



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Maria Teresa de Jesus Gouveia

As conceituações de meio ambiente praticadas pelo corpo técnico do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) na formação de sua cultura organizacional.

Rio de Janeiro

2011

Maria Teresa de Jesus Gouveia

As conceituações de meio ambiente praticadas pelo corpo técnico do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) na formação de sua cultura organizacional.

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Fátima Teresa Braga Branquinho

Co-orientador: .Prof^ª. Dra. Elza Neffa

Rio de Janeiro

2011

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CTC-A

G719 Gouveia, Maria Teresa de Jesus.

As conceituações de meio ambiente praticadas pelo corpo técnico do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) na formação de sua cultura organizacional./ Maria Teresa de Jesus Gouveia. – 2011.

124 f. : Il.

Orientador: Fátima Teresa Braga Branquinho

Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

1. IBAMA - História - Teses. 2. Política ambiental - Brasil - Teses. I. Branquinho, Teresa Braga. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. III. Título.

CDU 502.34(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese.

Assinatura

Data

Maria Teresa de Jesus Gouveia

As conceituações de meio ambiente praticadas pelo corpo técnico do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) na formação de sua cultura organizacional.

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, Faculdade de Oceanografia, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 24 de Fevereiro de 2011.

Prof^a. Dra. Fátima Teresa Braga Branquinho (Orientadora)
UERJ

Prof^a. Dra Elza Neffa (Co-orientadora)
UERJ

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos José Saldanha Machado
UERJ

Prof^a. Dra. Alda Lucia Heizer
ENBT/JBRJ, UFBA, COC/Fiocruz

Prof. Dr. Wilson Madeira
UFF

Rio de Janeiro

2011

DEDICATÓRIA

Aos meus queridos pais, ao meu filho Matheus, a minha irmã Maria Helena e,
aos meus sobrinhos Renato, Roberta e Breno.

AGRADECIMENTOS

A minha família pela paciência, apoio e carinho.

A Fátima e a Elza pela orientação competente, perseverante e, sobretudo, solidária.

Aos meus amigos, em especial à Equipe Sol - Alba, Wilson, Lariana, Sú, Tony, Lucia, Fernando, Dilmar, Jane e Renato, pelo incentivo, pela convivência, pelo companheirismo e pelo afeto.

Aos colegas e amigos do IBAMA e do ICMBio pela colaboração e confiança.

Ao colegiado do PPGMA, pela compreensão.

Aos membros da Banca Examinadora, pelo tempo dedicado.

Aos Bibliotecários Rinaldo Magallon e Patrícia Meijinhos da Biblioteca CTC-A /UERJ

*Existem verdades que a gente só pode dizer
depois de conquistar o direito de dizê-las.*
Jean Cocteau (1889-1963), poeta francês

RESUMO

GOUVEIA, Maria Teresa de Jesus Gouveia. **As conceituações de meio ambiente praticadas pelo corpo técnico do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) na formação de sua cultura organizacional.** 2011. 124 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente). Instituto de Química Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

O Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), executor da Política Nacional de Meio Ambiente tem sido objeto de constante avaliação por diferentes segmentos da sociedade brasileira. Este estudo visa subsidiar a construção de perspectivas analíticas sobre a efetividade de suas ações, a partir de uma análise sobre a composição de sua cultura organizacional. A hipótese foi formulada no sentido de que a existência de concepções diferenciadas para o termo “meio ambiente” entre os trabalhadores do Instituto possui relação com o processo de constituição da cultura organizacional do IBAMA. Essa perspectiva se deu pela vivência da pesquisadora no campo ambiental, em especial, por ter pertencido ao mesmo corpo funcional do Instituto. Essa mesma condição possibilitou acrescer na historiografia do IBAMA aspectos referentes à influência da conceituação teórica para o termo “ambiente” na cultura organizacional do Instituto. A pesquisa foi orientada pelos fundamentos teóricos de autores que investigam a cultura, o poder e o comportamento de organizações, como TAVARES (1991), SCHERMERHORN, HUNT & OSBORNO (2001), FLEURY (2009) e, BERTERO (2009). Adotou como estratégias metodológicas as técnicas de observação, de questionários e de entrevistas seguindo as orientações de GOODE E HATT (1973), GIL (1994) e LAKATOS (2003) para a identificação das relações entre conceituação de “ambiente” por parte de trabalhadores do IBAMA. Na perspectiva do conceito de “seres históricos” de CASTORIADIS (1982) foram analisados registros de “falas” de outros atores sociais que “escreveram” a história da gestão ambiental pública brasileira. A tese apresenta a coexistência de duas conceituações ativas para o termo “meio ambiente” derivadas do processo de ambientalização do IBAMA.

Palavras-chave: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA). Cultura organizacional. Meio ambiente. Espaço. Território.

ABSTRACT

The Brazilian Institute of Environment (IBAMA) executor of the National Environmental Policies, has been the object of frequent evaluation by different segments of the Brazilian society. This study aims subsidize the building of analytical perspectives over the effectiveness of its actions coming from an analysis of the composition of its organizational culture. The hypothesis was formulated in a sense of that the existence of different conceptions for the term "Environment" among the workers of the institute has a relation with the process of the constitution of the organizational culture from the IBAMA. This perspective is given by the researcher's experience into the environmental field, especially for had been part of the same functional body of the Institute. This same condition gave the possibility of adding to the historiography of IBAMA aspects concerning to the influence of the theoretical concepts for the term "Environment" into the Institute's organizational culture. The research was oriented by the theoretical fundamentals of authors that had explored the culture, the power and the behavior of organizations, such as TAVARES (1991), SCHERMERHORN, HUNT & OSBORNO (2001), FLEURY (2009) and, BERTERO (2009). It had adopted as methodological strategies the techniques of observation, questionnaires and interviews following the orientations by GOODE E HATT (1973), GIL (1994) and LAKATOS (2003) to identify the relations between the conceptualization of "Environment" by the side of the IBAMA's workers. In the CASTORIADIS (1982) conceptual perspective of "historic beings" it was analyzed registers of "speech" from others social actors that "had written" the history of the public Brazilian environmental management. The thesis presents the coexistence of two active conceptualizations for the term "Environment" that derivates from the IBAMA's process of "environmentalization".

Key-words: Brazilian Environment Institute (IBAMA). Organizational Culture. Environment. Space. Territory,

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Organograma do IBAMA.....	69
Figura 2 -	Logomarca do IBAMA.....	87
Figura 3 -	Logomarca alterada pelo movimento grevista do IBAMA.....	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - A história pelo IBAMA.....	53
Quadro 2 - Focos institucionais	70
Quadro 3 - Correlações entre focos institucionais.....	70
Quadro 4 - Sistematização da legislação sobre licenciamento ambiental de empreendimentos do setor energético.....	78

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E METODOLÓGICA	19
1.1	Fundamentação Teórica	19
1.2	Fundamentação Metodológica	22
2	ANTECEDENTES E CONTEXTOS DA ESTRUTURAÇÃO DO IBAMA	30
2.1	Antecedentes da estruturação da Administração Pública Federal	30
2.1.1	<u>A Secretaria Especial do Meio Ambiente. Um caso a parte</u>	35
2.2	A força da natureza e do movimento conservacionista brasileiro	39
3	A CRIAÇÃO E O PROCESSO DE AMBIENTALIZAÇÃO DO IBAMA	51
3.1	A criação do IBAMA	51
3.1.1	<u>Um breve relato histórico e seus equívocos</u>	51
3.1.2	<u>O relato oficial/institucional</u>	52
3.2	O processo de ambientalização do IBAMA	55
3.2.1	<u>Os relatos de trabalhadores do IBAMA</u>	56
3.2.1.1	No caso da SUDEPE.....	60
3.2.1.2	No caso da SEMA.....	61
3.2.1.3	No caso do IBDF.....	62
3.2.1.4	No caso do MINTER.....	63
3.3	O ambiente na formação da cultura organizacional	63
4	A FRAGMENTAÇÃO DO IBAMA E DO AMBIENTE	67
4.1	O ambiente na organização do IBAMA	67
4.1.1	<u>O ambiente na gestão ambiental</u>	71
4.1.2	<u>Os ambientes no licenciamento ambiental</u>	75
4.1.2.1	Um exemplo dentre tantos outros.....	77
4.2	O(s) ambiente(s) do desmonte do IBAMA	85
5	CONCLUSÕES	98
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103
	APÊNDICE A - Roteiro de entrevistas.....	110
	APÊNDICE B - Questionário aplicado.....	111

APÊNDICE C - Sistematização das entrevistas IBAMA.....	112
APÊNDICE D – Sistematização das entrevistas ICMBio.....	119

INTRODUÇÃO

A partir dos anos setenta, as causas da crise ecológica, comumente clamadas pela sociedade contemporânea como resultantes do caráter insustentável do modelo capitalista, fez com que o meio ambiente passasse a ser considerado uma questão social, de alcance e interesse por parte de variados segmentos da sociedade.

No Brasil, o meio ambiente passa a um tema transversal na lógica estrutural de políticas públicas, demandando uma gestão na qual há necessariamente a interseção de questões sociais e ambientais. Contudo, as instituições públicas voltadas à conservação ambiental, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA¹ foram constituídas e passaram a atuar no Brasil anteriormente ao entendimento de que o “ambiente” alcançava necessariamente as diferentes demandas e os anseios da sociedade, geralmente vinculados à prestação de serviços públicos, como saúde, transporte, habitação, energia, dentre outros.

O IBAMA, na qualidade de executor da Política Nacional de Meio Ambiente tem sido objeto de constante avaliação por diferentes segmentos da sociedade brasileira. E dentre os instrumentos de gestão ambiental pública tem sido o Licenciamento Ambiental o que tem mais despertado e congregado diferentes atores sociais para o debate e o controle da sociedade quanto à efetividade de suas ações. Isto porque é o órgão responsável por toda a execução processual de licenciamento de empreendimentos públicos que utilizam recursos naturais para fornecimento de serviços essenciais públicos.

