispositivos normativos e sua análise a partir do aspecto funcional, da forma de organização, das coerções e dos suportes que estes dispositivos oferecem para a ação dos indivíduos.

Do marco normativo, a Lei do SNUC é a que exerce maior influência nos atos de gestão das UC, pois é a partir do SNUC que são estabelecidos os critérios para a gestão dessas Unidades e suas orientações servem de base para as relações entre humanos e não humanos nos territórios.

Assim, das determinações do SNUC é que se originaram o Plano de Manejo e outros instrumentos de governança e gestão que, no período analisado ocuparam uma grande parte da agenda dos gestores. Foi também por conta da necessidade de adequação às diretrizes do SNUC que foi deflagrado todo o processo de recategorização do MONA da Lagoa do Peri.

A Lei do SNUC concedeu poderes para os gestores controlarem as atividades em propriedade privadas dentro dos limites das UCs, transformando-se assim em um dispositivo de poder e de coerção, que gera conflitos, e implica em comunicados, parcerias e ações de vistorias e fiscalização. No PNSJ os conflitos se originam principalmente no problema de regularização fundiária e da definição dos limites do parque. Os conflitos repercutem no parque e áreas do entorno, produzindo arenas públicas, processos políticos e associações, dispositivos que reúnem

interesses diversos na busca de sensibilizar seus públicos e mobilizar apoios. No PNSJ e no MONA estes processos produziram novos dispositivos legais, o projeto de Lei numero 208 que rediscute os limites do Parque e a Lei 10.530 de 2 de maio de 2019, que autorizou a recategorização da UC localizada na Lagoa do Peri.

Assim como o SNUC, os outros normativos elencados nesse capítulo também dão suporte para a gestão das UCs. O marco legal além de ser a linha mestra para as ações realizadas nas Unidades de Conservação é importante também como instrumento que contribuiu para a justificação dos atos dos gestores.

A tradução do marco normativo em ações práticas nas UCs demonstrou que além da abordagem funcional que acompanham as análises sobre os dispositivos, é possível apontar situações de gestão que sinalizam para uma abordagem processual desses dispositivos (DODIER; BARBOT, 2017). Esses processos ocorrem com a transformação dos dispositivos a partir do trabalho normativo e da atribuição de finalidades a partir das diferentes expectativas que os atores depositam nos dispositivos. Esse trabalho normativo pode ser visto no processo de recategorização do MONA da Lagoa do Peri, nas reuniões dos Conselhos, da Câmara de uso público, nas ações de vistorias e fiscalização e de algumas ações voltadas para a educação ambiental.

Identificamos essas expectativas normativas em reuniões do Conselho do PNSJ. O Conselho tem como princípio fundador a participação da comunidade na gestão da UC, assim, a priori, o Conselho é um instrumento de gestão, dispositivo funcional que atende a Lei do SNUC, mas esse mesmo dispositivo em alguns momentos é transformado para atender as expectativas, interesses e esquemas de julgamentos dos grupos que ali se fazem representar. Os atores passam então a utilizar o espaço do Conselho para trazer suas perspectivas e expectativas normativas para o dispositivo. A partir do conjunto de expectativas e avaliações produzidas nessa arena, são atribuídas novas finalidades e intenções ao dispositivo, transformação que em alguns momentos faz do dispositivo um instrumento que se volta contra os interesses da gestão. Assim, como são espaços de organização da gestão, são também espaços de mediação entre as instituições e as expectativas e interesses dos seus participantes.

Situação semelhante pode ser vista no processo de recategorização da Lagoa do Peri. A Lei que transformou o Parque Municipal em Monumento Natural teve como princípio a adequação da Unidade às diretrizes do SNUC. Essa era a

expectativa normativa da FLORAM. Para os moradores o novo dispositivo legal tinha como expectativa normativa a regularização da situação de suas propriedades. Em suas avaliações a recategorização da Unidade trazia uma expectativa de justiça e de redução das tensões entre o órgão ambiental e a comunidade. Ambos se envolveram e se engajaram na luta pela recategorização, e buscaram formas de influenciar na construção do dispositivo. Os dois lados tinham expectativas normativas semelhantes na questão da mudança de categoria, mas abordagens diferentes para a realização de um novo contrato social de ocupação do território. Nas primeiras reuniões pós-recategorização já foi possível visualizar as diferenças de expectativas e de posicionamento dos atores na relação com o dispositivo. Para os gestores da FLORAM, o novo dispositivo pode lhes proporcionar as condições para fazer a gestão de acordo com as normas legais e enquadrar todas as situações do território à legislação, de outro lado, as expectativas dos moradores incluem perspectivas e um posicionamento frente ao dispositivo que pressupõe a atribuição de novas finalidades (DODIER; BARBOT, 2017).

Essa transformação e atribuição de novas finalidades aos dispositivos, também podem ser consideradas a partir de algumas atividades de educação ambiental que foram apropriadas como instrumentos de busca de legitimação no PNSJ e como instrumento de ocupação e transformação do território no MONA da Lagoa do Peri.

No MONA a semana de conscientização ambiental realizada em maio de 2019, serviu também para a criação de parcerias com escolas municipais para ocupação de uma área no entorno da Lagoa Pequena dentro do Parque Municipal das Dunas da Lagoa da Conceição. O evento voltado para a educação ambiental trouxe novas atribuições para o dispositivo incluindo novos atores (escolas e alunos), na proteção da área com atividades que tinham entre seus objetivos a ocupação do território. Para essa ocupação foram utilizados também dispositivos não humanos, como as mudas que deram forma aos pequenos bosques, placas com os nomes das Escolas que passaram a identificar a responsabilidade de cada espaço e outras placas de sinalização que reforçavam a preservação ambiental e a adoção da área pela comunidade.

No PNSJ as atividades de educação ambiental carregam a busca de legitimação do Parque na comunidade. Essa abordagem atributiva de finalidades ao dispositivo (DODIER; BARBOT, 2017) pode ser vista em diversas atividades, mas

teve seu ápice durante a Semana da Ciência realizada em setembro de 2019. Os eventos organizados tinham também a proposta de demonstrar a riqueza da Biodiversidade e os resultados das diversas pesquisas realizadas no Parque e as contribuições que esses elementos têm trazido para a comunidade.

Nas ações de vistorias e fiscalizações é possível avaliar também os dispositivos a partir do poder de coerções que eles exercem e dos suportes que eles podem oferecer para a ação (DODIER; BARBOT, 2017). Um exemplo desse poder de transformação dos dispositivos pode ser atribuído ao acordo realizado entre o PNSJ e o órgão responsável pela realização das ligações de energia elétrica na região. Através desse acordo, os gestores do PNSJ ampliaram a sua capacidade de fiscalização, pois criaram um dispositivo de intervenção e controle sobre qualquer alteração da estrutura elétrica nas áreas do parque.

Nesses procedimentos aparece também a importância dos elementos materiais e linguísticos no agenciamento das ações e das interações dos indivíduos em torno dos dispositivos (DODIER; BARBOT, 2017). É possível encontrá-los nas ações de vistorias e fiscalizações quando os atores buscam atribuir finalidades aos dispositivos materiais como armas e artefatos de caça apreendidos. Para os funcionários do ICMBio, esses elementos são traduzidos em dispositivos de provas das infrações cometidas, de outro lado, os acusados buscam desqualificar e suspender essas provas, transformando o material em objetos aleatórios que não pertencem a sua propriedade e, portanto não podem ser considerados como provas. Nessas situações se evidenciam também os dispositivos linguísticos, quando os elementos discursivos passam a fazer parte dos jogos de poder e das relações de força (FOUCAULT, 1979). Em alguns momentos as colocações das palavras são mais cuidadosas, mais protocolares, em outros se tornam mais fortes, buscando reforçar as questões do poder (DODIER, 2005).

As práticas demonstram também que os dispositivos normativos sofrem o agenciamento de outros elementos heterogêneos humanos e não humanos. Nas ações de vistorias esses elementos aparecem através da presença dos dispositivos não humanos como espécies invasoras, animais e dispositivos materiais como motosserras, machados, facões, GPS, máquinas fotográficas e veículos, que em algumas situações assumem a importância de protagonistas da situação.

Em diversos momentos os atores buscam associações com os dispositivos não humanos, e assim, trilhas e cachoeiras são defendidas como se tivessem os

próprios interesses em jogo. Através do agenciamento dos elementos não humanos e das normas do dispositivo funcional legal, os atores buscam a transformação dos dispositivos visando o atendimento de suas expectativas. A partir dessa apropriação, trazem para o processo, objetivos que não faziam parte dos ideais inicialmente afixados para os dispositivos (DODIER, BARBOT, 2017).

O acompanhamento das práticas de gestão no PNSJ e no MONA da Lagoa do Peri demonstrou que a gestão das unidades de conservação é um processo complexo. A falta de instrumentos adequados para essa gestão potencializa os conflitos internos e externos e expõe os gestores aos riscos legais. O funcionamento cotidiano das UCs está atrelado ao regramento legal. As ações dos gestores precisam de justificação, assim, a interpretação e tradução da Lei é uma necessidade prática.

A partir dessas necessidades das práticas de gestão, as principais normas que identificamos, se converteram em Conselho Consultivo, em Plano de Manejo, em Câmara Técnica, em parcerias com entidades voltadas para a pesquisa científica, em instrumentos de educação ambiental, de ocupação de território, de fiscalização e de mobilização em torno de problemas públicos.

As normas traduzidas em práticas nas UCs se transformam ainda em muitas horas de atividades de marcação de trilhas, proteção às dunas e lagoas, ao controle de espécies exóticas, de supressão de vegetação e proteção às araucárias, restingas, mangues e matas.

No PNSJ e no MONA da Lagoa do Peri, essas atividades se agrupam em alguns temas. Assim, das experiências que acompanhamos, entendemos que a tradução da legislação em práticas de gestão pode ser realizada a partir de cinco grandes temas: I) instrumentos de governança, II) educação ambiental, III) arranjos e parcerias institucionais, IV) uso público e visitação, V) Vistorias e fiscalizações.

Com essa análise, a legislação ambiental constante no quadro 10, é apropriada nas duas unidades de conservação através da construção de instrumentos de governança, de ações de educação ambiental, da realização de arranjos e parcerias institucionais, de organização de atividades de uso público e da realização de vistorias e fiscalizações. Com essa reflexão respondemos o nosso objetivo específico de número dois.

Nessa seção através do relato de nossas experiências recuperadas através das anotações de nosso caderno de campo, buscamos demonstrar como os

dispositivos de governança ambiental se transformam em ações e práticas de gestão nas UCs. Para concluir criamos um quadro resumo onde relacionamos a legislação com as ações e os instrumentos das práticas de campo.

Quadro 10 – Dispositivos e Práticas de Gestão nas UCs.

Dispositivos de Governança	Tradução Prática na UC	Instrumentos da Prática
Constituição Federal – Cap. 225/1988	Atividades de preservação da Fauna e Flora	Eventos de educação ambiental, vistorias e fiscalizações.
Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/1981	Atividades de Preservação da Flora e da Fauna, avaliação de impacto e licenciamento ambiental.	Vistorias , laudos e fiscalizações.
Lei do SNUC – Lei 9.985/2000 e Decreto 4.340/2002	Construção de Plano de Manejo, Constituição do Conselho Consultivo, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho. Gerenciamento e organização da visitação pública. Gestão de processos de regularização fundiária. Gestão de Proteção e Preservação Ambiental Controle de intervenções em propriedades privadas dentro do Parque.	Reuniões com diversos órgãos, elaboração de instrumentos de controle de visitação, organização, manutenção e sinalização de trilhas, treinamento de brigadistas, controle de queimadas e de invasão de animais e espécies exóticas.
Lei da Ação Civil Pública – Lei 7.347/1985 Lei Orgânica do MP - Lei 8.625/1993	Atendimento de pedido de informações do MP e cumprimento de TACs.	Vistorias, fiscalizações, sinalizações e realizações de obras em determinadas situações.
Lei dos Crimes Ambientais – Lei 9.605/1998 e Decreto 6.514/2008	Parceria com MP. Instaurar e acompanhar processos administrativos .	Realização de Vistorias e fiscalizações, decidir pelas sanções, fazer apreensões, lavrar autos de infração, fazer relatórios e inserir documentação no sistema do ICMBio.
Política Nacional de Educação Ambiental – Lei 9.795/ 1999	Realização de parcerias com instituições de ensino e pesquisa, escolas e ONGs, organização de programas e projetos de Educação Ambiental , de cursos para condutores de visitantes e do programa de voluntariado.	Palestras, organização de atividades de campo de exposições, e oficinas de compostagens. Plantio de mudas, realização de trilhas e sinalização de ambientes .
Política Nacional dos Recursos Hídricos – Lei	Realização de parcerias com Universidades e CASAN Ativação Câmara Técnica de	Monitoramento da qualidade da água das Lagoas.

9.433/1997	Recursos Hídricos para debater sobre a cobrança da água retirada da Lagoa do Peri.	Reuniões.
Lei da Mata Atlântica – Lei 11.428/2006	Participação na construção Plano Municipal da Mata Atlântica .	Vistorias e Fiscalização, Monitoramento de supressão de vegetação e colocação de sinalização . Reuniões
Lei do Novo Código Florestal Brasileiro – Lei 12.651 e Lei 12.727/2012	Parcerias com MP, ONGs e comunidades .	Vistorias e Fiscalizações, colocação de sinalização. Monitoramento de construções irregulares em áreas de APP.
Arenas Públicas , Processos Políticos e Associações .	Criação Lei de recategorização UC.	Reuniões, audiências públicas, encontros com lideranças.
Decreto 50.922/1961 - Criação do Parque Nacional de São Joaquim. Lei 13.273/2016 - Alteração limites do Parque.		
Lei Municipal 1.828/1981 – Criação do Parque Municipal da Lagoa do Peri. Lei Municipal 10.530/2019 - Recategorização para Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri.		

Fonte: elaborado pelo próprio autor da tese.

6.2 A GOVERNANÇA QUE EMERGE DAS PRÁTICAS

Neste capítulo buscamos identificar como as práticas de gestão, estão influenciando o processo de governança das Unidades de Conservação.

Considerando que a maior parte do nosso marco regulatório está voltado para as questões de comando e controle, essas perspectivas se refletem nas práticas de gestão das Unidades de Conservação. Com este viés os funcionários das UCs dedicam a maior parte de seu tempo para atividades burocráticas, de vistorias e fiscalização e de construção ou aplicação de instrumentos voltados para a organização do processo de gestão. Nosso trabalho não foi voltado para acompanhar as atividades burocráticas, nos voltamos mais para as práticas de campo e as relações com os demais atores. Na verdade, acompanhamos os atores em suas práticas, e a partir do que experienciamos é que selecionamos as ações. Entre essas atividades práticas, as vistorias e fiscalizações são as que trazem maior constrangimento para as equipes. Para a resolução de um processo, uma denúncia, como as relatadas no capítulo anterior, é necessário a mobilização de uma equipe que pode gastar um dia de trabalho na localização de um infrator ambiental.

A gestão das Unidades de Conservação no município de Florianópolis tem

algumas particularidades. A primeira é que não existe uma equipe responsável por cada unidade, esta atribuição é realizada pelo DEPUC que faz a gestão de forma conjunta. O chefe do departamento é o responsável por todas as UCs municipais. Essa arquitetura organizacional transformou o DEPUC em destino para as mais diversas demandas relacionadas ao meio ambiente. Assim um pedido do MP de sinalização de uma determinada área, mesma esta não estando no interior de uma UC, é enviado para o departamento. As demandas, denúncias, e pedidos de intervenção em áreas das Unidades são todas encaminhadas ao departamento. De acordo com manifestação do chefe do departamento, o “DEPUC é um instrumento de toda a cidade”.

Outra diferença entre o MONA da Lagoa do Peri e o Parque de São Joaquim é o território, enquanto o PNSJ tem uma área de quase 50 mil hectares para gerenciar o MONA tem espaço bem menor, de aproximadamente quatro mil hectares. Por outro lado, existe uma diferença na complexidade de gestão das unidades, enquanto o PNSJ está em uma região de campos, com baixa densidade populacional o MONA está no miolo da capital do Estado, em uma região densamente povoada, e alvo de muitos interesses especulativos. Além disso, convive com um fluxo de turistas muito grande, principalmente na temporada de verão, o que lhe traz outras demandas de organização de estruturas para o recebimento deste fluxo de turistas nas UCs.

O PNSJ tem a sua alta temporada de visitação no inverno, sendo o pico durante a segunda quinzena de julho, período que coincide com as férias escolares nos estados do sul do Brasil. Neste interim o PNSJ também tem aumento de demandas e das questões relativas ao uso público.

Depois de apontadas estas questões iniciais, esclarecemos que em nossa proposta para o trabalho de campo, não estabelecemos um objetivo a não ser observar, acompanhar e tentar compreender como os atores realizam suas ações, como conduzem seu cotidiano, ou seja, “começamos pelas coisas empíricas” tentando “ouvir o que os atores estavam dizendo” (CEFAI, 2018)⁵⁶. Enquanto estávamos ouvindo os atores, anotamos tudo o que conseguimos perceber, e transformamos em notas, em relatos da nossa tradução dos fatos. Para a construção de nosso texto voltamos às nossas notas muitas vezes, em cada uma delas

⁵⁶ Informação repassada pelo autor em encontro presencial na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) em 27 de junho de 2018.

procurando objetos e fatos diferentes, procuramos por dispositivos, por conflitos e controvérsias, por relações de poder, de legitimidade, de tomada de decisão, e nestas idas e vindas ao caderno de campo, encontramos conforme relatado na seção anterior alguns conjuntos de ações que se repetiam, que se transformaram em práticas relevantes para o processo de gestão das UCs.

A partir da análise desses cinco grupos de práticas, entendemos que ali estavam os nossos operadores analíticos da ação. Estes elementos são transversais às duas Unidades de Conservação, e carregam dispositivos que contribuem na construção da governança das UCs. Assim, partimos para as primeiras reflexões considerando como nossos operadores: I) instrumentos de governança; II) educação ambiental; III) arranjos e parcerias institucionais; IV) uso público e visitação; V) Vistorias e fiscalizações.

Com esses operadores começamos a compreender a relação entre as práticas de gestão e a construção da governança local das UCs. Em novas buscas em nossas anotações de campo, verificamos que as ações do uso público e visitação estavam relacionadas principalmente às reuniões da Câmara Técnica de Uso Público, que estava mapeando os atrativos do PNSJ. Com essa reflexão entendemos que esse processo era mais complexo, o projeto da Câmara Técnica, era o mapeamento de todos os recursos do território para paulatinamente serem transformados em novas atrações de uso público, ou seja, o grupo estava “garimpendo” novos ativos territoriais (PECQUEUR, 2003). A partir dessa análise, associamos a essa prática o processo de inovação social realizado pela comunidade da Lagoa do Peri na recategorização da UC com a construção de um novo território, uma nova vinculação das propriedades ao poder público, e chegamos a conclusão que de acordo com as perspectivas territoriais (PECQUEUR, 2003), essa ação coletiva pode ser vista também como um marco de construção de ativos territoriais.

Outra prática que nos intrigava por aparecer de maneira muito forte nos territórios eram as controvérsias e os conflitos, que configuraram diversas situações que presenciamos. Depois de muitas ponderações, nos sentimos seguros para incluir também este tema como um operador importante na construção do processo de governança das Unidades de Conservação.

A partir dessas reflexões, compreendemos a relação entre as práticas de gestão e a construção da governança local das UCs. Assim, desses seis operadores analíticos, entendemos que em cinco, as práticas contribuem para o aprimoramento

da governança das UCs. O sexto operador que trata da gestão dos conflitos e controvérsias, é transversal a todos os outros, e se mostrou como um traço característico nas duas unidades, e a sua compreensão é fundamental para a governança das UCs. Dessa forma a governança construída pelas práticas, é traduzida nas atividades de:

- I. Criação de instrumentos de governança e gestão participativa;
- II. Fomento à cultura de preservação ambiental;
- III. Estabelecimento de parcerias e arranjos institucionais;
- IV. Construção de ativos territoriais;
- V. Ações de vistorias e fiscalização;
- VI. Gestão dos conflitos e controvérsias.

É importante salientar que essa foi uma visão a partir da nossa experiência no campo, sem nenhuma pretensão de categorizar ou aponta-las como a totalidade das práticas realizadas nas Unidades de Conservação. Reconhecemos assim, a incompletude da investigação social como salienta Dewey (1974), para quem a observação das práticas não garante que todas as coisas relevantes para alguma conclusão serão encontradas, ou que, quando encontradas, sejam inteiramente mostradas e comunicadas.

Nossa proposta de trabalho nunca foi a de realizar análises comparativas entre as duas Unidades de Conservação que serviram de espaço territorial para a nossa experiência. Também não pretendemos conceituar ou atribuir juízo de valor ao trabalho de gestão dessas unidades. Nosso objetivo sempre foi o de buscar entender *como* os gestores fazem o seu trabalho. Mesmo assim, no acompanhamento das ações verificamos que os gestores não são movidos pelos mesmos referenciais de ação e por consequência nem sempre agem da mesma forma.

Com o propósito de demonstrar a participação desses operadores analíticos no processo de governança das UCs, vamos descrever as ações e suas relações com alguns princípios que integram um conceito abrangente de governança ambiental. Assim, além de descrever as práticas que privilegiaram a relação e a participação dos atores na construção da governança, vamos relatar situações que tratam de regras, de relacionamentos, do poder, da legitimidade e da tomada de decisão que se mostraram durante essas atividades.

6.2.1 Operadores analíticos da ação

6.2.1.1 Criação de instrumentos de governança e gestão participativa

Os contextos em que aconteceram as construções dos instrumentos de governança nas duas unidades produziram uma ação coletiva (GIRIN, 1990) envolvendo as UCs e as comunidades através de seus representantes. Esta ação coletiva teve resultados práticos como os dispositivos, instrumentos e mudanças na legislação construída, resultado da busca de acordos para a resolução de situações problemas situadas no tempo (DEWEY, 1974).

No Parque Nacional de São Joaquim, a não existência do Plano de Manejo além da falta de enquadramento no SNUC, trazia problemas para a gestão há bastante tempo. Desta forma, a priorização da construção dos instrumentos regulatórios, voltados para melhorar a governança da Unidade foi uma decisão na direção da melhoria do processo de gestão. Assim, a construção do Plano de Manejo, do Plano de Uso Público, dos encaminhamentos para a realização de Parcerias Pública Privada, reuniões do Conselho Consultivo e reuniões com condutores do parque, constituíram uma parte considerável das práticas diárias dos funcionários.

No Parque Nacional de São Joaquim a construção dos instrumentos de governança pode ser separada em dois momentos, os encaminhamentos antes e depois da aprovação do Plano de Manejo. Antes do PM, para atender as exigências do SNUC, os gestores usavam uma instrução normativa, aprovada pelo departamento jurídico da sede para que pudessem continuar autorizando atividades na área do Parque. Mas essa portaria não tinha a abrangência e nem o suporte legal do PM. Com a aprovação do Plano os gestores passaram a ter um instrumento mais real de governança, e o Plano de Manejo passou a ser utilizado como um dispositivo para orientar as ações dos gestores do parque.

Assim, após a aprovação do Plano de Manejo, as decisões são referenciadas a partir de suas diretrizes. Desta forma, quando em reuniões do Conselho Consultivo ou de um grupo de trabalho ocorrem impasses, o PM é usado também como dispositivo de resolução destes impasses. Nestes casos o PM é utilizado a partir de suas bases normativas, e serve como instrumento de mediação e ajuste das expectativas dos atores (DODIER; BARBOT, 2017).

Entendemos que O PM contribuiu também para deixar mais claro e ajustado às necessidades locais às prerrogativas previstas nas leis, e isso contribuiu para reduzir o poder discricionário⁵⁷ dos gestores. O tema da discricionariedade faz parte da atividade do gestor público. Por melhor elaboradas que sejam as normas, sempre existe o espaço para a interpretação, desde que embasada na lei. Pude acompanhar atividades de campo e de organização no escritório que reforçam a proposta de gestão participativa e também do poder discricionário que é conferido ao gestor para escolher entre as varias hipóteses previstas na lei.

Essa questão aparece nos procedimentos de preparação de uma atividade de fiscalização realizada no Município de Orleans em 05 de dezembro de 2018. A equipe do ICMBio se reuniu um dia antes para definir as formas da abordagem, os enquadramentos dos crimes cometidos e uma avaliação da proposição das multas. Mesmo com a especificidade da Lei 9.605 que trata dos Crimes Ambientais, e o estabelecimento dos procedimentos para a realização dos processos administrativos feito pelo Decreto 6.514, e das instruções normativas do ICMBio sobre o tema, cada procedimento é particular e tem nuances que dependem da interpretação do funcionário público. Além disso, a experiência demonstra que o processo não se encerra com a aplicação da multa, na grande maioria dos casos os infratores recorrem, e qualquer falha no enquadramento do processo pode trazer problemas no futuro. Neste caso o poder discricionário dos gestores foi tratado através da gestão compartilhada.

Por outro lado, a definição do fazer ou não fazer uma determinada atividade está dentro dessa atribuição, ou seja, o poder discricionário conferido pelas práticas. Se considerarmos o tamanho da responsabilidade atribuída aos gestores do PNSJ, que é de zelar pela conservação do espaço territorial e seus recursos naturais

⁵⁷ Discricionariedade é a liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei, ou seja, a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas, porém, válidas perante o direito. É, portanto, um poder que o direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos, com a liberdade na escolha segundo os critérios de conveniência, oportunidade e justiça, próprios da autoridade, observando sempre os limites estabelecidos em lei, pois estes critérios não estão definido sem lei. SILVA, F.M.A. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2635/Poder-discricionario-da-Administracao-Publica>>. Acesso: 18 mar. 2020.

(ICMBio, 2009), e que este espaço territorial abrange uma área de 49.800 hectares e o órgão responsável pela gestão desse território protegido, designou três funcionários para a execução dessa tarefa, ele está atribuindo um poder discricionário muito grande a estes servidores. Como escolher o que fazer, o que proteger, o que fiscalizar, a quem atender entre tantas opções que dependeriam da ação desses funcionários?

O Governo Federal através do MMA não destina os recursos necessários para a gestão das Unidades de Conservação no País. Assim, essa é uma premissa que já está previamente definida no orçamento geral da União, onde o volume de recursos destinados para o MMA é inferior a 0,5 % do PIB. Então faltam funcionários, veículos, equipamentos e sistemas para a organização de um trabalho que possa ser considerado como um modelo de gestão.

Em outras atividades, e normalmente menos complexas, a tomada de decisão fica a cargo do funcionário responsável por aquela operação. Acompanhamos atividades cotidianas de controle de espécies exóticas no parque, de invasão de animais, de sinalização de trilhas, de organização de reuniões, de eventos de educação ambiental que são tratados como atividades corriqueiras e as decisões tomadas pelos responsáveis diretos. Mesmo assim existe um constante repasse de informações entre a equipe o que permite uma visão geral dos processos que estão sendo conduzidos na Unidade.

Além do Plano de Manejo o principal dispositivo que aparece nas práticas do PNSJ são as atividades do Conselho Consultivo do Parque. Esse processo carrega as premissas da convivência em sociedade e os problemas que os interesses de cada cidadão trazem para a questão da governança em todos os níveis. O conselho é um espaço onde estão presentes proprietários não indenizados, guias e condutores do parque, fundações, federações, institutos, e representantes das prefeituras.

De uma maneira geral, estes participantes defendem grupos de interesses, e estão no Conselho com essa intenção, então o direcionamento destas disputas para o bem da UC é uma tarefa não muito simples para os gestores. Os conflitos e controvérsias, principalmente entre proprietários e os gestores do parque aparecem em diversas reuniões. Alguns conselheiros representantes dos moradores participam ativamente das reuniões somente quando conseguem trazer o assunto da demarcação dos limites e das indenizações para a reunião.

Desta forma, os gestores da UC precisam de uma postura muito firme e focada para fazer com que os esforços se concentrem sempre na defesa da unidade de conservação e da biodiversidade. De outra maneira, os interesses de grupos podem transformar o Conselho em um canal de legitimação dos interesses de seus representantes.

Os temas mais polêmicos são levados às reuniões do Conselho, compartilhando aspectos importantes da gestão com esse dispositivo de governança. Assim como o conselho pode se transformar em um fórum de disputas de grupos e interesses, trazer o conselho para dentro da gestão é uma forma de legitimar o parque e compartilhar as responsabilidades. De acordo com um dos analistas ambientais do PNSJ, “se isso ocorrer, apesar de ser consultivo, o Conselho pode ser atuante e participativo, exercer uma função maior que a prevista pelo SNUC e contribuir para aliviar as pressões sobre a Gestão”.

A gestão participativa na construção da Governança foi exercitada também na construção do primeiro plano específico a ser agregado ao PM que foi o Plano de Uso Público (PUP). O plano buscou identificar as oportunidades e avaliação do potencial de uso público existente na UC, e definir quais atrações e atividades serão priorizadas para fazer parte do PM da Unidade. O PUP segue as diretrizes do PM, principalmente nas questões de ordenamento territorial e usos de acordo com o estabelecido pelo zoneamento (FERREIRA et al., 2018).

O trabalho foi organizado a partir da formação da Câmara Técnica de Uso Público, um órgão da estrutura do Conselho, com a participação de membros das comunidades pertencentes ao entorno do Parque e indicados pelo Conselho a partir de sua expertise nos atrativos existentes na UC. A instalação da Câmara Técnica deu continuidade à construção dos dispositivos de governança que havia iniciado com o PM.

A Câmara tem uma composição menor, mas muito semelhante a do conselho consultivo, e suas discussões são mais técnicas. Os conflitos de interesses ocorrem de forma semelhante aos embates existentes no conselho. Neste caso as definições do grupo direcionarão as atividades e os processos de visitação que serão priorizados na UC. Essa é uma questão sensível a muitos participantes, pois tem atividades ou negócios que dependem desse ordenamento. Assim, em alguns momentos existe a polarização entre os interesses, e as propostas são ancoradas nas experiências e na conveniência dos participantes.

Nestes momentos de conflitos apareceu a questão da responsabilidade instituída. Os funcionários do ICMBio interferem em algumas questões controversas com o peso de suas responsabilidades. Isso aparece quando existem questões legais que não podem ser afrontadas e também nos pontos que envolvem a segurança dos visitantes. A partir dessa perspectiva ocorrem apartes na defesa da legislação sobre primeiros socorros, segurança nas trilhas, legislação geral sobre guias de turismo, organização de documentos, licenças, autorizações, termos de responsabilidade e termos de compromisso. De acordo com Friedberg (1992) são apartes que buscam a regulação dos contratos de ação e esclarecimento das regras do jogo. Nestes contratos de ação estão incluídas também propostas dos gestores que caminham na direção da construção de provas e dispositivos que isentem a gestão, no caso da ocorrência de problemas com visitantes.

Nesta linha, vivenciamos situações que a preocupação com as regras do jogo levou os gestores a assumir posições mais impositivas, menos democráticas para manter questões relacionadas à segurança dos visitantes. Um exemplo dessa postura foram os debates sobre a liberação da trilha do Rio do Bispo que os gestores consideraram com um nível de risco médio, pois ela usa em alguns trechos o leito do rio, o que exige um cuidado maior com as quedas e também com a correnteza e volume d'água.

O chefe do parque dividiu a responsabilidade com os condutores, dizendo “uma trilha gera responsabilidades para a gestão e para abrir para visitação, precisamos que ela esteja em bom estado e com sinalização. Precisamos de ajuda nestas questões, se alguns condutores com a sua experiência assumirem esse trabalho poderemos abrir mais trilhas”.

A proposta foi bem recebida e depois de um pequeno tumulto de conversas entre os condutores, já foram apresentadas propostas e escolhidos os líderes de trabalho para cada atrativo. A gestão compartilhada pode ser uma forma de catalisar os diversos interesses presentes nos grupos de trabalho e essa conjunção de forças pode beneficiar a gestão. Neste caso aparecem os procedimentos de regulação mista dos contextos da ação organizada (FRIEDBERG, 1992), com seus mecanismos de regulação informais e processos de trocas não estruturados, onde os atores ao tempo que buscam exercer suas influências também são influenciados pelos contextos da ação.

Dentro da premissa de envolver a comunidade, a Câmara de Uso Público

propôs mapear todos os atrativos do parque, mesmo os que estão em áreas ainda não indenizadas, para que seja elaborado um documento completo e ser utilizado nos próximos PUP. A definição foi a de efetuar um levantamento por município, de preferência através de uma reunião onde os próprios moradores falariam dos atrativos existentes em suas propriedades. Na reunião seguinte um conselheiro encarregado de contatar com os moradores da região de Grão-Pará informou que “os moradores que ainda não foram indenizados não querem repassar as informações dos atrativos em suas áreas, pois consideram que naquela região não tem Parque”. Assim, a questão fundiária não permite um levantamento completo trazendo informações a partir das experiências dos moradores. Neste caso estes moradores não aceitaram “as regras do jogo” não institucionalizadas, pois não tem os mesmos compromissos com a ação coletiva (FRIEDBERG, 1992). Este evento aponta para os problemas de falta de legitimação do parque em algumas áreas de seu território.

Em reunião da Câmara Técnica realizada em 13 de novembro de 2018, o chefe do Parque trouxe um assunto para deliberação. A questão colocada para análise era referente uma proposta de instalação de um Complexo Eólico na região do Canyon do Funil, com a perspectiva de instalação das torres na zona de amortecimento da UC. Como a UC foi instada a se manifestar sobre o empreendimento antes do licenciamento ambiental, o assunto foi compartilhado com a Câmara de Uso Público, que é a instância que trata dos atrativos do Parque e a instalação das torres poderá afetar a paisagem na área do Canyon. Depois de diversos apartes a câmara aprovou parecer contrário à instalação do complexo na zona de amortecimento da Unidade de Conservação.

Na reunião da Câmara Técnica de 6 de fevereiro de 2019, a chefia do Parque informou que apesar do parecer contrário daquele fórum, a Sede autorizou o processo através de notas técnicas, sem considerar o posicionamento local. Os participantes ficaram indignados, um sentimento de frustração se abateu nos conselheiros, pois apesar do envolvimento local a questão política foi mais forte. “A paisagem não foi considerada como um recurso” foi o desabafo do chefe do parque.

Este debate aponta para as questões do exercício do poder dentro do processo de gestão das UCs. No ICMBio que faz a gestão das UCs federais, o tamanho da estrutura levou o gestor central a criar sistemas que centralizam determinadas decisões. Assim na compartimentação das atividades, o poder central

é exercido pelo sistema. É o caso já relatado na seção anterior do sistema de compras que supre, a princípio, todas as necessidades das unidades o que como instrumento de racionalização e organização contribui para o processo.

Neste caso o poder está dado ao dispositivo, ou como apontam Dodier e Barbot (2017, p.492) “os dispositivos veiculam ideais e contribuem, assim para influenciar as práticas”, eles carregam em si mesmo a generalidade e o modo de regulação pretendido. Os dispositivos são úteis para a vida em sociedade, e no caso das empresas para contribuir com o controle e a gestão, assim ao tempo em que eles são normativos e coercitivos, também podem servir de suporte para a ação.

No caso das UCs Federais, a política do órgão não definiu alçadas de poder local para os gestores exercer suas funções, toda a alçada é suportada pelo dispositivo. Questões ligadas a pequenos reparos da estrutura física, a veículos e equipamentos são tratadas da mesma forma que a solicitação de resmas de papel. Assim os funcionários têm sua capacidade de tomada de decisão delimitada pela programação do sistema. Os gestores recebem uma carga de responsabilidade acima de sua capacidade de gestão e não tem poder e alçada para trocar uma lâmpada que não seja adquirida nos moldes do sistema criado para ser usado em todo o território nacional.

A questão do poder é intrínseca à governança e está presente em muitos dos conceitos citados em nosso referencial teórico, como no caso do conceito utilizado pela Comissão Europeia que define que “governança ambiental significa regras, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos [...]”. Na Proposta da UICN (2013) o nível de governança depende dos poderes que os detentores de direitos e os interessados nas questões da UC têm de planejar, regular, gerar receita, gastar, contratar e de convocar outros, fazer acordos e deter o poder do conhecimento e poder de aplicação das regras.

No caso do PNSJ o poder de gastar foi delegado aos dispositivos instrumentais. Os demais poderes, aqueles que não incluem gastos e custos, podem ser exercidos pelos gestores, ou seja, planejar, regular, fazer acordos e o poder do conhecimento e de aplicação das regras. Nestes casos na maioria das situações vivenciados o poder foi exercido de forma participativa, mas em situações de impasses e prova o poder formal de autoridade com responsabilidade pela gestão da UC é exercido. O poder, ou “a margem de iniciativa conferida a determinadas instâncias para agir” (DODIER, 2005) apoia-se na delegação institucional e nos

dispositivos que carregam a abordagem atributiva destas finalidades como roupas, símbolos, marcas e a própria força da instituição (DODIER; BARBOT, 2017). É o que Dodier (2005, p. 262) define como encastramento dos poderes e das provas, onde “cada prova apoia-se em poderes e cada poder conferido a uma entidade apoia-se em provas”.

Outra questão que merece uma reflexão especial é sobre um ponto também essencial nos conceitos de governança, a legitimidade. Nos princípios de boa governança recomendados pela UICN (2013), o primeiro deles é a legitimidade e voz. Acompanhando as reuniões e a condução tranquila dos debates entre grupos com interesses tão diversos, entendemos que os gestores do parque são legitimados através dos seus cargos e poder instituído, mas muito mais do que isso são legitimados pelo seu conhecimento técnico e postura na condução das atividades. Assim, a gestão consegue encaminhar projetos como o Plano de Manejo, o Plano de Uso Público e as oficinas sobre Parcerias Público Privadas com muita tranquilidade. O resultado final destes trabalhos não foi contestado, foram assumidos pelo Conselho da UC.

De outro lado, a existência do PNSJ não é tão bem vista nos municípios de sua abrangência. O parque como um ente jurídico, uma área delimitada, é controverso, o parque como ambiente natural de propriedade da comunidade é considerado um patrimônio. Esta visão se reforçou durante a realização da semana da ciência organizada pelo ICMBio em setembro de 2019. O projeto foi instituído como uma forma de retorno à sociedade das pesquisas realizadas na UC, e de sensibilização para a riqueza da biodiversidade existente no Parque. Os trabalhos realizados nas escolas foram excelentes e atingiram um público muito bom, mas a presença da comunidade no evento programado para a Câmara de Vereadores foi decepcionante. A pouca importância dada ao evento merece uma reflexão na linha da legitimidade e da importância conferida ao parque como um bem comum, como um recurso do território.

A questão da legitimidade não está localizada na atuação dos gestores do parque, pois quando tratam dos limites e da regularização fundiária nas reuniões, os proprietários se referem a instâncias mais altas e as articulações políticas. Entendemos que ela está relacionada à falta de atuação e o descaso do Governo federal, que não toma as medidas necessárias para a redução dos conflitos existentes.

Estes conflitos estão localizados principalmente na questão fundiária da UC. O Parque foi criado em 1961, e em 2019 mais de 50% de sua área ainda não foi indenizada. Assim os gestores do parque têm uma responsabilidade de fazer gestão de áreas que não são da União e precisam enfrentar cotidianamente os questionamentos dos proprietários que não podem usufruir de suas propriedades, com a liberdade que gostariam. Nas áreas mais distantes, o parque ainda é um parque de papel, pois em muitas delas os funcionários ainda não estiveram presentes e os proprietários só ouviram falar do parque, e fazem de conta que ele na verdade não existe. Neste caso por conta de vícios de implementação, que mascaram a boa governança, o processo se transforma em uma governança viciosa, ou seja, aquela que na prática não aplica os atributos da boa governança que são formalmente anunciados (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012). Neste caso a governança local é afetada pela gestão do governo federal.

A realização de um estudo técnico usando argumentos claros para ajustar e pacificar a questão dos limites, com a consequente regularização das áreas ainda não indenizadas poderia alterar esse quadro e fazer com que o parque seja visto como um bem de toda a comunidade.

Se no PNSJ a construção do PM foi a principal contribuição para a governança da UC, no MONA da Lagoa do Peri o grande destaque foi a contribuição para a construção da nova Lei Municipal que transformou a UC em Monumento Natural. A dificuldade de conciliação da legislação e dos interesses dos grupos que se fazem representar nos conselhos requer um exercício de paciência e de foco nos objetivos. Nessa linha, o DEPUC conseguiu construir uma relação de parceria muito forte com o Conselho Consultivo do MONA, o que foi fundamental para a aprovação da lei que alterou a categoria da UC.

O município de Florianópolis queria fazer o enquadramento de suas UCs no SNUC e para isso a UC da Lagoa do Peri não poderia mais continuar na categoria de parque. Este problema afetava toda a comunidade do entorno e principalmente os proprietários de imóveis na área do parque. Este era um problema público (CEFAI, 2017) antigo, pois estes moradores conviviam com ele desde 1981, mas a possibilidade de solução dessa situação causou inquietação e envolvimento dos atores na busca de soluções para este problema.

Este contexto deu novo sentido à ação (GIRIN 1990), os velhos problemas do parque passariam por uma nova situação de prova (BOLTANSKI; THÉVENOT,

1991), um momento onde novas normas estariam sendo analisadas e as antigas justificativas sendo suspensas, abrindo novas possibilidades de conversação e de deliberações (CEFAÍ, 2011). Desta forma, o envolvimento com a construção de instrumentos regulatórios se constituiu em uma das principais atividades dos gestores, principalmente na organização de reuniões, encontros com a comunidade e audiências públicas. No MONA da Lagoa do Peri estas atividades foram direcionadas para o processo de recategorização da Unidade e da construção do regimento interno do Conselho Consultivo.

A UC da Lagoa do Peri até a aprovação de sua recategorização não estava enquadrada nos parâmetros do SNUC, assim não tinha elaborado o Plano de Manejo. Após a aprovação da lei que criou o MONA, a construção desse dispositivo tem sido prioridade do departamento. Em maio de 2019 o Conselho Consultivo convidou uma especialista pertencente ao quadro do ICMBio, para apresentar a nova metodologia que está sendo utilizada pelo órgão, e após este evento criou um grupo de trabalho para dar andamento no processo.

A apresentação do novo modelo de PM que está sendo adotado pelo ICMBio privilegia a participação das comunidades locais na construção de um documento mais enxuto, organizado a partir de um documento base que já confere a legalidade exigida pela legislação brasileira e dá suporte para a construção dos planos específicos que cada unidade entende como necessários. Sobre a nova metodologia que está sendo usada pelo ICMBio, o chefe do DEPUC se manifestou dizendo que “não queremos um plano mínimo, e sim um plano que atenda as necessidades do parque”, com essa observação as opiniões se dividiram entre as possibilidades da construção participativa ou a contratação de uma consultoria. Neste posicionamento aparecem as questões legais da governança; quem é a autoridade responsável pelas decisões (BORRINI-FEYERABEND et al. 2013), os contextos, modos de leitura da situação e as estruturas de interpretação (GIRIN, 1990) e o papel legalista do gestor preocupado com o dispositivo normativo (DODIER; BARBOT, 2017) que lhe assegure as condições de governança necessárias.

O tema gerou debates e controvérsias, pois o departamento questiona a sua real capacidade (estrutura) para coordenar um projeto de tamanha envergadura, por outro lado, alguns conselheiros entendem que o conselho pode contribuir muito com esse processo. Uma representante dos moradores se manifestou contra a terceirização do processo dizendo que “já conversou na comunidade, e ela quer

participar da elaboração do PM, é importante fazer em casa, ouvindo a própria comunidade que conhece e sabe das nossas necessidades”. Neste caso surgem as variáveis das situações de gestão, os atores e a dimensão espacial (GIRIN, 1990), pois os atores querem manter os espaços de participação conquistados no território. De acordo com CEFAÏ (2011, p.11) “a concentração e a intensificação dos afetos, [...] faz nascer, no auge da prova, o apego ao bairro e a urgência de protegê-lo”. Os líderes da comunidade querem participar da construção do PM, pois assim estão também colaborando na construção de seu território (RAULET-CROSET, 2008).

Nestes debates é possível sentir que o processo da recategorização mostrou um caminho que algumas lideranças gostariam de continuar trilhando. A luta pela alteração de categoria criou um sentimento de pertencimento nas pessoas que estavam mais envolvidas, principalmente nos membros do Conselho. Essa construção coletiva deu lugar a “uma arena pública de circulação e de troca de argumentos” (CEFAÏ, 2011, p.20). Essa apropriação da UC pelas pessoas é muito positiva, mas vai fazer que cada vez mais a gestão conceda espaços para as proposições destes atores. Assim, mesmo que a FLORAM decida contratar uma consultoria para liderar o PM, pelas observações que fizemos o Conselho não vai abrir mão de participar do processo. O exercício da cidadania participativa deixou marcas, e os gestores da UC poderão aproveitar esse legado em prol das melhorias necessárias na UC. A participação efetiva das populações locais no processo de gestão das UCs além de ser uma das premissas da governança ambiental (BORRINI-FEYERABEND et al., 2013) é uma das diretrizes do SNUC (ICMBio, 2009).

A ampliação dos espaços de participação da sociedade nas decisões que envolvem o meio ambiente permite um maior grau de legitimidade ao processo decisório, ao mesmo tempo em que amplia as possibilidades de negociação, em contextos conflituosos (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 167).

O Conselho com a participação dos representantes dos proprietários de cada região organizou debates e audiências públicas, mobilizou políticos com vínculos locais e demais interessados na questão. A parceria entre os gestores da Unidade e o Conselho criou o ambiente para a construção compartilhada de solução para o problema público existente. O Conselho se transformou em um dispositivo da governança política da UC, interagindo com o entorno do parque e com os seus

representantes na Câmara de Vereadores.

Para Bursztyn e Bursztyn (2012, p. 166) estes são aspectos da governança ambiental em sociedades complexas, que envolvem “um complexo jogo de pressões e representações, onde os governos são (ou devem ser) parte ativa, mas outras forças se expressam, como os movimentos sociais, lobbies organizados, setores econômicos, opinião pública etc.

As práticas de gestão e os processos de troca e participação constituíram uma arena pública, onde as mediações de um campo de experiência coletiva produziram também conflitos e controvérsias.

A arena pública é coproduzida como um fórum de discussões: o fato de que os pontos de conflito tenham de ser defendidos e justificados e de que as posições adversas devam ser criticadas e invalidadas implica operações de avaliação, deliberação e julgamento. Em tal área pública, seus representantes exigem explicações, toma posições e respondem às críticas (CEFAI, 2017, p. 204).

Assim, mesmo com o trabalho de articulação realizado, este processo não aconteceu sem a existência de conflitos, pois a mudança de categoria da unidade poderia beneficiar interesses econômicos que tradicionalmente são muito fortes no município. A definição pela manutenção da área como uma Unidade de proteção integral aprovada pelo conselho e audiências públicas mexeu com os atores interessados nas possibilidades de exploração econômica que outras categorias, como por exemplo, uma APA⁵⁸, traria para a região. Estas posições se transformaram em conflitos e disputas de poder que apareceram na audiência pública realizada na Câmara de vereadores e continuaram em reuniões do conselho Consultivo.

De acordo com o representante de uma das Universidades participantes do Conselho “as práticas participativas trazem para os processos as controvérsias entre os atores”. Outro conselheiro salientou, “que a forma e a condução do processo de recategorização feito na Lagoa do Peri vão servir como referência para outros processos”. O chefe do DEPUC considerou que “esse processo selou um pacto de confiança da UC com a comunidade”. O engajamento da comunidade com o causa da UC e a forma da condução do processo deu um carimbo de legitimidade no atual

⁵⁸ De acordo com o SNUC, a Área de Proteção Ambiental – APA é uma categoria de uso sustentável que permite a existência de terras públicas e privadas e tem como “objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (ICMBio, 2009, p. 15).

modelo. Assim os gestores terão um período para consolidar este pacto e o processo de legitimação com os seus principais atores.

A construção desse processo participativo levou a micro disputas de poder (CHATEAURAYNAUD, 2017), que em alguns momentos produziram controvérsias e momentos de tensão e prova. Neste caso como os participantes do conselho foram eleitos e tem mandato definido, as partes terão que buscar pontos de convergência para continuar convivendo. A governança formal, regimento interno do Conselho, institui as regras do jogo (FRIEDBERG, 1992) e fomenta a convivência entre os conselheiros. Neste caso a prática demonstrou as dificuldades e os benefícios da gestão participativa.

Assim como foi fundamental para o projeto de recategorização da UC, o Conselho Consultivo tem auxiliado na gestão do MONA. As intervenções nas reuniões demonstram de uma forma geral, o interesse dos conselheiros em contribuir para a solução dos problemas cotidianos da Unidade. As práticas são diversas, desde questões corriqueiras como a organização da UC para a temporada de verão, problemas com pequenos furtos nos estacionamentos, sinalização de trilhas, contratação de condutores ambientais até questões mais amplas como debates sobre o Plano de Manejo e a gestão dos recursos hídricos da Lagoa do Peri. Neste aspecto e considerando a experiência como uma troca interacional (CEFAÏ, 2017) os processos de interações entre os atores da UC e do Conselho apontam para práticas de cooperação com vínculos e ancoragens em torno dos problemas espacialmente situados (RAULET-CROSSET, 2008; CEFAÏ, 2017).

Portanto, a partir das situações vivenciadas nos anos de 2018 e 2019, período que acompanhamos algumas atividades realizadas no PNSJ e no MONA, a construção dos dispositivos de governança fez parte das práticas cotidianas destas Unidades. A construção destes instrumentos adotou a forma participativa o que sem dúvida foi determinante para o bom resultado alcançado nas duas Unidades. Essa proposta confere mais consistência e legitimidade aos processos, mas também é a que necessita maior tempo de debates para a busca de consensos, ou pelo menos, de soluções que atendam os dispositivos legais e parte dos anseios da comunidade.

Além da construção de instrumentos de governança como o Plano de Manejo, as Unidades de Conservação estão imbricadas com a comunidade e com diversas outras instituições do território. Assim, construir parcerias é também uma das vocações dos gestores das UCs.

6.2.1.2 Estabelecimento de parcerias e arranjos institucionais

Entre as principais diretrizes do SNUC para a gestão de Unidades de Conservação está a necessidade da participação efetiva da sociedade, das populações locais, das populações tradicionais, de organizações não governamentais, de organizações privadas e do poder público (BRASIL, ICMBio, 2009).

Na análise conceitual da governança ambiental estes arranjos são consolidados também no PNAP, que dedica o eixo temático II para as questões da governança, participação, equidade e repartição de custos e benefícios e o eixo temático III para as ações de fortalecimento da capacidade institucional. O Plano consolida as diretrizes do SNUC e reforça a necessidade de “articulação com os diferentes setores do governo e da sociedade civil para o desenvolvimento de ações que aproveitem o potencial produtivo para bens e serviços das Unidades de Conservação” (BRASIL, MMA, 2006, p. 22).

Para atender estas diretrizes, a gestão de Unidades de Conservação tem entre suas prioridades a construção de arranjos institucionais e parcerias. Além da prescrição normativa, estes arranjos são determinados pela necessidade prática, pois as UCs não são espaços isolados da sociedade, os territórios que elas ocupam são integrados por diversos outros atores, humanos e não humanos. Assim, a construção de arranjos institucionais e parcerias é parte importante do cotidiano dos gestores das unidades. De acordo com Matarazzo (2017) “a gestão se torna um processo por meio do qual se aproxima uma rede de pessoas, organizações, instituições, atores e objetos em diferentes graus de complexidade no que tange à coordenação das ações”. Para o autor a noção de “fazer política” faz parte dos discursos cotidianos dos servidores das UCs.

Este é o caso do PNSJ, unidade que tem sua área abrangendo cinco municípios, assim o gestor precisa dialogar com os atores de todos estes territórios. Assim prefeitos, vereadores, associações de classe e moradores formam um público. O PNSJ tem ainda que administrar uma zona de uso conflitante que é a área pertencente à aeronáutica e abriga o destacamento do DTCEA, onde está localizado o radar do CINDACTA II, este é outro público. A gestão territorial neste espaço é complexa e o relacionamento com a chefia do destacamento é um ponto bastante delicado.

Este arranjo institucional incluiu a administração conjunta da estrada do Morro da Igreja. Esta área está identificada no PM como Zona de Uso Conflitante. A chefia do parque é responsável pela gestão da área, mas nos limites do DTCEA quem toma decisões é o chefe do destacamento, que a princípio tem mais poder que os gestores do parque. A estrada de acesso à sede do DTCEA onde está localizado o radar do CINDACTA II é propriedade da aeronáutica, assim, ela tem o poder legal sobre esse espaço. Esse direito de propriedade, traz riscos à gestão de uso público do parque, pois em uma situação de conflito a aeronáutica pode fechar a estrada e impedir o acesso de turistas ao morro da Igreja, a principal atração do parque. Para Raulet-Croset (2008) a dimensão territorial cria compromissos entre atores com pertencimentos diferentes, que assumem causas e se envolvem nos debates simplesmente porque estão posicionados no território onde um determinado problema se desenvolve.

Com estas preocupações, o relacionamento com a Chefia do DTCEA sempre é uma preocupação dos gestores da UC. Neste caso aparecem os contextos “os modos de leitura da situação” (GIRIN, 2010, p. 49), e as interpretações das construções sociais destas situações. Existe um documento oficial da aeronáutica delegando a administração da estrada ao PNSJ, mas é um documento considerado precário pois poderá ser alterado unilateralmente. Os gestores do PNSJ gostariam de um acordo mais institucional, realizado em nível dos ministérios, porque entendem que seria um dispositivo normativo mais consistente. Neste caso os gestores da UC estão buscando tangibilizar este acordo, “a noção de tangibilidade não faz outra coisa além de alargar a todas as formas de atestação sensorial o que exprime a noção de visibilidade quando ela designa a presença de uma imagem marcante” (CHATEAURAYNAUD, p. 26), ou de “construir acordos justificados, no sentido forte do termo, que os autores distinguem dos simples “arranjos”, de uma maneira mais local de se acomodarem aos interesses particulares de cada um” (DODIER, 2005, p. 249).

Mas esta é uma questão tratada com muito cuidado, porque o histórico do relacionamento entre as partes é positivo, assim a construção de um novo tipo de arranjo é precedido de todos os cuidados para não criar problemas neste relacionamento. Além disso, na configuração político/institucional atual, nestes jogos entre os atores (FRIEDEBERG, 1992), o comandante do destacamento da aeronáutica detém uma posição de poder mais forte.

Um exemplo dessa posição foi uma reunião realizada em 10 de outubro de 2018, à noite, convocada pela aeronáutica para apresentar o cronograma das obras da reforma da estrada do Morro da Igreja. A reforma da estrada está sendo feita pelo Exército Brasileiro. A reunião foi conduzida por um capitão da aeronáutica e por um capitão do exército, que passou os informes e detalhes técnicos da obra e foi encerrada pelo comandante do destacamento. Estavam presentes representantes da Associação dos Moradores do Morro da Igreja, proprietários de pousadas que dependem da estrada, proprietários de imóveis e o Prefeito e vereadores da cidade de Urubici. Em eventos organizados pelo ICMBio o poder público não costuma se fazer presente.

Além da parceria com a aeronáutica os arranjos institucionais com o poder público dos cinco municípios e uma tarefa que exige muita articulação de parte dos gestores. O parque necessita das prefeituras para questões organizativas, como colocação de placas de sinalização nas estradas e mesmo nas cidades.

A construção destes acordos é dificultada pela baixa legitimidade do parque nos municípios. Nossa percepção é de que o parque não é ainda considerado um produto de interesse do poder público municipal. Esse pouco interesse se reflete na quase inexistência de participação das prefeituras nas reuniões do Conselho Consultivo. As divergências com a demarcação de limites e a falta de ações do governo federal com as regularizações fundiárias foram criando atritos que colocaram as prefeituras numa posição de neutralidade na relação com o parque.

Assim, os prefeitos não apoiam e não participam dos eventos realizados pelo parque, pois ou tem interesses diretos nessa negação, ou seus principais cabos eleitorais o tem. Essa dificuldade de legitimação do PNSJ pode ser analisada a partir da reflexão de Dodier (2005, p. 264) sobre as operações críticas que no debate público manifestam-se sob a forma de arenas, onde “as tomadas de posições vão dando respostas umas às outras, seja para se reforçarem, seja para se oporem”. Neste caso as opções políticas são estabelecidas por episódios marcantes que afetam prioritariamente diferentes gerações de atores que, dependendo de provas passadas, depositam mais ou menos confiança nas diferentes instâncias destinadas a ocuparem-se de certos bens.

O PNSJ tem parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, com a Universidade do Estado de Santa Catarina e com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, visando o incentivo das atividades de pesquisa científica na área da

UC. O PNSJ mantém uma casa, a sede de Santa Barbara, que serve de alojamento para os pesquisadores. Este é um incentivo muito grande para a realização de pesquisas na Unidade, pois a existência de um ambiente destinado aos pesquisadores está promovendo a participação de muitos grupos de pesquisadores provenientes de universidades localizadas em outros municípios.

Além destes públicos institucionais, o parque tem construído uma relação de parcerias com atores que representam os diversos segmentos de praticantes de trilhas e aventuras em ambientes naturais. Este segmento tem contribuído substancialmente com processo de governança do parque, participando da construção de instrumentos de governança, de reconhecimento de atrativos e de organização dos espaços públicos destinados a visitação. Este grupo de atores, mais os representantes das universidades, e do Instituto do Meio ambiente de Santa Catarina – IMA, tem contribuído para a construção de um processo de gestão participativa no PNSJ.

É possível verificar que as parcerias construídas através do incentivo à participação da sociedade têm sido muito positivas para a gestão da Unidade. Os instrumentos que foram produzidos são consistentes, a transformação das experiências e práticas em dispositivos de governança deverão facilitar os processos de gestão do PNSJ.

No caso do MONA da Lagoa do Peri a UC está localizada em um território mais complexo. O numero de atores e instituições que demandam a gestão e construções de arranjos é maior e mais diversificada. Assim, os gestores do DEPUC têm como ator muito forte o MP, a própria estrutura da FLORAM, as Universidades, os moradores do MONA e áreas de amortecimento, o corpo de bombeiros, a Secretaria de Licitações Públicas e as diversas associações que transitam nessa arena publica. Dessa forma, o departamento tem uma atuação muito ampla e diversificada. Suas atividades incluem desde a sinalização de ninhos de corujas buraqueiras em um bairro residencial nobre na capital, a colocação de placas de sinalização solicitadas pelo MP em áreas de manguezais e restingas, e a concessão de autorização de construção de abrigos para guarda-vidas do corpo de bombeiros em praias que pertencem à UC.

O arranjo institucional mais importante para o MONA é com o próprio poder público municipal. A departamentalização da Prefeitura aumenta as distancias e a burocracia interna. Assim o trânsito de um processo requer um trabalho de

articulação entre funcionários públicos para fazer que os processos não fiquem parados em alguma gaveta. Para FRIEDBERG (1992) os contextos de ação nas organizações formais são produto da negociação, da relação de força e do compromisso entre os participantes. Em reunião de 27 de maio de 2019, o chefe do DEPUC desabafou “os departamentos e a burocracia interna da prefeitura não colaboram conosco. Alguns departamentos não conhecem o trabalho e a importância da FLORAM”.

Outro exemplo é a atual departamentalização existente na própria Floram, com a alocação de fiscais em uma gerência distinta. Com este arranjo o departamento responsável pela gestão das UCs não tem o poder de autuações e não tem a gestão dos fiscais que podem fazer esta atividade. A departamentalização e burocracia nos órgãos públicos não é uma prerrogativa somente da Prefeitura de Florianópolis, mas a dificuldade de fazer a gestão dos fiscais pode ser resolvida com um arranjo mais efetivo entre as Gerências, pois a falta de alocação de fiscais no Departamento de Unidades de Conservação tem prejudicado as atividades de fiscalização. A estrutura está dificultando a prática.

Outro arranjo institucional da maior importância é com a CASAN. A parceria entre os dois órgãos públicos já é antiga, pois a CASAN retira água do manancial da Lagoa do Peri para fornecer às residências do Leste da Ilha. Agora que a UC não tem mais nenhum problema de enquadramento no SNUC, a questão a ser debatida na parceria é sobre o cumprimento ao contido na PNRH referente ao pagamento pela concessionária da água retirada da Lagoa do Peri. A concessionária usou durante alguns anos, do subterfúgio da falta de enquadramento no SNUC para evitar o debate da questão. Esse impasse foi superado, apesar do pagamento pelos serviços estar previsto na legislação a solução deve passar mais pela arena das articulações políticas. E nesse campo os gestores e o Conselho estão bem entrosados.

Além da questão da remuneração outra questão que deve ser discutida no arranjo institucional com a CASAN é referente ao volume de água retirado do manancial e sua disponibilização na rede geral. Os moradores têm um sentimento de posse da Lagoa, e a água está que há muitos anos lhes é fornecida pela Lagoa é a principal riqueza desta propriedade. Nos momentos em que foi abordada a questão da água da Lagoa estar servindo outras comunidades o sentimento é de contrariedade, “vão acabar com nossa Lagoa”, “ se isso acontecer vai faltar água

aqui também”. Assim as resoluções das questões da água na Lagoa são mais complexas que a construção de um acordo econômico, ela deverá passar por todos estes sentimentos.

Esta controvérsia pode ser analisada a partir das intenções de ação e dos contextos que determinam as escolhas dos atores (GIRIN, 1990). A leitura institucional da empresa que retira água da Lagoa do Peri parte de sua interpretação do contexto, uma UC que não está cumprindo a lei maior destas “instituições” não está apta para receber os benefícios definidos por outra lei. Da parte da gestão da UC, este quadro interpretativo se alterou, e o contexto atual é favorável para o cumprimento da Política Nacional de Recursos Hídricos. No caso dos moradores, as construções sociais históricas os levam a agir a partir das estruturas de interpretação existentes, da Lagoa como um bem de pertencimento daquela comunidade, e dentro deste contexto são contrários ao seu uso mais geral.

Ainda sobre a questão da água da Lagoa o departamento tem a mais de uma década, um arranjo com o Laboratório de Ecologia de Águas Continentais ligado ao departamento de Ecologia da UFSC para monitorar a qualidade da água e do ecossistema.

A gestão das Unidades de Conservação no município de Florianópolis tem diversas particularidades. A cidade é uma capital que atrai muitos turistas principalmente pelas suas belezas naturais, praias e lagoas. Muitos destes atrativos estão dentro de UCs. Assim, a gestão das unidades além dos cuidados com a preservação ambiental precisa se preocupar com os arranjos e parcerias com outros órgãos para providenciar estruturas para recebimento dos turistas.

Neste campo entram o caso do arranjo realizado para a construção das instalações para utilização pelos guarda-vidas do Corpo de Bombeiros. Além das questões já levantadas anteriormente da falta de recursos, dos problemas para fazer a gestão fora de temporada e dos riscos de interpelações por parte do MP, os gestores enfrentam o dilema de serem responsabilizados por qualquer de suas decisões. “O que fazer, como não permitir a entrada de banhistas? E depois se morrer alguém no mar? Vamos ser acusados de ter negado a licença para o corpo de bombeiros fazer o seu trabalho!”. Aqui aparecem os dilemas da tomada de decisão, o gestor pode ser responsabilizado por autorizar as construções como também por não autorizar. Qual é realmente o seu poder? Ele será responsabilizado em todos os casos.

Este é um exemplo de situação de gestão que envolve diversos atores sob perspectivas diferentes. O corpo de bombeiros está preocupado com a segurança no mar, os gestores das UCs em cumprir o regulamento do SNUC e ainda é avaliada uma possível interferência legalista do MP. Além desses atores ainda está sendo considerado na situação o julgamento externo de outros órgãos e da sociedade. Assim esta situação de gestão envolve múltiplos interesses e participantes, e não existe uma definição de quem será o responsável pelo julgamento da ação. De acordo com Girin (1990), esta é decisão complexa e, portanto, difícil de ser enquadrada dentro de um quadro racional de critérios de tomada de decisão. São situações que combinam o nível macro da sociedade, com o nível micro dos banhistas que procuram por sua vontade as praias não lhes interessando se estas pertencem a uma área protegida ou não. Dependendo da escala que o olhar dos atores se fixar, as decisões poderão ter julgamentos diferentes (REVEL, 1998). Nestes casos, quando o aparato normativo não consegue prever estas particularidades a decisão é delegada para o livre arbítrio dos atores e para a capacidade discricionária dos gestores.