Este estudo visa subsidiar a construção de perspectivas analíticas sobre o alcance das ações do Instituto, isto é, olhares analíticos sobre a efetividade de suas propostas de intervenção. Para atingir tal objetivo, formulou-se a hipótese segundo a qual existe uma relação entre o conceito “ambiente” como percebido pelos técnicos do IBAMA e as ações por eles formuladas e implementadas que colaboraram na construção da cultura organizacional do Instituto. A formulação dessa hipótese está baseada na literatura que trata do histórico de constituição da política ambiental brasileira, na qual não se detectou qualquer existência dessa mesma relação.

¹ O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA foi criado pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

O contexto para a formulação da hipótese está na vivência da pesquisadora no campo ambiental, inclusive por ter pertencido ao corpo funcional do Instituto. Esta vivência permitiu-lhe identificar a ausência de percepção única acerca do termo “ambiente” e do fato de coexistirem, no corpo funcional do Instituto, concepções diferenciadas, e até mesmo díspares, que teriam constituído a cultura organizacional do IBAMA. Essa perspectiva está baseada nos fundamentos teóricos de autores que investigam a cultura, o poder e o comportamento de organizações, como Tavares (1991), Schermerhorn, Hunt e Osborn (2001), Físchler e Fleury (2009) e, Bertero (2009).

Não se trata aqui de defender a noção segundo a qual a efetividade de uma instituição depende da homogeneidade do modo como pensam seus técnicos. A proposta desta tese reside também na possibilidade de complementar estudos anteriores sobre a história da gestão ambiental pública brasileira, de autores como Bernardo (2001), Cabral, Röhm e Souza (2003), Fernandes, a. et al. (2003), Little (2003), Machado (2000) e Urban (1998), e acrescentar historiografia aspectos (quanto) relativos à influência da conceituação teórica no “fazer” de instituições como o IBAMA. O termo ambiente vem sendo teorizado nos meios técnico-científicos e uma gama diversificada de atores sociais dele se apropriou, estando presente em literaturas especializadas de diferentes campos do conhecimento como também verbalizado em discursos de representantes de diversos segmentos sociais. Por acreditar que possíveis concepções derivaram de arcabouços científicos, e que em uma relação de reciprocidade foram assimiladas por técnicos do IBAMA como uma teoria hegemônica, identificou-se a necessidade de se historiar e contextualizar a forma como se deu essa construção, suas concepções e sua incorporação na práxis institucional do Instituto. Nesta perspectiva, justificar-se-ia a hipótese de que vem sendo desconsiderada a influência da coexistência de concepções diferenciadas sobre o termo ambiente na avaliação da efetividade de suas atribuições.

Este estudo se apóia na idéia de Castoriadis de que a significação de uma teoria não pode ser compreendida independentemente da prática histórica e social à qual ela corresponde (1982, p.20). Outro aspecto desta tese reside no fato de que o corpo funcional do IBAMA, ao longo de todo o processo histórico de sua constituição, atua sob um processo próprio de ambientalização. Um processo no qual o exercício das funções técnicas dos trabalhadores do Instituto é praticamente

uniforme, conforme evidenciou a vivência institucional, desconsiderando fatores econômicos, sociais e culturais locais ou até mesmo regionais, o que permite uma possibilidade de visão homogênea em relação à concepção de “ambiente”.

Nesta descrição do processo de ambientalização do Instituto atentou para diretrizes como flexibilidade, constituição histórica e empirismo, nas quais estariam misturadas reações, e que proporções, questões, durações e atores não são comparáveis, porque estão enredados numa mesma história.

Com os mesmos elementos estruturantes, encontramos sintonia com o conceito de “comunidades aprendentes” de Brandão (2005). Assim, o IBAMA estaria na dimensão de uma “comunidade aprendente”, porque na “comunidade IBAMA”, entre diferentes pessoas tem existido e co-existido no passado e no presente institucional, diversos sistemas de lógicas de constituição de conceitos. É possível observar que a aprendizagem no Instituto se dá por meio de uma complexa teia de símbolos, de sentidos e de significados, que constituem por sua vez o mundo de sua cultura. Um permanente fluxo de conhecimentos, valores, e conceitos teóricos teria, então, constituído diversas concepções para o termo “ambiente” ao longo de sua história.

Por sua vez, a ambientalização é considerada como um processo de compreensão, aceitação, e construção por parte da sociedade, conforme raciocínio de Lopes (2006), mas no processo histórico de ambientalização do IBAMA, o foco está no termo “ambiente”. Esta ainda é considerada capaz de poder se transformar em formas de conhecimento da história, devido a sua possibilidade de realizar-se nas formas de vida social.

“Não se trata somente de ser este enraizamento a condição de nosso saber, de que só podemos refletir a história porque, por sermos nós mesmos seres históricos, pertencemos a uma sociedade em movimento, temos uma experiência da estruturação e da luta social. É condição positiva, é a nossa particularidade que nos abre o acesso ao universo. É porque estamos ligados a uma visão, a uma estrutura categorial, a um projeto determinado que podemos dizer algo de significativo sobre o passado. Somente quando o presente está fortemente presente, é que permite ver outras coisas no passado e mais do que o próprio passado poder ver em si mesmo”. (CASTORIADIS, 1994, p. 48)

Como toda comunidade é composta por pessoas, este estudo baseou-se na proposta de “seres históricos” de Castoriadis (1982) considerando-a válida para relacionar as possíveis concepções de “ambiente” formuladas a partir das experiências pessoais e interativas com a história do IBAMA. Castoriadis considera como um ser histórico, alguém de uma época, de uma sociedade ou de uma classe

determinada (1982:46). Nesse sentido foram inseridos como “seres históricos” diferentes atores sociais que influenciaram, segundo esta pesquisa, o processo histórico que demonstrou a existência de concepções variadas do termo “ambiente”. Segundo este autor, “ter uma experiência da história enquanto ser histórico é ser *na* e *da* história, como também ser *na* e *da* sociedade”, é “pensar necessariamente a história em função das categorias de sua época e de sua sociedade” e “pensar a história em função de uma intenção prática ou de um projeto – projeto este que faz parte da história” (Castoriadis, 1982, PP.46-47). Com isso a pesquisadora inseriu-se no estudo, não somente por ser um ser histórico, mas também pelo fato de a pesquisa ter tido sua construção baseada em vivências no passado e em visões do presente. Este olhar, portanto, evidenciou a possibilidade de vincular o processo de ambientalização do IBAMA com a constituição de uma relação entre conceitos técnicos e científicos de “ambiente” e os contextos sociais formados pela coexistência de diferentes concepções. E a partir desta intenção chegar às significações de “ambiente como espaço” e “ambiente como território”.

A tese é composta por quatro capítulos seguidos das conclusões. O primeiro capítulo discorre sobre a fundamentação teórica e metodológica. O segundo apresenta uma reconstituição historicizada acerca do processo de institucionalização do IBAMA, e para tanto descreve antecedentes e contextos da estruturação do Instituto. Encontram-se também aí os antecedentes da estruturação da administração pública federal, compreendendo um item dedicado especialmente à Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) no qual são corrigidos alguns equívocos encontrados nas referências bibliográficas analisadas, assim como aspectos e registros sobre a força que o termo “natureza” impôs na conceituação de ambiente na história da conservação brasileira. O terceiro capítulo relata aspectos relacionados ao momento de criação do IBAMA, sendo complementado pela indicação de imprecisões encontradas quando da análise de registros publicados. Ainda o capítulo apresenta “falas” de trabalhadores do Instituto que, interpretadas, salientam o processo de ambientalização do órgão e, dessa forma, posiciona o termo ambiente na formação de uma cultura organizacional. O quarto capítulo dedica-se à análise da fragmentação do IBAMA e da noção de “ambiente” na cultura do Instituto. Nele se configuram as concepções de ambiente, ora como espaço ora como território. Ainda no mesmo capítulo foi apresentada a conformidade que o

termo recebe na gestão ambiental pública e nos processos de licenciamento de atividades poluidoras. E por fim, as diferentes noções de “ambiente” no processo de desmonte do IBAMA.

As conclusões reforçaram a importância de estudos referentes à composição das culturas organizacionais, já que esta pesquisa revelou como as concepções de ambiente influenciaram a formação da cultura organizacional do IBAMA ao identificar a coexistência de duas concepções para o termo “ambiente” que atuam na e pela instituição. Essas significações foram criadas por seus trabalhadores, e há que se considerar que é sob a influência delas que eles instauram suas próprias condições e orientações no “fazer” do IBAMA. São esses os valores que fundamentam as práticas internas, formais e informais, e constituem a dinâmica do Instituto. Vale ressaltar que foi a partir do elemento cultural que esses trabalhadores organizaram e conferiram a própria realidade institucional, percebendo ao mesmo tempo a possibilidade de apresentar pontos em comum com outros segmentos da sociedade.

A pesquisa mostrou que a coexistência de concepções diferenciadas para a noção de ambiente não impede os trabalhadores do IBAMA de atenderem às mais diversas atribuições, uma vez que também atentam para o conceito dado ao termo pela Política Nacional do Meio Ambiente. Quanto ao processo de ambientalização do IBAMA ficou insinuada a existência de uma sintonia com a dinâmica de produção de saberes e fazeres oriundos dos campos político, científico, educacional e trabalhista do corpo funcional do Instituto, e dessa forma, explica-se a origem da predominância do conceito de ambiente como espaço e a emergência do conceito de ambiente como território. A ocorrência de conflitos internos entre profissionais ou entre setores na organização do órgão, decorrentes de saberes e certezas advindas tanto das diversas formações acadêmicas como das práticas institucionais, podem ser entendidos como sendo da mesma ordem daqueles relatados nos processos de criação de órgãos, hoje extintos, que fizeram parte da história da política ambiental brasileira. Por fim, foi sugerido que as duas concepções para ambiente exercem influência na cultura do Instituto, o que justifica que a instituição empreenda esforços no sentido de serem trabalhadas as adaptações externas e a integração interna.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E METODOLÓGICA

1.1 Fundamentação Teórica

O intuito de subsidiar a construção de perspectivas analíticas sobre o alcance das ações do Instituto do Meio Ambiente (IBAMA), isto é, olhares analíticos sobre a efetividade de suas ações, partiu do pressuposto que o Instituto deveria sofrer uma análise quanto a sua organização. Schermerhorn, Hunt e Osborn definem o termo organização como “um conjunto de pessoas que trabalham juntas numa divisão de trabalho para atingir um objetivo comum com o propósito de produzir bens ou serviços de valor para a sociedade” (1999, p.30).