Outras questões que não estão ligadas à preservação e aparecem na prévia da temporada de verão são os arranjos necessários para a liberação de autorizações para a realização de atividades comerciais dentro das UCs. Se a UC mantiver critérios de fortalecer o turismo de base comunitária e realizar uma licitação entre moradores do entorno do parque poderá ser interpelado pelo MP. Se seguir as orientações da Secretaria responsável pelas licitações abrirá uma concorrência geral que determinará os escolhidos por sorteio. Assim, se cumprir a lei em seu sentido estrito, poderá criar problemas com parceiros tradicionais do entorno do parque e perder credibilidade junto a esse público. É mais um tema controverso, mas afeta a legitimidade e o relacionamento com a comunidade do entorno das UCs. Se a proposta for de fazer uma análise micro social a partir da visão da UC e os relacionamentos construídos com os atores locais, a decisão deverá manter os critérios locais, mas é possível que sem a variação da escala, sem a mudança da lente (REVEL, 1998) o gestor local não esteja conseguindo enxergar outras nuances igualmente importantes para a gestão da UC.

As parcerias com universidades incentivando as atividades de pesquisa científica na área da UC também são tradicionais, pois é um campo de pesquisa muito próximo aos campi localizados na capital. Assim, além de pesquisadores o

departamento sempre conta com bolsistas de iniciação científica, que devida a falta de pessoal, se tornam essenciais para o funcionamento cotidiano do órgão. Estas parcerias com instituições voltadas para o campo científico contribuem para fomentar uma cultura de preservação ambiental.

6.2.1.3 Fomento à cultura de preservação ambiental

Entre as diretrizes da Política Nacional de Educação Ambiental - PNEA e da Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação – ENCEA, está à necessidade das UCs criar programas de educação ambiental e comunicação que proporcionem espaços participativos e ampliem o diálogo das UCs com as comunidades. A capacitação e o envolvimento das comunidades do entorno e interior das unidades são essenciais para que elas se envolvam na gestão destes espaços (BRASIL, MMA, 2011).

Estas premissas trazem para a gestão das UCs a necessidade de promover práticas de educação ambiental em seu território. Essas práticas além dos processos tradicionais de educação, “devem valorizar os cenários sociais como espaços de relações socioambientais buscando estimular a identificação das pessoas com o território e estimulá-los a interferir em suas realidades” (BRASIL, MMA, 2011, p.25). Essas propostas que constam na PNEA desde 1999, se consolidaram com o lançamento da ENCEA em 2011.

Durante o nosso período de observação foi possível identificar nas práticas das unidades que acompanhamos atividades voltadas para a Educação Ambiental, e através delas da construção de uma cultura de educação e preservação ambiental.

As estratégias de educação ambiental são variadas. As UCs se utilizaram de práticas de educação convencionais como palestras para os alunos em sala de aula, trilhas acompanhadas de explicações sobre a biodiversidade, atividades lúdicas com elementos da natureza, a atividades mais práticas como oficinas de compostagem e plantio de mudas de árvores nativas. De acordo com Matarazzo (2017) “ao atuarem em ações de educação e interpretação ambiental, os servidores se tornam um misto de funções, como, por exemplo, condutores das visitas, guias de trilhas e professores”.

Além destas práticas, queremos destacar também as parcerias com atores e comunidades para participarem do processo de preservação ambiental. Uma destas

atividades de educação ambiental buscando sensibilizar os atores para a participação no processo de preservação foi realizada no PNSJ com um programa voltado ao combate aos incêndios. Um dos maiores problemas das Unidades de Conservação é o fogo. A maioria dos incêndios no parque está relacionada à queimada da pastagem para rebrotar a vegetação. Esta é uma atividade tradicional na região, mas quando não é bem conduzida, o fogo pode se alastrar e invadir áreas da UC. Os gestores da UC construíram um arranjo com os moradores das áreas de amortecimento que passaram a comunicar as datas previstas para a realização das queimadas e nestes períodos, o parque libera seus brigadistas para o acompanhamento do processo. Essa parceria tem reduzido o número de queimadas nas áreas do parque.

Esta é uma das propostas que faz parte da ENCEA, que estimula a adoção de práticas voltadas para o fortalecimento das relações sócio ambientais, estimulando a participação de todos os atores territoriais no processo de preservação. Estas ações se inscrevem no rol das práticas como um processo social que busca a mudança de um estado das coisas a partir da compreensão da ação humana, buscando a reflexividade na repetição ou a criatividade na regularidade (FREGA, 2016). Assim, a observação criteriosa das práticas pode resultar em arranjos complexos entre diferentes formas de conhecimento e de entendimento do processo de preservação ambiental.

Outra atividade que pode ser compreendida a partir desses arranjos institucionais visando à comunicação e sensibilização das comunidades para a preservação ambiental foi realizada pelo DEPUC na sinalização dos ninhos de corujas buraqueiras em Jurerê Internacional. O processo partiu de moradores locais que procuraram um vereador municipal para fazer a gestão junto ao órgão municipal responsável pela gestão ambiental. Essa construção de uma rede em torno da proteção dos ninhos das corujas buraqueiras faz parte da construção de um processo educativo não formal. A visão da UC como um espaço de diálogo e interatividade e de comunicação possibilita a integração e agregação de pessoas e de instituições em torno da causa ambiental (BRASIL, MMA, 2011, p. 25). Para demonstrar a materialidade desse processo, anexamos uma foto (Figura 7) como exemplo da forma de comunicação utilizada pelo DEPUC.

Figura 7 – Sinalização dos ninhos de corujas buraqueiras em Jurerê Internacional.



Fonte: elaborado pelo autor da tese.

Além destas atividades, acompanhamos outros projetos voltados para a educação ambiental. Um destes projetos que nos chamou a atenção foi o realizado pelo DEPUC e equipe de educadores da FLORAM na Lagoa Pequena no dia 06 de junho. O evento que tinha na programação a explicação sobre questões da biodiversidade, realização de trilhas e plantios de mudas por alunos de escolas do entorno tinha além da uma oficina prática voltada para a educação ambiental o objetivo de uma ocupação formal do território com a “posse” da área por escolas municipais da região sendo feita a partir da delimitação de um espaço para cada escola construir um pequeno bosque. Cada escola passou a ser responsável pelo espaço que construiu, os alunos tornaram-se os gestores daquele ambiente. Na Figura 8 a seguir uma funcionária da FLORAM faz a recepção aos alunos que participaram das oficinas de educação ambiental.

Figura 8 – Recepção aos alunos participantes de evento de educação ambiental na Lagoa Pequena.



Fonte: elaborado pelo autor da tese.

Esta ação de educação ambiental foi organizada para marcar a semana do meio ambiente, mas o contexto e os esquemas cognitivos (GIRIN, 1990) dos principais atores envolvidos trazem a linguagem da necessidade de “ocupação” do espaço para conter a pressão imobiliária. De acordo com Frega (2017) as práticas podem ser utilizadas como uma forma de mobilização social, ou como uma forma de resistência, neste caso são práticas de resistência à ocupação territorial desenfreada. Essa é uma demonstração de afinidade da UC com os propósitos do ENCEA de dividir a responsabilidade da proteção ambiental com a sociedade do entorno das UCs. Neste caso o processo de educação ambiental construiu arranjos socioambientais incluindo as escolas, os alunos e suas famílias na proposta de cuidar da área protegida da Lagoa Pequena.

Outro evento voltado para a participação das comunidades na gestão ambiental das Unidades aconteceu no PNSJ com o Projeto Guardiões Mirim do Parque. O nome do projeto já vincula e busca engajar os participantes na “guarda” do parque. As crianças participantes frequentam escolas públicas do município de Urubici, e ao final das atividades foram certificadas com essa atribuição. No projeto que trabalhou um tema em cada estação do ano, os guardiões mirins aprenderam a

cuidar da água, da fauna, da flora e da terra. As oficinas foram realizadas na sede do ICMBio em Santa Bárbara e previam atividades práticas como a construção de um canteiro de compostagem para o lixo orgânico que cada família produz na sua própria casa. As crianças trouxeram o as sobras orgânicas de suas casas e participaram do processo de preparação da compostagem. O entusiasmo na participação demonstra que as atividades estão no caminho da formação de protetores da natureza. Na Figura 9 é possível visualizar o ambiente onde foram realizadas as oficinas.

Figura 9 – Recepção aos alunos na sede do ICMBio em Santa Bárbara.



Fonte: elaborado pelo autor da tese.

Com este mesmo objetivo tivemos a realização da Primeira Semana da Ciência realizada de 25 a 29 de setembro na cidade de Urubici, com a realização de atividades nas escolas, palestras e exposições. Na programação desta semana foi realizado também um concurso com o objetivo de dar o nome a uma nova espécie de fungo descoberto no parque pela equipe de pesquisadores de uma Universidade. As palestras e a exposição pública tinham a proposta de dar um retorno à sociedade dos trabalhos científicos realizados no parque e da riqueza da biodiversidade existente no parque.

Outro evento de educação ambiental e de busca de parcerias e conscientização conduzido pelo PNSJ no ano de 2019 foi a formação de duas

turmas dentro do programa de voluntariado. Tive a oportunidade de acompanhar as atividades de uma destas e consegui identificar a proposta de “conhecer” para cuidar. O programa de voluntariado é um treinamento de educação ambiental intensivo, fazendo com que os universitários que participam do programa tenham uma visão abrangente das belezas, das atividades e das responsabilidades que os gestores da UC convivem diariamente. O Programa de voluntariado é um processo educativo prático que qualifica e estimula seus participantes a uma postura de uso sustentável dos recursos naturais.

Estas atividades de educação ambiental reforçam a força da linguagem das ações práticas (FREGA, 2017) e também a importância dos dispositivos não humanos para o discurso ambiental que está sendo empregado nas duas Unidades de Conservação. As práticas demonstram como os não humanos, nesse caso as montanhas, as lagoas, os animais, as folhas secas, o excremento animal, influenciam nos discursos e se tornam operadores práticos nas relações dos seres humanos (HOUDART; THIERY, 2011).

Nestas ações os dispositivos não humanos fizeram a diferença na forma da veiculação das mensagens e no interesse das crianças. Assim, um processo de educação ambiental através de uma oficina de compostagem teve como centro das atenções o material orgânico, a calda feita com excrementos de animais, as folhas, as montanhas, a terra e a multiplicidade de papéis que estes dispositivos podem exercer. Os monitores se tornaram invisíveis, pois a atenção dos pequenos atores não estava nas palavras, mas na prática de fazer a cama com folhas, colocar as sobras orgânicas, cobrir, colocar a calda e cobrir novamente. Como aponta Houdart (2014) os não humanos têm a sua própria forma de dizer as coisas.

Estas práticas educacionais apontam para os processos de experienciar, de fazer, de plantar, de caminhar, de preparar a compostagem, o que segundo Dewey (1974), se traduz nos processos da experiência primária. No caso das experiências de educação ambiental as reflexões de Dewey, uma referência no campo da educação, reforçam a importância do aprendizado através do ato de observação destas experiências primárias, da educação com foco na teoria e na prática onde as escolas não estejam somente envolvidas em “caminhos longos e tortuosos da complicação intelectual para descobrir aquilo que a experiência ingênua já possui” (DEWEY, 1974, p. 169).

Estas propostas de educação ambiental a partir das práticas além de

fomentar a cultura de preservação ambiental, estão estabelecendo parcerias e vínculos que contribuem para a construção de ativos territoriais.

6.2.1.4 Construção de ativos territoriais

As Unidades de Conservação que serviram de base para nossa análise, têm um potencial turístico muito grande. O PNSJ está entre as 10 Unidades de Conservação federais mais visitadas no País. O MONA da Lagoa do Peri é uma área encrustada no miolo de uma das capitais mais visitadas do Brasil. Assim, estas áreas tem um potencial muito grande para o uso público, e existem diversos exemplos demonstrando que as UC podem ser exploradas de forma sustentável e gerar renda para o seu entorno.

A Lagoa do Peri passou por um processo de alteração de categoria que, a princípio, pode transformar a vida dos moradores que tem propriedades no interior do MONA e dos que vivem nas áreas de amortecimento. Na condição anterior, o regimento do SNUC para a categoria Parque criava muitos conflitos entre os moradores que queriam dispor de suas propriedades e os gestores que se viam pressionados a fazer a gestão de uma área que não se enquadrava na legislação vigente. A forma que o processo foi conduzido, com a participação comunitária e a criação de uma Lei Municipal legitimando as práticas tradicionais já existentes nas comunidades e abrindo possibilidades para a autorização de outras práticas de baixo impacto na área do MONA poderá trazer novos ativos para a região.

Para debater sobre estas possibilidades, foi realizada uma reunião em 04 de setembro de 2019 na localidade do Sertão do Peri, a comunidade mais tradicional entre as existentes na área do parque e seu entorno. O objetivo da reunião era apresentar o novo desenho da UC e discutir uma proposta de criação de uma identidade visual para o território. Esta identidade, uma marca, serviria para a comercialização dos produtos locais e também para fazer a sinalização dos pequenos negócios existentes como os alambiques de cachaça, os engenhos e as residências que estão entrando no processo da acolhida na colônia. Também seria utilizada para a sinalização de trilhas, cachoeiras e outros atrativos existentes na UC.

Esses arranjos que privilegiam a proximidade busca tirar vantagem da coordenação dos atores e sua ancoragem em um determinado espaço físico. De acordo com Pecqueur (2003, p. 101) “o desenvolvimento se faz onde se encontram

os agentes, e não em um espaço abstrato”. A dimensão espacial contribuiu para a mobilização dos atores e da ação coletiva (RAULET-CROSET, 2008). Esse arranjo em busca da identidade territorial seria um primeiro passo na organização da governança, e contribuiria para consolidar o território como um ativo e um lugar de práticas econômicas sustentáveis.

A proposta gerou debates e desconfianças, as pessoas ainda não estão suficientemente esclarecidas sobre as regras que estão sujeitas a partir da nova categoria da Unidade e também tem receio de colocar “placas” atrelando suas propriedades e negócios ao MONA. Além da natural desconfiança que as novas propostas trazem, neste caso aparecem ainda os problemas antigos de relacionamento entre a comunidade e o órgão ambiental. A proposta do DEPUC de criação de uma identidade, uma marca, ou um selo é uma forma de dar visibilidade aos pequenos negócios já existentes que estariam sendo associados como produtos sustentáveis. Essa estratégia proposta pelo DEPUC, pode se transformar em uma associação positiva de bens e serviços onde “o próprio território torna-se o produto a ser vendido” (PECQUEUR, 2003, p. 87).

Esta construção da governança territorial está associada a algumas variáveis. De acordo com Pecqueur (2003) o território passa a ser o local onde as experiências são compartilhadas e as regras entre os agentes estão envolvidas por questões culturais, por uma ancoragem territorial que considera a historicidade e a memória coletiva e sejam cultivadas algumas relações de reciprocidade. Estas variáveis estiveram muito presentes no processo de alteração de categoria da UC da Lagoa do Peri. Os atores se uniram em torno do território, invocaram a história e cultura de seus antepassados, dos engenhos, dos alambiques e das recordações que a Lagoa trazia a todos. Assim, transformaram um problema em uma inovação social ancoradas em suas práticas territoriais. Esta ancoragem territorial incluiu novos atores, que compartilhavam das mesmas questões culturais e geográficas, ampliando o tamanho da UC. Neste caso se configurou um processo de construção de um novo território delimitado pela discriminação dos atores, com a possibilidade de fazer emergir novos ativos territoriais (PECQUEUR, 2003).

Hoje, os mesmos atores estão vivendo uma nova experiência que é a consolidação da identidade territorial. Neste ponto entendemos que é interessante retornar às reflexões de Cefaï (2011, p. 21) sobre a constituição de uma arena pública como um espaço constituído por um “emaranhado de dispositivos teatrais”,

que se desenrola em torno de situações de prova e encontra apoio em cenas públicas. Assim, uma “arena pública se desenvolve conquistando apoios e fazendo pontes entre as diferentes cenas públicas”.

Analisando esta relação das cenas públicas como dispositivos de construção social, podemos apontar o processo de alteração da categoria da UC, como um momento, uma cena, onde o propósito era defender uma posição do território como categoria de UC, e isso pode ser visto em reuniões do conselho e nas audiências públicas. Hoje existe outro contexto, as cenas são diferentes, a questão é a definição da identidade para o novo território e a forma de relacionamento entre os seus diversos atores, o que configura um novo problema público. Os atores vão novamente passar pelos processos de mobilização, problematização, argumentação e experimentação.

Para Marinho (2013, p. 49) nos estudos que envolvem populações afetadas por UCs no Brasil, “constata-se que os conflitos são preponderantes à cooperação”. Essa perspectiva ficou evidente na reunião que vivenciamos, demonstrando que ainda existem muitas questões a ser esclarecidas e assimiladas neste processo. Assim, esse novo arranjo territorial “não implica entender que os atores individuais, coletivos e institucionais recorram exclusivamente à linguagem do interesse geral, [...] os interesses se conformam em micro disputas, micro arranjos e microcompromissos” (CEFAI, 2011, p. 23).

Este processo de avaliação de atrativos territoriais foi muito visível também no PNSJ com o trabalho realizado pela Câmara Técnica de Uso Público. Os trabalhos do GT se aproximam da ação coletiva e das situações de gestão, os participantes se reúnem com o propósito de realizar em um determinado tempo um projeto para o uso público da UC e o resultado deste trabalho vai ser submetido à avaliação externa (GIRIN, 1990). Este processo está levando à transformação de recursos territoriais em ativos⁵⁹ (PECQUEUR, 2003), se consolidando na criação de novos produtos para o mercado dos esportes e lazer na natureza. A “descoberta” de novas trilhas, cascatas, pontos de escalada e até do canto de pássaros raros, podem se transformar em novos ativos territoriais. Os integrantes do GT trouxeram para o debate as experiências e o conhecimento de seu mundo vivido que está trazendo novamente ao “mercado da natureza” alguns atrativos que lhes eram caros

⁵⁹ Na análise de Pecqueur (2003) os recursos são reservas do território e se transformam em ativos quando passam a ser um produto valorizado pelo mercado.

há muitos anos.

O trabalho da Câmara Técnica está redescobrendo atrativos que estão sendo disponibilizados à visitação do PNSJ, “recursos” que até agora não estavam sendo aproveitados pela comunidade. Assim   possível que o número de visitantes no parque possa aumentar consideravelmente trazendo reflexos positivos para o turismo e o comércio das cidades que fazem parte da UC. De acordo com as defini es da Câmara Técnica, esses novos atrativos serão disponibilizados aos poucos, sem trazer problemas para a preserva o dos ecossistemas.

Além deste “garimpo” de atra es territoriais, as experiências de participa o comunitária vividas no PNSJ e no MONA, são um exemplo de ativo social que pode fazer a diferença nos territórios. A análise do território como um espaço central de coordena o entre os diversos atores interessados na resolu o de problemas produtivos pode se transformar em um capital social de grande valia para a gestão territorial (PECQUEUR, 2003).

Essas novas formas de constru o dos territórios, faz parte das controvérsias e experiências de organiza o do processo de governança local. A Comissão sobre Governança Global (1996) sugere que a governança “  um processo contínuo pelo qual   possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar a es cooperativas”.

Assim, a partir dos processos práticos da cria o de instrumentos de governança pode ter sido iniciado um processo de coordena o territorial importante para o futuro das Unidades de Conserva o. Nesse processo de coordena o territorial uma das principais diretrizes   a preserva o ambiental dos ecossistemas no território, e para isso as a es de vistorias e fiscaliza es ainda são muito importantes.

6.2.1.5 A es de vistorias e fiscaliza es

Para esclarecer possíveis estranhamentos da coloca o das atividades de vistorias e fiscaliza es entre as questões escolhidas como relevantes para a governança das UCs, buscamos explica es nos principais dispositivos do nosso marco normativo, a Constitui o Federal e a Lei do SNUC, e na Lei 10.410 que disciplina no âmbito federal, a carreira de Especialista em Meio Ambiente.

A Constitui o Federal em seu artigo 225 define um compartilhamento de

responsabilidade entre o poder público e à coletividade na defesa e preservação do meio ambiente. No art. 4 da Lei 9.985 estão relacionados os treze objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Nestes objetivos os dispositivos linguísticos mais utilizados, são: proteger, preservar, manter, restaurar, recuperar, monitorar e promover. Estas palavras estão em praticamente todos os treze objetivos do SNUC. Nossa proposta não é fazer uma análise de discursos a partir destes dispositivos, mas trazer uma vez mais as reflexões de Dodier e Barbot (2017) sobre a abordagem atributiva de finalidades que são carregadas pelos dispositivos.

No PNSJ os funcionários ocupam o cargo de analistas ambientais e, de acordo com a Lei 10.410 de 2002 que criou e disciplinou o quadro de carreiras no ICMBio, os analistas ambientais têm entre suas funções, a regulação, controle, fiscalização, licenciamento e auditoria ambiental, monitoramento ambiental, gestão, proteção e controle da qualidade ambiental e conservação dos ecossistemas e suas espécies.

No caso do ICMBio “em complemento a essas atividades, o analista ambiental poderá se tornar agente de fiscalização, atividade que apura infrações ambientais” (MATARAZZO; SERVA, 2017, p. 479). No PNSJ os mesmos funcionários executam as funções delimitadas pela Lei 10.402 e são também designados como agentes de fiscalização, ou seja, podem exercer o poder de polícia. Existem unidades em que o quadro de funcionários permite aos analistas ambientais a escolha de exercer as atividades com poder de polícia ou não, mas não é o caso do PNSJ, onde o quadro de pessoal muito pequeno faz com que os três funcionários, o chefe e os dois analistas, estejam habilitados a desenvolver as atribuições dos agentes de fiscalização, no interior da unidade e em suas zonas de amortecimento.

No município de Florianópolis, existe o cargo de fiscal municipal do meio ambiente, e suas atribuições são especificadas na Lei Complementar 404, de 2011. As suas funções são todas voltadas para exercer o poder de polícia ambiental, promover apuração de denúncias, fiscalizar, coibir, apurar, apreender e aplicar as sanções administrativas previstas na legislação ambiental. Com essas determinações, a governança dessas unidades passa necessariamente pela organização de uma estrutura destinada a monitorar e fiscalizar os territórios sob sua responsabilidade.

Considerando também que o nosso campo de pesquisa ocorreu em duas unidades de proteção integral, as características de proteção e preservação tem

ainda maior relevância, assim a vigilância e a fiscalização desses espaços se torna uma característica destas UCs. As Unidades de Conservação podem ser analisadas como organizações onde se desenvolvem múltiplas funções, com predominância de atividades de educação ambiental, de produção de expertise e de proteção e fiscalização da natureza (MATARAZZO, 2017; MATARAZZO; SERVA, 2019).

Nas atividades que acompanhamos verificamos que os funcionários do PNSJ buscam não ostentar os equipamentos que reforçam a postura polícial, usam os dispositivos de poder de acordo com seus referenciais, preferindo uma forma de constituição da materialidade mais discreta (DODIER, 2005). De acordo com um analista ambiental, o objetivo de não usar as roupas com coletes a prova de balas e os armamentos é não alterar a imagem com que são vistos normalmente. As ações de fiscalizações previstas no cronograma anual de fiscalizações, normalmente são realizadas por funcionários de outras UCs, destinados para a realização dessa tarefa específica. Nesses casos os fiscais usam todos os equipamentos que dão materialidade ao poder de polícia ambiental.

Para Matarazzo (2017, p.190) “a utilização de armamento, que é a característica central dessa forma de organização, é uma escolha dos sujeitos, ou seja, tornar-se agente de fiscalização é parte de um objetivo pessoal desses sujeitos”.

Com maior ou menor utilização dos dispositivos de poder, a realização das fiscalizações e vistorias apresenta uma série de dispositivos teatrais, onde os normativos são os dispositivos de intervenção empregados pelos fiscais para convencer a outra parte da legitimidade de seus atos (CEFAÏ, 2011, 2017). Assim, na arena das práticas de formalização dos autos de infração, as micro disputas acontece em torno das provas. Uma das partes tentando produzir as aderências necessárias para o processo de *captura* (CHATEAURAYNAUD, 2017) buscando dar materialidade aos fatos com fotos, equipamentos apreendidos e laudos, enquanto a outra parte tenta suspender as ações, questionando cada fala e cada prova, situação que transforma o ato da infração em situação de controvérsias e momentos críticos. (BOLTASKI; THÉVENOT 1991; FREGA, 2016).

As atividades de vistorias e fiscalização carregam em suas relações com o entorno um histórico de conflitos (MATARAZZO e SERVA, 2019). As histórias e as memórias dos atores constroem representações dos órgãos ambientais, assim, estes podem ser ancorados sob o estigma de autoridades que agem contra os

interesses humanos em benefício do meio ambiente, que para os adeptos do pensamento que separa homem e natureza (DEWEY, 1974), é composta por não humanos.

A postura de autoridade dos órgãos ambientais é demarcada já nas estratégias de comunicação das Instituições. O ICMBio define que “a fiscalização é parte da estratégia de proteção das Unidades de Conservação, embasada no poder de polícia ambiental e com a finalidade de coibir infrações ambientais relacionadas às UCs.” De acordo com o site da FLORAM (2020), “a fiscalização ambiental é um procedimento administrativo para apuração de danos lesivos ao meio ambiente e para realizar investigações ambientais baseada em ações preventivas e repressivas”.

Os órgãos ambientais, com base na legislação, podem interferir nas relações sociais do território, e na maior parte das vezes, impor obstáculos ou necessidades de restauração e ajustes nas atividades humanas. “Nos casos de constatação de infração ambiental, são aplicadas medidas repressivas, principalmente através da lavratura do Auto de Infração Ambiental” (FLORAM, 2020). Nestas publicações o poder público tanto em nível federal como no municipal, em favor da proteção ao meio ambiente, utilizam-se de um dispositivo de comunicação coercitivo (DODIER; BARBOT, 2017).

As ações de fiscalização além de uma estratégia governamental de preservação refletem um tipo de relação homem-natureza (DIEGUES, 1996). De acordo com nosso relato no capítulo anterior, as ações de fiscalização são vistas como uma atividade difícil, pois os fiscais são constantemente ameaçados e em muitos lugares só podem realizar seu trabalho com auxílio de aparato policial.

As experiências que vivenciamos demonstraram que, os agentes ambientais são percebidos como “inimigos na trincheira”, como um risco iminente aos interesses das pessoas. Às vezes essas representações se transformam em tensões e num clima de palavras medidas para não aumentar os riscos, outras vezes estas tensões explodem e os conflitos deixam de ser velados e passam para o campo dos dispositivos linguísticos, “eu já te conheço, tu vens só para criar problema, tu já é conhecido pelos problemas que causa”, ou conforme presenciamos em outro relato, “ a FLORAM não é bem-vinda aqui, podem voltar”. De acordo Chateauraynaud (2017, p.7) “estas disputas que acontecem nos territórios da experiência integram várias formas de ação sobre a ação dos outros, nas quais se fabricam na prática, as maneiras de governar outrem [...]”.

Um dispositivo normativo (DODIER; BARBOT, 2017) que causa problemas para os gestores e gera grande descontentamento com os moradores das áreas não indenizadas dentro do PNSJ, ou no caso do MONA dos proprietários que habitam na UC, é a norma que obriga estes moradores a solicitar autorização aos órgãos gestores das unidades para a realização de qualquer intervenção em suas propriedades. Os gestores dos órgãos ambientais têm prerrogativas de gestão parcial de propriedades privadas, e os procedimentos para exercer essa função, consomem tempo e recursos semelhantes ao de uma fiscalização. No caso do PNSJ criado há praticamente 60 anos, os proprietários não indenizados não podem solicitar a ligação de energia elétrica, construir ou reformar uma nova moradia, um galpão ou outra benfeitoria no terreno sem antes obter a autorização do ICMBio.

Acompanhamos uma vistoria para avaliar o processo de autorização de energia elétrica em uma propriedade, e também ouvimos depoimentos de proprietários em reuniões do conselho e da câmara técnica sobre esses procedimentos. Para as diretrizes de conservação das áreas da UC, vistoriar uma propriedade é muito positivo, pois é possível acompanhar o nível das atividades que estão sendo desempenhadas nos limites da UC. Mas para os moradores “chamar” o órgão ambiental para dentro de sua propriedade não é uma medida vista com muito entusiasmo. Como já relatamos no capítulo anterior esses procedimentos geram sentimentos de injustiça e insatisfação (CEFAI, 2011), por parte dos proprietários que se sentem tolhidos em seus direitos de propriedade.

No PNSJ as ações de fiscalização que ocorrem fora do cronograma anual, normalmente são iniciados a partir de denúncias, pois o reduzido quadro existente e o tamanho da área do parque, não permite um trabalho maior de monitoramento do território. As principais ocorrências nas áreas do parque estão relacionadas às queimadas, à caça, à apreensão de aves silvestres, à invasão de gado e furtos principalmente de pinhão e erva-mate. Nos aspectos de proteção, o controle de espécies exóticas é o que demanda maior atenção. Questões que normalmente são relacionadas às UCs como desmatamento e roubo de madeira, não tem sido registrado no PNSJ. Durante os anos de 2018 e 2019 foram lavrados doze autuações e treze autorizações para intervenções em propriedades não indenizadas na área do Parque.

No MONA da Lagoa do Peri as vistorias e ações de proteção são realizadas pelos funcionários do DEPUC. Essas atividades obedecem ao mesmo regimento já

citado para o PNSJ, todas as intervenções no território da UC precisam de autorização prévia do departamento. Como o processo de recategorização duplicou a área da unidade de conservação, estas atividades deverão tomar ainda mais tempo na agenda dos gestores.

Os eventos de fiscalizações são realizados em conjunto com os funcionários do departamento de fiscalização ambiental. Os processos também são iniciados a partir de denúncias e pela atuação do Ministério Público, que também recebe denúncias e solicita informações e/ou determina a realização de programas e ações de preservação ambiental. Considerando as questões já expostas quanto às pressões que as UCs municipais sofrem por estarem na capital do estado, as principais ocorrências de irregularidades estão relacionadas à: construções irregulares em áreas de APPs como dunas, mangues, praias e próximas a curso d'água, construções sem licenciamento ambiental, corte de vegetação nativa, abertura de trilhas e estacionamentos em áreas protegidas. O número de autos de infração ambiental é bastante elevado. A FLORAM publica no site da fundação os processos administrativos que estão aptos para ser julgados e em consulta que realizamos somente do ano de 2019 foram notificados 328 infratores ambientais.

Nestes processos de vistorias e fiscalizações salientam-se os dispositivos normativos e as associações entre humanos e não humanos. Entre estes, as placas são dispositivos muito utilizados, principalmente no município de Florianópolis, onde a densidade territorial é grande. São usadas como dispositivos de informação, de comunicação, de orientação e de coerção. Além destes, um animal pode ser um infrator, um invasor do parque e em outro momento um sujeito de direitos que deve ser protegido. É possível encontrar nos processos administrativos, estes múltiplos papéis que os não humanos acabam desempenhando nas relações com os seres humanos (HOUDART; THIERY, 2011).

Na Figura 10 é possível verificar como os dispositivos não humanos são utilizados como mecanismos de gestão ambiental.

Figura 10 – Modelo de placa de sinalização utilizada pela FLORAM.



Fonte: elaborado pelo próprio autor da tese.

Na prática, os humanos estão sendo notificados por oposição às finalidades idealizadas para as dunas, os mangues, as praias, a vegetação, terra, água e os animais e tudo o que constitui o meio ambiente. Estes não humanos são também dispositivos que influenciam as condutas dos atores, como causas ou como consequências, sendo intermediários na veiculação de ideais e dos valores do modelo de regulação que interessa para o conjunto de referências normativas de um determinado grupo social (DODIER; BARBOT, 2017).

As atividades de proteção à natureza são, de certo modo conflitantes com a doutrina antropocêntrica, e a forma de vida de grande parte de nossa civilização. Essa concepção de direitos do homem sobre os recursos naturais transforma a gestão ambiental em um processo de gestão de conflitos e controvérsias.

6.2.1.6 Gestão dos conflitos e controvérsias

Durante a nossa experiência de campo convivemos com muitas situações de gestão. De uma forma abrangente elas estão contidas nos cinco operadores analíticos que descrevemos até agora, mas o último dos nossos operadores, gestão

de conflitos e controvérsias está presente em todos os demais. Os gestores das UCs estão frequentemente envolvidos em situações de conflitos e de controvérsias.

Essas questões não constam de forma clara nos conceitos de governança, que enfocam normalmente a convergência das ações e de como se estruturam o poder, as formas de diálogo e as interações de diferentes atores sociais, ou seja, como se acomodam os interesses conflitantes e as controvérsias para produzir ações voltadas para o bem comum. “Essa posição não explicita as contradições e o acirramento de conflitos como possibilidade ou mesmo tendência resultante do processo de gerenciamento de interesses comuns” (MARINHO, 2013, p. 49). Nas práticas de gestão das Unidades de Conservação, essa característica se torna ainda mais clara, a governança não acontece na linha da convergência, os conflitos são mais evidentes do que a busca de cooperação.

Essas situações de conflitos e contradições fizeram parte da nossa experiência, e algumas delas já foram incluídas em situações já relatadas, mas é nossa intenção trazer algumas destas questões para destacar como esse operador analítico perpassa os demais operadores.

Na construção de dispositivos de governança, nosso primeiro operador analítico, as controvérsias ocorrem nas duas UCs, em todas as reuniões do Conselho Consultivo e também no PNSJ nas reuniões da Câmara Técnica. Podemos citar os diferentes posicionamentos entre guias do parque e os gestores do ICMBio, enquanto os primeiros querem abrir mais trilhas e tornar obrigatório o acompanhamento por guias, os gestores, que tem a responsabilidade sobre o território, preferem abrir trilhas paulatinamente, com segurança e sinalização e sem obrigatoriedade da contratação de guias. Essas controvérsias ocorrem também entre os próprios representantes das mais diversas atividades, uns preferem trilhas para caminhada, outros querem liberação do montanhismo. Os interesses territoriais também se transformam em diferentes propostas, alguns preferem trilhas na parte alta do parque e outros na parte baixa, pois o território também cria suas divisões.

No PNSJ as controvérsias aparecem também nas questões dos limites do parque e da regularização fundiária, temas recorrentes nas reuniões do Conselho. Outra questão muito controversa nas duas UCs é a necessidade dos proprietários de áreas não indenizadas obterem autorização das UCs para poder fazer intervenções na infraestrutura das propriedades. A ineficiência do governo em regularizar o Parque, coloca os gestores e os proprietários em uma situação de

conflito permanente.

No caso do Monumento Natural da Lagoa do Peri, essa é uma situação permanente. Gestores da UC e comunidade precisarão criar mecanismos de consenso para reduzir as controvérsias. Nas reuniões do Conselho do MONA, as controvérsias sobre a alteração de categoria foram fortes e extrapolaram os limites do conselho, trazendo para a *arena da recategorização* novos dispositivos de intervenção e poder (DODIER; BARBOT, 2017; CHATEAURAYNAUD, 2017) como a OAB, e a sensibilização de simpatizantes (CEFAÏ, 2011), como vereadores e participantes da audiência pública realizada na Câmara de Vereadores. Nesse caso os conflitos deixaram de ser velados e foram explícitos, com os jogos de poder e interesses colocados à mesa.

Em nosso operador analítico numero dois, as parcerias e os arranjos institucionais, as controvérsias e os conflitos também ocorrem nas UCs. No PNSJ isso acontece nas relações com o poder público que procura não legitimar o parque para não se indispor com os proprietários que lutam para reduzir sua área e também pela regularização fundiária. Os conflitos são velados como a não participação de eventos e das reuniões do conselho, ou explícitos, como no caso do Prefeito de Bom Jardim da Serra que impediu crianças vestidas de brigadistas do Parque de participar no desfile de Sete de Setembro. Outra parceria relevante para o parque e cercada de controvérsias é com o DTCEA. A Aeronáutica tem propriedades dentro do parque, e a estrada do Morro da Igreja, o principal atrativo de uso público da UC é administrado de forma conjunta. Nessa parceria os riscos são grandes e os conflitos são velados, pois além da gestão do território existem questões de poder entre as duas instituições.

No MONA as controvérsias aparecem na parceria com a CASAN, operadora do abastecimento de água potável para município. O conflito é econômico e a empresa tem utilizado de subterfúgios para postergar o cumprimento do disposto na Política Nacional de Recursos Hídricos. Os conflitos existem também com ONGs e associações dos moradores que foram fundadas para contribuir com a preservação de determinadas áreas, mas tratam a questão sobre diferentes referenciais e regimes de engajamento. Nesse aspecto podem ser incluídos os próprios representantes do conselho, outros departamentos da FLORAM e autoridades públicas como o MP e o corpo de bombeiros.

A controvérsia com o Corpo de Bombeiros sobre a construção de

infraestruturas para guarda vidas em praias que estão nos limites de UCs em Florianópolis, é emblemática para demonstrar a singularidade do processo de gestão de Unidades de Conservação. Os gestores ficam premidos entre o texto estrito da Lei, vigiados pelo MP, e o bom senso de proteger a vida humana. Estes dilemas de gestão são um traço forte da realidade vivida na gestão das Unidades de Conservação.

As ações de educação ambiental carregam em si as controvérsias do processo educacional no Brasil, pois não deveriam depender de ações dos gestores dos órgãos ambientais, pois a exigência legal, Constituição Federal, PNEA, prevê que ela seja transversal e todos os níveis e modalidades de ensino. Além das questões estruturais do processo de educação no Brasil, as ações de educação ambiental nos territórios das UCs sofrem influências de outros fatores.

No caso do PNSJ os eventos são realizados em parceria com escolas e com outras instituições como o SESC e Universidades que realizam pesquisas no parque. As ações de fomento à cultura de educação ambiental são muito bem recebidas nas escolas e pelos alunos. Nos eventos para as autoridades e público em geral como o realizado na Câmara de Vereadores durante a programação da Semana da Ciência a comunidade não se faz presente. Essa posição reflete os conflitos relatados anteriormente, onde o poder público e algumas associações se afastam dos projetos do parque.

Em Florianópolis, a FLORAM tem um Departamento de Educação Ambiental que é o responsável pelos programas realizados no município. Uma das práticas ambientais mais fortes que acompanhamos foi a “ocupação” do território da Lagoa Pequena através da participação e do engajamento da comunidade com o plantio de árvores nativas e “adoção” dos espaços. Dessa forma, a educação ambiental foi usada como forma de minimizar os conflitos em torno de uma área muito cobiçada pela especulação imobiliária, e que é objeto de ações judiciais. De acordo com o Diretor Geral da Floram “é preciso tomar posse das UCs com parcerias com a comunidade para minimizar as pressões”.

Neste caso, o operador analítico da educação ambiental é transversal à construção de arranjos institucionais, a criação de governança e gestão participativa, a construção de ativos territoriais e as ações de vistorias e fiscalizações, que a partir de algumas ações dessa área serão apoiadas por alunos e professores de escolas que adotaram o território, e estão se comprometendo com a preservação ambiental.

Na construção dos ativos territoriais, nosso operador analítico de número quatro, a transformação de recursos do território em ativos é um processo de mobilização coletiva que pode transformar as relações entre os atores desse território. Assim, é um processo muito rico, de compartilhamento de valores, experiências e saberes (CEFAÏ, 2011), mas também é repleto de disputas e controvérsias. Considerando que o homem não privilegia sempre os interesses coletivos, e que nas interações territoriais “os conflitos são permanentes e as iniciativas de cooperação são pontuais e descontínuas” (MARINHO, 2013, p. 49). De acordo com Cefai (2011), uma arena territorial se configura em micro disputas e micro arranjos em torno dos interesses dos atores, assim a construção territorial se configura em torno dos conflitos e controvérsias.

No MONA da Lagoa do Peri os atores se uniram em torno da construção de um novo ativo territorial que foi a recategorização da UC, que transformou um problema público em uma inovação social. Esse coletivo que criou vínculos em torno do conselho da UC tem as suas próprias prioridades e expectativas coletivas. Assim, a continuidade do processo de construção de ativos territoriais passa, por “novas cenas”, onde aparecem mal-entendidos, dúvidas, e desconfianças sobre as propostas para o território. O contexto dos arranjos anteriores era outro e tinham um objetivo determinado, superar uma situação problemática (CEFAÏ, 2017), os novos arranjos vão depender de um novo processo de mobilização e de compreensão da nova situação proposta para o território.

As controvérsias no território já apareceram na primeira reunião sobre a criação de uma identidade para o MONA. Uma das lideranças locais passou o sentimento da comunidade “nós temos medo, medo de vender os produtos. Precisamos de uma liberdade para fazer as coisas, uma liberdade consciente. Precisamos de uma orientação geral, que tire o medo que temos de infringir alguma regra”. Essas colocações foram feitas por uma liderança que acompanhou todo o processo de recategorização do parque, então sabe as respostas para seus questionamentos, mas está discursando em uma arena própria com um público diverso, e pode estar em busca de espaço para a defesa de outros interesses e da administração da prova e seus circuitos de pressão e de decisão. Para Cefai (2011, p. 27) a “política local não se deixa compreender senão no seu local concreto, com seus parâmetros sociais, espaciais e temporais. Como uma história que se desdobra em seus episódios e peripécias, seus jogos de alianças e frentes de conflito, seus

golpes de teatro e seus fracassos”.

O nosso último operador analítico, as ações de vistorias e fiscalizações são carregadas de controvérsias e conflitos. A própria função define o nível dos conflitos “um procedimento administrativo que busca a apuração de danos lesivos ao meio ambiente, e para realizar investigações ambientais baseada em ações preventivas e repressivas”. Como vimos nos relatos anteriores os fiscais não são bem-vindos em seus territórios de práticas. Assim, os conflitos são inerentes à prática da fiscalização. Vimos no campo o quanto a presença dos fiscais causa constrangimentos e sentimentos de indignação (CEFAI, 2011), por outro lado, para os representantes do Estado as atividades de fiscalização são estressantes, comportando ameaças e riscos de agressão física os fiscais.

Além destes apontamentos destacando o quanto os conflitos e as controvérsias são transversais a todos os operadores analíticos, queremos trazer para reflexão a questão da legitimidade e representatividade dos conselhos.

Esse tema se tornou relevante pelo que vimos e ouvimos no campo e nas entrevistas. As experiências da pesquisa demonstraram a importância dos conselhos como canal de abertura das instituições para a sociedade, e quanto eles podem contribuir com o processo de gestão das UCs. Por outro lado, existe uma preocupação com o nível de representação real, que os conselheiros trazem das instituições representadas.

Essa questão apareceu no campo com a demonstração explícita dos gestores, e durante as entrevistas realizadas com atores da estrutura ambiental brasileira. Um desses entrevistados, E2 (2018), considera que os Conselhos “são um espaço de pesos e contrapesos, uma produção do coletivo, que se tiver responsabilidade técnica pode ser muito importante”. O Entrevistado considera que os conselhos podem auxiliar a reduzir o viés autoritário dos gestores que incorporam as UCs como “áreas próprias”, e contribuir para a mudança dessa postura, “as Unidades de Conservação são áreas da sociedade, e a sociedade tem que se envolver em sua gestão. Se isso acontecer o gestor passa a ser um agente da sociedade para fazer a gestão na direção por ela apontada”.

Pensamento semelhante tem o E8 (2019), que considera os conselhos fundamentais, importantes e necessários para gestão das UCs. A UC “seja federal, estadual ou municipal, está no território do município, assim ela precisa dialogar com as comunidades do entorno, com as organizações do município, com a câmara de

vereadores, e isso é uma função em que o conselho pode auxiliar os gestores”.

Por outro lado, o E2 (2018) questiona a legitimidade e vitalidade das representações. As pessoas estão nos conselhos para representar uma entidade, “mas será que o representante de uma Universidade traz para as reuniões a opinião daquela instituição ou, se o que expressa é a sua forma de pensar, ou se o representante repassa para o órgão que representa as decisões e os temas que preocupam o Conselho”.

Essa é uma questão que abarca também outras preocupações como a do entrevistado E1(2018) que acompanhou o início das propostas de gestão participativa no poder público, onde surgiram os primeiros conselhos e as transformações que estes realizaram na forma de gestão das questões públicas. De acordo com o E1(2018), estes conselhos foram “descobertos” e “ocupados” por interesses diversos.

Os conselhos acabaram sendo capturados pelos interesses dos atores com mais poder político, conhecimento técnico, científico, econômico. Muitos dos conselhos estão dominados pelos lobbies. Os atores mais fortes descobriram os conselhos como um espaço institucional importante, e que precisa ser dominado. Assim, muitas vezes o funcionamento real dos conselhos é manipulado por esses atores (E1, 2018).

Essa preocupação também está na fala do E8 (2019), “a partir de 2003, quando as conferências nacionais de várias áreas valorizaram os conselhos, estes passaram a serem objetos de disputas, por quem os fortalecia, e também pelos lobbies diversos que passaram a considerar importante entrar nesse jogo e buscar legitimação”.

Essas situações apareceram nas reuniões dos conselhos das unidades que foram objeto de nossas observações. No caso dos conselhos do PNSJ e do MONA da Lagoa do Peri, existem conselheiros muito interessados em contribuir com a gestão e assumir a UC como um patrimônio da sociedade. Por outro lado, verificamos também a participação de conselheiros que estão ali com um determinado objetivo, e que pouco se envolvem nas questões que realmente interessam para a sociedade.

Entendemos que a questão da legitimidade dos representantes das entidades nos conselhos é real, e também uma questão prática. As representações acabam sendo exercidas pelos indivíduos e seus valores. Qual é a condição real do representante da Universidade conseguir espaço em reuniões do Colegiado para

pautar os assuntos dos diversos conselhos? Na prática a própria frequência nas reuniões dos representantes do poder público é baixa. Em reunião realizada dia 12 de agosto de 2019, o presidente dos três conselhos em atividade no município de Florianópolis, apontava, “é visível à dificuldade da área pública para participar dos conselhos. Como sair dessa dificuldade, merece uma reflexão”.

Os entrevistados e também os gestores das UCs entendem que os conselhos são arenas com representações de diversos interesses, o que em si não é um problema, faz parte do propósito da proposta, mas pode se transformar em problema se a relação de paridade entre instituições pública e privadas não proporcionar equivalência na composição destes conselhos.

A partir dessa dupla forma de atuação, os conselhos em alguns momentos são vistos como parceiros dos gestores, e em outros como “fabricas de demandas” de seus próprios interesses. Nesta linha de pensamento, para o chefe do DEPUC a atuação dos conselhos como instrumento de gestão é controversa. Em reunião de 12 de fevereiro de 2019 se referindo ao conselho enfatizou que “o conselho é um dispositivo de auxílio à gestão”, mas em outras reuniões tem questionado a atuação dos conselhos. Na reunião de 8 de julho estava com outra avaliação, “os conselhos são importantes, mas podem se transformar em uma máquina de demandas” ou em 16 de setembro “os conselhos nos sobrecarregam, não respeitam as demandas das UCs, e criam suas próprias demandas e insistem nas demandas do seu quintal”. Esta posição divide também as opiniões entre os demais técnicos, um deles considera que “o conselho reúne interesses econômicos ou ideológicos o que faz com que fique quase impossível, tornar um conselho eficaz” ou na opinião de outro “mesmo com as divergências de interesses os conselhos auxiliam o departamento na tomada de decisões”.

Também é possível avaliar que parte das controvérsias sobre os papéis desempenhados pelo conselho do MONA da Lagoa do Peri, na prática reflete a situação da estrutura de pessoas alocada na área ambiental para cuidar dos processos das UCs em Florianópolis. Para a gestão das nove Unidades de Conservação e mais as tarefas já detalhadas anteriormente, o Departamento de Unidades de Conservação conta com um chefe e mais três técnicos. Assim, como as demandas são maiores que a capacidade de gestão, as demandas encaminhadas pelo conselho criam estas controvérsias. Os conselheiros na maioria das vezes trazem proposições legítimas, mas elas se tornam mais uma “pedra no sapato” dos

gestores e por isso geram as opiniões divergentes.

Com essas reflexões, consideramos que os conflitos e controvérsias são um traço singular e característico da gestão de Unidades de Conservação. Qualquer processo de gestão traz os dilemas da decisão, as controvérsias e os conflitos, mas entendemos que no processo de gestão ambiental esses dilemas ganham maior proporção. Ser gestor de UC é estar preparado para fazer cotidianamente, mediações de conflitos e controvérsias. Sendo assim, a mediação desses conflitos deve fazer parte dos princípios de governança desses territórios.

A partir dessas reflexões, e da análise realizada através dos operadores analíticos que utilizamos, a governança que emerge das práticas de gestão das UCs pode ser caracterizada como: um processo de criação de instrumentos de governança e gestão participativa, de estabelecimento de arranjos institucionais, de fomento a cultura de preservação ambiental, de construção de ativos territoriais e de ações de vistorias e fiscalizações, que através da gestão dos conflitos e controvérsias, buscam um mínimo de estabilidade social para o território da unidade de conservação.

Considerando esses apontamentos, entendemos que respondemos o nosso objetivo específico de número três, e indicamos como o fenômeno de governança ambiental se performa em práticas de gestão no Parque Nacional de São Joaquim e no Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri.

Para concluir essa seção, construímos a Figura 11 com os princípios da governança que emerge das práticas que são transversais às duas unidades.

Figura 11 – A governança que emerge das práticas.



Fonte: elaborado pelo próprio autor da tese.

6.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Este capítulo traz os relatos de nossas práticas de campo, a prática da pesquisa. Na seção 6.1 buscamos analisar como os principais dispositivos normativos são traduzidos e apropriados nas práticas de gestão das Unidades de Conservação. Com base em nossas experiências de campo, selecionamos do imenso marco regulatório existente e referenciado no capítulo cinco, 10 (dez) normativos que apareceram com mais frequência nas práticas das Unidades de Conservação que acompanhamos nos anos de 2018 e 2019.

Considerando que nossa proposta de trabalho leva em conta a interação entre governo, sociedade e as estruturas normativas, apontamos a Constituição Federal e o seu capítulo 225 como o marco de referência, pois fornece base jurídica e legal para todo o aparato normativo existente no Brasil. Depois, e antes na cronologia da história, salientamos a importância do processo iniciado pela Lei 6.938 que criou a Política Nacional do Meio Ambiente, o Sistema Nacional do Meio Ambiente e seus operadores. A PNMA é ainda hoje referenciada como o marco que institucionalizou a política ambiental no Brasil.

Na sequência no ano de 1990 a Lei 9.985, a lei do SNUC, veio para regulamentar o capítulo 225 no que se refere às UCs, estabelecendo critérios e normas para organizar e uniformizar o sistema. Da Lei do SNUC e do Decreto 4.340 que a regulamentou, se originaram a maioria dos processos executados nas Unidades. As necessidades de adequação de todas às Unidades de Conservação às suas diretrizes movimentou durante um longo período, toda uma comunidade no entorno da Lagoa do Peri para participar do processo de recategorização da UC. A obrigatoriedade da elaboração de Planos de Manejo, da criação dos Conselhos Consultivos e demais dispositivos que integram este aparato de governança, foi motivo de muitas horas de viagens e reuniões envolvendo os diversos atores dos territórios e foram também as práticas que mais estiveram presentes em nossas atividades de campo.

Outros marcos importantes na condução das práticas são a Lei 7.347 que deu impulso a Ação Civil Pública e a defesa dos interesses difusos, e a Lei 8.625 que empoderou o Ministério Público, estas duas Leis transformaram o MP em peça fundamental na instauração de processos em defesa do meio ambiente. Essencial para cotidiano dos servidores das UCs é a Lei 9.605, Lei de Crimes Ambientais e o

Decreto 6.514 que tratam dos procedimentos e sanções penais e administrativas e orientam os funcionários na condução de processos administrativos, vistorias e fiscalizações, uma parte muito sensível nas práticas das UCs.

Também muito importante para as atividades das UCs, são os reflexos da Política Nacional de Educação Ambiental instituída através da Lei 9.795, que é a diretriz de diversas atividades de educação ambiental e tem desdobramentos importantes nas Unidades e seu entorno. Por fim, incluímos entre a legislação relevante para as UCs de Santa Catarina; a Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei 9.433), a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428) e o Novo Código Florestal Brasileiro (Lei 12.651 e Lei 12.727).

Apesar de termos iniciado essa síntese apontando as influências do marco normativo nas práticas das UCs, não limitamos nossa perspectiva somente a estes instrumentos. O olhar a partir das normas foi abrindo o campo e a percepção de outros agenciamentos de dispositivos que se originaram a partir dos instrumentos legais existentes. A partir de nossa opção por trabalhar com as perspectivas da abordagem processual dos dispositivos (DODIER; BARBOT, 2017), sempre estivemos no campo atento para a relação existente entre as normas, as ações práticas, as relações de poder e os agenciamentos provocados pelos elementos materiais e linguísticos.

Os eventos de educação ambiental concebidos a partir das diretrizes do ENCEA transformam-se na prática em dispositivos de comunicação e também de legitimação das UCs, de ocupação de territórios e sensibilização de novos atores. Para isso se valem de dispositivos humanos, servidores e parceiros que fazem palestras, oficinas de compostagem e plantio de mudas, e também de dispositivos não humanos como os animais, as plantas, as águas, a terra, o esterco animal, os resíduos orgânicos e outros materiais, placas e certificados.

Em Florianópolis, o MP se transformou em protagonista na questão ambiental. Sua atuação é forte na defesa do meio ambiente, mas esta defesa em algumas ocasiões é objeto de controvérsias, pois suas decisões também trazem problemas para o departamento de Unidades de Conservação, pois gera cobranças e demandas nem sempre possíveis de serem executadas.

As fiscalizações e vistorias refletem “um emaranhado de dispositivos teatrais” (CEFAÏ, 2011) e materializam-se em dispositivos como fotos, laudos, atos de apreensão que buscam tangibilizar as provas. A linguagem e as falas

transformam os infratores em “ladrões de pinhão”, “criminosos ambientais”, “infratores ambientais” e “aproveitadores das tradições”.

Este conjunto de leis se converteu em instrumentos como o conselho consultivo, o plano de manejo, em eventos de educação ambiental, em organização de processos de visitação, em ações de vistorias e fiscalização, em arranjos e parcerias com instituições e na mobilização dos atores em torno de problema públicos.

Dessa forma, a legislação base para o funcionamento das UCs foi apropriada nas práticas de gestão em torno de cinco conjuntos de ações: I) instrumentos de governança e gestão participativa, II) educação ambiental, III) arranjos e parcerias institucionais, IV) uso público e visitação, e V) vistorias e fiscalizações.

Na seção 6.2 buscamos compreender os efeitos das práticas de gestão na governança das UCs. Os cinco conjuntos de ações que fecharam a nossa seção anterior, se transformaram em nossos operadores analíticos da ação. Estes operadores são transversais às duas Unidades de Conservação. Revendo nossas anotações de campo entendemos que o operador analítico de número IV, uso público e visitação, poderia ser transformado em um elemento territorial, pois tanto no PNSJ quanto no MONA a construção de ativos territoriais apareceu de forma evidente.

Outro tema que surgiu de forma incisiva no processo, foram os conflitos e controvérsias que em diversos momentos se transformaram em objetos prioritários da atenção dos gestores. Definimos então, por incluir esse tema como mais um operador analítico importante para a governança das UCs. Assim, nossa análise passou a considerar seis operadores analíticos da ação: I) criação de instrumentos de governança e gestão participativa; II) estabelecimento de parcerias e arranjos institucionais; III) fomento à cultura de preservação ambiental; IV) construção de ativos territoriais; V) ações de vistorias e fiscalização; e VI) gestão de conflitos e controvérsias.

Assim, consideramos que essas atividades estão imbricadas na composição da governança das UCs. Para demonstrar a importância desses operadores na construção do marco de governança das UCs, descrevemos as ações e suas relações com alguns princípios que são tradicionalmente considerados nos conceitos de governança ambiental.

Entre as principais atividades realizadas no PNSJ e no MONA da Lagoa do Peri, a construção de instrumentos de governança e gestão participativa é uma prática que se destaca. Grande parte das ações dos gestores, no período analisado, estavam voltadas para processos relacionados à implantação do conselho consultivo, das câmaras técnicas, construção de regimentos, planos de manejo, plano de uso público e no caso do MONA no processo de recategorização da UC, que promoveu modificações no território.

As Unidades de Conservação estão inseridas em um território composto por diversos atores, e precisam se relacionar e ter uma participação efetiva da sociedade e populações do seu entorno com a gestão da UC. Essa necessidade prática, conduz às unidades à realização de arranjos institucionais e parcerias que aproximam a UC das pessoas, organizações e instituições. Essas parcerias contribuem para a integração das unidades com diversas instituições voltadas para a pesquisa e educação, favorecendo a realização de ações de educação ambiental.

As atividades de educação ambiental estão presentes no PNSJ e na Lagoa do Peri e são espaços de participação, comunicação e integração das unidades com o seu ambiente. Nesses espaços humanos e não humanos, se envolvem em práticas de educação ambiental e mobilização social em torno da ocupação e preservação do território, transformando-se em arranjos socioambientais nas comunidades.

Esses arranjos aparecem também na construção de ativos territoriais. A integração das UCs com o espaço e seus atores estão viabilizando as condições de governança para a criação de novos produtos nos territórios. No processo de recategorização da UC, a comunidade da Lagoa do Peri construiu um novo território, que hoje está em busca de uma identidade. No PNSJ a ação coletiva da câmara de uso público está redescobrendo recursos territoriais que estão sendo preparados para se tornarem ativos de uso público. Essa descoberta dos territórios como um espaço de coordenação dos atores está construindo uma nova forma de gestão das Unidades de Conservação.

Mesmo com as ações de construção de arranjos socioambientais e integração dos atores na gestão do território, as ações de preservação ambiental ainda dependem da atuação do poder público e da ação dos órgãos ambientais. Esses processos se realizam principalmente através de mecanismos de ações de prevenção e de fiscalização, características relevantes no papel de autoridade

ambiental exercido pelas UCs. Estas ações são complexas e carregam um histórico de conflitos e controvérsias, que se performam em torno de disputas entre os diversos interesses que integram o território.

Esse histórico de conflitos e disputas por espaços nos territórios revelam como essas características estão presentes na gestão das UCs. Demonstramos que os conflitos e controvérsias são transversais a todas os outros operadores analíticos. Os gestores de UCs estão diariamente envolvidos em situações de conflitos e controvérsias, assim, a governança desses espaços não pode ser construída sem considerar essas mediações. Estas reflexões demonstram que as Unidades de Conservação são territórios de conflitos e controvérsias, e assim para administrar uma UC os gestores devem estar preparados para conviver com essa característica.

Também abordamos a controvérsia levantada em algumas entrevistas sobre a legitimidade e representação dos Conselhos. Alguns de nossos entrevistados consideram que os conselheiros não trazem para as reuniões as opiniões das instituições que eles representam. Existe também a preocupação com a ocupação dos conselhos por grupos com conhecimento técnico, político e econômico. Mesmo com as controvérsias levantadas, os conselhos foram considerados essenciais para a transformação das UCs em áreas administradas pela sociedade.

A partir dessas reflexões concluímos que a governança que emergiu das práticas pode ser caracterizada como: um processo de criação de instrumentos de governança e gestão participativa, de estabelecimento de arranjos institucionais, de fomento a cultura de preservação ambiental, de construção de ativos territoriais e de ações de vistorias e fiscalizações, que através da gestão dos conflitos e controvérsias, buscam um mínimo de estabilidade social para o território da unidade de conservação.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para encaminharmos os procedimentos finais desta pesquisa, retornamos aos nossos objetivos propostos no início desse estudo. O objetivo geral da pesquisa foi o de compreender como o fenômeno da governança ambiental se performa em práticas de gestão em duas Unidades de Conservação situadas no Estado de Santa Catarina. Para dar suporte a esse objetivo, definimos os seguintes objetivos específicos: compreender a partir de uma perspectiva histórica, como a temática da governança ambiental brasileira foi inicialmente estabelecida, e também produziu os dispositivos voltados para a conservação da natureza; analisar como os principais dispositivos de governança ambiental são traduzidos e apropriados nas práticas de gestão das UCs estudadas; identificar os principais efeitos das práticas de gestão no processo de governança das UCs estudadas. As UCs escolhidas como *lôcus* de nossas pesquisas foram o Parque Nacional de São Joaquim e o Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri.

A problemática que orientou esse trabalho foram os riscos que crise ambiental e a degradação dos ecossistemas trazem para a humanidade e a importância que nesse cenário assume o processo de governança ambiental voltado para as UCs, territórios consagrados como essenciais para a proteção da biodiversidade. O arcabouço teórico que deu suporte para a pesquisa foi a sociologia pragmatista francesa, e como técnicas de pesquisa nos utilizamos da observação direta, de entrevistas não estruturadas, da pesquisa bibliográfica e da coleta de dados secundários. Como estratégia global de pesquisa, assumimos como perspectiva as características de um pragmatismo etnográfico.

Além da base teórica da sociologia pragmatista francesa, para nos aproximar das evidências de campo e analisarmos a ação, nos apoiamos na noção dos dispositivos e do encastramento dos poderes e das provas (DODIER, 2005, DODIER; BARBOT, 2017), nos estudos das disputas, das controvérsias e da tangibilização das provas (CHATEAURAYNAUD, 2011, 2014, 2017) e na dinâmica dos problemas públicos e das ações coletivas nas arenas públicas (CEFAÏ, 2011, 2013, 2017).

Para chegarmos às respostas de nossas questões de pesquisa, abordamos a história da governança e a partir de diversos conceitos estudados e das práticas vivenciadas, consideramos a *governança ambiental como um processo complexo*

que tanto media as relações entre o governo, à sociedade e organizações na construção e implementação de políticas públicas, como performa ações, através da participação de múltiplos atores que ao agirem buscam legitimação e se envolvem em processos de gestão, jogos de poder, disputas, conflitos e controvérsias.

No capítulo 5, analisamos a partir de uma ampla pesquisa bibliográfica e da realização de entrevistas semiestruturadas, as perspectivas dos dispositivos e da governança ambiental em um longo período da História brasileira. Nesse bloco nosso objetivo foi o de encontrar respostas para o nosso objetivo específico de número 1. Com esse propósito buscamos os elementos para compreender os contextos das ações dos governos, da influência da sociedade e das principais instituições que compõe o campo ambiental, na prática da elaboração dos dispositivos regulamentares.

Nesse recorte histórico, verificamos que a preocupação dos governos foi com o desenvolvimento, ampliação da fronteira agrícola, ocupação do território nacional, e com a industrialização. Estas diretrizes gerais são transversais a todos os governos, que para alcançar seus objetivos se utilizaram de diferentes projetos e formas de atuação do Estado. Nesse período os governos implementaram projetos desenvolvimentistas com o Estado sendo o indutor do desenvolvimento, ou através de ideologias mais liberais, com programas de privatizações e de incentivo aos investimentos privados.

O movimento ambientalista brasileiro que começou sua organização em associações em 1927 atingiu o ápice de seu protagonismo por ocasião do Fórum Global Mundial durante a Conferência Rio-92. O movimento que entrou no século XXI está caminhando para o ativismo digital e para o ambientalismo de redes, formas de ação que permitem maiores possibilidades de articulações e da participação ativa da sociedade civil na governança ambiental.

Nesse período o movimento ambientalista contribuiu, e em alguns momentos se tornou o protagonista do debate em torno das questões ambientais. Um dos principais resultados de suas articulações foi a consolidação do marco ambiental brasileiro através da inclusão do Capítulo 225 na Constituição Nacional. Além dessa grande contribuição o trabalho de grupos ambientalistas foi relevante para a continuidade do processo de institucionalização da política ambiental no Brasil e para o aumento do espaço protegido através da criação de UCs. No período compreendido entre 1930 e 2018 foram criadas 2.431 UCs no Brasil, com o objetivo

de proteger 1.588.197,44 quilômetros quadrados, equivalente a 18,65 % do território nacional e 963.698,40 quilômetros quadrados de áreas marinhas, equivalendo a 26,46 do total da área marinha nacional.