Segundo Fleury e FIscher (2009, p.9) as preocupações com a cultura das organizações derivam da identificação da necessidade do aperfeiçoamento teórico, conceitual e metodológico que propicie abordagens mais abrangentes aos estudos sobre a multifacetada complexidade das organizações. E assim seriam as crenças e valores que fundamentariam as práticas formais e informais que constituem a dinâmica de cada organização.

Schermerhorn, Hunt e Osborn definem cultura organizacional como um “sistema de ações, valores e crenças compartilhado que se desenvolve numa organização e orienta o comportamento dos seus membros” (1999, p. 196).

Esta pesquisa partiu da análise da cultura organizacional do IBAMA com o objetivo de oferecer subsídios para análises referentes ao desempenho institucional do Instituto, da mesma forma que Bertero (2009, p. 36) apresenta as análises organizacionais de empresas com a variável cultura.

Análises organizacionais têm origem no trabalho do americano Edgar H. Schein, PhD em Psicologia Social, cujas bases se encontram especialmente na publicação “Organizational Culture & Leadership: a dynamic view”, de 1985². Para esse campo de trabalho, Schein define cultura como:

“... o conjunto de pré-supostos básicos inventados, descobertos ou desenvolvidos por um grupo na medida em que aprendeu a lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna” (BERTERO, 2009, p. 37).

² Schein, Edgar H. *Organizational Culture & Leadership: a dynamic view*. San Francisco, Jossey Bass, 1985) In Bertero “Cultura Organizacional e Instrumentalização do Poder, 2009.

Bertero considera cultura como o elemento capaz de propiciar uma interpretação da realidade e conferir significado à realidade (2009, p. 37). Uma realidade que, segundo Tavares, sendo produzida no âmbito de uma organização, apresenta muitos pontos em comum com aquela construída pela sociedade abrangente da qual faz parte (1991,p.64). Essa relação social induz à necessidade de serem identificadas funções e componentes da cultura organizacional. Como é o caso, por exemplo, da questão de adaptações externas, quando procura formas de responder ao questionamento: O que exatamente precisa ser realizado, e como? Da mesma forma ao tentar conhecer a questão de integração interna, ou seja, buscar respostas para a questão: Como os membros resolvem os problemas resultantes de trabalharem juntos?

.A partir desses entendimentos foi conferida ao elemento cultura a possibilidade de revelar possíveis concepções atribuídas ao termo “meio ambiente” pelos trabalhadores do IBAMA e, em decorrência, propiciar o conhecimento de alguns componentes do fazer dos trabalhadores do Instituto.

Nessa intenção foram igualmente considerados os princípios que Schein indica para estudos sobre cultura organizacional, como o fato de considerar que o pesquisador traz sua própria bagagem para a observação. Os estudos devem abranger alguns focos. No campo do comportamento sugere que se considere a linguagem, os costumes e as tradições; no campo das normas de conduta, que se atente para as normas e os valores. No referente aos valores defendidos pela organização, observar os documentos que regem as obrigações da organização como também a missão institucional; no campo funcional, observar as regras de funcionamento; no clima institucional, observar o clima de integração entre os trabalhadores; conservar as habilidades incorporadas; os hábitos de pensar, agir, e os paradigmas que conduzem a socialização do conhecimento; os significados compartilhados do grupo, e; as metáforas ou símbolos³.

A vivência da pesquisadora no campo ambiental, especialmente enquanto pertencente ao corpo funcional do Instituto, permitiu que se aproximasse de uma das

³ Traduzido a partir das notas copiladas por Nellem (1997) sobre a publicação “Organizational Culture & Leadership” de Edgar H. Schein.

três posturas do pesquisador apontadas por Fleury (2009)⁴, a do Antropólogo, já que nela o pesquisador aproxima-se da realidade social investigada “mergulhando” na vida organizacional.

Como método de investigação foi adotada a observação, encontrando com isso consonância com o sugerido por Fleury para o antropólogo organizacional.

“O antropólogo organizacional procura agir ora como observador ora como observador participante, vivenciando as mais diversas facetas da organização pesquisada.” (FLEURY, 2009, p.16)

Contudo é ainda em Fleury que este estudo encontra convergência no processo de constituição de sua hipótese, mas agora na perspectiva científica do sociólogo. A perspectiva do antropólogo repousa no fato de que a dimensão simbólica é concebida como capaz de integrar todos os aspectos da prática social, já a do sociólogo defende o interacionismo simbólico para a análise da cultura das organizações (2009, p. 17).

Esse interacionismo permitiu identificar o processo de ambientalização do IBAMA com a constituição de uma relação entre os conceitos técnicos e científicos de “ambiente” e os contextos sociais que a coexistência de diferentes concepções construiu. Neste processo, o exercício das funções técnicas dos trabalhadores do Instituto é praticamente uniforme, e desconsidera fatores econômicos, sociais e culturais locais ou até mesmo regionais, permitindo uma possibilidade de visão hegemônica no tocante à concepção de “ambiente”, conforme ficou evidenciado na vivência institucional da pesquisadora.

Para descrever o processo de ambientalização do Instituto, foram consideradas diretrizes como flexibilidade, constituição histórica e empirismo, nas quais estariam misturadas reações, proporções, questões, durações e atores que não são comparáveis, porque estão enredados numa mesma história.

Com os mesmos elementos estruturantes, encontramos sintonia com o conceito de “comunidades aprendentes” de Brandão (2005). Assim, o IBAMA estaria na dimensão de uma “comunidade aprendente”, porque na “comunidade IBAMA”,

⁴ Fleury (2009, p16) sugere a existência de três tipos de postura com referência à investigação dos fenômenos culturais das organizações: a postura Empirista caracterizada como a postura do fotógrafo da realidade social, o que, no limite implica considerar a sociedade como a somatória de indivíduos e a cultura como a somatória de opiniões e comportamentos individuais; a postura do Antropólogo, caracterizada pelo objetivo de responder às questões colocadas pelo próprio pesquisador; e a do Clínico ou Terapeuta que diferentemente do objetivo da postura do Antropólogo, parte da demanda dos anseios da própria organização.

entre diferentes pessoas tem existido e co-existido no passado e no presente institucional, diversos sistemas de lógicas de constituição de conceitos. Assim, a aprendizagem no Instituto se dá por meio de uma complexa teia de símbolos, de sentidos e de significados, que constituem, por sua vez, o mundo de sua cultura. Um permanente fluxo de conhecimentos, valores, e conceitos teóricos teria constituído diversas concepções para o termo “ambiente” ao longo de sua história.

A ambientalização, por sua vez, está sendo considerada como um processo de compreensão, aceitação, e construção do mesmo por parte da sociedade, conforme raciocínio de Lopes (2006), sendo que no processo histórico de ambientalização do IBAMA, o foco está no termo “ambiente”.

Para avaliar como o conceito de meio ambiente influiu na cultura organizacional do IBAMA, foram considerados os três níveis de análise cultural sugeridos por Schermerhorn, Hunt e Osborn: a cultura observável, os valores compartilhados e as suposições comuns. O primeiro nível refere-se aos métodos ou a forma que o grupo criou, e ensina aos novos membros da organização. O segundo mostra os papéis que os valores compartilhados desempenham na relação entre os membros da organização, podendo se constituir em mecanismo de motivação. E o terceiro nível, considerado o mais profundo de análise, demonstra as suposições comuns ou as verdades implícitas que o grupo da organização compartilha em decorrência da experiência conjunta (1999, p. 198-199).

1.2 Fundamentação Metodológica

A seleção e aplicação das diferentes técnicas da pesquisa social tiveram como base o conhecimento anterior sobre a composição dos grupos de atores sociais influentes na área objeto da pesquisa, considerando-se, inclusive, fatores limitantes para a aplicação das técnicas.

Camargo (1978) já apontava a existência de um livre arbítrio científico do pesquisador na busca de estratégias de pesquisa diferenciadas para cada grupo de atores. Embora a autora tenha se referido à prática da História Oral, cabe transferir os mesmos argumentos para justificar a opção por escolha de diferentes técnicas nesta pesquisa – para cada grupo de ator foi possível fixar uma estratégia, já que

peças revelaram enfoques diversos, diferentes visões de mundo, e caracterizaram estilos próprios de percepções.

A inserção das técnicas da pesquisa social se deu primeiramente pela opção do tipo de amostragem. A amostra é um sub-conjunto do universo, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características daquele universo. Gil (1994, 207 p.) aponta a existência de dois tipos de grupos de amostragem, o grupo da probabilística e o grupo da não probabilística. Neste estudo, optou-se pelo tipo do grupo de amostragem não probabilística, levando em consideração o fato de não se prender a fundamentações de caráter quantitativo (matemática ou estatística) e depender dos critérios do pesquisador.

O tipo de amostragem trabalhada foi o da Amostragem por cotas, a qual é considerado por Gil (1994) um procedimento de maior rigor. De acordo com o autor, pode ser desenvolvido em três fases, sendo que as duas primeiras atendem a proposta da pesquisa ⁵, ou seja:

- “a) classificação da população em função de propriedades tidas como relevantes para o fenômeno a ser estudado;*
 - b) determinação da proporção da população a ser colocada em cada classe, com base na constituição conhecida ou presumida da população; e*
 - c) fixação de cotas para cada observador ou entrevistador encarregado de selecionar elementos da população a ser pesquisada, de modo tal que a amostra total seja composta em observância à proporção das classes consideradas”.*
- (GIL, 1994, 207 p.)

A determinação do tamanho da amostra levou em consideração o prévio conhecimento do universo, sendo este finito.