Nesses 88 anos de história, o Brasil criou um marco regulatório que é considerado como um exemplo por muitos países. A Política Nacional de Meio Ambiente sancionada em 1981, se consolidou com o Capítulo 225 da Constituição Federal e continuou o seu processo de institucionalização, com a criação de normativos importantes como Política Nacional de Recursos Hídricos e a ANA, A Política Nacional para os Recursos do Mar, a Política Nacional de Educação Ambiental, a Política Nacional sobre Mudança do Clima e a assinatura da Convenção Quadro das Nações Unidas. Também são normas de grande relevância para a gestão ambiental, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Política Nacional de Segurança de Barragens, o Conselho Nacional de Biossegurança, a política Nacional de Biocombustíveis, o Sistema Nacional de UCs, a Lei da Ação Civil Pública, a Lei de Crimes Ambientais, a Lei da Mata Atlântica, o Novo Código Florestal e a ratificação do Acordo de Paris sobre mudança do Clima. As resoluções 001 e 009 do CONAMA, também foram um marco da PNMA, pois estabeleceram a necessidade dos Estudos de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.

A resposta aos demais objetivos específicos de nossa pesquisa emergiram das observações de campo, focalizando sobretudo, a ação concreta dos atores no âmbito da governança ambiental. O nosso processo de campo se baseou na proposta da sociologia pragmatista, assim, buscamos estar o mais próximo possível dos atores em seu território de práticas. Nossa proposta era a de acompanhar as ações para entender *como* os gestores das UCs, bem como os demais atores que com eles se relacionam, agem no seu cotidiano. Durante o processo de análise comprovamos a importância da vivência das práticas. Quando começamos a refletir sobre os apontamentos em nosso caderno de campo, os fatos se tornavam nítidos, os acontecimentos voltavam de forma clara para a nossa mente. Através das notas e campo, retornavam as falas, as expressões, os jogos dos atores e os dispositivos utilizados em cada um dos momentos. O caderno de campo mudou de patamar, se transformou em fonte bibliográfica, tínhamos muitos autores falando, muitas experiências sendo relatadas. No início tivemos dificuldade para entender o que essa *fonte* estava nos dizendo, para entender a história das práticas

(CHATEAURAYNAUD, 2011).

Assim, começamos no capítulo 6 dessa tese a narrar nossas experiências e realizar a análise dos achados no campo. O primeiro passo foi o atendimento do nosso objetivo de número II, que foi a identificação e a tradução dos principais normativos utilizados na gestão das unidades de conservação. A partir dessa identificação passamos a associar as práticas de gestão com as normas que serviram de base para as ações cotidianas nas UCs.

A identificação das práticas e a sua tradução na governança das UCs, foi um processo de muita reflexão, esse foi o processo que Chateauraynaud (2011, p. 26) considera como o momento da “vinculação gradual da investigação para a compreensão dos fenômenos”. A partir do momento em que conseguimos tangibilizar uma das práticas, passamos a enxergar mais claramente a transformação das práticas de gestão na construção do processo de governança ambiental das UCs. Esse momento aconteceu, enquanto buscávamos informações no Plano de Manejo do PNSJ. Enquanto manuseávamos o encarte do PM, nos deparamos olhando para aquele material e entendemos que tínhamos em mãos um dispositivo tangível, o PM do PNSJ, um dispositivo que um grupo de atores construiu a partir de uma exigência legal. De acordo com Chateauraynaud (2011), a prova é uma imagem da experiência. Assim um dispositivo normativo, a Lei do SNUC, se transformou no sujeito que levou os demais atores a problematizar a realidade da UC e atribuir novas finalidades a questões há muito tempo conhecidas (FOUCAULT, 1979; DODIER; BARBOT, 2017). Dessa forma, foi possível entender que aquele encarte (a prova da experiência) estava veiculando valores e ideais (DODIER; BARBOT, 2017) que tinham se transformado no principal instrumento de governança e gestão a disposição da UC.

Na construção desse dispositivo foi possível encontrar os objetos técnicos, os *softwares*, os discursos, e a participação dos não humanos nos debates (FOUCAULT, 1979; AGANBEN, 2005; DODIER; BARBOT, 2017). As nascentes do Rio Pelotas, o Canyon das Laranjeiras, a Pedra Furada, todos tinham voz e eram representados nas reuniões. Processo similar ocorreu na Lagoa do Peri com a construção de um novo dispositivo regulamentar para a UC. Esse dispositivo foi tangibilizado na Lei de criação do MONA, na inclusão de novas áreas e na alteração da significância do ambiente para o território, pois a Lagoa do Peri passou a ser um Monumento Natural, alterando a prática discursiva territorial.

Seguindo essa linha de raciocínio pudemos verificar a construção dos outros dispositivos que se transformaram em referenciais de ação e foram se mostrando como mediadores das ações nos territórios (FOUCAULT, 1979; DODIER; BARBOT, 2017; CEFAÏ, 2017). As ações coletivas foram práticas constantes nesses espaços, mas os agenciamentos que delas resultaram não aconteceram através da busca de cooperação como marca do comportamento dos atores. A cooperação aconteceu na linha das disputas, e dos interesses dos grupos que se fazem representar nos fóruns (CEFAÏ, 2011,2017). Os atores usaram de diversas formas de dispositivos para mediar, para reforçar posições e para conseguir apoios. Essas mediações incluíram, algumas vezes os elementos não humanos. Os atores defendiam os seus próprios interesses como se ali estivessem os interesses das trilhas, dos pássaros e dos campos, os interesses da natureza.

Desses processos encontramos cinco conjuntos de atividades que se tornaram referenciais de ação nas duas unidades de conservação. A partir desses referenciais de ação, realizamos o segundo processo reflexivo de análise das práticas de gestão. Da análise desse grupo de práticas das ações que se repetiam nas duas unidades de conservação, foram emergindo e tomando forma um conjunto de práticas que se transformaram em referenciais de ação nos territórios.

Essas ações coletivas resultaram na construção de dispositivos de governança e gestão como o plano de manejo, plano de uso público, regimentos internos e alteração de legislação e dos limites do MONA da Lagoa do Peri. Elas se conformam também em torno de arranjos e parcerias institucionais, com reflexos na criação de uma cultura de educação ambiental e de organização do uso público nas unidades de conservação, que entendemos como um processo de construção de ativos territoriais. Além dessas, outra função relevante exercida pelas unidades de conservação são as atividades de vistorias e fiscalizações, que são essenciais para a preservação dessas áreas. Através dessas atividades os órgãos ambientais têm poder para interferir nas relações sociais do território. Normalmente essas atividades apuram irregularidades e danos ao meio ambiente, assim são processos que envolvem tensões, relações de poder que podem apontar a existência de crimes ambientais com todos os desdobramentos possíveis.

A partir dessas reflexões, iniciamos nosso terceiro processo de análise, que foi a identificação dos principais efeitos das práticas de gestão no processo de governança das UCs estudadas, procedimentos que relatamos na seção 6.2.

Nessas reflexões a questão dos conflitos e das controvérsias se mostraram como mais um referencial das ações nos territórios. Dessa forma, além dos cinco referenciais de ação que já tínhamos encontrado e relatado na seção 6.1, ficou evidenciado que os conflitos e controvérsias fazem parte desse conjunto de referenciais de ação. Com as análises realizadas compreendemos que essas ações delimitavam a organização das atividades das UCs nos territórios. Com essa proposta delimitamos nossos seis operadores analíticos da ação: criação de instrumentos de governança e gestão participativa, fomento à cultura de preservação ambiental, estabelecimento de parcerias e arranjos institucionais, construção de ativos territoriais, ações de vistorias e fiscalizações e gestão de conflitos e controvérsias.

Esses operadores analíticos foram se construindo na ação e emergindo em nossa percepção durante o processo de análise, mas no campo das práticas foram construídos através da participação coletiva. Esse movimento se performou em torno dos jogos de poder e das disputas que constituem as arenas públicas (CEFAÏ, 2017). A construção da governança ambiental nos territórios ocorre através da ação coletiva e das disputas por espaços e pelos interesses dos atores. Essa construção social do território carrega também um histórico de conflitos e controvérsias. Essas características estão presentes no cotidiano das Unidades de Conservação que estudamos. Nesses espaços, os conflitos são mais evidentes que os processos de cooperação. Em vista de nossas observações, consideramos que as Unidades de Conservação são territórios marcados por conflitos, e o gestor de Unidades de Conservação, é um gestor de conflitos.

Para clarificar essa questão, o primeiro ponto que destacamos é que a questão ambiental é ainda um tema controverso. O “direito” de o homem dispor dos recursos naturais está contido em nosso processo civilizatório. Nessa tese, em diversos momentos, trazemos posicionamentos que colocam a questão ambiental em oposição ao desenvolvimento em alguns momentos e a pobreza em outros. Assim, as atividades de proteção à natureza afrontam conceitos e interesses. Para a sociedade econômica que tudo mede a partir do valor proporcionado pelos bens e serviços, a natureza não agrega valor aos territórios. Os valores econômicos proporcionados pela preservação das matas, da água e do ar não fazem parte das riquezas e, portanto, das soluções do Estado para reduzir a desigualdade social.

Outra questão geradora de conflitos são as divergências sobre os objetivos

e funções das UCs. A concepção da “natureza intocada” ainda gera muitos problemas para a gestão das unidades. O caso do Monumento Natural da Lagoa do Peri é emblemático. Uma comunidade permaneceu de forma “irregular” dentro de um ambiente idealizado como um espaço de proteção integral da natureza por 40 anos. Nesse período os embates foram constantes, o problema público (CEFAI) estava instalado na comunidade, e a gestão da unidade ficou sujeita ao reflexo do dispositivo legal mal elaborado.

A regularização fundiária também é um elemento que afeta as relações das UCs com os proprietários de áreas não regularizadas e com as comunidades do entorno, pois trazem para a gestão local os problemas da administração central. No caso do PNSJ, criado em 1961, menos de 40% da área está regularizada. Essa situação cria constrangimentos e a busca de dispositivos de intervenção (DODIER; BARBOT, 2017; CEFAI, 2017) como a Associação de moradores que busca influenciar as autoridades para definir a redução dos limites da UC.

Esses constrangimentos são amplificados pela falta de ação governamental na criação das condições necessárias para a aplicação do marco regulatório, que muitas vezes não é traduzido em práticas de gestão ambiental no país. Existe um hiato entre a promulgação das leis, a sua regulamentação e a sua efetividade prática. Essa lacuna pode ser confirmada quando comprovamos que alguns dispositivos importantes para a governança ambiental aprovados na Constituinte de 1988, ainda não foram regulamentados. A proteção do meio ambiente e dos interesses difusos são produtos de diferentes interpretações. A análise e interpretação da legislação criam situações de conflitos entre as análises da população, dos legisladores, do Ministério Público e dos responsáveis pelas UCs. Os conflitos sociais em torno de unidades de conservação e áreas de proteção permanente são questões que os gestores também enfrentam em seu cotidiano.

O volume de atividades que os gestores das UCs assumem e as estruturas que as instituições responsáveis destinam para a o cumprimento dessas responsabilidades, é outra causa geradora de conflitos. Como já relatamos anteriormente, o Brasil nunca teve a estrutura adequada para a gestão de suas áreas protegidas, e essa afirmativa se reflete de forma categórica nas duas UCs que acompanhamos. O PNSJ tem 50.000 hectares de território para ser acompanhado por três analistas ambientais, o que é tecnicamente impossível. O Departamento de Unidades de Conservação gerencia nove unidades municipais na cidade de

Florianópolis, que representam 18,781% da área do município, e para essa atividade dispõe de tem uma equipe técnica composta por chefe e três técnicos da área ambiental. O departamento tem uma atuação muito ampla e diversificada. Suas atividades incluem desde a sinalização de ninhos de corujas buraqueiras em um bairro residencial nobre na capital, a colocação de placas de sinalização solicitadas pelo MP em áreas de manguezais e restingas, a concessão de autorização de construção de abrigos para guarda-vidas do corpo de bombeiros em praia que está dentro de UC, a definição de critérios para licitação de atividades comerciais em Unidades que abrigam praias e lagoas, até a execução das funções mais tradicionais como a sinalização de trilhas, vistorias para autorizar intervenções em áreas do MONA e todas as demais atividades que integram a preservação ambiental no município.

A precarização dos quadros dessas duas unidades é evidente, as responsabilidades assumidas pelos gestores estão muito acima de sua capacidade instalada. Essa configuração demonstra que os órgãos responsáveis, o governo federal e o governo municipal não priorizam a gestão desse patrimônio ambiental.

Com essas reflexões compreendemos que as Unidades de Conservação são espaços voltados para a preservação ambiental, tendo como uma de suas principais características a gestão de conflitos e controvérsias. Assim, para administrar uma UC os gestores devem estar preparados para conviver com essa característica.

A partir dessas ponderações concluímos que a governança que emergiu das práticas nas duas unidades de conservação estudadas pode ser caracterizada como: **um processo de criação de instrumentos de governança e gestão participativa, de estabelecimento de arranjos institucionais, de fomento a cultura de preservação ambiental, de construção de ativos territoriais e de ações de vistorias e fiscalizações, que através da gestão dos conflitos e controvérsias, buscam um mínimo de estabilidade social para os territórios das Unidades de Conservação.**

Esse conceito de governança que resultou das práticas, se distancia da grande maioria dos conceitos e dos critérios genéricos do “manual da boa governança” que não observa as peculiaridades e os contextos de cada público. A governança das Unidades de Conservação está mais próxima do conceito da “governança de problemas” onde a percepção correta dos problemas gera os

acordos de governança mais adequados. Na prática, a governança ambiental das UCs, se aproxima dos conceitos das novas práticas de gestão que acontecem a partir das mediações sociais, das mobilizações, das micro-disputas e dos jogos de poder que ocorrem nos fóruns de discussões das arenas públicas. Na abordagem das práticas, as situações de conflito e as assimetrias de poder fazem parte do processo de governança ambiental. Assim, a gestão dessas assimetrias é fundamental. Os conflitos abertos em torno dos problemas (CEFAI, 2017) podem transformar os territórios e produzir de forma criativa, novos dispositivos de governança.

Entendemos que a governança que foi produzida através das práticas, ancoradas nos jogos de poder e nas disputas, é uma das contribuições dessa tese. A caracterização das UCs como organizações que tem como característica a gestão de conflitos e controvérsias é outra contribuição. O meio ambiente é demasiado complexo para o seu enquadramento nos processos de gestão tradicional. Assim, os atores envolvidos com as Unidades de Conservação devem entender as UCs a partir dessas características.

Além dessas contribuições, consideramos que nosso estudo coopera também para reduzir a lacuna da falta de estudos das UCs a partir de uma abordagem das organizações, já levantadas anteriormente por Araujo (2007), Sales (2010) e Matarazzo (2017). No campo da Administração no Brasil a área ambiental ainda é muito pouco conhecida. Essa falta de conhecimento se reflete no baixo número de trabalhos, oriundos da área de administração, voltados para compreender a gestão das organizações responsáveis pelo meio ambiente. Essa demonstração de desconhecimento das UCs pela área de administração pode ser comprovada também, pelo baixo percentual de gestores dessas organizações que tem formação na área de administração.

Consideramos também que esse trabalho traz informações relevantes para a formação geral dos administradores que podem passar a considerar o campo da gestão ambiental como uma área de trabalho aberta para a atuação desses profissionais. A investigação realizada pode servir de instrumento de pesquisa também para acadêmicos de outras áreas, e profissionais que necessitem de informações sobre as questões ambientais. Nosso trabalho juntou em um só documento uma retrospectiva histórica da construção do marco regulatório ambiental brasileiro, e uma relação com o histórico da criação das 334 unidades de

conservação federais, um dispositivo difícil de ser encontrado.

Compreendemos também que a abordagem ontológica e epistemológica da pesquisa é uma contribuição para os estudos organizacionais. A abordagem do processo de gestão e governança a partir do estudo das práticas, das disputas e das controvérsias a partir do aporte teórico da sociologia pragmatista francesa, é um aspecto também muito pouco explorado em trabalhos científicos. Em nossa tese a gestão das Unidades de Conservação foi abordada a partir das ações e das consequências dessas ações, o que para os estudos das organizações ainda não é uma abordagem muito desenvolvida.

Para as UCs, entendemos que a demonstração do resultado de suas práticas de gestão é uma contribuição para a continuidade desses processos. Como já apontamos, a gestão desses territórios é permeada de dificuldades, de falta de estrutura, de falta de compreensão da sociedade e de conflitos. Assim, transformar suas práticas em evidências, tangibilizando suas ações em instrumentos de governança pode ser uma forma de motivar os profissionais a continuar superando as dificuldades na luta diária pela manutenção de nossa biodiversidade.

Para as comunidades e demais atores envolvidos com as UCs pesquisadas, esperamos que o estudo também sirva como contribuição para aumentar e qualificar ainda mais o processo de participação e construção de novos dispositivos de governança que visualizamos nesse processo.

Para o pesquisador a imersão no campo da ação das Unidades de Conservação contribuiu para a redução de sua ignorância ambiental, e abriu caminho para o mundo do ambientalismo. Para o Núcleo de Pesquisa em Organizações, Racionalidade e Desenvolvimento (ORD), esse trabalho certamente vai contribuir com a formação de massa crítica sobre a aplicação das propostas da sociologia pragmatista francesa na gestão de todos os tipos de organização e, em particular, na sua linha de pesquisa em governança ambiental, pois constitui a segunda tese de doutorado elaborada nessa perspectiva.

Como sugestão para trabalhos futuros, considerando a importância do tema e das UCs como instrumentos de preservação da biodiversidade, entendemos que é importante a continuidade de estudos voltados para os aspectos práticos da Gestão. Os resultados do processo de observação que realizamos nas duas UCs não tem a intenção de idealizar as práticas que conseguimos visualizar. A realização de outros estudos baseados na história das práticas é importante para o conhecimento de

outras experiências e criação de uma perspectiva mais acurada do universo das experiências que ocorrem nas Unidades de Conservação em nosso país. Entender as perspectivas práticas dos gestores ambientais, e os motivos de suas ações pode servir como material importante para ampliar o escopo dos estudos organizacionais.

Para finalizar essa tese, queremos trazer uma reflexão sobre o papel dos gestores nesse processo. Nossas observações demonstraram que as UCs, fazem muito com os poucos recursos que lhes são alocados. O envolvimento das pessoas com a causa ambiental é notório, mais do que gestores burocráticos, os gestores das UCs que acompanhamos, são gestores públicos conscientes da importância de suas atividades para a governança ambiental dos territórios que são responsáveis. Em muitos momentos fica claro que as estruturas não possibilitam o estrito cumprimento da legislação, nesses casos, o conhecimento e a capacidade discricionária dos gestores é que fazem que a unidade continue funcionando. Assim, muito mais do que as políticas de governança, e dos sistemas institucionais, o funcionamento das UCs está atrelado à competência e ao senso de responsabilidade das equipes de gestores que estão à frente dessas UCs.

As equipes de gestores do Parque Nacional de São Joaquim, e do Monumento Natural da Lagoa do Peri, como pesquisador preciso agradecer o carinho e a contribuição com esse trabalho. Como habitante desse planeta, quero expressar meu sentimento de admiração e respeito pela tenacidade com que se envolvem diariamente na preservação de nosso futuro.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. O que é um Dispositivo? trad. Valdati, Nilcéia. **Ilha de Santa Catarina**. 2º semestre de 2005. p. 9-16, 2005.
- ALCANTARA, C.H. **Uses and abuses of the concept of governance**. UNESCO. Published by Blackwell Publishers, UK. p. 105-113. 1998.
- ALONSO, A., COSTA, V., MACIEL, D. Identidade e Estratégia na Formação do Movimento Ambientalista Brasileiro. In: **Novos Estudos**. v.79, nov. 2007.
- ALONSO, Angela. A POLÍTICA DAS RUAS: Protestos em São Paulo de Dilma a Temer (Tese). (2017).
- ANDERSON, P. **O Brasil de Lula**. Souza.A.B.; Costa. B. (trad.). In: **Novos Estudos**. v.9. nov. 2011.
- ANDION, C.; SERVA, M. A etnografia e os estudos organizacionais. In: SILVA, Anielson Barbosa da; GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DEMELLO, Rodrigo. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, p. 147-179, 2006.
- ANGROSINO, M. V; PEREZ, Kimberly, A.M. Rethinking Observation From Method to Context. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Edit.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: SAGE, 2000.
- ARAUJO, M. A. R. **Unidades de Conservação no Brasil: da República à gestão de classe mundial**. Belo Horizonte: SEGRAC Editora e Gráfica, 2007.
- ARAUJO, S.M.V.G.; VIANA, L.S.; VIANA, M.B. Meio Ambiente e Constituição Federal. In: GANEM, R.S.; VIANA,L.S. [et al]. **Legislação sobre o meio ambiente : fundamentos constitucionais e normas básicas**. Ganem (org).6ª ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019, p. 9 - 14
- ARAUJO, S.M.V.G.; VIANA, L.S.; VIANA, M.B. Os fundamentos legais da Política Nacional do Meio Ambiente. In: GANEM, R.S.; VIANA,L.S. [et al]. **Legislação sobre o meio ambiente : fundamentos constitucionais e normas básicas**. Ganem (org).6ª ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019, p. 22 - 29.
- BACHA, E. Integrar pra crescer: O Brasil na economia Mundial. In: **Coletânea de capítulos da agenda “Sob a Luz do Sol”**. São Paulo: Centro de Debate de Políticas Públicas, 2014. Cap. 11, p. 106 - 116.
- BARBOSA FILHO, F. H; PESSÔA, S. Desaceleração recente da economia. In: **Coletânea de capítulos da agenda “Sob a Luz do Sol”**. São Paulo: Centro de Debate de Políticas Públicas, 2014. Cap. 2, p. 15- 30.
- BARCHI, R. (2006). UNIVERSIDADE DE SOROCABA – Programa de Pós-Graduação em Educação. **As pichações nas escolas: uma análise sob a**

perspectiva da educação ambiental libertária. Dissertação (Mestrado). Sorocaba: SP. 2006. 137 p.

BARRETTO FILHO, H. T. “Gestão Ambiental e Territorial: um panorama dos espaços territoriais especialmente protegidos no Brasil”. In: Little, P. E. (org), **Os Novos Desafios da Política Ambiental Brasileira**. Brasília: IEB, 2014. p. 274-302.

BARRETO FILHO, H.T. **Da Nação ao Planeta Através da Natureza**: uma tentativa de abordagem antropológica das unidades de conservação na Amazônia. Projeto de Pesquisa de Doutorado em Antropologia Social do Programa de Pós-Graduação da FFLCH/USP. Brasília, 1997.

BARTHE, Yannick et al. Sociologie pragmatique: mode d'emploi. **Politix**, n. 3, p. 175-204, 2013.

BASTIAN, E.F. O PAEG e o Plano Trienal: Uma Análise Comparativa de suas Políticas de Estabilização de Curto Prazo. In: **Est. Econ.** São Paulo, vol.43, n.1, jan./mar.2013, p. 139-166.

BASTOS, P.P.Z. Ascensão e Crise do Governo Dilma Rouseff e o Golpe de 2016 : Poder Estrutural, Contradição e Ideologia. In : **Rev. Contemporânea**. Nr.esp. 2017, p. 1-63.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Hucitec. 1994.

BECK, U. Sociedade do risco. O medo da Contemporaneidade. Incertezas fabricadas. In: IHU ONLINE (entrevista). São Leopoldo, maio/2006. Disponível em: <<http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao181.pdf>>. Acesso: 23 fev. 2020.

BECK, U. **SOCIEDADE DE RISCO**. Resumo de uma outra modernidade. (trad.) NASCIMENTO.S. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BENTHAM, J. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

BESSY, Christian; CHATEAURAYNAUD, Francis. **Experts et faussaires**: Pour une sociologie de la perception. 2. ed. Paris: Éditions Pétra, 2014. 520 p. (Pragmatismes).

BEZERRA, J.C. O papel do meio ambiente na política externa brasileira . In: Ideias. Campinas – SP.n.6, nova série,1º semestre , 2013.

BEVIR, Mark. **Democratic governance**. New Jersey: Princeton, 2010.

BEVIR, Mark. A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: uma genealogia. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v. 19, n.39, p. 103-114, jun. 2011.

BEVIR, M.; RHODES R. A. W. **A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation**. Institute of Governmental Studies.

Paper, mar. 2001.

BIANCARELI, A. **A CRISE ACABOU? O governo Temer na economia: conjuntura, estrutura e “fracasso”**. In: Le Monde Diplomatique Brasil – edição 118 – maio de 2017. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/o-governo-temer-na-economia-conjuntura-estrutura-e-fracasso/>>. Acesso: 17 dez. 2019.

BOARATI, V. UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SÃO PAULO. Programa de Pós Graduação em Economia, Administração e Contabilidade. **A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico II PND: motivações, custos e resultados**. São Paulo. 2003. Dissertação (Mestrado). 119 p.

BOEIRA.S.L. **Ambientalismo complexo-multissetorial no Brasil: emergência e declínio na década de 1990?** In: **Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais**. v.7.n.3. jun-set.2016 . p.170-188.

BOEIRA.S.L. Crise Civilizatória & ambientalismo transetorial. In: **Revista de Ciências Humanas**. v.16. n.23. Florianópolis – 1998. p. 71-102.

BOLTANSKI, Luc. **On critique**. A sociology of emancipation. Cambridge: Polity Press, 2011. 191p.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. **On justification: Economies of worth**. Princeton: Princeton University Press, 2006. 389 p.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. **De la justification**. Paris: Gallimard, 1991.
BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Eve. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

BONELLI, R. MALAN, P.S. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. In: **Pesquisa Planejamento Econômico**. v.6(2), ago./1976. Rio de Janeiro. p. 353-406.

BORGES, B.G. **A economia goiana na divisão regional do trabalho (1930-1960)**. In: SILVA, L.S.D. (org). **Relações Cidade-Campo: Fronteiras**. Goiania:Ed.UFG, 2000.

BORRINI-FEYERABEND, G.; N. DUDLEY; T. JAEGER; B. LASSEN; N. PATHAK BROOME; A. PHILLIPS; T. SANDWITH. **Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción**. n. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, Gland, Suiza: UICN. 123, 2013.

BRASIL. **Panorama das manifestações de 15 de março no Brasil**. Agência Brasil. 15 de março de 2015. Consultado em 09 janeiro de 2020. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/2015/03/manifestacoes-15-de-marco>>. Acesso: 1 mar. 2020.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em <http://bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> Acesso em 17 de dezembro de 2019.

BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, IBAMA. **CONVERSÃO DE MULTAS AMBIENTAIS**. Brasília, 31 de agosto de 2018. Disponível em: <https://cdmapi.ibama.gov.br/edital/pdf/2_15.01.2020>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano Estratégico Nacional de áreas Protegidas – PNAP**. Decreto 5.758, 13 abril de 2006. Brasília. 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Acordo de Paris**. Ratificação em 12 de setembro de 2016. Brasília, 2016.

BRASIL. **Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – 1972-1974**. Lei 5.727 de 04 de novembro de 1971. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74>. Acesso: 17 nov. 2019.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – 1975-1979**. Lei 6.151 de 04 de dezembro de 1974.

BRASIL. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965**. Secretaria de Planejamento. Dez. 1962.

BRASIL. **Programa Estratégico de Desenvolvimento: diretrizes de governo**. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Documentos históricos de planejamento. Biblioteca DASP. Julho de 1967. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/494>>. Acesso: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – Estocolmo – 1972**. Cavalcanti, J.C. – Ministro do Interior. Volume I. 1972.

BRASIL. **Decreto nº 50.922 de 06/07/1961 – Cria o Parque Nacional de São Joaquim**. Presidência da República. Brasília, DF, 1961.

BRASIL. **Decreto 9.760 de 11/04/2019 – Altera o Decreto 6.514 de 2008 sobre sanções administrativas**. Presidência da República, Brasília, DF, Brasil, 2019.

BRASIL. **Decreto 26.643 de 10 de julho de 1934. Código das Águas**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-498122-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.985 de 18/07/2000 – Cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC**. Presidência da República. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. **Lei nº 11.516 de 28/08/2007 – Cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**. Presidência da República, Brasília, DF, Brasil, 2007.

BRASILEIRO, V.M.M. Desenvolvimento Regional. In: GANEM, R.S.; BRASILEIRO, V.M.M. **Legislação brasileira sobre o meio ambiente: desenvolvimento urbano e regional**. Ganem (org). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015, p.

143 – 152.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Moratória Parcial no final de 1982**. Folha de São Paulo. 04.01. 1983. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=3267>>. Acesso: 2 dez. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Como sair do regime liberal de política econômica e da quase-estagnação desde 1990. In : **Estudos Avançados**. Nr.31(89), 2017.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; GONZALES, L. ; LUCINDA, C. Crises financeiras nos anos 1990 e poupança externa. In : **Nova Economia**. 18(3) Belo Horizonte. Set./dez. 2008.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. In : **Cadernos do Desenvolvimento**. v.11.n.19. jul./dez. Rio de Janeiro. 2016, p. 145-165.

BURSZTYN, M.A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. 612 p.

BRUSEKE, F.J. **O Dispositivo Técnico**: Heidegger, Foucault, Deleuze, Agamben. 2017. In: Blog do Sociólogo. Disponível em: <<https://blogdosociologo.com/>>. Acesso: 20 jan. 2020.

CAMPOS, M.M.; COIMBRA, M.R. Crise Política no governo Temer (PMDB): uma análise do enquadramento noticioso da Folha de S. Paulo. In: **Parágrafo**. São Paulo, Brasil, v.6, n.2, p.91-104, maio/ago. 2018.

CAGNIN, R.F.; PRATES, D.M.; FREITAS, M.C.P. ; NOVAIS, L.F. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012) . In: **Novos Estudos**. Novembro , 2013, p. 169–185.

CALIXTRE, A.B.; BIANCARELLI, A.M.; CINTRA, M.A.M. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

CÂMARA, J.B.D. Governança Ambiental no Brasil: ecos do passado. In: **Revista Sociologia Política**, Curitiba. v.21, n. 46, p. 125-146, jun. 2013.

CÂMARA, J.B.D. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável. **Governabilidade, Governança Ambiental e Estado do Meio Ambiente no Distrito Federal**. Brasília-DF, 2011. 301 f. Tese (Doutorado).

CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J.P.O.; OLIVEIRA, J.A.P. (orgs). **Meio Ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio-92**. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental: Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 23-42, 2002.

CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J.P.O.; OLIVEIRA, J.A.P. Os Desafios da Sustentabilidade no Período pós-RIO-92. Uma Avaliação da Situação Brasileira. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. Ideologia e Desenvolvimento. Brasil, 1930-1964. In: PADUA, J.A. (org.) **Desenvolvimento, Justiça e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Editora UFMG; São Paulo: Peirópolis, p. 22-63, 2009.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. Martins, C.S. (trad.). 1º ed. – São Paulo: Gaia, 2010.

CARVALHO. E.B. O Código Florestal brasileiro de 1934: a legislação florestal nas disputas pelo território, um estudo de caso. In: **Anos 90**. v 23, n. 43. Porto Alegre, jul./2016, p. 417-442.

CAVALCANTI, Clóvis. 2004. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. In: **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica** vol. 1, págs. 1-10.

CDB – Conference de las partes en el convenio sobre la diversidad biológica. In: **Convenio sobre a diversidade Biológica. Nagoya** – Japão, out. 2010.

CEFAÏ, D. Encontro na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). 27 DE JUNHO DE 2018.

CEFAÏ, Daniel. Grande exclusão e urgência social — Cuidar dos moradores de rua em Paris. **Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar**. São Carlos, v. 3, n. 2, jul. Dez. 2013, pp. 265-286.

CEFAÏ, Daniel. **Públicos, problemas públicos e arenas públicas... o que nos ensina o pragmatismo** (Parte 1). Novos Est. CEBAP, São Paulo, v. 36.01, p. 187-213, 2017.

CEFAÏ, D. Qué es la etnografía? Segunda parte. Inscripciones, extensiones y recepciones del trabajo de campo. In: **PERSONA Y SOCIEDAD**. Universidad Alberto Hurtado. v. XXVII, n.3, septiembre-diciembre, 2013, p. 11-32.

CEFAÏ, Daniel. **Como uma associação nasce para o público: vínculos locais e arena pública em torno da associação La Bellevilleuse, em Paris**. Fábio R. (org.), Niterói-Rio de Janeiro, EdUFF, p. 67-102, 2011.

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Golpe1964>>. Acesso: 11 nov. 2019.

CHATEAURAYNAUD, Francis. **Argumenter dans un champ de forces: Essai de balistique sociologique**. Paris: Éditions Pétra, 2011. 477 p. (Pragmatismes).

CHATEAURAYNAUD, Francis. **L'emprise comme expérience. Enquêtes pragmatiques et théories du pouvoir**. Sociologies, 2015.

CHATEAURAYNAUD, Francis. A Captura Como Experiência, Investigações pragmáticas e teorias do poder. Tradução de Correa, D.S. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 97, 2017.

CHATEAURAYNAUD, F. A prova do tangível. **Experiências de investigação e o surgimento da prova**. Correa, D.S.(Trad.). Blog do Sociofilo. Disponível em: <<https://blogdosociofilo.com/wp-content/uploads/2018/07/a-prova-do-tangc3advel-chateauraynaud.pdf>>. Acesso: 18 fev. 2020.

CHIGNOLA, Sandro. Sobre o dispositivo. Foucault, Agamben, Deleuze. trad. Dall Onder, Sandra. **Cadernos IHU ideias - Instituto Humanitas Unisinos**. Ano XII. nr.214, vol. 12 , p. 4 -18, 2014.

COHEN, Yves. **Le siècle des chefs: une histoire transnationale du commandement et de l'autorité**, 1890-1940. Paris: Éditions Amsterdam, 2013.

CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CNMA II – **Resultado da pesquisa com delegados participantes da II CNMA**. CID- Centro de Informação, Documentação Ambiental e Editoração. Brasília, 2005.

CORREA, M.L. Crise Civilizatória & Ambientalismo Transetorial: Internet, Estado Nascente e Democracia. In: **Política & Sociedade**, abril de 2005.

COSTA, G.M.M.; MELO, H.P.; ARAUJO,V.L. BNDES: Entre o desenvolvimento e o neoliberalismo (1982-2004). In: **Memórias do Desenvolvimento**. Celso Furtado. Centro Internacional de Políticas para o Desenvolvimento. ano 5 - n.5 – outubro de 2016. p. 11- 235.

COZZOLINO, L. F. F.; IRVING, M. de A. Gestão em Unidades de Conservação: Um caminho teórico e metodológico possível a partir da ótica da governança na APA do Sana (Macaé, RJ). In: **Áreas protegidas e inclusão social: Construindo novos significados**. Marta de Azevedo Irving (org). Rio de Janeiro: Aquarius. 2006.

COZZOLINO, L.F.F. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Programa de Pós-Graduação EICOS, Instituto de Psicologia. **Governança na gestão de Unidades de Conservação: Democratização na esfera pública ou legitimação de poder?** Rio de Janeiro, RJ, 2014. 266 f. Tese (Doutorado).

DEAN, Warren. **A ferro e fogo**. A história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira. São Paulo:Companhia das letras, 1996.

DELEUZE, Gilles. **Conversações**. Trad. Peter Pál Pelbart. São Paulo: Editora 34, 2ª ed.,2010.

DELEUZE, Gilles. Que és um dispositivo? In: **Michel Foucault, filósofo**. Trad. Wanderson Flor do Nascimento. Barcelona:Gedisa, p. 155-161. 1990.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1985, p. 142- 156.

DEWEY, John. **Theory of Valuation**. Chicago, University of Chicago Press, 1939.

DEWEY, John. O desenvolvimento do pragmatismo americano. **Scientiæ Studia**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 227-43, 2007.

DEWEY, John. **Experiência e natureza; Lógica: a teoria da investigação; A arte como experiência; Vida e educação; Teoria da vida moral**. 1a ed. – São Paulo: Abril SA, 1974.

DIEGUES, A.C. O mito do paraíso desabitado: as áreas naturais protegidas. In: FERREIRA, L.C.; VIOLA, Eduardo. (orgs) **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, p. 279-318, 1996.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DINIZ, Nilo Sérgio de Melo. Ambiente e Democracia Participativa: A Experiência do CONAMA. Monografia - curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. 2010. 104p. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/monografias/Nilo%20Sergo%20de%20Melo%20Diniz.pdf>>. Acesso: 8 dez. 2019.

DODIER, Nicolas. O espaço e o movimento do sentido crítico. **Fórum Sociológico**, n. 13/14 (2.a Serie), p. 239-277, 2005.

DODIER, Nicolas; BARBOT, Janine. A força dos dispositivos. Tradução de Correa, D.S. **Revista Sociedade e Estado**. v. 32, n. 2, maio/agosto. p. 487-518. 2017.

DODIER, Nicolas. **Uma abordagem processual dos dispositivos**. Conferencia proferida no I Colóquio Critica e Pragmatismo, na Universidade de Brasília, em agosto de 2016. Disponível em: <https://blogdosociofilo.wordpress.com/2016/09/11/uma-abordagem-processual-dos-dispositivos/>. Acesso em 03.10.2016.

DODIER, N. MOTLOW, D. The conventional foundations of action. Elements of a sociolocal pragmatics. In: **Réseaux. The French journal of communication**. volume 3, n.2, 1995, p. 145-166.

DRUMMOND, J.A.; FRANCO, J.L.A.; NINIS, A. B. **O Estado das Áreas Protegidas no Brasil – 2005**. Brasília: CDS, agosto de 2006.

DRUMMOND, J.A., FRANCO, J.L.,A. O mapa das UCs será o mapa da inclusão social? In: **Natureza & Conservação**, v.7. n. 1, abril 2009, p. 8-16.

DRUMMOND, J.A.;FRANCO, J.L.A.;OLIVEIRA, D. **Uma Análise sobre a História e a situação das Unidades de Conservação no Brasil**. In: Conservação da Biodiversidade: Legislação e Políticas Públicas. Ganem R.S.(org) – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. 437 p.

DRUMMOND, J.A. A primazia dos cientistas naturais na construção da agenda ambiental contemporânea. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.21, n.62. out. 2006. p. 5 -25.

DRUMMOND. J.; BARROS-PLATIAU, A.F. **Brazilian environmental laws and policies, 1934-2002: a critical overview.** *Law & Policy*, v.28,n.1, p 83-108, 2006.

DUNEIER, Mitch. **Sidewalk**, New York, Farrar, Straus, and Giroux, 1999.

ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO PARÁ/ESM-PA. Entrevista com Ministro do Meio Ambiente – José Sarney Filho . In: **Revista Eletrônica ESM-PA**, Belém, v.1, n.4, p.157, outubro de 2016.

FARIA. V.G. **Priorização de áreas para restauração florestal visando conservar solo, água e biodiversidade em paisagens agrícolas.** UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO-Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”. Dissertação. Piracicaba, 2016, p. 129.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** São Paulo: Edusp, 2013, p. 37.

FAUSTO, Boris (org.). **O Brasil Republicano: economia e cultura (1930-1964).** tomo 3, vol.4. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1995. (Col. História da Civilização Brasileira).

FEARNSIDE et al.. O futuro da Amazônia: modelos para prever as consequências da infraestrutura futura nos planos plurianuais. In: **Novos Cadernos NAEA**, v.15, n., jun./2012. p- 25-52.

FELIU. P. Sobrevivendo a reformas, impopularidade y casos de corrupción: el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer. In: **Revista de Ciência Política.** v.3,nr. 2. 2018, p. 181-206.

FERNANDES, L.A. ; M. OMENA, **Parque Nacional de São Joaquim. Caracterização Básica.** Relatório Interno. Fevereiro de 2015.

FERREIRA, L.C. A busca de alternativas de sustentabilidade no poder local. In: FERREIRA, L.C; VIOLA, Eduardo. (orgs) **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização.** Campinas, SP: Editora da UNICAMP, p. 133-160, 1996.

FERREIRA, L.C. Os ambientalistas, os direitos sociais e o universo da cidadania. In: FERREIRA, L.C; VIOLA, Eduardo. (orgs) **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização.** Campinas, SP: Editora da UNICAMP, p. 241-277, 1996.

FERREIRA, Lourdes M. et al. (orgs). Plano de Manejo do Parque Nacional de São Joaquim. Brasília: ICMBio, 2018, 72 p.

FISCHER, D. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. **De corredor a Mosaico: Estratégias de diferentes Governos para um mesmo fim?** Curitiba –PR. 2014. Tese (Doutorado). 201 f.

FORESTA, R.A. **Amazon Conservation in the Age of Development :The Limits of Providence** . Gainesville, University of Florida Press, Gainesville, 1991.

FONSECA, P.C.D., CUNHA, A.M., BICHARA, J.S. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? . In: **Nova Economia**. _Belo Horizonte, v. _23 (2)_403-428_maio-agosto, 2013.

FONSECA .I.F. A Retórica da Boa Governança: as Agendas 21 locais no Brasil. In: MOURA. A.M.M. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Moura.A.M.M. (org) – Brasília: Ipea, 2016, p. 311– 328.

FONSECA, P.C.D. Desenvolvimentismo: A construção do conceito. In: CALIXTRE, A.B.;BIANCARELLI, A.M.; CINTRA, M.A.M. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Org . trad. Roberto Machado. 22 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. A Ordem do Discurso. trad. Laura Fraga de A. Sampaio. 3 ed. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

FOUCAULT, Michel. Sobre a história da sexualidade. In: **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1998a, p. 243 – 276.

FRANCO, J.L.A. Natureza no Brasil: ideias, políticas, fronteiras (1930-1992). In: SILVA. L.S.D. (org) **Relações Cidade-Campo: Fronteiras**. Goiania:Editora UFMG, p. 71-111, 2000.

FRANCO, J.L.A.; DRUMMOND, J.A. O cuidado da natureza: A Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza e a experiência conservacionista no Brasil: 1958-1992. In: **TEXTOS DE HISTÓRIA**, v. 17, n.1, 2009. p. 59 – 84.

FRANCO; SCHITTINI; BRAZ . Historia da conservação da natureza e das áreas protegidas: Panorama Geral. In: **Historiae**. Rio Grande, v.6(2), 2015 , p. 233-270.
FRANCO, J. L.A.; DRUMMOND, J.A.. **Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil: anos 1920-1940**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

FREEMAN, R.E.; MCVEA, J. A Stakeholder Approach to Strategic Management . In: M.Hitt, E.Freeman, J. Harrison (eds.) **Handbook of Strategic Management**. Oxford: Blackwell Publishing. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/paper.tal?abstract_id=263511>. Acesso: 8 fev. 2020.

FREGA, Robert. Qu'est-ce que'une pratique ? In : **Histoires pragmatiques**. Paris, Éditions de l'EHSS, 2016.

FRIEDBERG .E, Les quatre dimensions de l'action organisée. In: Revue française de sociologie. 1992, 33-40. Organisations,firmes et réseaux, p. 531-557.

FUKS, Mario. Do discurso ao recurso: uma análise da proteção judicial ao meio ambiente do Rio de Janeiro. In: FERREIRA, L.C; VIOLA, Eduardo. (orgs) **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, p. 189-216, 1996.

FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE (FLORAM). Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/floram/index.php?cms=fiscalizacao+ambiental&menu=0>>. Acesso: 14 fev. 2020.

GANEM, R.S. Gestão de Desastres. In: GANEM, R.S. et al. **Legislação sobre o meio ambiente :ambiente urbano, poluição e gestão de desastres**. Ganem (org).6ª ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019, p. 288- 302.

GANEM, R.S.; SCHNEIDER, M. Biodiversidade. In: GANEM, R.S.;SCHNEIDER, M. **Legislação sobre o meio ambiente : biodiversidade**. Ganem (org).6ª ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019, p. 9 -28.

GANEM, R.S.;JURAS,I.A.G.M.; VIANA, M.B. In: GANEM, R.S.;JURAS,I.A.G.M.; VIANA, M.B. **Legislação sobre o meio ambiente : clima e água**. Ganem (org).6ª ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019, p. 9-28.

GANEM,R.S.;JURAS,I.A.G.M.;VIANA. Ambiente Urbano. In: GANEM,R.S. et al. **Legislação sobre o meio ambiente :ambiente urbano, poluição e gestão de desastres**. Ganem (org).6ª ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019, p. 9-23.

GANEM.R.S. Ambiente Urbano. In: GANEM.R.S.;BRASILEIRO.V.M.M. **Legislação brasileira sobre o meio ambiente: desenvolvimento urbano e regional**. Ganem (org). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015, p. 17 – 34.

GIRIN , Jacques . **L'analyse empirique des situations de gestion** : Éléments de théorie et de méthode. In: Paru e Martinet et al. *Épistémologies et sciences de gestion*, Economica, 1990, p.141- 182.

GIRIN, J. A Linguagem nas organizações: Signos e símbolos. In: CHANLAT, J.-F. (Coord.). *O indivíduo na organização*. Dimensões esquecidas, v. 3. São Paulo: Atlas, 1996.

GOFFMAN, Erving. **Behavior in Public Places**. New York, Free Press, 1963.

GOHN, M.G. Jovens na política na atualidade – uma nova cultura de participação. In: **Caderno CRH**. v.31. n.82, jan./abr. 2018. Salvador, p. 117-133.

GOHN, Maria da Glória. **Sociologia dos movimentos sociais**. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez. 2014.

GOHN, M.G. **Artes e Aprendizagens em Coletivos de Jovens e nos Movimentos Sociais**. In: GOHN, Maria da Glória (Org) *Educação Não Formal no Campo das Artes*. São Paulo, Cortez Edit, 2015.

GOMIDES,J. E ; SILVA, A. C. O Surgimento da Expressão Governance, Governança e Governança Ambiental. **Revista de Ciências Gerenciais**, Vol. XIII, nº 18.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. XIV Encontro do CONPEDI. 2005.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce ; PLUPMTRE, Tim. **Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century**. Durban: UICN. 2003.

GRINDLE, M. Good enough governance revisited. In: **Development Policy Review**. v.25, n.5, p. 553-574, 2007.

GRINDLE, M. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 17, n. 4, p. 525- 548, 2004.

GUILHERME, M. L. **A Sustentabilidade Sob a Ótica Global e Local**. São Paulo: Annablume; Fapesp , 2007.

GUSMÃO, C.; ALMEIDA, J.R. História pública do movimento ambientalista na cidade de Niterói. XI Encontro Regional Sudeste de História Oral. Jul/ 2015.

HEIDEMANN, F. G.; KISSLER, L. Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 40, Mai/Jun., 2006.

HOJE EM DIA. 24 DE JUNHO DE 2017. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/pol%C3%ADtica/sarney-filho-culpa-gest%C3%A3o-passada-por-desmatamento-e-corte-no-repasse-da-noruega-1.538381>>. Acesso: 11 jan. 2020.

HOUDART, S.; THIERY, O. **Humains, non-humains. Comment repeupler les sciences sociales**. In: La Découverte. Paris. 2011.

HOLDGATE, M. *The Green Web: A Union for World Conservation*. London: IUCN/Earthscan, 1999.

HOPE, R. *The governance of problems: Puzzling, powering and participation*. Bristol University Press. 2010 .312 p. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/42848332>>. Acesso: 12 fev. 2020.

HOUDART. S. Humanos e Não Humanos na Antropologia. Petry. D.F. (trad.) In: *ILHA*. v.17, n.2, p.13-29, ago./dez. 2015.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC. Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, 2009, 4. ed. Disponível em: www.ibgc.org.br. Acesso em: 23 MAI. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA(IPEA) . ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. In: **IPEA. Agenda 2030. Metas Brasileiras**. Brasília. 2018. p.576.

Instituto Nacional de Ciências Espaciais - INPE . Disponível em: <http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5294>. Acesso: 6 jan. 2020.

IRVING, Marta de Azevedo e MATOS, Karla. *Gestão de Parques Nacionais no Brasil*:

Projetando Desafios para a Implementação do Plano de Nacional Estratégico de Áreas Protegidas. **Revista Floresta e Ambiente**, v13, n 2, 2006, p.89-96.

JACOBI, Pedro. Meio Ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. In: **RAP**. v 34(6):131-58. Nov/Dez. Rio de Janeiro. 2000.

JACOBI, P.R.; SINISGALLI, P.A.A. Governança Ambiental e economia verde. IN: **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 17, 2012, p. 1469- 1478.

JAMES, Willian. **O que significa o pragmatismo**. 1a ed. – São Paulo: Abril SA, 1974.

JAMES, William; DEWEY, John; VEBLEN, Thorstein. **Pragmatismo: textos selecionados**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

JATOBÁ, S.; CIDADE, L.; VARGAS, G. Ecologismo, ambientalismo e ecologia política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. In: **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 47-87, jan./abr. 2009.

JENSEN M. e MECKLING, W. **Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost, and ownership structure**. Journal of Financial Economics. 1976. p. 305-360.

JESSOP, B. **The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development**. UNESCO. Published by Blackwell Publishers, UK. 1998.

JORGE-PÁDUA, Maria Tereza et al.. **“Plano do Sistema de Unidades de Conservação”**. In: IBDF/Coordenadoria de Planejamento. *Diagnóstico do Subsistema de Conservação e Preservação de Recursos Naturais Renováveis*. Brasília: IBDF. 1978, pp. 81-138.

JORGE PÁDUA. M.T. Do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: MEDEIROS, R.; ARAUJO, F.F.S. **Dez Anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro**. Brasília: MMA, 2011.

JURAS,I.A.G.M.;HOFMANN, R.M. Poluição. In: GANEM. R.S. et al. **Legislação sobre o meio ambiente :ambiente urbano, poluição e gestão de desastres**. Ganem (org).6ª ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 118- 130.

JURAS, I.A.G.M.; GANEM.R.S. Clima. In: GANEM, R.S.;JURAS,I.A.G.M.; VIANA, M.B. **Legislação sobre o meio ambiente : clima e água**. Ganem (org).6ª ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 9 -15.

JURAS, I.A.G.M. Ecossistemas Marinhos e Costeiros. In: GANEM, R.S.;JURAS,I.A.G.M.; VIANA, M.B. **Legislação sobre o meio ambiente : clima e água**. Ganem (org).6ª ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 55 -60.

- KINOUCI, Renato Rodrigues. Introductory remarks concerning classical pragmatism. **Scientiae Studia**, v. 5, n. 2, p. 215-226, 2007.
- LAGO, A.A.C. **ESTOCOLMO, RIO, JOANESBURGO**. O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas. Instituto Rio Branco. Brasília, 2006.
- LAMEIRA, V.J. **Governança Corporativa**. Rio de Janeiro. Editora Forense Universitária. 2001.
- LAMPREIA, L.F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 42, 1998, p. 5-17.
- LATOURET, B. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede**. Salvador: EDUFBA, 2012.
- LEACH, M.; BLOOM, G.; ELY, A.; NIGHTINGALE, P.; SCOONES, I.; SHAH, E. ; SMITH, A. **Understanding Governance: pathways to sustainability**, STEPS Working Paper 2. Brighton: STEPS Centre, 2007.
- LEFF, Henrique. Complexidade, Racionalidade Ambiental e Diálogo de Saberes. In: **Educação e Realidade**. v.34(3) set/dez,2009. p. 17-24.
- LEFF, H. **Saber Ambiental. Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder**. (trad.) Orth, L.M.E. 8.ed. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2011.
- LEFF, H. **Racionalidade Ambiental, a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- LEIS, H.R. **A Modernidade Insustentável**. Montevideo: CLAES, 2004.
- LEIS, H.R. Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial. In: VIOLA, E.J. et al. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais**. 2º ed. – São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina, p. 15 -43, 1998.
- LEIS, H.. Globalização e democracia após a Rio-92: a necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional. In: FERREIRA, L.C; VIOLA, Eduardo. (orgs) **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, p.67-91, 1996.
- LEMOS, M.C; AGRAWAL, A; Environmental Governance. Annu. Rev. Environ. Resour. 2006. 31:297–325. Downloaded from arjournals.annualreviews.org
- MAES, M.E. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA Programa de Pós-Graduação em Ecologia . **Gestão das Unidades de Conservação de Santa Catarina: Como torná-la mais efetiva?**. Florianópolis, 2018. Dissertação de mestrado. 150 p.
- LIMA, A.S. PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. Programa de Pós-graduação em Economia Política. **A Atuação do BNDES no Desenvolvimento Econômico Brasileiro: 1952-2002**. São Paulo, 2007. Dissertação (Mestrado). 145 p.

LIMA, L.G.; FONSECA, P.C.D. **Interpretações da política econômica nos Governos Lula e Rousseff**. 2019. Disponível em : <https://www.anpec.org.br/sul/2019/submissao/files_l/i1-949c07d374574963043a047b43ddc45f.pdf>. Acesso: 23 jan. 2020.

LOPES, J.S.L. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. In: **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, ano 12, n.25, p. 31-64. jan/jun. 2006.

LOSEKANN, C. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. **A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no Governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos**. Porto Alegre, 2009 . 209 f. Tese (doutorado).

MACARINI, J.P. A política econômica do governo Médici: 1970-1973. In: **Nova economia**. v.15(3), Belo Horizonte, set./dez. de 2005. p. 53-92.

MACARINI, J.P. **A política econômica da ditadura militar no limiar do “milagre” brasileiro: 1967/79**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas. n. 99, set. 2000.

MCCORMICK, J. **Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

MAES, M.E. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA Programa de Pós-Graduação em Ecologia . **Gestão das Unidades de Conservação de Santa Catarina: Como torná-la mais efetiva?**. Florianópolis, 2018. Dissertação de mestrado. 150 p.

MARCON, F. Agências estetizadas, geração digital, ativismos e protestos no Brasil. In : **Revista do Núcleo de Antropologia Urbana da USP**. 2018. Disponível em: <\Users\Usuário\Desktop\Agências estetizadas, geração digital, ativismos e protestos no Brasil.htm>. Acesso: 14 dez. 2019.

MARINHO, M.A. FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS e CIÊNCIAS HUMANAS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Programa de Pós-Graduação em Geografia Física do Departamento de Geografia. **Territorialidade e Governança em áreas Protegidas: O caso da comunidade do Marujá, no Parque Estadual da Ilha do Cardoso (Cananeia, SP)**. São Paulo, 2013. Tese . 158 p.

MARTINS, L.V. **“Estado Novo”** (Verbetes). Rio de Janeiro: FGV/CPDOC. Disponível em: <<https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/estado-novo>>. Acesso: 12 nov. 2019.

MARUJO, A.V.; TESK, K.T.; ANTUNES, C.C.N. **O código das águas de 1934**. I – CINGEN - Conferência Internacional em Gestão de Negócios 2015 .

MASERUMULE, Mashupye Herbet. **Good Governance in the New Partnership for Africa’s Development (NEPAD): a public administration perspective** (Tese de Doutorado). Pretoria: University of South Africa. 2011.

MATARAZZO, G. SERVA, M. Ação Pública Ambiental: uma investigação etnográfica pragmatista dos dispositivos de uma Unidade de Conservação (UC) Federal em um território. In: **Sociologia, crítica e pragmatismo: diálogos entre França e Brasil**. Ogs. Cantu et.Al. Campinas, São Paulo: Pontes Editores, p. 475-488, 2019.

MATARAZZO, Gustavo. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Programa de Pós-Graduação em Administração. **GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL: perspectivas pragmáticas e organizacionais**. Florianópolis-SC, 2017. 271 f. TESE (Doutorado).

MEDEIROS, R.; ARAUJO, F.F.S. Dez Anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: MMA, 2011.

MERCADANTE, Maurício. **Uma década de debate e negociação: a história da elaboração do SNUC**. In: BENJAMIN, Antônio Herman (coord.), *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro, Forense Universitária. 2001.

MERCADANTE, M. Zoneamento Ecológico-Econômico. In: GANEM, R.S.; VIANA, L.S. [et al]. **Legislação sobre o meio ambiente: fundamentos constitucionais e normas básicas**. Ganem (org). 6ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 97 - 103.

MESQUITA, M. A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. In: **Coletâneas de capítulos da agenda “Sob a Luz do Sol”**. São Paulo: Centro de Debate de Políticas Públicas, 2017. Cap. 1, p. 3 -14.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA . Disponível em: <http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5294>. Acesso: 12 mar. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE(MMA)ICMBio. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Série: Legislação ICMBio, v.1 , agosto, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA) ICMBio. **Diretrizes para Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação** (ENCEA). 2011.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Passo a Passo da Agenda 21 local** – versão completa em HTML. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/724-passo-a-passo-da-agenda-21-local-vers%C3%A3o-completa-em-html>>. Acesso: 26 fev. 2020.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE (MMA) – ICMBio. **Brasil cria quatro novas unidades marinhas**. 2018. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9509-brasil-cria-quatro-novas-unidades-marinhas>>. Acesso: 12 jan. 2020.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.

31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011.

MOTA, F.R. O meio ambiente contra a sociedade? Controvérsias públicas, reconhecimento e cidadania no Brasil. In: **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. v.7, n. 1 – jan./fev./mar. 2014, p. 39-57.

MOURA, A.M.M. Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Moura.A.M.M. (org) – Brasília: Ipea, 2016.

MOURA, A.M.M. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. In: MOURA, A.M.M. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Moura.A.M.M. (org) – Brasília: Ipea, 2016, p. 13 – 44.

MOURA, A.S.; BEZERRA, M.C. Governança e Sustentabilidade das Políticas Públicas no Brasil. In: MOURA, A.M.M. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Moura. A.M.M. (org) – Brasília: Ipea, 2016, p. 91 – 109.

MOURA, A.M.M.; FONSECA, I.F. Conselho Nacional de Meio Ambiente: análise e recomendações de aperfeiçoamento. In: MOURA, A.M.M. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Moura.A.M.M. (org) – Brasília: Ipea, 2016, p. 59–88 .

MOURA, A.M.M. Aplicação dos instrumentos de Política Ambiental no Brasil: avanços e desafios. In: MOURA, A.M.M. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Moura.A.M.M. (org) – Brasília: Ipea, 2016, p. 111– 147.

NAHUZ, M.A.R. O Sistema ISO 14000 e a Certificação Ambiental. **Revista de Administração de Empresas**. v. 35, n.6, p. 55-66. Nov. Dez. 1995.

NERI, M.C. **A nova Classe Média: o lado brilhante dos pobres**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010. 149 p.

NETO, R.M. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. **Desafios do planejamento plurianual: uma análise dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus**. Brasília, DF, 2018. 120 f. Dissertação (Mestrado).

NOGUEIRA-NETO, P. **Uma Trajetória Ambientalista: diário de Paulo Nogueira-Neto**. São Paulo: Empresa das Artes, 2010.

OKIMURA, R. T. **Estrutura de propriedade, governança corporativa, valor e desempenho das empresas no Brasil**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2003.

OLIVA, A.M. UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Programa de Pós Graduação em Economia. **AS BASES DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL: Análise do Governo Lula (2003-2010)**. Campinas, 2010. 509 f. Tese

(Doutorado).

OREIRO, J.L. Origem, causas e impacto da crise. In: **Valor Econômico**, 13/09/2011. Disponível em: Disponível: <<https://jlcoreiro.wordpress.com/2011/09/13/origem-causas-e-impacto-da-crise-valor-economico-13092011/>>. Acesso: 8 abr. 2018.

OREIRO, J. L. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 75-88, jan./abr. 2017.

PÁDUA, J.A. As bases teóricas da história ambiental. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010.

PASTORE, A. PINOTTI, M.C. Demografia, reformas e bonança externa. In: **Coletânea de capítulos da agenda “Sob a Luz do Sol”**. São Paulo: Centro de Debate de Políticas Públicas, 2014. Cap. 4, p. 41- 50.

PAULA e SILVA, A.L. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Governança institucional: um estudo do papel e da operação dos conselhos das organizações da sociedade civil no contexto brasileiro**. São Paulo: FEA/USP, 2001. 241 f. Dissertação (Mestrado).

PAZZARELLI, F. A vida-fumaça dos montes. In: SEGATA, J. RIFIOTIS, T. (orgs). **Políticas Etnográficas no Campo da Ciência e das Tecnologias da Vida**. Porto Alegre: UFRGS, 2018. p. 15-26.

PECQUEUR, B. **A guinada territorial da economia global**. In: Eisforia/UFSC. v.1.n.1. jan./jun. 2003. Florianópolis: PPGAGR, 2003.

PEIRCE, C. S. **Como tornar as nossas ideias claras**. Traduzido por António Fidalgo. Collected Papers V, p. 388-410. Tradução de How make our ideas clear, 1993.

PEIRCE, C. S. **Escritos coligidos** 2a ed. – São Paulo: Abril Cultural, 1980.

PEREIRA, E. Naturismo, ética e ecologia na proteção à natureza: a fundação da AGAPAN (1971). In: FRANCO, José Luiz A. et al. (Orgs.). **História ambiental**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Garamond, 2019.

PINTO, C.R.J. A Trajetória Discursiva das Manifestações de Rua no Brasil (2013-2015). In: **Lua Nova**, São Paulo, 100, p. 119-153, 2017.

PMACI – Projeto de Proteção do Meio Ambiente e as Comunidades indígenas. **Documento Histórico**. Biblioteca do Instituto ISA.

PRATES, A.P. L; IRVING, M.A. Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às metas de Aichi. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 5, n 1, 2015, p. 27-57.

QUÉRÉ, L. La situation toujours négligée? Réseaux, n. 85, p. 163- 192, 1997.

RAQUEL, Izabela. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Programa de Pós-Graduação em Administração. **GOVERNANÇA PÚBLICA: A Consolidação de uma Matriz com Atributos que Caracterizam o Tema, na Perspectiva de Especialistas.** Florianópolis, SC, 2012. 173 f. Dissertação (Mestrado).

RAULET-CROSET, Nathalie. La Dimension Territoriale des Situations de Gestion. **Revue Française de Gestion**, nº 184 , p. 137-150, 2008.

REVEL, Jacques (org.). **Jogos de escalas: a experiência da microanálise.** 1a ed. - Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

REVEL, Jacques. Microanálise e construção do social. **Jogos de escalas: a experiência da microanálise.** Rio de Janeiro: FGV, p. 15-38, 1998.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies.** University of Newcastle-upon-Tyne. n. XLIV, p. 652-667. 1996.

RODEGHERI, L.B., OLIVEIRA, R.S. A proteção do meio ambiente no século XXI frente aos desafios e oportunidades das novas tecnologias informacionais. In: **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM.** 2012. Disponível em: <www.ufsm.br/redevistadireito. Acesso: 12 dez. 2019.

ROMÃO, W.M. #naovaitercopa: manifestações, Copa do Mundo e as eleições de 2014 (Tese). 2014. p. 152–167.

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. **A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de Governança Pública.** Florianópolis, SC, 2008. 279 f. Tese (Doutorado).

SAAD-FILHO, A. MORAIS.L. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o govcrno Lula. In: **Revista Economia Política**, v.31, n.4. São Paulo. Oct./dec. 2011.

SALES, G. **Gestão de Unidades de Conservação Federais no Brasil:** burocracia e poder simbólico. 2010. 234f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

SALES, Gilberto. Desafios e perspectivas para gestores de unidades de conservação. In: CASES, Maria O. (Org). **Gestão de Unidades de Conservação:** compartilhando uma experiência de capacitação. Brasília: WWF-Brasil, p. 307-329, 2012.

SBROGLIA, R.M.; BELTRAME, A.V. O Zoneamento, conflitos e recategorização do Parque Municipal da Lagoa do Peri, Florianópolis/SC. **Bol. Geogra. Maringa**, v. 30, nr.1, p.5-18, 2012.

SCARDUA.F.P. ;BURSZTYN. M.A.A. Descentralização da Política Ambiental no Brasil. In : **Sociedade e Estado.** v.18, n. 1/2 jan./dez. Brasília. 2003, p. 291-314.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v.43. p. 347-369, mar./abr. 2009.

SEEG - Sistema Nacional de Relato de emissões de gases de efeito estufa. Disponível em: <<http://seeg.eco.br/>>. Acesso: 12 jan. 2020.

SHITTINI, G.M. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável. **Políticas Públicas, Conservação e Movimentos Sociais em uma área de Expansão de Fronteira: A criação de unidades de conservação no âmbito do Plano BR 163 Sustentável**. Brasília – DF, 2009. 252 f. Dissertação (Mestrado).

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. A survey of corporate governance. *Journal of Finance*, v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SILVA, S. T.; FIGUEIREDO, G. J. P.; LEUZINGER, M. D.; NETO, J. N. **Código Florestal: Em defesa das nossas florestas e do nosso futuro**. In: LAVRATTI, P.; PRESTES, V. B. (orgs.). *Direito e Mudanças Climáticas – A Reforma do Código Florestal: Limites Jurídicos*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010 –(Direito e Mudanças Climáticas; 1) 189 p., 2010.

SILVA, Marina . **Amazônia: Era uma vez no futuro?**. In: Camargo, A; Capobianco, J.P.R; Oliveira, J.A.P. *Meio Ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio-92*. São Paulo: estação Liberdade: instituto Socioambiental: Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 182-184.