A utilização da técnica da Observação considerou as orientações de Goode e Hatt (1973), Gil (1994) e Lakatos (2003) quanto a modalidade dessa técnica, especialmente as de Goode e Hatt (1973) por afirmarem que são as preferências, a amplitude e a profundidade do conhecimento do pesquisador que determinarão o padrão da observação.

Para Gil, a observação pode ser estruturada ou não estruturada, de acordo com os meios utilizados para a pesquisa e, de acordo com o grau de participação do pesquisador, pode ser participante ou não participante. O autor sugere a adoção de uma classificação que combine os critérios de estruturação da observação, contemplando a observação simples, a participante e, a sistemática, isto porque

⁵ No caso desta pesquisa, a terceira fase não está contemplada haja vista não ter sido desenvolvida em equipe.

entende que a observação participante tende a adotar formas não estruturadas. Na observação simples, o observador permanece alheio à comunidade, ao grupo ou situação investigada. Uma técnica que apresenta como vantagens a possibilidade de obter elementos para a delimitação de problemas de pesquisa; o favorecimento na construção de hipóteses, e a facilitação na obtenção de dados, sem gerar conflitos com os membros da comunidade, do grupo ou das instituições estudadas. Por outro lado apresenta como limitações a possibilidade de ser canalizada de acordo com afeições do pesquisador; a dependência da memória do pesquisador quando do registro das observações; e a probabilidade de dar margem à interpretação subjetiva. Segundo ainda Gil, a observação participante, também denominada de observação ativa, consiste na participação real do observador na vida da comunidade, do grupo ou mesmo em uma determinada situação, ao assumir o papel de um membro do grupo. Ressalta o autor que a observação participante foi introduzida na pesquisa social pelos antropólogos, quando estes estudaram as chamadas “sociedades primitivas”. (1994, p. 105 - 108). O autor aponta ainda a assunção de duas formas de observação participante: natural, quando o observador pertence à mesma comunidade ou grupo investigado, e artificial, quando o observador se integra ao grupo com o objetivo de estudá-lo. Considera que a segunda permite gerar mais problemas para o observador que a primeira, isto porque ele terá que decidir se revelará ou não o seu papel de pesquisador ou se fará uso do artifício de um disfarce, se dará a conhecer ou não os objetivos de sua pesquisa, e no caso da não divulgação, se seu disfarce poderá prejudicar algum membro do grupo estudado. Por último, verificar se os resultados a serem alcançados compensam os riscos envolvidos (1994, p.108).

De acordo ainda com o mesmo autor (1994, p.108)⁶, a observação participante apresenta as vantagens de facilitar o rápido acesso a dados sobre situações habituais em que membros do grupo investigado se encontram envolvidos, de possibilitar o acesso a dados que o grupo considera de domínio privado, e de captar as palavras de esclarecimentos que acompanham o comportamento dos observados. Para Gil, a observação sistemática é utilizada em pesquisas que têm como objetivo a descrição precisa dos fenômenos ou quando têm como finalidade testar hipóteses. Nessas pesquisas, há o conhecimento prévio do pesquisador sobre

⁶ Com base nas ponderações do antropólogo Florence Kluckhohn (1946,p.103-18)

quais aspectos da comunidade ou grupo são significativos para alcançar os objetivos pretendidos e, se já estabeleceu, previamente, as categorias necessárias à análise da situação (1994, p.109).

Lakatos (2003) destaca a observação como uma das técnicas para o que denomina “observação direta intensiva”. Uma outra técnica seria a entrevista. Para esta autora, a observação é uma técnica de coleta de dados, na qual o pesquisador utiliza os sentidos da visão e audição no exame dos fenômenos que deseja investigar. Ela a considera como um elemento básico de investigação científica e uma técnica fundamental em estudos antropológicos. Acrescenta ainda que a observação auxilia o pesquisador a identificar e provar a existência de objetivos sobre os quais os indivíduos dos grupos pesquisados não têm consciência, mas que orientam seu comportamento (2003, p. 191).

Para distinguir modalidades diferenciadas de observação, e levar em consideração as circunstâncias da pesquisa, Lakatos segue a tipificação de Ander-Egg (1978,p.96)⁷ que compreende oito modalidades de observação. O primeiro conjunto considera os meios utilizados, e compreende a observação não estruturada ou assistemática, e a estruturada ou sistemática. Na assistemática, o pesquisador recolhe e registra os fatos sem a utilização de meios técnicos especiais caso necessite fazer perguntas diretas aos membros do grupo estudado. Na observação sistemática, o pesquisador tem conhecimento do que objetiva alcançar e o que carece de importância em determinada situação que busca conhecer. Um segundo conjunto distingue a observação de acordo com a participação do observador, e assim distingue a observação participante da não-participante. Na observação não-participante, o pesquisador tem contato com a comunidade, grupo ou realidade estudada sem integrar-se a ela. Presencia o fato, mas não participa dele; atua apenas como espectador. Já na observação participante há a real participação do pesquisador, que interage com a comunidade ou grupo pesquisado, podendo acontecer sob a forma natural, quando o observador pertence à mesma comunidade ou grupo investigado ou artificial, quando o observador integra-se ao grupo com o propósito de obter as informações desejadas. O terceiro conjunto distingue quando a observação é individual ou efetuada por uma equipe. O quarto conjunto trata do lugar de realização da pesquisa, destacando a observação feita na vida real,

⁷ ANDER_EGG, Ezequiel. *Introducción a las técnicas de investigación social: para trabajadores sociales*. 7.ed. Buenos Aires:Humanitas,1978.

também tratada como trabalho de campo, daquela efetuada em laboratório. Quando a observação é feita em laboratório, tenta descobrir ações e condutas em condições cuidadosamente controladas. Já na observação efetuada na vida real, os dados são registrados à medida que forem ocorrendo.

Segundo Goode e Hatt (1973, p.155), a “observação pode assumir várias formas e é, ao mesmo tempo, a mais antiga e a mais moderna das técnicas de pesquisa”. Estes autores discorrem sobre diferentes modalidades de observação agrupando-as independente dos tipos de conjuntos trabalhados por Lakatos. Assim compõem dois conjuntos/modalidades, um composto pela “observação simples: não controlada, participante e não participante”, e outro pelo da “observação sistemática: controles do observador e do observado”. O conjunto “observação simples, não controlada, participante e não participante”, traz o subconjunto “observação não controlada com participação”. Nesse subconjunto, o investigador pode disfarçar-se e ser aceito como um membro do grupo, ou ainda desempenhar algum papel que seja aceito pela comunidade, sempre mantendo sigilo quanto aos propósitos da pesquisa. Os autores apontam aspectos positivos e negativos na utilização dessa técnica. Entre os positivos está o fato de que quando os membros do grupo pesquisado desconhecem os propósitos do pesquisador seus comportamentos tendem a ser menos influenciados, facilitando um registro do comportamento mais “natural” do grupo, e ainda há o acesso a informações que somente são captadas devido a experiência da participação. Outro aspecto se refere ao tempo da pesquisa. Quanto mais o pesquisador participa da “vida” do grupo, mais próximas se tornam suas relações emocionais com o mesmo. Ainda como vantagens estão a de permitir uma maior variação de material, e a de poder registrar o contexto que dá significado às expressões utilizadas. Quanto às desvantagens, está a de poder causar restrições ao acesso de informações. Caso o grupo pesquisado se organize hierarquicamente, o pesquisador pode ser identificado como um membro que ocupa uma dada posição e assim não ter acesso a vias de informação pertencentes a outras posições hierárquicas. Outra desvantagem refere-se à perda da objetividade científica que pode ser devida à busca de prestígio junto ao grupo em detrimento da observação dos comportamentos, ou ainda de ficar tão integrado ao grupo que passa a interpretar os comportamentos e atitudes como supostamente “naturais” (1973, p.158-159). A partir da identificação dos pontos fortes e fracos da observação

participante, os autores sugerem a observação não participante como aquela que minimizaria as desvantagens. Na verdade, o que se pode observar é a sugestão de outra modalidade, a observação “quase participante”. Nessa modalidade seria possível o pesquisador desempenhar papéis diferenciados no grupo, como observar e entrevistar com o objetivo de verificar algumas atividades e participar de outras. Goode e Hatt concluem que este é o padrão clássico de uma pesquisa social (1973, p.161).

Nesta pesquisa ocorreu a observação participante natural, tendo em vista o fato de o observador pertencer ao mesmo grupo que investiga (GIL, 1994, p.108). O pertencimento se deu em períodos intercalados entre os anos de 1981 a 1994 nos quais verificou-se uma atuação mais direta, e posteriormente, ao atuar em uma unidade vinculada ao mesmo Ministério⁸. Desenvolveu concomitantemente tanto a assunção da observação sistemática quanto a observação participante. Isto porque o pesquisador já possuía o entendimento dos aspectos do grupo que considerava significativos para alcance do objetivo pretendido (GIL, 1994, p.109), isto é, já estavam definidas as categorias necessárias para análise da situação a ser investigada, ou seja, as concepções para o termo “ambiente” e a influência das culturas institucionais no processo histórico de constituição do IBAMA.

Outra técnica aplicada foi a da Entrevista que define Gil (1994,p. 207) como a técnica em que o pesquisador se apresenta frente ao investigado, formulando perguntas para obtenção de dados que interessam a pesquisa. A escolha decorreu por considerá-la a principal técnica para obtenção de dados necessários à construção do diagnóstico. Esta técnica é considerada por Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1998) como capaz de permitir o tratamento de temas complexos, que seriam difíceis de serem pesquisados usando outras técnicas, dada a natureza interativa da entrevista. Algumas desvantagens, também segundo Gil (1994, p. 207) foram consideradas, entre elas foram destacadas as seguintes: o fornecimento de respostas falsas; a influência exercida pelo aspecto pessoal do pesquisador sobre o entrevistado; e a influência das opiniões pessoais do pesquisador sobre as respostas do entrevistado. Para minimizar tais aspectos negativos, na condução das entrevistas, independente da diversidade de composição e de interesse dos grupos de atores a serem pesquisados, foi adotado o procedimento sugerido pelo autor no

⁸ A partir de 1994 pertence ao quadro do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

sentido de prestar informações ao entrevistado quanto: a finalidade da visita ao entrevistado, o objetivo da pesquisa, a importância da pesquisa para os grupos pesquisados, a importância da colaboração pessoal do entrevistado, o caráter confidencial da entrevista, e a relação de anonimato sobre as informações prestadas pelo entrevistado (Gil, 1994, p. 207).

Outra técnica utilizada foi o questionário. O termo questionário tem sido usado como sinônimo de outros termos comuns à Pesquisa Social, como por exemplo, o termo entrevista. Pode-se definir questionário como a técnica na qual um número relativamente elevado de questões é apresentado por escrito às pessoas, objetivando que as respostas conduzam ao conhecimento de opiniões, sentimentos, interesses, expectativas, etc. Contudo, o que o diferencia da técnica entrevista é o fato de não haver necessidade de que as questões formuladas sejam respondidas oralmente ao pesquisador. Foram consideradas algumas vantagens e desvantagens levantadas por Gil (1994). As vantagens foram duas: (i) o uso de questionário possibilita as pessoas responderem quando julgarem conveniente; (ii) o questionário não expõe os pesquisados à possível influência das opiniões e do aspecto pessoal do pesquisador. Uma desvantagem apontada pelo autor seria a possibilidade das perguntas terem significado diferente para cada sujeito pesquisado, e foi entendida como possível de ser contornada, não só pela condição de se poder reformular as perguntas como também pela proximidade do grupo à temática abordada nas questões.

Na impossibilidade de pesquisar todo o corpo funcional de ambos os órgãos, IBAMA e ICMBio, a pesquisa balizou-se nos fundamentos de Lakatos (2003, p.163). Os estudos de Goode e Hatt (1973, p.297) foram importantes ao apontar para a possibilidade do tipo de amostra intencional ser utilizada, já que a escolha de aplicar o questionário somente a indivíduos dos dois quadros foi baseada no entendimento de que a fragmentação do corpo funcional do IBAMA se deu pela criação do ICMBio, o que propiciou uma análise do “momento” de maior repercussão entre o corpo funcional do até então IBAMA, a fragmentação do ambiente do Instituto e suas consequências em relação à gestão ambiental pública.

A sistematização das variáveis em tabelas distintas para cada instituição, com base nas respostas dos trabalhadores do IBAMA e do ICMBio, teve como objetivo a condução de uma estratégia “metodológica” que permitisse à pesquisa

alcançar o objetivo de vincular a existência de diferentes concepções de “ambiente” a um relato histórico sobre o IBAMA. Dessa forma, a partir da identificação das concepções/categorias evidenciadas ao longo da tese, uma análise relacional das concepções declaradas pelos entrevistados possibilitaria relacioná-las aos diferentes enfoques “temáticos” encontrados na atualidade da gestão ambiental brasileira.

Inicialmente, foram trabalhadas as respostas referentes ao questionamento sobre o que entendiam por “meio ambiente”. A intenção do questionamento foi buscar a possibilidade de relacionar a presença dos mesmos enfoques temáticos - ecológico, socioeconômico e socioambiental - presentes nas atribuições do ICMBio e IBAMA, também apareceriam dentre as respostas dos entrevistados, já que nesta pesquisa considerou-se as missões institucionais.

Como todo grupo é composto por indivíduos, este estudo trabalhou com a proposta de “seres históricos” de Castoriadis (1982) considerando-a válida para relacionar as possíveis concepções de “ambiente”, formuladas a partir das experiências pessoais e interativas, com a história do IBAMA.

Castoriadis (1982, p. 46) considera seres históricos todos aqueles que viveram construindo histórias em determinada época, em uma sociedade ou uma classe determinada. Neste sentido estão inseridos como “seres históricos” diferentes atores sociais que influenciaram, segundo esta pesquisa, o processo histórico que demonstra a atribuição de concepções variadas ao termo “ambiente” no IBAMA. Segundo Castoriadis, “ter uma experiência da história enquanto ser histórico é ser *na* e *da* história, como também ser *na* e *da* sociedade”, é “pensar necessariamente a história em função das categorias de sua época e de sua sociedade” e “pensar a história em função de uma intenção prática ou de um projeto – projeto este que faz parte da história” (1982, p. 46-47).

“Não se trata somente de ser este enraizamento a condição de nosso saber, de que só podemos refletir a história porque, por sermos nós mesmos seres históricos, pertencemos a uma sociedade em movimento, temos uma experiência da estruturação e da luta social. É condição positiva, é a nossa particularidade que nos abre o acesso ao universo. É porque estamos ligados a uma visão, a uma estrutura categorial, a um projeto determinado que podemos dizer algo de significativo sobre o passado. Somente quando o presente está fortemente presente, é que permite ver outras coisas no passado e mais do que o próprio passado podia ver em si mesmo”. (CASTORIADIS, 1994, p. 48)

Com isso a pesquisadora se insere no estudo, não somente pelo fato de também de ser um ser histórico, mas também pelo fato da pesquisa ter tido sua construção baseada por vivências no passado e por visões do presente.

2 ANTECEDENTES E CONTEXTOS DA ESTRUTURAÇÃO DO IBAMA

2.1 Antecedentes da estruturação da Administração Pública Federal

Estudiosos da história ambiental, como José Augusto Pádua, sugerem que a história ambiental brasileira se inicia no Brasil nos séculos XVIII e XIX, especialmente entre os anos de 1786 e 1888. Para tanto, foram analisados textos de autores como José Bonifácio de Andrada e Silva e Joaquim Nabuco, nos quais foram identificados como críticas ambientais relatos relacionados a reação contra o modelo de exploração colonial caracterizada pelo latifúndio, pelo escravismo, pela monocultura e pelo uso inadequado da terra (PÁDUA, 2002, p.10)⁹.

Nas primeiras décadas do século XX, a história prossegue, identificando, especialmente, uma predominância da vertente de conservação da natureza em 1921 com a assinatura de um tratado de proteção às aves úteis para a agricultura e com a edição das primeiras leis ambientais brasileiras. Em 1934, com o Código das Águas, e com o primeiro Código Florestal. Em 1937, o Decreto-Lei n° 25, conhecido como “Lei do Tombamento” que antevia a criação das Unidades de Conservação. A lei tem esse nome porque foi a primeira a impor restrições ao exercício de propriedade por meio de tombamentos de monumentos naturais, sítios e paisagens. Nessa época foram criados os primeiros Parques Nacionais brasileiros, o de Itatiaia em 1937, o de Iguaçu e o da Serra dos Órgãos em 1939¹⁰, antes mesmo do estabelecimento do Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30/11/64), em 1964, em que se prevê a desapropriação de áreas para a implantação de parques nacionais e reservas equivalentes (SANTILLI, 2005, p.26-27). Já em 1965 se dá a edição do novo Código Florestal (Lei n° 4.771) e, em 1967, a lei de proteção à fauna. Em

⁹ In SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e Novos Direitos*. Proteção Jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 25.

¹⁰ Esses Parques, como os posteriormente instituídos, seguiam o modelo fundamentado pela criação pelos Estados Unidos do primeiro parque nacional do mundo, o Yellowstone, em 1872 Estabelecimento Instituição do Código Florestal (Lei 4.771), em 1965.

ambos os atos legislativos é possível perceber a predominância da vertente conservacionista de ambientes, como é o caso da previsão de serem declaradas áreas dotadas de determinados atributos físico-morfológicos como Áreas de Preservação Permanente. Por outro lado, é possível ser identificada a fragmentação de ambientes quando se faziam leis em separado, sobre usos de recursos naturais. Santilli considera que traduziam uma visão não só fragmentada mas também utilitarista dos recursos naturais. O Código das Águas, por exemplo, devido a ênfase dada ao aproveitamento desse recurso para fins de geração de eletricidade e o Código Florestal pela regulamentação da exploração de recursos florestais (2005,p.27).

Contudo, outras vertentes surgiram no campo ambiental: a do controle das ações antrópicas e a que agregavam àquelas questões afetas à saúde humana. Em 1954 se realizou a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo, ocorrida em Londres, tendo como resultado o primeiro tratado contra a poluição e de defesa do meio ambiente. Em 1962, foi publicado o livro da jornalista americana Rachel Carson, “Primavera Silenciosa”. Considerado um clássico do movimento ambientalista, promoveu uma discussão na comunidade internacional pela forma contundente como denunciava a diminuição da qualidade de vida devido ao uso excessivo de inseticida, pesticida e outros produtos químicos na produção agrícola, contaminando os alimentos e deixando resíduos no meio ambiente. Nessa década, a revolução verde na agricultura tinha provocado o uso abusivo de enormes quantidades de fertilizantes com base no petróleo.

Em 1968 ocorre uma reunião com trinta participantes, entre cientistas, educadores, economistas, humanistas, industriais e funcionários públicos, representando dez países, na “Accademia dei Lincei”, em Roma. O objetivo era discutir e refletir sobre a crise e dilemas atuais e futuros da humanidade, expondo como preocupação mundial a pobreza e a abundância, a deterioração do meio ambiente, o crescimento urbano acelerado, resultando em 1972 na publicação “Limites do Crescimento”, pelo, então instituído, Clube de Roma. Publicação que influenciou o pensamento ambientalista especialmente por ter relacionado o consumo crescente da sociedade a qualquer custo a uma situação de colapso da humanidade.

Na década de 70 cresce o aumento de novas organizações governamentais e não-governamentais, organizações urbano-populares-comunitárias e associações civis, que procuravam espaços de participação na questão ambiental e se engajaram no movimento ambientalista. Tanto que data de 1971 a criação da “Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural” (AGAPAN), por vários militantes ambientalistas coordenados pelo agrônomo José Lutzemberger, em Porto Alegre. Essa foi a primeira associação ambientalista não-governamental surgida no Brasil e na América Latina. Como também se expandem, na mesma época, pelo mundo, os Partidos Verdes.