SILVESTRE, M.E.D. **Código de 1934: Água para o Brasil Industrial**. In: *Revista geopaisagem*. Ano 7, n.13, jan.-jun. 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Desktop/Doc/A%20quest%C3%A3o%20da%20%C3%A1gua%20no%20Brasil%20silvestre.html>. Acesso: 23 nov. 2019.

SINGER, André. *Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas (Tese)*. p. 23–40. (2013).

SMITH. V.P.B. **Desafios socioambientais e os distintos tipos de governança**. VI Encontro Nacional da Anppas. 18 a 21 de setembro de 2012. Belém – PA., 2012

SOUZA, B.H.A. O dispositivo: leituras de Foucault, Deleuze, Agamben e Serres. **Outramargem: revista de filosofia**. Belo Horizonte, nr. 3, 2º semestre de 2015.

SOUZA, M.B.; HOFF, T.S.R. Governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências para a habitação popular. In: **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**. v.11, 2019, p. 1-14.

SOUZA. R. **Cenários de Protesto: mobilização e espacialidade no ciclo de confronto de Junho de 2013**. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Sociologia. Tese. 2018. p. 302.

STEINBERG, H. et al. **A dimensão humana da governança corporativa**. São

Paulo: Gente, 2003.

TAVARES, M.C. et al. O PAPEL DO BNDE NA INDUSTRIALIZAÇÃO DO BRASIL. Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980. In: TAVARES, M.C. et al. **Memórias do Desenvolvimento**. Ano 1,n.1. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. 2007. p. 5-252.

TAVARES, M.C.; MELO, H.P.; CAPUTO, A.C.; COSTA, G.M.M.; ARAUJO,V.L. O Papel do BNDE na Industrialização do Brasil. Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952 -1980. In: **Memórias do Desenvolvimento**. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Vol. 4 (4) setembro de 2010.

TEDLOCK, B. Ethnography and Ethnographic Representation. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Edit.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: SAGE, 2000.

TEIXEIRA, R.A.; PINTO, E.C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v.21, Número Especial, dez. 2012. p. 909-941.

UICN - Gobernanza de Áreas Protegidas: De la comprensión a la acción . In: Borrini-Feyerabend, G.; N. Dudley; T. Jaeger; B. Lassen; N. Pathak Broome; A. Phillips; T. Sandwith. **Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción**. n. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, Gland, Suiza: UICN. 123 pp. 2014.

URBAN, Teresa. **Saudade do Matão**. Relembrando a História da Conservação da Natureza no Brasil. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Fundação MacArthur, c1998.

URBAN, Teresa. **Missão (quase)Impossível**: aventuras e desventuras do movimento ambientalista no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2001.

VEIGA. J.E. A Primeira Utopia do Antropoceno. In: **Ambiente & Sociedade**. São Paulo.v.XX, n.2. abr.-jun. 2017. p. 233-252.

VELOSO, F.A.,VILLELA,A., GIAMBIAGI, F. Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma Análise Empírica. In: **RBE**. Rio de Janeiro v. 62 n. 2 / p. 221–246. Abr-Jun, 2008.

VIANA. M.B. Exercício da Cidadania Ambiental. In: GANEM, R.S.; VIANA,L.S. [et al]. Legislação **sobre o meio ambiente: fundamentos constitucionais e normas básicas**. Ganem (org).6ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 143 - 149.

VIANA, M.B.; HOFMANN, R.M. Licenciamento Ambiental. In: GANEM, R.S.; VIANA, L.S. [et al]. Legislação **sobre o meio ambiente : fundamentos constitucionais e normas básicas**. Ganem (org).6ª ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 112 - 123.

VIANA, M.B. Recursos Hídricos. In: GANEM, R.S.; JURAS, I.A.G.M.; VIANA, M.B. **Legislação sobre o meio ambiente : clima e água**. Ganem (org). 6ª ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 94 -102.

VIEIRA, P.F. Meio Ambiente, desenvolvimento e planejamento. In: VIOLA, E.J. et al. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais**. 2º ed. – São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina, p. 45 -98, 1998.

VIOLA, E. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. In: PÁDUA, J. A. (Org.) **Ecologia & política no Brasil**. Rio de Janeiro: Iuperj, Espaço & Tempo, 1987. p.63-110.

VIOLA, E. FRANCHINI, M. Brasil na Governança Global do Clima, 2005-2012: A luta entre Conservadores e Reformistas. In: **Contexto Internacional**, v. 35. n.1 , jan./jul. 2013, Rio de Janeiro, p. 43-76.

VIOLA, E.J. ; LEIS, H.R. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIOLA, E.J. et al. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais**. 2º ed. – São Paulo: Cortez; Florianópolis; UFSC, p. 134 - 160, 1998.

VIOLA, Eduardo. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995. In: FERREIRA, L.C; VIOLA, Eduardo. (orgs) **Incertezas de Sustentabilidade na Globalização**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, p.15-65, 1996.

WILLIANSO, Oliver. **Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations**. The University of Chicago Press: Journal of Law and Economics, Vol. 22, No. 2, (Oct., 1979), p. 233-261. 1979.

WORLD BANK. **Managing Development - The Governance Dimension**. Washington: World Bank Institute. 1991.

WORLD BANK, **Governance and Development** - Washington: World Bank, 1992.
ZARATTINI, A.C. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Programa de Pós-Graduação EICOS, Instituto de Psicologia. **CONVENÇÃO DO PATRIMÔNIO MUNDIAL DA UNESCO: avaliando a governança na costa do descobrimento – reservas da Floresta Atlântica (BA/ES)**. Rio de Janeiro–RJ, 2013. 209 f. Dissertação (Mestrado).

APÊNDICE A – Criação de Unidades de Conservação 1930 – 1964.

Período 1930-1964 (Era Vargas)					
Ano/Governo	Nome	Área (ha)	Ato Legal	UF	Bioma
1937 - Getúlio Vargas	PARNA DE ITATIAIA	28.086,35	DEC 1.713 de 14/06/1937; DEC 87.586 de 20/09/1982	MG RJ	MATA ATLÂNTICA
1939 - Getúlio Vargas	PARNA DO IGUAÇU	169.697,06	DEC 1.035 de 10/01/1939; DEC 86.676 de 01/12/81	PR	MATA ATLÂNTICA
1946 - Eurico Gaspar Dutra	FLONA DO ARARIPE-APODI	38.920,06	DEC-LEI nº 9.226 de 02/05/1946; DEC S/N de 05/06/2012	CE	CAATINGA
1959 - Juscelino Kubitschek	PARNA DO ARAGUAIA	555.524,44	DEC 47.570 de 31/12/1959; DEC 84.844 de 24/06/1980	TO	CERRADO
1959 - Juscelino Kubitschek	PARNA DE APARADOS DA SERRA	13.148,14	DEC 47.446 de 17/12/1959; DEC 70.296 de 17/03/1972	SC RS	MATA ATLÂNTICA
1959 - Juscelino Kubitschek	PARNA DE UBAJARA	6.269,51	DEC 45.954 de 30/04/1959; DEC 72.144 de 26/04/1973; DEC S/N de 13/12/2002	CE	CAATINGA
1961 - Jânio Quadros	PARNA DE CAPARAÓ	31.763,29	DEC 50.646 de 24/05/1961; DEC S/N de 20/11/1991; DEC S/N de 20/11/1997	ES/ MG	MATA ATLÂNTICA
1961 - Jânio Quadros	PARNA DE SETE CIDADES	6.303,74	DEC 50.744 de 05/06/1961	PI	CAATINGA
1961 - Jânio Quadros	PARNA DA TIJUCA	3.958,51	DEC 50.923 de 06/07/1961 ;DEC 60.183 de 08/02/1967 ;DEC 70.186 de 23/02/1972 ;DEC S/N de 03/06/2004	RJ	MATA ATLÂNTICA
1961 - João Goulart	FLONA DE CAXIUANÃ	317.950,66	DEC 239 de 28/11/1961	PA	AMAZÔNIA
1961 - João Goulart	PARNA DE BRASÍLIA	42.355,54	DEC 241 de 29/11/1961; LEI 11.285 de 09/03/2006	DF	CERRADO
1961 - João Goulart	PARNA DAS EMAS	132.787,86	DEC 49.874 de 11/01/1961; DEC 70.375 de 06/04/1972	MS GO	CERRADO
1961 - João Goulart	PARNA DE SÃO JOAQUIM	49.672,38	DEC 50.922 de 06/07/1961; LEI 13273 de 15/04/2016	SC	MATA ATLÂNTICA

1961 - João Goulart	PARNA DA CHAPADA DOS VEADEIROS	240.586,56	DEC 49.875 de 11/01/19; DEC 70.492 de 11/05/72; DEC 86.173 DE 2/07/81; DEC 86.596 de 17/11/81; DEC S/N de 27/09/2001; DEC S/N de 05/06/2017.	GO	CERRADO
1961 - João Goulart	PARNA DO MONTE PASCOAL	22.239,84	DEC 242 de 29/11/1961; DEC 3.421 de 20/04/2000	BA	MATA ATLÂNTICA
		1.659.263,94			

Fonte: ICMBio (2019).

APÊNDICE B – Criação de Unidades de Conservação 1964 – 1985.

Período 1964 -1985 (Governo Militar)					
Ano/Governo	Nome	Área (ha)	Ato Legal	UF	Bioma
1968 - Costa e Silva	FLONA DE SÃO FRANCISCO DE PAULA	1.615,60	Portaria 561 de 25/10/68	RS	MATA ATLÂNTICA
1968 - Costa e Silva	FLONA DE CAÇADOR	706,54	Portaria 560 de 25/10/68	SC	MATA ATLÂNTICA
1968 - Costa e Silva	FLONA DE PASSA QUATRO	335,37	Portaria 562 de 25/10/68	MG	MATA ATLÂNTICA
1968 - Costa e Silva	FLONA DE IRATI	3.802,51	Portaria 559 de 25/10/68	PR	MATA ATLÂNTICA
1968 - Costa e Silva	FLONADE CANELA	563,52	Portaria 561 de 25/10/68	RS	MATA ATLÂNTICA
1968 - Costa e Silva	FLONA DE PASSO FUNDO	1.333,63	Portaria 561 de 25/10/68	RS	MATA ATLÂNTICA
1968 - Costa e Silva	FLONA DE CHAPECÓ	1.604,36	Portaria 560 de 25/10/68	SC	MATA ATLÂNTICA
1968 - Costa e Silva	FLONA DE TRÊS BARRAS	4.385,36	Portaria 560 de 25/12/68	SC	MATA ATLÂNTICA
1968 - Costa e Silva	FLONA DE CAPÃO BONITO	4.236,79	Portaria 558 de 25/10/68	SP	CERRADO
1968 - Costa e Silva	FLONA DE ASUNGUI	490,81	Portaria 559 de 25/10/68	PR	MATA ATLÂNTICA
1971 - Emílio G. Médici	PARNA DA SERRA DA BOCAINA	106.566,42	DEC 68.172 de 04/02/71; DEC 70.694 de 08/06/72	RJ/ SP	MATA ATLÂNTICA
1972 - Emílio G. Médici	PARNA DA SERRA DA CANASTRA	197.971,96	DEC 70.355 de 03/04/72	MG	CERRADO
1974 - Emílio G. Médici	REBIO DE POÇO DAS ANTAS	5.052,53	DEC 73.791 de 11/03/74; DEC 76.534 de 13/11/75	RJ	MATA ATLÂNTICA
1974 - Emílio G. Médici	PARNA DA AMAZÔNIA	1.066.208,10	DEC 73.683 DE 19/02/74; DEC 90.823 DE 8/01/85; DEC S/N DE 13/02/2006; LEI 12.678 de 25/07/2012	AM PA	AMAZÔNIA
1974 - Emílio G. Médici	FLONA DO TAPAJÓS	530.620,65	DEC 73.684 de 19/02/74; LEI 12.678 DE 25/06/2012	PA	AMAZÔNIA
1979 - João Figueiredo	PARNA DO PICO DA NEBLINA	2.252.638,59	DEC 83.550 de 05/06/79	AM	AMAZÔNIA
1979 - João Figueiredo	REBIO DO ATOL DAS ROCAS	35.187,01	DEC 83.549 de 05/06/79	PE	MARINHO COSTEIRO
1979 - João Figueiredo	PARNA DE PACAÁS -NOVOS	708.669,90	DEC 84.019 de 21/09/79	RO	AMAZÔNIA
1979 - João Figueiredo	REBIO DO RIO TROMBETAS	407.759,21	DEC 84018 de 21/09/79	PA	AMAZÔNIA

1979 - João Figueiredo	REBIO DO JARU	346.864,20	DEC 83.716 de 11/07/79; DEC S/N de 02/05/2006	RO	AMAZÔNIA
1979 - João Figueiredo	PARNA DA SER- RA DA CAPIVARA	100.764,19	DEC 83.548 de 05/06/79; DEC 99.143 de 12/03/90	PI	CAATINGA
1980 - João Figueiredo	PARNA DO JAU	2.367.357,47	DEC 85.200 de 24/09/80	AM/ RR	AMAZÔNIA
1980 - João Figueiredo	REBIO DO LAGO PIRATUBA	392.474,85	DEC 84.914 de 16/07/80; DEC 89.932 de 10/07/84	AP	AMAZÔNIA
1980 - João Figueiredo	PARNA DO CABO ORANGE	657.327,77	DEC 84.913 de 15/07/80	AP	AMAZÔNIA
1980 - João Figueiredo	REBIO DE UNA	18.725,06	DEC 85.463 de 10/12/80	BA	MATA ATLÂNTICA
1981 - João Figueiredo	ESEC DE ARACURI- ESMERALDA	276,98	DEC 86.061 de 2/6/81.	RS	MATA ATLÂNTICA
1981 - João Figueiredo	ESEC DE MARACÁ	103.519,87	DEC 86.061 de 02/06/81	RR	AMAZÔNIA
1981 - João Figueiredo	PARNA DOS LENÇÓIS MARA- NHENSES	156.608,16	DEC 86.060 de 02/06/81	MA	CERRADO
1981 - João Figueiredo	ESEC DE TAIAMÃ	11.554,98	DEC 86.061 de 02/06/81	MT	PANTANAL
1981 - João Figueiredo	ESEC DE URU- ÇUI-UNA	135.122,29	DEC 86.061 de 02/06/1981.	PI	CERRADO
1981 - João Figueiredo	PARNA DO PANTANAL MA- TO-GROSSENSE	135.922,65	DEC 86.392 de 24/09/81	MS/ MT	PANTANAL
1981 - João Figueiredo	ESEC DE IQUÊ	222.554,64	DEC 86.061 de 02/06/81; DEC S/N de 02/10/96	MT	CERRADO
1981 - João Figueiredo	PARNA DE ANA- VILHANAS	350.243,31	DEC 86.061 de 02/06/81; LEI 11.799 de 29/10/2008	AM	AMAZÔNIA
1981 - João Figueiredo	ESEC DE MARA- CÁ-JIPIOCA	58.756,95	DEC 86.061 de 02/06/81	AP	AMAZÔNIA
1981 - João Figueiredo	ESEC RIO ACRE	79.395,22	DEC 86.061 de 02/06/81	AC	AMAZÔNIA
1982 - João Figueiredo	ESEC DO JARI	231.082,09	DEC 87.092 de 12/04/82; e 89.440 de 13/03/84	PA/ AP	AMAZÔNIA
1982 - João Figueiredo	ESEC DO SERIDÓ	1.123,61	DEC 87.222 de 31/05/82	RN	CAATINGA
1982 - João Figueiredo	REBIO DE SER- RA NEGRA	624,86	DEC 87.591 de 20/08/82	PE	CAATINGA
1982 - João Figueiredo	REBIO DO ABUFARI	223.866,74	DEC 87.585 de 20/09/82	AM	AMAZÔNIA
1982 - João Figueiredo	REBIO DO GUAPORÉ	615.776,33	DEC 87.587 de 20/09/82	RO	AMAZÔNIA
1982 - João Figueiredo	REBIO DO CÔR- REGO DO VEA- DO	2.375,76	DEC 87.590 de 20/09/82; DEC 89.569 de	ES	MATA ATLÂNTICA

			23/04/84		
1982 - João Figueiredo	REBIO DE SOORETAMA	27.859,01	DEC 87.588 de 20/09/82	ES	MATA ATLÂNTICA
1982 - João Figueiredo	REBIO AUGUSTO RUSCHI	3.562,32	DEC 87.589 de 20/09/82; DEC 92.753 de 05/06/86	ES	MATA ATLÂNTICA
1982 - João Figueiredo	APA DA REGIÃO SERRANA DE PETRÓPOLIS	68.224,29	DEC 87.561 de 13/09/82; DEC 527 de 20/05/92	RJ	MATA ATLÂNTICA
1982 - João Figueiredo	APA BACIA DO PARAÍBA DO SUL	292.599,92	DEC 87.561 de 13/09/82	MG /RJ/ SP	MATA ATLÂNTICA
1982 - João Figueiredo	ESEC DA SERRA DAS ARARAS	27.159,71	DEC 87.222 de 31/05/82.	MT	CERRADO
1982 - João Figueiredo	ESEC DE GUA- RAQUEÇABA	4.370,15	DEC 87.222 de 31/05/82; DEC 93.053 de 31/07/86; LEI 9.513 20/11/97	PR	MATA ATLÂNTICA
1983 - João Figueiredo	REBIO DE SALTINHO	562,58	DEC 88.744 de 21/09/83	PE	MATA ATLÂNTICA
1983 - João Figueiredo	PARNA MARINHO DOS ABROLHOS	87.943,14	DEC 88.218 de 06/04/83	BA	MARINHO COSTEIRO
1983 - João Figueiredo	ESEC DE JUTAI- SOLI- MÕES	289.514,17	DEC 88.541 de 21/7/83; Portaria 375 de 11/10/2001	AM	AMAZÔNIA
1983 - João Figueiredo	APA DE PIAÇA- BUÇU	9.107,01	DEC 88.421 de 21/06/83	AL	MATA ATLÂNTICA
1983 - João Figueiredo	APA DA BACIA DO RIO SÃO BARTOLOMEU	82.680,80	DEC 88.940 de 07/11/83	DF	CERRADO
1983 - João Figueiredo	APA DE CAIRUÇU	32.610,78	DEC 89.242 de 27/12/83	RJ/ SP	MATA ATLÂNTICA
1983 - João Figueiredo	REVIS DA ILHA DOS LOBOS	142,39	DEC 88.463 DE 04/07/83; DEC S/N de 04/07/2005	RS	MARINHO COSTEIRO
1983 - João Figueiredo	APA DA BACIA DO RIO DESCOBERTO	41.783,61	DEC 88.940 de 07/11/83	GO DF	CERRADO
1984 - João Figueiredo	ESEC RASO DA CATARINA	104.844,40	DEC 89.268 DE 03/01/84; Portaria 373 de 11/10/2001	BA	CAATINGA
1984 - João Figueiredo	PARNA DA SERRA DO CIPÓ	31.639,53	DEC 90.223 de 25/09/84; DEC 94.984 de 30/09/87	MG	CERRADO
1984 - João Figueiredo	REBIO DE COMBOIOS	784,64	DEC 90.222 de 25/09/84	ES	MARINHO COSTEIRO
1984 - João Figueiredo	APA DE CANA- NÉIA-IGUAPE- PERUIBE	202.309,58	DEC 90.347 de 23/10/84; DEC 91.892 de 6/11/85	SP	MATA ATLÂNTICA

1984 - João Figueiredo	ARIE DA ILHA DO AMEIXAL	358,89	DEC 91.889 de 05/11/85	SP	MATA ATLÂNTICA
1984 - João Figueiredo	PARNA DA SER-RA DOS OR-GÃOS	20.020,75	DEC 1.822 de 30/11/39 ;DEC 90.023 de 02/08/84 ;DEC S/N de 13/09/2008	RJ	MATA ATLÂNTICA
1984 - João Figueiredo	FLONA DO JAMARI	222.156,58	DEC 90.224 de 25/09/84	RO	AMAZÔNIA
1984 - João Figueiredo	APA DE GUAPI-MIRIM	13.890,54	DEC 90.225 de 25/09/84	RJ	MATA ATLÂNTICA
1985 - João Figueiredo	APA DE GUARA-QUEÇABA	282.446,36	DEC 90.883 de 31/01/85	SP PR	MATA ATLÂNTICA
1985 - João Figueiredo	ARIE FLORESTA DA CICUTA	125,14	DEC 90.792 de 09/01/85	RJ	MATA ATLÂNTICA
		13.389.424,21			

Fonte: ICMBio (2019).

APÊNDICE C – Criação de Unidades de Conservação 1985 – 1990.

Período 1985- 1990 (Redemocratização)					
Ano/Governo	Nome	Área (ha)	Ato Legal	UF	Bioma
1985 - José Sarney	ARIE JAVARI - BURITI	13.177,12	DEC 91.886 de 05/11/1985	AM	AMAZÔNIA
1985 - José Sarney	ARIE PROJETO DINÂMICA BIOLÓGICA DE FRAGMENTOS FLORESTAIS	3.180,05	DEC 91.884 de 05/11/1985	AM	AMAZÔNIA
1985 - José Sarney	ARIE MANGUEZAIS DA FOZ DO RIO MAMANGUAPE	5.769,54	DEC 91.890 de 05/11/1985	PB	MATA ATLÂNTICA
1985 - José Sarney	ARIE CAPETINGA - TAQUARA	2.057,23	DEC 91.303 de 03/06/1985	DF	CERRADO
1985 - José Sarney	ARIE DA MATA DE SANTA GENEBRA	241,55	DEC 91.885 de 05/11/1985	SP	MATA ATLÂNTICA
1985 - José Sarney	PARNA DA CHAPADA DA DIAMANTINA	152.143,91	DEC 91.655, de 17/09/1985	BA	CAATINGA
1985 - José Sarney	ARIE MATÃO DE COSMÓPOLIS	173,09	DEC 90.791 de 09/01/1985		MATA ATLÂNTICA
1985 - José Sarney	ARIE ILHAS DA QUEIMADA PEQUENA E QUEIMADA GRANDE	65,17	DEC 91.887 de 05/11/1985	SP	MARINHO COSTEIRO
1985 - José Sarney	APA DA SERRA DA MANTIQUEIRA	437.524,57	DEC 91.304 de 03/06/1985; LEI 9.097 de 19/09/1995	MG /RJ /SP	MATA ATLÂNTICA
1985 - José Sarney	ESEC NIQUIÁ	306.394,55	DEC 91.306 de 03/06/1985	RR	AMAZÔNIA
1986 - José Sarney	PARNA DA LAGOA DO PEIXE	36.721,93	DEC 93.546 de 06/11/1986	RS	PAMPA
1986 - José Sarney	FLONA RIO XAVIER	495,99	DEC 93.369 de 08/10/1986	RJ	MATA ATLÂNTICA
1986 - José Sarney	ESEC DOS TUPINIQUINS	1.727,71	DE 92.964 de 21/07/1986	SP	MARINHO COSTEIRO
1986 - José Sarney	ESEC DO TAIM	32.806,31	DEC 92.963 de 21/07/1986; DEC S/N de 05/06/2003; DEC S/N de 05/06/2017	RS	PAMPA
1986 - José Sarney	APA DE FERNANDO DE NORONHA / ROCAS SÃO PEDRO E SÃO PAULO	154.409,03	DEC 92.755 de 05/06/1986	PE	MARINHO COSTEIRO
1987 - José Sarney	ESEC DE CARIJÓS	759,34	DEC 94.656 de 20/07/1987	SC	MATA ATLÂNTICA

1987 - José Sarney	ESEC DE PIRAPITINGA	1.384,50	DECnº 94.656 de 20/07/1987	MG	CERRADO
1987 - José Sarney	ESEC TUPINAMBÁS	2.463,62	DEC 94.656 de 20/07/1987	SP	MARINHO COSTEIRO
1988 - José Sarney	FLONA DO PURUS	256.122,97	DEC nº 96.190 de 21/06/1988	AM	AMAZÔNIA
1988 - José Sarney	FLONA DE IBIRAMA	519,35	DEC 95.818 de 11/03/1988	SC	MATA ATLÂNTICA
1988 - José Sarney	FLONA DO MACAUÃ	176.347,36	DEC 96.189 de 21/06/1988	AC	AMAZÔNIA
1988 - José Sarney	REBIO DO GURUPI	271.201,42	DEC 95.614 de 12/01/1988	MA	AMAZÔNIA
1988 - José Sarney	REBIO DE SANTA ISABEL	4.109,88	DEC 96.999 de 20/10/1988	SE	MARINHO COSTEIRO
1988 - José Sarney	PARNA MARINHO DE FERNANDO DE NORONHA	10.929,48	DEC 96.693 de 14/09/1988	PE	MARINHO COSTEIRO
1988 - José Sarney	FLONA DO BOM FUTURO	100.075,13	DEC 96.188 de 21/06/1988; LEI 12249 de 11/06/2010	RO	AMAZÔNIA
1989 - José Sarney	PARNA DO SUPERAGUI	33.860,64	DEC 97.688 de 25/04/1989; DEC 9.513 de 20/11/1997	SP/PR	MATA ATLÂNTICA
1989 - José Sarney	PARNA DO MONTE RORAIMA	116.749,24	DEC 97.887 de 28/06/1989	RR	AMAZÔNIA
1989 - José Sarney	REBIO DO TAPIRAPÉ	99.273,04	DEC 97.719 de 05/05/1989	PA	AMAZÔNIA
1989 - José Sarney	PARNA DA SERRA DO DIVISOR	837.559,63	DEC 97.839 de 16/06/1989	AC	AMAZÔNIA
1989 - José Sarney	APA DO IGARAPÉ GELADO	23.285,09	DEC 97.718 de 05/05/1989	PA	AMAZÔNIA
1989 - José Sarney	APA CAVERNAS DO PERUAÇU	143.355,59	DEC 98.182 de 26/09/1989	MG	CERRADO
1989 - José Sarney	FLONA DE SARACÁ - TAQUERA	441.287,99	DEC 98.704 de 27/12/1989	PA	AMAZÔNIA
1989 - José Sarney	FLONA DE TEFÉ	865.126,62	DEC 97.629 de 10/04/1989.	AM	AMAZÔNIA
1989 - José Sarney	FLONA DO AMAZONAS	1.944.230,09	DEC 97.546 de 01/03/1989.	AM/RR	AMAZÔNIA
1989 - José Sarney	FLONA MAPIÁ - INAUINI	368.950,44	DEC 98.051 de 14/08/1989	AM	AMAZÔNIA
1989 - José Sarney	PARNA GRANDE SERTÃO VEREDAS	230.856,14	DEC 97.658 de 12/04/1989; DEC S/N de 21/05/2004	BA/MG	CERRADO
1989 - José Sarney	FLONA DO TAPIRPE-AQUIRI	196.506,47	DEC 97.720 de 05/05/1989	PA	AMAZÔNIA

1989 - José Sarney	FLONA DO AMAPÁ	460.359,14	DEC 97.630 de 10/04/1989.	AP	AMAZÔNIA
1989 - José Sarney	REBIO DO CÔRREGO GRANDE	1.503,75	DEC 97.657 de 12/04/1989	ES	MATA ATLÂNTICA
1989 - José Sarney	PARNA DA CHAPADA DOS GUIMARÃES	32.646,83	DEC 97.656 de 12/04/1989	MT	CERRADO
1989 - José Sarney	REBIO DE PEDRA TALHADA	4.382,37	DEC 98.524 de 13/12/1989	PE/AL	MATA ATLÂNTICA
1989 - José Sarney	REBIO DO TINGUÁ	24.812,90	DEC 97.780 de 23/05/1989	RJ	MATA ATLÂNTICA
1989 - José Sarney	FLONA DE RORAIMA	169.628,70	DEC 97.545 de 01/03/1989; LEI 12.058 de 13/12/2009.	AM RR	AMAZÔNIA
1990 - José Sarney	REBIO MARINHA DO ARVOREDO	17.104,60	DEC 99.142 de 12/03/1990	SC	MARINHO COSTEIRO
1990 - José Sarney	APA MORRO DA PEDREIRA	131.770,84	DEC 98.891 de 26/01/1990	MG	CERRADO
1990 - José Sarney	RESEX DO ALTO JURUÁ	537.949,36	DEC 98.863 de 23/01/1990	AC	AMAZÔNIA
1990 - José Sarney	FLONA DO RIO PRETO	2.817,40	DEC 98.845 de 17/01/1990	ES	MATA ATLÂNTICA
1990 - José Sarney	RESEX CHICO MENDES	931.542,94	DEC 99.144 de 12/03/1990	AC	AMAZÔNIA
1990 - José Sarney	REBIO GUARIBAS	4.051,69	DEC 98.884 de 25/01/1990	PB	MATA ATLÂNTICA
1990 - José Sarney	RESEX DO RIO CAJARI	532.404,51	DEC 99.145, de 12/03/1990	AP	AMAZÔNIA
1990 - José Sarney	ESEC DE TAMOIOS	8.660,35	DEC 98.864 de 23/01/1990.	RJ	MATA ATLÂNTICA
1990 - José Sarney	RESEX DO RIO OURO PRETO	204.632,81	DEC 99.166 de 13/03/1990	RO	AMAZÔNIA
		11.280.009,20			

Fonte: ICMBio (2019).

APÊNDICE D – Criação de Unidades de Conservação 1990 – 2002.