Está relacionada a um dos marcos da história ambiental, a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, a criação da então Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), um dos órgãos que posteriormente originariam o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA). Realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972, teve como resultados, em nível internacional, a criação do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (PNUMA), um programa internacional que enfatizava a educação como componente fundamental para combater a crise ambiental planetária. Como também a edição da Declaração sobre o Ambiente Humano, e a menção, pela primeira vez, ao termo “ecodesenvolvimento”. Atribuí-se ainda à Conferência a inserção da Educação Ambiental na agenda internacional.

Após os efeitos negativos da repercussão da posição oficial do governo brasileiro na Conferência de Estocolmo, o presidente Geisel criou, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior.

Em 1975 ocorreu a introdução, pela primeira vez, da temática ambiental no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), abordando três linhas de ação por meio das Políticas: ambiental na área urbana e definição de áreas críticas de poluição, de preservação de recursos naturais, e de proteção à saúde humana.

Em 1981, é editada a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981), com o objetivo de “preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. Nessa Política se definiu pela primeira vez, num ato legislativo, o conceito de meio ambiente como o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem

física, química biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, considerando-o como “um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”.

No ano de 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, do qual a SEMA passa a ser um órgão vinculado.

Em 1988 foi promulgada a nova Constituição Brasileira, a qual dedica um capítulo específico para o meio ambiente, assegurando a todos o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum ao 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” (artigo 225, *caput*).

Em 1989 foi lançado o Programa Nossa Natureza, e criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), fundindo a SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente), SUDEPE (Superintendência do Desenvolvimento da Pesca), SUDEHVEA (Superintendência do Desenvolvimento da Borracha) e IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal), com o propósito de executar políticas e diretrizes ambientais governamentais.

Em março de 1990, foi criada a Secretaria Nacional de Meio Ambiente, sob a coordenação do engenheiro agrônomo José Lutzemberger. Na ocasião, para executar a política ambiental, a administração pública norteava suas ações por meio de documentos como o Programa Nacional de Meio Ambiente (PNUMA), financiado pelo Banco Mundial e executado pelo IBAMA, com o objetivo de fortalecer a proteção das áreas de conservação; proteger ecossistemas já ameaçados, como o pantanal mato-grossense, a mata Atlântica e a costa brasileira; e de reestruturar o IBAMA.

Em 1992, ocorre a Rio 92, a segunda “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, com a participação de cento e setenta países, no Rio de Janeiro. Representou um desafio para o Brasil, visto que a postura brasileira, nessa ocasião, ainda defendia a necessidade do crescimento econômico e o respeito à soberania nacional. O grande fato histórico foi a participação das ONG's brasileiras no Fórum Global.

Ainda no ano de 1992 foi criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA) com a missão de promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos

naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática, em todos os níveis e instâncias de governo e sociedade (<http://www.mma.gov.br>).

Tem como áreas de competência os seguintes assuntos:

- I - Política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos;
- II - Política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas;
- III - Proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais;
- IV - Políticas para a integração do meio ambiente e produção;
- V - Políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e
- VI - Zoneamento ecológico-econômico.

O MMA teve a sua estrutura regimental regulamentada pelo Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007 que estabeleceu em sua estrutura organizacional. Nela estão como órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, além do Gabinete, da Assessoria de Assuntos Internacionais e da Consultoria Jurídica, uma Secretaria-Executiva que engloba a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, os Departamentos de Gestão Estratégica, de Articulação de Políticas para a Amazônia e Controle do Desmatamento, de Economia e Meio Ambiente, de Fomento ao Desenvolvimento Sustentável e, de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente. Como órgãos específicos singulares estão as Secretarias de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, de Biodiversidade e Florestas de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável e, de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Estão ainda na estrutura os órgãos colegiados: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o Conselho Nacional da Amazônia Legal (Conamaz), o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, a Comissão de Gestão de Florestas Públicas, e a Comissão Nacional de Florestas (Conaflor). Integram ainda a estrutura organizacional o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (Codebar) e, como entidades vinculadas, as autarquias: Agência Nacional de Águas (ANA), o Instituto Brasileiro do Meio

Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e, o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ).

2.1.1 A Secretaria Especial do Meio Ambiente; um caso à parte

No Brasil, o processo histórico da criação de instituições públicas, com foco na gestão ambiental, tem merecido o trabalho de pesquisadores de diferentes campos científicos e uma considerável produção científica. Artigos de Machado (2000), de Bernardo (2001), de Little (2003), de Cabral, Röhm e Souza (2003), de Fernandes et al. (2003), e publicações como da fundação João Pinheiro (1998) e de Urban (1998), foram utilizados para análise sobre históricos da política ambiental brasileira, todos constituídos fundamentalmente em fontes documentais que poderiam exemplificar a diferenciação entre um conhecimento produzido pelos “saberes totalizados” e, o produzido por “seres históricos” (Castoriadis, 1992).

A criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), em 1973, vinculada ao Ministério do Interior, mereceu uma especial atenção por parte de autores que se dedicam a escrever sobre a história da política ambiental brasileira, possivelmente por ter sido considerada como fato determinante na história da constituição da política nacional do meio ambiente.

É recorrente encontrar nos textos analisados o registro da influência que teve a participação da delegação brasileira na Conferência de Estocolmo na criação da SEMA. Na publicação da Fundação João Pinheiro (1998) está registrado em depoimento do Dr. Paulo Nogueira Neto, um “ser histórico” do processo, primeiro Secretário da SEMA que permaneceu no cargo por mais de uma década, um entendimento afirmativo nesse sentido, que vincula o ato de criação da SEMA a um instrumento de propaganda política de legitimação do regime autoritário dominante. Este artigo relaciona a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente com a ampliação dos questionamentos quanto a legitimidade dos governos militares, à fragilidade das posições governamentais frente à opinião pública interna e externa em relação aos desequilíbrios ambientais. Lopes (2006) vinculou ainda a necessidade de se dar chancela institucional à captação de financiamentos

internacionais. Bernardo (2001) e Machado (2000) destacam a SEMA como primeiro órgão criado com autoridade específica para tratar de questões ambientais, configurando-a como um marco na história ambiental brasileira.

Mas, tanto Bernardo (2001) como a Fundação João Pinheiro (1998) apontam a Secretaria como um órgão destituído de força política dentro dos governos, sendo o único mérito da SEMA o encaminhamento para a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente- SISNAMA. Deste ponto, já é possível verificar a diferença entre duas estratégias metodológicas para constituições históricas. A respeito do entendimento quanto a possível fragilidade política atribuída a SEMA, em ambos os textos não há qualquer menção quanto ao papel de articulação exercido pela Secretaria, o que poderia ter sido captado somente com inclusão na análise documental da legislação ambiental vigente, especialmente da Política Nacional do Meio Ambiente. Na citada lei foi atribuída a SEMA o papel de órgão central do Sistema com as funções de promover, disciplinar e avaliar a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente e assim atuar como órgão interlocutor e articulador junto aos órgãos das esferas estadual e municipal, e a outros órgãos da esfera federal. A percepção de poder aponta a ausência de um fator a ser considerado, como o exemplificado, que, no caso, refere-se à efetividade de uma instituição, o que foi possível pelo exercício de vivência de um dos seres históricos da história da SEMA, tal como a autora desta tese. No exercício das funções dos técnicos da Secretaria nas unidades estaduais, fazia parte da prática buscar informações e/ou articular ações para alcance das atribuições institucionais especialmente daquelas que demandavam a elaboração de pareceres técnicos. As articulações que eram promovidas ora por necessidades identificadas por técnicos dos órgãos, ora por determinação de normas legais, fortaleciam não só a articulação como aperfeiçoavam a efetividade das instituições envolvidas. No caso da representação estadual da SEMA no Rio de Janeiro, as ações de articulação aconteciam com órgãos da esfera pública federal como a Delegacia Estadual do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a representação estadual da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), com instituições da esfera pública estadual como com a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) e a Superintendência de Rios e Lagoas (SERLA). Ainda nesta mesma perspectiva, técnicos da representação tinham assento em órgãos

colegiados como as Comissões Municipais de Meio Ambiente (CONEMA's) e a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA). Numa leitura da análise sociológica feita por Machado (2000) sobre a formação da estrutura jurídico-institucional ambiental brasileira, semelhante visão sobre o papel articulador da SEMA está presente, o diferencial está no fato de estar restrito ao papel que desempenhava junto ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, posto que o autor ressalta a intenção do governo na época de construir uma política que constituísse um espaço público ambiental onde estariam presentes diferentes setores públicos, setores produtivos, organizações não governamentais e cidadãos engajados ao tema. E era esse o espaço no qual a SEMA fundamentava suas ações, daí ter sido a pioneira na execução de ações de implementação dos fóruns nos quais são previstos o diálogo e a negociação, como o Sistema Nacional de Meio Ambiente e Conselho Nacional do Meio Ambiente, conforme preconiza a Política Nacional do Meio Ambiente.

Em relação ao texto da Fundação João Pinheiro (1998) uma correção se faz necessária. É atribuído à existência de somente uma representação da SEMA, no caso em Brasília, como fator determinante para que as ações executivas do órgão ficassem a cargo dos estados e municípios, sem prejuízo da ação supletiva do órgão. Apesar da necessária correção de que havia três representações, as dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, estando em Brasília sua estrutura administrativa central, ainda assim não seria o caso para que determinadas ações da SEMA ficassem a cargo das esferas públicas estaduais e municipais na ausência de representações estaduais. Mais uma vez, esta visão permite identificar a ausência na análise do papel de articulação da SEMA, aqui já sugerido, e ainda seu papel de órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Esta mesma correção poderia ter se dado caso tivesse sido consultada, para a construção dos textos históricos sobre a SEMA, a publicação “Meio Ambiente. Algumas respostas básicas” editada pelo Ministério do Interior em 1998, de autoria de Anita Gilz. Anita Gilz foi a primeira e única coordenadora da representação do estado do Rio de Janeiro, que por sua vez foi primeira unidade descentralizada da SEMA. Devido a sua vivência na Secretaria intuiu a necessidade da publicação da legislação ambiental vigente comentada, tratando em especial da Política Nacional do Meio Ambiente e, em decorrência, do papel que a SEMA

desempenharia como órgão executor da mesma. Na publicação encontravam-se informações as quais poderiam, se tivessem sido acessadas, ampliar a análise dos autores como no caso do papel articulador da SEMA:

“ assessorar órgãos e entidades incumbidas da conservação do meio ambiente, tendo em vista o uso racional dos recursos naturais; realizar diretamente ou colaborar com os órgãos especializados no controle e fiscalização das normas e padrões estabelecidos; atuar junto aos agentes financeiros para a concessão de financiamentos a entidades públicas e privadas, com vistas à recuperação de recursos naturais afetados por processos predatórios ou poluidores; cooperar com os órgãos especializados na preservação de espécies animais e vegetais ameaçadas de extinção, e na manutenção de estoques genéticos” (MINTER, 1978, p.3-4)

Segundo artigo da Fundação João Pinheiro (1998), foi atribuída à SEMA a formulação do conceito de utilização racional dos recursos naturais, apesar de considerar que este órgão era desprovido das ideologias conservacionistas e ambientalistas, e assim apresentava sua atuação voltada a três vertentes: a de preservação no sentido da intocabilidade, de controle da exploração racional dos recursos naturais e a de combate à poluição ambiental. Idéia compartilhada por Machado (2000) que, ao atribuir a SEMA o vínculo com o conhecimento científico, coloca-a em uma situação de não inserção no contexto de ambiente do Estado, o qual, segundo o autor, era inexistente, uma vez que seus interesses eram voltados para o desenvolvimento industrial e o crescimento econômico acelerado. Contudo, ambos os autores em suas análises desconsideraram a relação do desempenho da SEMA com o perfil do então Secretário Paulo Nogueira Neto, seja nas ações ora pautadas na linha conservacionista ora ambientalista. Até porque sendo ele um cientista das Ciências Naturais não deixaria de imprimir na Secretaria uma ideologia conservacionista, na época tão comum aos cientistas naturais. Na linha conservacionista, em especial no campo da conservação de áreas naturais por meio da instituição de unidades de conservação, as ações conservacionistas foram estrategicamente elaboradas pelo então Secretário, principalmente para que não se chocassem com as de atribuição do então Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal. Essa estratégia trouxe para a SEMA categorias de unidades de conservação, nas quais o uso racional dos recursos naturais era preconizado. Maria Tereza Jorge Pádua registra, em seu depoimento para Urban (1998), aspectos da relação entre a SEMA e o IBDF, destacando a questão da personalidade, permitida porque sua fala se reporta ao período que tanto ela quanto o Paulo Nogueira Neto atuavam como dirigentes daquelas instituições:

“ Havia paralelismo entre a SEMA e o IBDF, sem dúvida, mas a SEMA era dirigida por Paulo e, por isso, não apresentava problema. Se fosse outra pessoa, talvez tivéssemos brigado, mas como era o Paulo, foi sempre muito profissional. ...nosso relacionamento era muito amigável mesmo, quando o IBDF tinha problemas ele me ajudava, quando a SEMA tinha problemas, eu o ajudava. Nós tínhamos discordância, porque o Paulo defendia a criação de estações ecológicas onde houvesse áreas disponíveis, enquanto o IBDF estava fazendo todo o esforço para criar parques com critérios científicos”. (URBAN,1998, p.151)

Outra característica ausente nos relatos históricos analisados foi o exercício da gestão participativa em unidades de conservação, permitindo considerar a SEMA como uma instituição pioneira na aplicação desse modelo de gestão ambiental pública. O modelo foi utilizado nos processos de criação e administração de Áreas de Proteção Ambiental, unidade categorizada como Unidade de Conservação do Grupo das Unidades de Uso Sustentável ¹¹.

2.2 A força da “natureza” e do movimento conservacionista brasileiro

Conhecer a “natureza” significava para os naturalistas em suas expedições científicas, conhecer espécies da fauna e da flora locais. No término do século XIX, já se encontravam registros de que vigorava uma concepção de natureza na qual se tinha retirado do conceito “ambiente” qualquer significação que considerasse o ser humano e suas relações. Nesse sentido, pode ser aplicada a concepção de “natureza intocada”, cunhada por Diegues (2004, p. 53) a partir da representação simbólica vinculada ao mito naturalista, que sugere uma incompatibilidade entre a conservação da natureza e as ações de quaisquer grupos humanos. Essa concepção se configurará numa das categorias encontradas na tese para o termo

¹¹ Assim declarada no Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC instituído pela Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. As primeiras APA's instituídas pelo Poder Público Federal precediam de Grupos de Trabalho, constituídos por representantes de diferentes setores de órgãos governamentais e da comunidade com responsabilidade de efetuarem estudos demonstrativos quanto à importância de criação das unidades e elaborarem as justificativas que serviriam como subsídios para a elaboração do instrumento legal de criação das APA'S. Logo após os atos de criação, eram constituídos Grupos de Assessoramento Técnico – GAT's, para atuarem junto à administração das APA's, com representações as quais poderiam reproduzir as constituídas nos Grupos de Trabalho, para elaborarem os instrumentos de gestão ambiental, os de zoneamento, de fiscalização e de educação ambiental, considerados tópicos fundamentais para o alcance dos objetivos a que se propunha a gestão das APA's. Os Grupos eram instituídos por meio de Portarias assinadas pelo então Secretário de Meio Ambiente da SEMA.

“ambiente”, uma categoria que será identificada por atores sociais que pertencem à história do IBAMA.

Mas a “força” da “natureza” impôs rupturas internas no paradigma do homem predador. No Império, o cientista, político e patriarca da Independência – José Bonifácio de Andrada e Silva, defendia para o Brasil um programa que sugeria uma inversão do modelo vigente – “extrativista-predatório-exportador”, mais motivado pelo potencial “econômico” dos recursos naturais. Para José Bonifácio, o mau uso e o desperdício dos recursos naturais residiam no desconhecimento sobre o funcionamento da “natureza” (URBAN, 1998 p.80). Ele já vislumbrava a deficiência dos conhecimentos científicos, contudo ainda reforçava que seriam estes conhecimentos os que constituiriam a realidade dos ambientes. A visão de que as relações do ser humano com a “natureza” se pautavam somente no interesse predatório fortaleceu ainda mais o entendimento de que as ações sobre a “natureza” deveriam objetivar a sua conservação a despeito de quaisquer outras relações sociais mais diretas com elementos nela encontrados .

Esta inclusive foi à motivação que teve, em 1876, o engenheiro André Rebouças que, influenciado pela recém-criação do parque Yellowstone (EUA), propôs a criação de um parque nacional que encamparia uma considerável área, incluindo desde as Sete Quedas até as Cataratas do Iguaçu. Em seu argumento encontravam-se justificativas muito próximas das que dominariam o pensamento conservacionista durante o século XX, especialmente aquele que considerava a criação de unidades de conservação de proteção integral ¹² que possibilitaria a perpetuação da “natureza” no futuro - “ a geração atual não pode fazer melhor doação às gerações vindouras do que reservar intactas, livres do ferro e do fogo, as duas mais belas ilhas do Araguaia e do Paraná” (URBAN, 1998, p.29).

Mas será que o conservacionismo característico do pensamento de Rebouças se perpetuou nas ações de proteção a natureza em detrimento da consideração do ser humano ser parte desse todo natural? Ou será que nesse modo de pensar havia desconsideração pelas relações sociais que estariam imbricadas na conservação da natureza? Para responder a este questionamento é necessário

¹² O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Lei N° 9.985/2000, prevê dois grupos de Unidades de Conservação segundo características específicas, as de Proteção Integral e as de Uso Sustentável. O primeiro compreende unidades cujo objetivo é a preservação da natureza, admitindo somente o uso indireto dos recursos naturais. O segundo compreende unidades cuja principal finalidade está na compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de partes dos recursos naturais.

recorrer aos homens e mulheres que atuaram na história da conservação da natureza, nesta tese denominados de “personagens”.

Castoriadis (1982, p. 46) sugere que um ser histórico é alguém de uma época, de uma sociedade ou de uma classe determinada que fala de uma história, e portanto é cabível elencar pessoas que nas décadas de 70, 80 e 90 desempenharam importantes papéis na constituição do pensamento e na concretização de ações de conservação da natureza no Brasil. Dessa forma, nomeei como “personagens” Wanderbilt Duarte de Barros, Ademar Coimbra Filho, Alceo Magnanini, Maria Teresa Jorge Pádua, Paulo Nogueira Neto e Ibsen de Gusmão Câmara, tendo em vista o papel que desempenharam no movimento conservacionista brasileiro enquanto seres históricos *na* e *da* história, mas também por terem sido *na* e *da* sociedade (Castoriadis, 1982, p.46-47). Por decorrência também por terem atuado na esfera pública, impondo ao processo histórico de constituição do IBAMA a revelação de concepções para o termo “meio ambiente”. Wanderbilt Duarte de Barros, em sua obra “Parques Nacionais do Brasil, de 1946, vinculava a influência cultural às necessidades de conservação. Contudo, ao propor a instituição de áreas protegidas, destaca da natureza a influência cultural mantendo nela somente a ação predatória humana. No trecho transcrito a seguir, identificamos o entendimento de Barros sobre a necessidade de conservação:

“A perpetuação dos recursos naturais é, nos países de civilização definida, um reflexo da cultura, pois o patrimônio natural de qualquer nação interessa de maneira acentuada e profunda à vida de seu povo. Assim, considerando atributos especiais encontrados em algumas regiões, os governos legislaram especificamente reservando, para serem utilizadas pelas coletividades, parcelas de terra *in natura*” (URBAN, 1998, p. 84-85)

No texto seguinte, expressa seu entendimento quanto ao reducionismo encontrado na relação ser humano/natureza, esta sendo predominantemente predatória:

“Necessidades econômicas prementes e mais graves condições sociais acentuaram o aspecto que o desequilíbrio produzido pelo trabalho humano estabeleceu na natureza, ameaçando a segurança dos povos”. (URBAN, 1998, p. 85)

E, quando recomendava a adoção de critérios para criação de parques nacionais não considerava relações socioambientais. Justificar a criação de um parque nacional demandava conhecer a “natureza” em seus aspectos físicos e ambientes “floro-faunianos” (URBAN, 1998, p.173). É relevante lembrar sua participação também quando, juntamente com outros personagens, participou da

criação, em 1958, da primeira entidade brasileira conservacionista, a Fundação Brasileira de Conservação da Natureza (FBCN), da qual foi presidente.