Período 1990-2002					
Ano/Governo	Nome	Área (ha)	Ato Legal	UF	Bioma
1990 - Fernando Collor	ARIE BURITI DE VASSUNUNGA	150,98	DEC 99276/90 de 06/06/90	SP	MATA ATLÂNTICA
1990 - Fernando Collor	APA SERRA DA ABELHA	5.016,60	RES.CONAMA DE 07/10/1990. DEC S/N de 28/05/1996	SC	MATA ATLÂNTICA
1990 - Fernando Collor	ARIE CERRADO PÉ DE-GIGANTE	1199,053488	DEC 99.275 de 06/06/1990	SP	CERRADO
1990 - Fernando Collor	RÉBIO DE UATUMÃ	938.731,62	DEC 99.277 de 06/06/1990; DEC S/N de 19/09/2002	AM	AMAZÔNIA
1992 - Fernando Collor	APA ANHATOMIRIM	4436,590227	DEC 528 de 20/05/1992	SC	MATA ATLÂNTICA
1992 - Fernando Collor	APA DO IBIRAPUITÃ	316792,0155	DEC 529 de 20/05/1992	RS	PAMPA
1992 - Fernando Collor	RESEX MARINHA DO PIRAJUBAÉ	1712,097043	DEC 533 de 20/05/1992	SC	MATA ATLÂNTICA
1992 - Fernando Collor	FLONA DE IPANEMA	5384,825401	DEC 530 de 20/05/1992.	SP	MATA ATLÂNTICA
1992 - Fernando Collor	RESEX DA MATA GRANDE	11431,66163	DEC 532 de 20/05/1992	MA	CERRADO
1992 - Fernando Collor	RESEX DO EXTREMO NORTE DO ESTADO DO TOCANTINS	9070,603129	DEC 535 de 20/05/1992	TO	CERRADO
1992 - Fernando Collor	RESEX DO QUILOMBO FLEXAL	9338,451237	DEC 536 de 20/05/1992	MA	AMAZÔNIA
1992 - Fernando Collor	PARNA DA SERRA GERAL	17302,0082	DEC 531 de 20/05/1992	SC/ RS	MATA ATLÂNTICA
1992 ou 2010?	RESEX DO CIRIACO	8106,630645	DEC S/N de 17/06/2010	MA	AMAZÔNIA
1993 - Itamar Franco	APA DA BARRA DO RIO MAMANGUAPE	14917,79128	DEC 924 de 10/09/1993; DEC S/N 7/04/1998	PB	MATA ATLÂNTICA
1996 - Fernando H. Cardoso	APA SERRA DA IBIAPABA	1628450,081	DEC S/N de 26/11/1996	PI/ CE	CAATINGA
1996 - Fernando H. Cardoso	APA CARSTE DE LAGOA SANTA	37735,57726	DEC 98.881 de 25/01/1990; DEC 1.876 de 25/04/1996	MG	CERRADO
1996 - Fernando H. Cardoso	APA DELTA DO PARNAÍBA	309593,7708	DEC S/N de 28/08/1996	MA PI CE	CERRADO
1997 - Fernando H. Cardoso	APA DA CHAPADA DO ARARIPE	972605,182	DEC S/N de 04/08/1997	PI CE-	CAATINGA

				PE	
1997 - Fernando H. Cardoso	APA DAS ILHAS E VÁRZEAS DO RIO PARANÁ	1005188,385	DEC S/N de 30/09/1997	SPP RM	MATA ATLÂNTICA
1997 - Fernando H. Cardoso	RESEX MARINHA DO ARRAIAL DO CABO	51677,38585	DEC S/N de 03/01/1997	RJ	MATA ATLÂNTICA
1997 - Fernando H. Cardoso	RESEX DO MÉDIO JURUÁ	286954,8069	DEC S/N de 04/03/1997 ; DEC S/N de 13/10/2014	AM	AMAZÔNIA
1997 - Fernando H. Cardoso	PARNA DE ILHA GRANDE	76138,18612	DEC S/N de 30/09/1997	MS/PR	MATA ATLÂNTICA
1997 - Fernando H. Cardoso	APA DA COSTA DOS CORAIS	406085,9264	DEC S/N de 23/10/1997	PE/AL	MARINHO COSTEIRO
1998 - Fernando H. Cardoso	PARNA DO VIRUÁ	214950,5192	DEC S/N de 29/04/1998	RR	AMAZÔNIA
1998 - Fernando H. Cardoso	APA DOS MEANDROS DO RIO ARAGUAIA	359194,0922	DEC S/N de 02/10/1998	MT/GO	CERRADO
1998 - Fernando H. Cardoso	PARNA DA SERRA DAS CONFUSÕES	823854,5391	DEC S/N de 02/10/1998; DEC S/N de 30/12/2010	PI	CERRADO
1998 - Fernando H. Cardoso	FLONA NACIONAL DO ITACAIUNAS	136700,66	DEC 2.480 de 02/02/1998.	PA	AMAZÔNIA
1998 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE HUMAITÁ	472454,9002	DEC 2.485 de 02/02/1998	AM	AMAZÔNIA
1998 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE ALTAMIRA	724973,9366	DEC 2.483 de 2/2/1998	PA	AMAZÔNIA
1998 - Fernando H. Cardoso	RESEX TAPAJÓS-ARAPIUNS	677521,4736	DEC S/N de 06/11/1998	PA	AMAZÔNIA
1998 - Fernando H. Cardoso	FLONA NACIONAL DE ITAITUBA I	213105,0065	DEC 2.481 de 02/02/1998; LEI 12.678 de 25/06/2012	PA	AMAZÔNIA
1998 - Fernando H. Cardoso	FLONA NACIONAL DE ITAITUBA II	397755,5503	DEC 2.482 de 02/02/1998; LEI 12.678 de 25/06/2012	PA	AMAZÔNIA
1998 - Fernando H. Cardoso	PARNA SERRA DA MOCIDADE	359943,6144	DEC S/N de 29/04/1998	AM RR	AMAZÔNIA
1998 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE CARAJÁS	391263,0377	DEC 2.486 de 02/02/1998	PA	AMAZÔNIA
1998 - Fernando H. Cardoso	REBIO UNIÃO	7756,758724	DEC S/N de 22/04/1998; DEC S/N de 05/06/2017	RJ	MATA ATLÂNTICA
1998 - Fernando H. Cardoso	PARNA DA RESTINGA DE JURUBATIBA	14919,46489	DEC S/N de 29/04/1998	RJ	MATA ATLÂNTICA
1999 - Fernando H. Cardoso	PARNA CAVERNAS DO PERUAÇU	56449,00401	DEC S/N de 21/09/1999	MG	CERRADO
1999 - Fernando H. Cardoso	ARIE SERINGAL NOVA ESPERANÇA	2573,982147	DEC S/N de 20/08/1999	AC	AMAZÔNIA

1999 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE BRASÍLIA	9336,246392	DEC S/N de 10/06/1999	DF	CERRADO
1999 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE RITÁPOLIS	89,19009385	DEC S/N de 21/09/1999	MG	MATA ATLÂNTICA
1999 - Fernando H. Cardoso	FLONA CONTENDAS DO SINCORÁ	11215,93075	DEC S/N de 21/09/1999	BA	CAATINGA
1999 - Fernando H. Cardoso	PARNA DO PAU BRASIL	18934,54556	DEC S/N de 11/06/2010	BA	MATA ATLÂNTICA
1999 - Fernando H. Cardoso	RESEX DO LAGO DO CUNIÃ	50604,26807	DEC 3.238 de 10/11/1999 ; DEC 3.449 de 09/05/2000; DEC 9.638 de 26/12/2018	RO	AMAZÔNIA
1999 - Fernando H. Cardoso	PARNA DO DESCOBRIMENTO	22694,25917	DEC S/N de 05/06/2012	BA	MATA ATLÂNTICA
2000 - Fernando H. Cardoso	APA DA BALEIA FRANCA	154867,4035	DEC S/N de 14/09/2000	SC	MATA ATLÂNTICA
2000 - Fernando H. Cardoso	RESEX DO DELTA DO PARNAÍBA	27022,07342	DEC S/N de 16/11/2000	MA/ PI	CERRADO
2000 - Fernando H. Cardoso	RESEX MARINHA DA BAIÁ DO IGUAPE	10082,59099	DEC S/N de 11/08/2000; LEI 12.058 de 13/10/2009	BA	MATA ATLÂNTICA
2000 - Fernando H. Cardoso	PARNA DA SERRA DA BODOQUENA	76973,53046	DEC S/N de 21/09/2000	MS	CERRADO
2000 - Fernando H. Cardoso	RESEX MARINHA DO CORUMBAU	89996,76251	DEC S/N de 21/09/2000	BA	MARINHO COSTEIRO
2000 - Fernando H. Cardoso	RESEX DO ALTO TARAUCÁ	154133,8456	DEC S/N de 8/11/2000	AC	AMAZÔNIA
2001 - Fernando H. Cardoso	ESEC DO CASTANHÃO	12574,63613	DEC S/N de 27/09/2001	CE	CAATINGA
2001 - Fernando H. Cardoso	ESEC DE MURICI	6131,629279	DEC S/N de 28/05/2001	AL	MATA ATLÂNTICA
2001 - Fernando H. Cardoso	PARNA SERRA DA CUTIA	283503,4952	DEC S/N de 01/08/2001	RO	AMAZÔNIA
2001 - Fernando H. Cardoso	ESEC JUAMI-JAPURÁ	831531,6108	DEC 91.307 de 03/06/1985	AM	AMAZÔNIA
2001 - Fernando H. Cardoso	APA DAS NASCENTES DO RIO VERMELHO	176324,3263	DEC S/N de 27/09/2001	BA/ GO	CERRADO
2001 - Fernando H. Cardoso	RESEX AUATI-PARANÁ	146949,3758	DEC S/N de 07/08/2001	AM	AMAZÔNIA
2001 - Fernando H. Cardoso	RESEX DO RIO DO CAUTÁRIO	75125,49622	DEC S/N de 07/08/2001	RO	AMAZÔNIA
2001 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE MULATA	216604,1828	DEC S/N de 01/08/2001	PA	AMAZÔNIA
2001 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE SILVÂNIA	486,6078152	Portaria 247 de 18/07/2001	GO	CERRADO
2001 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE SANTA ROSA DO PURUS	231556,8808	DEC S/N de 07/08/2001	AC	AMAZÔNIA
2001 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE SÃO FRANCISCO	21147,80447	DEC S/N de 07/08/2001	AC	AMAZÔNIA

2001 - Fernando H. Cardoso	RESEX BARREIRO DAS ANTAS	106198,5222	DEC S/N de 07/08/2001	RO	AMAZÔNIA
2001 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE LORENA	281,4089923	Portaria 246 de 18/07/2001	SP	MATA ATLÂNTICA
2001 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE SOBRAL	661,02	Portaria 358 de 27/09/2001	CE	CAATINGA
2001 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE PARAPEBA	203,29197	Portaria 248 de 18/07/2001	MG	CERRADO
2001 - Fernando H. Cardoso	ESEC DE AIUABA	11746,78348	DEC S/N de 06/02/2001	CE	CAATINGA
2001 - Fernando H. Cardoso	ESEC SERRA GERAL DO TOCANTINS	707087,7396	DEC S/N de 27/09/2001	BA/TO	CERRADO
2001 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE PAU-ROSA	988186,7179	DEC S/N de 07/08/2001.	AM	AMAZÔNIA
2001 - Fernando H. Cardoso	RESEX MARINHA DE SOURE	29578,79588	DEC de 22/11/2001	PA	AMAZÔNIA
2001 - Fernando H. Cardoso	ESEC DE CUNIÃ	185313,6097	DEC S/N de 27/09/2001; DEC S/N de 21/12/2007; DEC S/N de 13/03/2008; LEI 12.249 de 11/06/2010	RO/AM	AMAZÔNIA
2001 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE CRISTÓPOLIS	12840,69216	DEC S/N de 18/05/2001	BA	CERRADO
2001 - Fernando H. Cardoso	RESEX DO BAIXO JURUÁ	178038,9215	DEC S/N de 01/08/2001	AM	AMAZÔNIA
2001 - Fernando H. Cardoso	PARNA DE SAINT-HILAIRE/LANGE	24352,42618	LEI 10.227 de 23/05/2001	PR	MATA ATLÂNTICA
2001 - Fernando H. Cardoso	RESEX MARINHA DA LAGOA DO JEQUIÁ	10196,69355	DEC S/N de 27/09/2001	AL	MATA ATLÂNTICA
2001 - Fernando H. Cardoso	FLONA NACIONAL DE AÇU	225,02455	Portaria 245 de 18/07/2001	RN	CAATINGA
2002 - Fernando H. Cardoso	ESEC MICO-LEÃO-PRETO	6680,674052	DEC S/N de 16/07/2002; DEC S/N de 14/05/2004	SP	MATA ATLÂNTICA
2002 - Fernando H. Cardoso	PARNA DO CATIMBAU	62295,09971	DEC S/N de 13/12/2002	PE	CAATINGA
2002 - Fernando H. Cardoso	REVIS DAS VEREDAS DO OESTE BAIANO	128050,5526	DEC S/N de 13/12/2002; DEC S/N de 11/06/2010	BA	CERRADO
2002 - Fernando H. Cardoso	PARNA DAS SEMPRE-VIVAS	124155,8993	DEC S/N de 13/12/2002	MG	CERRADO
2002 - Fernando H. Cardoso	MONA DOS PONTÕES CAPIXABAS	17443,63353	DEC S/N de 19/12/2002; Lei 11.686 de 02/06/2008	ES	MATA ATLÂNTICA
2002 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE PACOTUBA	449,4467844	DEC S/N de 13/12/2002	ES	MATA ATLÂNTICA
2002 - Fernando H. Cardoso	APA DA BACIA DO RIO SÃO JOAO MICO-LEÃO-DOURADO	150374,6068	DEC S/N de 27/06/2002	RJ	MATA ATLÂNTICA

2002 - Fernando H. Cardoso	RESEX DO RIO JUTAÍ	275515,8233	DEC S/N de 16/07/2002	AM	AMAZÔNIA
2002 - Fernando H. Cardoso	RESEX DO MANDIRA	1177,811002	DEC S/N de 13/12/2002	SP	MATA ATLÂNTICA
2002 - Fernando H. Cardoso	RESEX CHOÇOARÉ-MATO GROSSO	2783,197184	DEC S/N de 16/12/2002	PA	AMAZÔNIA
2002 - Fernando H. Cardoso	RESEX MARACANÃ	30179,64518	DEC S/N de 13/12/2002	PA	AMAZÔNIA
2002 - Fernando H. Cardoso	RESEX DE SÃO JOÃO DA PONTA	3409,493664	DEC S/N de 13/12/2002	PA	AMAZÔNIA
2002 - Fernando H. Cardoso	RESEX MÃE GRANDE DE CURUÇÁ	36678,78099	DEC S/N de 13/12/2002	PA	AMAZÔNIA
2002 - Fernando H. Cardoso	PARNA MONTANHAS DO TUMUCUMAQUE	3865172,482	DEC S/N de 22/08/2002	AP	AMAZÔNIA
2002 - Fernando H. Cardoso	FLONA DO JATUARANA	569428,4396	DEC S/N de 19/09/2002	AM	AMAZÔNIA
2002 - Fernando H. Cardoso	PARNA DE JERICOACOARA	8863,0292	DEC S/N de 04/02/2002; LEI 11.486 de 15/06/2007	CE	CAATINGA
2002 - Fernando H. Cardoso	FLONA DE GOYTACAZES	1425,652776	DEC S/N de 05/06/2012	ES	MATA ATLÂNTICA
2002 - Fernando H. Cardoso	APA DO PLANALTO CENTRAL	503423,3576	DEC S/N de 10/01/2002	GO/DF	CERRADO
2002 - Fernando H. Cardoso	REBIO DA CONTAGEM	3411,716893	DEC S/N de 13/12/2002	DF	CERRADO
2002 - Fernando H. Cardoso	PARNA DAS NASCENTES DO RIO PARNAÍBA	749774,1752	DEC S/N de 16/07/2002; LEI 13.090 de 12/01/2015	MA/PI/BA	CERRADO
2002 - Fernando H. Cardoso	RESEX DO CAZUMBÁ-IRACEMA	754987,0984	DEC S/N de 19/10/2002	AC	AMAZÔNIA
		22.247.303,96			

Fonte: ICMBio (2019).

APÊNDICE E – Criação de Unidades de Conservação 2003 – 2010.

Período 2003-2010					
Ano/Governo	Nome	Área (ha)	Ato Legal	UF	Bioma
2003 - Luiz I. Lula da Silva	FLONA DA MATA GRANDE	2.010,07	DEC S/N de 13/10/2003	GO	CERRADO
2003 - Luiz I. Lula da Silva	REBIO DA MATA ESCURA	50.892,39	DEC S/N de 05/06/2003	MG	MATA ATLÂNTICA
2004 - Luiz I. Lula da Silva	FLONA DA RESTINGA DE CABEDELLO	114,62	DEC S/N de 02/06/2004	PB	MATA ATLÂNTICA
2004 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX DO LAGO DO CAPANÃ GRANDE	304.313,44	DEC S/N de 03/06/2004	AM	AMAZÔNIA
2004 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX VERDE PARA SEMPRE	1.289.379,74	DEC S/N de 08/11/2004	PA	AMAZÔNIA
2004 - Luiz I. Lula da Silva	FLONA DE JACUNDÁ	221.219,53	DEC S/N de 01/12/2004	RO	AMAZÔNIA
2004 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX DE CURURUPU	186.056,73	DEC S/N de 02/06/2004	MA	AMAZÔNIA
2004 - Luiz I. Lula da Silva	FLONA DE PIRAÍ DO SUL	150,61	DEC S/N de 02/06/2004	PR	MATA ATLÂNTICA
2004 - Luiz I. Lula da Silva	PARNA DA SERRA DO ITAJAÍ	56.918,11	DEC S/N de 04/06/2004; DEC S/N de 20/02/2006	SC	MATA ATLÂNTICA
2004 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX RIOZINHO DO ANFRÍSIO	737.088,87	DEC S/N de 08/11/2004	PA	AMAZÔNIA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX ARIÓCA-PRUANÃ	83.816,72	DEC S/N de 16/11/2005	PA	AMAZÔNIA
2005 - Luiz I.o Lula da Silva	ESEC DA TERRA DO MEIO	3.373.174,68	DEC S/N de 17/02/2005	PA	AMAZÔNIA
2005 – Luiz I. Lula da Silva	FLONA DE BALATA-TUFARI	1.079.911,60	DEC S/N de 17/02/2005	AM	AMAZÔNIA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX MARINHA DE TRACUATEUA	27.864,50	DEC S/N de 20/05/2005	PA	AMAZÔNIA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX MARINHA DE GURUPI-PIRIÁ	72.789,93	DEC S/N de 20/05/2005	PA	AMAZÔNIA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX IPAÚ-ANILZINHO	55.835,01	DEC S/N de 14/06/2005	PA	AMAZÔNIA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	RDS DE ITATUPÃ-BAQUIÁ	64.442,18	DEC S/N de 14/06/2005	PA	AMAZÔNIA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	PARNA DA CHAPADA DAS MESAS	159.953,78	DEC de 12/12/2005; DEC de S/N 31/01/2006	MA	CERRADO
2005 - Luiz I. Lula da Silva	FLONA DE ANAUÁ	259.402,99	DEC S/N de 18/02/2005	RR	AMAZÔNIA

2005 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX RIOZINHO DA LIBERDADE	324.905,93	DEC S/N de 17/02/2005	AC AM	AMAZÔNIA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	FLONA DE PALMARES	168,21	DEC S/N de 21/02/2005	PI	CAATINGA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	PARNA DA SERRA DO PARDO	445.413,45	DEC S/N de 17/02/2005	PA	AMAZÔNIA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	REBIO NASCENTES DA SERRA DO CACHIMBO	342.195,77	DEC S/N de 20/05/2005	PA	AMAZÔNIA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX MAPUÁ	93.747,66	DEC S/N de 20/05/2005	PA	AMAZÔNIA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX DO BATOQUE	601,45	DEC S/N de 05/06/2003	CE	CAATINGA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	FLONA DO IBURA	144,14	DEC S/N de 19/09/2005.	SE	MATA ATLÂNTICA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	PARNA DAS ARAUCÁRIAS	12.809,59	DEC S/N de 19/10/2005	SC	MATA ATLÂNTICA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX MARINHA DE CAETÉ-TAPERAÇU	42.489,81	DEC S/N de 20/05/2005	PA	AMAZÔNIA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX MARINHA DE ARAÍ-PEROBA	62.578,12	DEC S/N de 20/05/2005; DEC S/N de 10/10/2014	PA	AMAZÔNIA
2005 - Luiz I.o Lula da Silva	PARNA SERRA DE ITABAIANA	8.024,79	DEC S/N de 15/06/2005	SE	MATA ATLÂNTICA
2005 - Luiz I. Lula da Silva	ESEC DA MATA PRETA	6.573,48	DEC S/N de 19/10/2005	PR SC	MATA ATLÂNTICA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX TERRA GRANDE - PRA-CUÚBA	194.870,38	DEC S/N de 05/06/2006	PA	AMAZÔNIA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX DE RECANTO DAS ARARAS DE TERRA RONCA	12.349,33	DEC S/N de 11/09/2006	GO	CERRADO
2006 - Luiz I. Lula da Silva	PARNA DOS CAMPOS GERAIS	21.299,08	DEC S/N de 23/03/2006	PR	MATA ATLÂNTICA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX GURUPÁ-MELGAÇO	145.574,11	DEC S/N de 30/11/2006	PA	AMAZÔNIA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	ESEC DA GUANABARA	1.936,25	DEC S/N de 15/02/2006	RJ	MATA ATLÂNTICA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	FLONA DO TRAIRÃO	257.529,34	DEC S/N de 13/02/2006	PA	AMAZÔNIA
2006 - Luiz Inácio Lula da Silva	REBIO DAS PEROBAS	8.716,19	DEC S/N de 20/03/2006	PR	MATA ATLÂNTICA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	REVIS DOS CAMPOS DE PALMAS	16.594,29	DEC S/N de 03/04/2006	PR SC	MATA ATLÂNTICA

2006 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX ARAPIXI	133.711,51	DEC S/N de 21/06/2006	AM	AMAZÔNIA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX RIO IRIRI	398.997,61	DEC S/N de 05/06/2006	PA	AMAZÔNIA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX RIO UNINI	849.693,35	DEC S/N de 21/06/2006	AM	AMAZÔNIA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	PARNA DOS CAMPOS AMAZÔNICOS	961.326,65	DEC S/N de 21/06/2006; MP 542 de 12/08/2011; LEI 12.678 de 25/06/2012	RO MT AM	AMAZÔNIA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	FLONA DO CREPORI	740.396,47	DEC S/N de 13/02/2006; LEI 12.678 de 25/06/2012	PA	AMAZÔNIA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	PARNA DO JURUENA	1.958.014,42	DEC S/N de 05/06/2006	AM /MT	AMAZÔNIA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	REBIO DAS ARAUCÁRIAS	14.930,49	DEC S/N de 23/03/2006	PR	MATA ATLÂNTICA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX DE CANAVIEIRAS	100.688,41	DEC S/N de 05/06/2006	BA	MATA ATLÂNTICA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX LAGO DO CEDRO	17.178,05	DEC S/N de 11/09/2006	GO	CERRADO
2006 - Luiz I. Lula da Silva	FLONA DO AMANA	682.561,02	DEC S/N de 13/02/2006; DEC S/N de 11/05/2016	PA/ AM	AMAZÔNIA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	FLONA DO JAMANXIM	1.301.697,46	DEC S/N de 13/02/2006	PA	AMAZÔNIA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	PARNA DO RIO NOVO	538.157,15	DEC S/N de 13/02/2006	PA	AMAZÔNIA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	APA DO TAPAJÓS	2.040.331,05	DEC S/N de 13/02/2006; LEI 12.678 de 25/06/2012	PA	AMAZÔNIA
2006 - Luiz I. Lula da Silva	PARNA DO JAMANXIM	862.895,27	DEC S/N de 13/02/2006; LEI 13.452 de 19/06/2017	PA	AMAZÔNIA
2007 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX ACAÚ-GOIANA	6.676,79	DEC S/N de 26/09/2007	PB/ PE	MATA ATLÂNTICA
2007 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX CHAPADA LIMPA	11.973,23	DEC S/N de 26/09/2007	MA	CERRADO
2007 - Luiz I. Lula da Silva	FLONA DE NEGREIROS	3.004,56	DEC S/N de 11/10/2007	PE	CAATINGA
2007 - Luiz I. Lula da Silva	REVIS DO RIO DOS FRADES	898,68	DEC S/N de 21/12/2007	BA	MATA ATLÂNTICA
2007 - Luiz I. Lula da Silva	REVIS DE UNA	23.262,09	DEC S/N de 21/12/2007	BA	MATA ATLÂNTICA

2008 - Luiz I. Lula da Silva	PARNA NASCENTES DO LAGO JARI	812.752,81	DEC S/N de 08/05/2008	AM	AMAZÔNIA
2008 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX DO MÉDIO PURUS	604.235,97	DEC S/N de 08/05/2008	AM	AMAZÔNIA
2008 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX ITUXI	776.329,64	DEC S/N de 05/06/2008	AM	AMAZÔNIA
2008 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX RIO XINGU	303.004,70	DEC S/N de 05/06/2008	PA	AMAZÔNIA
2008 - Luiz I. Lula da Silva	APA SERRA DA MERUOCA	29.361,74	LEI 11.891 de 24/12/2008	CE	CAATINGA
2008 - Luiz I. Lula da Silva	PARNA MAPINGUARI	1.776.928,60	DEC S/N de 05/06/2008; LEI 12.249 de 11/06/2010; LEI 12.678 de 25/06/2012	AM RO	AMAZÔNIA
2008 - Luiz I. Lula da Silva	FLONA DO IQUIRI	1.472.609,77	DEC S/N de 08/05/2008	AM	AMAZÔNIA
2009 - Luiz I. Lula da Silva	MONA DO RIO SÃO FRANCISCO	26.736,70	DEC S/N de 05/06/2009	BA/ SE/ AL	CAATINGA
2009 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX PRAINHA DO CANTO VERDE	29.805,48	DEC S/N de 05/06/2009	CE	MARINHO COSTEIRO
2009 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX RENASCER	209.667,37	DEC S/N de 05/06/2009	PA	AMAZÔNIA
2009 - Luiz I. Lula da Silva	RESEX DE CASSURUBÁ	100.578,38	DEC S/N de 05/06/2009	BA	MATA ATLÂNTICA
2010 - Luiz I. Lula da Silva	MONA DO ARQUIPÉLAGO DAS ILHAS CAGARRAS	105,93	LEI 12.229 de 13/04/2010	RJ	MARINHO COSTEIRO
2010 - Luiz I. Lula da Silva	PARNA DA SERRA DAS LONTRAS	11.343,84	DEC S/N de 11/06/2010	BA	MATA ATLÂNTICA
2010 - Luiz I. Lula da Silva	PARNA DO ALTO CARIRI	19.238,26	DEC S/N de 11/06/2010	BA	MATA ATLÂNTICA
2010 - Luiz I. Lula da Silva	PARNA DE BOA NOVA	12.065,47	DEC S/N de 11/06/2010	BA	MATA ATLÂNTICA
2010 - Luiz I. Lula da Silva	REVIS DE BOA NOVA	15.024,06	DEC S/N de 11/06/2010	BA	MATA ATLÂNTICA
2010 - Luiz I. Lula da Silva	REVIS DE SANTA CRUZ	17.750,00	DEC S/N de 17/06/2010	ES	MARINHO COSTEIRO
2010 - Luiz I. Lula da Silva	APA COSTA DAS ALGAS	115.001,92	DEC S/N de 17/06/2010	ES	MARINHO COSTEIRO
		27.002.791,77			

Fonte: ICMBio (2019).

APÊNDICE F – Criação de Unidades de Conservação 2010 – 2018.

Período 2010 - 2018					
Ano/Governo	Nome	Área (ha)	Ato Legal	UF	Bioma
2012 - Dilma Rousseff	PARNA DA FURNA FEIA	8.517,63	DEC S/N de 05/06/2012	RN	CAATINGA
2012 - Dilma Rousseff	REBIO BOM JESUS	34.179,03	DEC S/N de 05/06/2012	PR	MATA ATLÂNTICA
2013 - Dilma Rousseff	PARNA MARINHO DAS ILHAS DOS CURRAIS	1.359,70	LEI 12.829 de 20/06/2013	PR	MARINHO COSTEIRO
2014 - Dilma Rousseff	ESEC ALTO MAUÉS	665.673,53	DEC S/N de 16/10/2014	AM	AMAZÔNIA
2014 - Dilma Rousseff	RESEX MARINHA MOCAPAJUBA	21.027,80	DEC S/N de 10/10/2014	PA	AMAZÔNIA
2014 - Dilma Rousseff	RESEX MARINHA MESTRE LUCINDO	26.464,88	DEC S/N de 10/10/2014	PA	AMAZÔNIA
2014 - Dilma Rousseff	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA CUINARANA	11.036,41	DEC S/N de 10/10/2014	PA	AMAZÔNIA
2014 - Dilma Rousseff	RDS NASCENTES GERAIZEIRAS	38.177,27	DEC S/N de 13/10/2014	MG	MATA ATLÂNTICA
2014 - Dilma Rousseff	PARNA DA SERRA DO GANDARELA	31.270,83	DEC S/N de 13/10/2014	MG	MATA ATLÂNTICA
2014 - Dilma Rousseff	PARNA GUARICANA	49.286,87	DEC S/N de 13/10/2014	PR	MATA ATLÂNTICA
2016 - Dilma Rousseff	REBIO DO MANICORÉ	359.137,55	DEC S/N de 11/05/2016	AM	AMAZÔNIA
2016 - Dilma Rousseff	PARNA DO ACARI	896.410,95	DEC S/N de 11/05/2016	AM	AMAZÔNIA
2016 - Dilma Rousseff	FLONA DE URUPADI	538.081,09	DEC S/N de 11/05/2016	AM	AMAZÔNIA
2016 - Dilma Rousseff	FLONA DO ARIPUANÃ	751.302,17	DEC S/N de 11/05/2016	AM	AMAZÔNIA
2016 - Dilma Rousseff	APA DOS CAMPOS DE MANICORÉ	152.410,20	DEC S/N de 11/05/2016	AM	AMAZÔNIA
2016 - Dilma Rousseff	REVIS DO ARQUIPÉLAGO DE ALCATRAZES	67.479,29	DEC S/N de 02/08/2016	SP	MARINHO COSTEIRO
2017 - Michel Temer	PARNA DOS CAMPOS FERRUGINOSOS	79.086,04	DEC S/N de 05/06/2017	PA	AMAZÔNIA

2018 - Michel Temer	MONA DO ARQUIPÉLAGO DE SÃO PEDRO E SÃO PAULO	4.726.317,84	DEC 9.313 de 19/03/2018	PB	MARINHO COSTEIRO
2018 - Michel Temer	APA DO ARQUIPÉLAGO DE SÃO PEDRO E SÃO PAULO	38.450.193,81	DEC 9.313 de 19/03/2018	PB	MARINHO COSTEIRO
2018 - Michel Temer	MONA DAS ILHAS DE TRINDADE E MARTIM VAZ E DO MONTE COLUMBIA	6.769.671,75	DEC 9.312 de 19/03/2018	BA	MARINHO COSTEIRO
2018 - Michel Temer	APA DO ARQUIPÉLAGO DE TRINDADE E MARTIM VAZ	40.385.419,59	DEC 9.312 de 19/03/2018	BA	MARINHO COSTEIRO
2018 - Michel Temer	RESEX ARAPIRANGA-TROMAÍ	186.909,14	DEC 9.339 de 05/04/2018	MA	MARINHO COSTEIRO
2018 - Michel Temer	RESEX ITAPETININGA	16.294,17	DEC 9.333 de 05/04/2018	MA	MARINHO COSTEIRO
2018 - Michel Temer	RESEX DA BAÍA DO TUBARÃO	223.888,98	DEC 9.340 de 05/04/2018	MA	MARINHO COSTEIRO
2018 - Michel Temer	PARNA DO BOQUEIRÃO DA ONÇA	346.908,10	DEC 9.336 de 05/04/2018	BA	CAATINGA
2018 - Michel Temer	APA DO BOQUEIRÃO DA ONÇA	505.694,33	DEC 9.337 de 05/04/2018	BA	CAATINGA
2018 - Michel Temer	REVIS DA ARARINHA AZUL	29.234,73	DEC 9.402 de 05/06/2018	BA	CAATINGA
2018 - Michel Temer	APA DA ARARINHA AZUL	90.641,92	DEC 9.402 de 05/06/2018	BA	CAATINGA
2018 - Michel Temer	RESEX RIO BRANCO-JAUAPERI	580.630,92	DEC 9.401 de 05/06/2018	AM/RR	AMAZÔNIA
		96.042.706,52			

Fonte: ICMBio (2019).

APÊNDICE G – Perfil dos entrevistados.

Entrevistado	Data /Modo	Experiência
E1	13/08/2018 - Skype	Arquiteto, especialista em Desenvolvimento Econômico, Secretário de Meio Ambiente de BH - 1990/1992 e Presidente Fundação Meio Ambiente de BH- 1995/1998, Diretor Executivo do Conama e Diretor Gestão Ambiental MMA 1999/2002.
E2	18/09/2018 – Presencial	Mestre em Gerenciamento Costeiro, Funcionário do ICMBio, Coordenador CR9 2017/2018.
E3	21/09/2018 - Skype	Mestre em Jornalismo, assessor da Senadora e Ministra Marina Silva de 1995/2004, Diretor do Conama de 2004/2011, Diretor Educação Ambiental MMA 2012/2015.
E4	23/10/2018 - Telefone	Mestre em Ecologia, Analista Ambiental da Fundação Pró-Natureza de 1988 – 1991, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados na área de meio ambiente desde 1991 e Diretor de áreas protegidas do MMA 2003/2008.
E5	31/10/2018 - Presencial	Doutor em Ciências Biológicas, Professor aposentado do Departamento de Botânica da UFSC, Diretor do Departamento de Florestas e áreas protegidas do MMA 2008/2012, Coordenador Geral da Rede de ONG da Mata Atlântica – RMA.
E6	25/09/2019 - Presencial	Doutor em Geografia, Chefe de Departamento de Fauna e Flora, Chefe da Divisão de Vida Silvestre e assessor da Presidência do IBDF, Diretor Ecossistemas IBAMA 1993.
E7	25/09/2019 - Presencial	Mestre em Engenharia Ambiental com dissertação sobre categorias de manejo em UCs. Coordenadora das UCs do ES, MG e Distrito Federal e Chefe do Departamento de Educação Ambiental do IBAMA.
E8	06/10/2019 - Skype	Doutor em Educação, Diretor Educação Ambiental MMA 2003/2008, Assessor Especial do MEC para construção política Ambiental 2012/2014, Coordenador do Laboratório de Educação e Política Ambiental da ESALQ/USP.
E9	30/10 e 01 e 10/11/2019 – Skype	Administrador e Advogado com especialização em Direito Ecológico, Deputado Federal de 1986 a 1998, sendo um dos responsáveis pela redação do Cap. 225 da Constituição de 1988, Secretário de Meio Ambiente de SP 95/98, Chefe da delegação Brasileira de parlamentares na Conferência do Rio-92, representante oficial do Presidente do Brasil na Conferência de Johannesburgo 2002.