Adelmar Faria Coimbra Filho é outro importante personagem da história brasileira. Pesquisador reconhecido, autor de inúmeros trabalhos na área de conservação e de Zoologia, muitos voltados ao conhecimento da biologia e ecologia de primatas, presentificava a relação entre a ciência e a “vida” em suas pesquisas e escritos. Em depoimento publicado em Urban (1998) manifestava a importância de sua opção: “A ciência está muito atrasada em relação à vida. É preciso levar em consideração que a ciência tem no máximo cem anos”. E ainda “... o que é que o homem pode saber, por enquanto, da ecologia, das interpelações que existem na biosfera?” (URBAN, 1998, p.115). Para Coimbra Filho, o saber necessário é o saber científico. Dessa forma seria o homem-cientista o único a conhecer o “meio” em que vivemos? Quando profetiza “A ciência do futuro vai ser a ciência da restauração do que estamos estragando agora na natureza; restauração de bacias hidrográficas, restauração de florestas protetoras”, novamente aí está o entendimento de quaisquer “homens” como predadores (e da ciência como salvadora!). E essa perspectiva confirma-se quando Coimbra Filho expõe o pensamento que dominou décadas, somente atualmente confrontado, segundo o qual a conservação, quando dada por meio de Unidades de Conservação, se propõe a distanciar e, por vezes, expulsar o ser humano da natureza:

“Para preservar a biodiversidade é preciso ter normas. Se houver gente dentro da unidade de conservação, vai ter cachorro, galinha, menino com atiradeira [novamente o homem –predador], retirada de lenha. Enfim, a biodiversidade é um potencial muito importante para o homem, para a espécie humana, para o futuro da espécie humana. É preciso salvaguardar esse patrimônio”. (URBAN, 1998, p.119)

Outro expoente na história é Alceo Magnanini, um agrônomo de formação e um especialista em ecologia e conservação da natureza, que vislumbrou a força da educação para a conservação da natureza, inclusive foi secretário executivo de uma campanha nacional de educação florestal. A tradução do pensamento de Alceo Magnanini foi apresentada nas exposições vinculadas à campanha, ao considerar que uma exposição deveria apresentar “troncos, fotografias de árvores e da devastação” (URBAN, 1998, p.124). Nesta vertente educacional, o homem ainda aparece como predador, quando a devastação significaria uma ação antrópica. Uma proposta educacional muito distante, e até dispare da que atualmente vigora como estratégia educativa para a conservação da natureza. Isso ao considerar as

diretrizes e os princípios do Programa Nacional de Educação Ambiental de 2005¹³. Especialmente a diretriz “Democracia e Participação Social” que tem como objetivo conduzir as ações educativas no sentido de propiciar o empoderamento de grupos sociais para interferirem qualificadamente nos processos decisórios sobre o acesso e o uso dos recursos naturais e o princípio que sugere uma concepção de ambiente na qual está incorporada a interdependência sistêmica entre os meios socioeconômico, cultural, físico e espiritual.

Um nome sempre lembrado e um personagem sempre presente quando o tema é “Unidades de Conservação” é o de Maria Teresa Jorge Pádua, atualmente aposentada do serviço público. Foi funcionária do IBDF desde 1968, onde trabalhou no Departamento de Pesquisas e Conservação da Natureza, na mesma época de Alceo Magnanini. Sua trajetória, especialmente no IBDF, está marcada pela criação de inúmeras áreas protegidas, especialmente categorias de uso indireto, ou seja, aquelas onde a prevalência é a da preservação da “natureza”. Estão em trechos de seu depoimento à Teresa Urban (1998) entendimentos referentes à relação entre os militares, então influentes nos governos, sobre sua “aceitação” quanto à conservação de áreas pertencentes ao território brasileiro:

“... acho que os militares respeitavam o saber técnico e queriam um terreno neutro, onde não houvesse riscos políticos. Ao longo dos anos em que tive contato com militares, aprendi que a própria disciplina contribui para que respeitassem decisões de outros escalões. Têm mais apreço a quem sabe mais. Em segundo lugar, acho que a criação de áreas protegidas caiu muito bem na estratégia militar: defender uma área, cercar uma área, é um raciocínio militar.” (URBAN, 1998, p.148)

¹³ As diretrizes do Programa Nacional de Educação Ambiental, de 2005, são a Transversalidade e Interdisciplinaridade, a Descentralização Espacial e Institucional, a Sustentabilidade Socioambiental, a Democracia e Participação Social, e o Aperfeiçoamento e Fortalecimento dos Sistemas de Ensino, Meio Ambiente e outros que tenham interface com a educação ambiental.

E tem como princípios:

- Concepção de ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência sistêmica entre o meio natural e o construído, o socioeconômico e o cultural, o físico e o espiritual, sob o enfoque da sustentabilidade.
- Abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais, transfronteiriças e globais.
- Respeito à liberdade e à equidade de gênero.
- Reconhecimento da diversidade cultural, étnica, racial, genética, de espécies e de ecossistemas.
- Enfoque humanista, histórico, crítico, político, democrático, participativo, inclusivo, dialógico, cooperativo e emancipatório.
- Compromisso com a cidadania ambiental.
- Vinculação entre as diferentes dimensões do conhecimento; entre os valores éticos e estéticos; entre a educação, o trabalho, a cultura e as práticas sociais.
- Democratização na produção e divulgação do conhecimento e fomento à interatividade na informação.
- Pluralismo de idéias e concepções pedagógicas.
- Garantia de continuidade e permanência do processo educativo.
- Permanente avaliação crítica e construtiva do processo educativo.
- Coerência entre o pensar, o falar, o sentir e o fazer.
- Transparência.

A partir desse entendimento de Maria Tereza, é possível refletir a convergência de entendimentos de que a conservação da natureza se dava como estratégia de proteção contra a ação de alguns “homens”, sendo estes, para os conservacionistas, aqueles que utilizavam recursos naturais, e para os militares, os considerados inimigos da pátria. Mais uma vez estava o entendimento do homem como predador.

Outro personagem é Paulo Nogueira Neto, diplomado em Direito e em História Natural, teve registrado o início de sua história nos “anais” da conservação no Brasil quando se envolveu, em 1956, com a defesa da floresta do Pontal de Paranapanema, São Paulo (URBAN, 1998, p.155). Daquela época, ele retrata o que entendemos como opinião presente na sociedade quanto ao que representavam aqueles que mantinham a luta para a conservação da “natureza”: “Éramos vistos como uma espécie de caçadores de borboletas, tipos exóticos, porque ninguém cuidava disso.” (URBAN, 1998, p.155). Ainda em seu depoimento, ele destaca que foi o período do exílio político de seu pai que lhe “ofereceu um aprendizado conservacionista de muita importância”. Isto porque ao voar de Curitiba para Buenos Aires teve a oportunidade de acompanhar o desaparecimento da grande mancha florestal que cobria a região, tendo sobrado somente aquela englobada pelos limites do Parque Nacional do Iguaçu – “Desde essa época sou fanático pelas unidades de conservação”, afirma ele (URBAN, 1998, p.157).

Ao considerar a atuação de Paulo Nogueira Neto na direção da extinta Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), da experiência que teve enquanto servidora daquele órgão, e das reuniões técnicas com Paulo Nogueira, cabe a possibilidade de considerar Paulo Nogueira um personagem da história da conservação brasileira com perspectivas diferenciadas dos atores sociais anteriormente citados. Caberiam com isso, questionamentos como: Teria ele, frente à SEMA, visões “socioambientais” ou “socioeconômicas”? Ou marcava uma possível ruptura com o paradigma conservacionista ao instituir as Áreas de Proteção Ambiental (APA's).

A primeira APA criada no Brasil, A APA de Petrópolis foi concebida aliando a preservação de habitats de espécies de relevância ecológica com a necessidade de proteção de áreas de interesse cultural. Ainda no depoimento a URBAN, Paulo demonstra a visão inovadora que impunha na SEMA.

“É preciso ver o que convém mais para a natureza e o que convém para o turismo. Minha idéia é seguir o modelo de Guaraqueçaba, onde convivem diversos tipos de unidades de conservação [estava realçando a importância da constituição de mosaicos, um mosaico de áreas protegidas]. Onde está a população tradicional, faz-se uma APA. Quem está indevidamente dentro do parque deve ser transferido para a APA promovendo a mudança sempre em condições favoráveis, porque a população tradicional prefere viver onde possa tirar o sustento.” (URBAN, 1998, p.162-163)

É tão marcante a visão de Paulo Nogueira Neto que ele anteviu a criação de um tipo de unidade de conservação que surgiria anos depois, o da Reserva Extrativista¹⁴:

“É muito complexo saber o que vai acontecer no futuro, mas acho que a idéia de reserva extrativista é boa, porque é uma maneira de conservar a floresta e interessar a população na conservação da floresta. É complexo prever o que vai ocorrer, porque se a população aumentar muito dentro das reservas extrativistas, certamente haverá problemas.” (URBAN, 1998:164).

Interessante destacar daí algumas suposições. A primeira no sentido de que “natureza” era predominantemente restrita aos sistemas florestais. Outra suposição está na persistência da relação entre o aumento populacional e a conseqüente degradação da natureza. E uma última está na desconsideração do saber popular sobre a dinâmica de ecossistemas.

Como outro personagem está Ibsen de Gusmão Câmara, conhecido por toda a comunidade nacional e internacional como Almirante Ibsen. Sua participação no movimento na consolidação da conservação da natureza foi destacada por URBAN (1998) por ter cumprido “... um papel indispensável como articulador político, fazendo ponte entre os setores governamentais, alguns conservacionistas e outros nem tanto...” (1998:133). Em seu depoimento para Teresa Urban, preocupado com o conservacionismo em 1998, deixou textualmente sua opinião quanto às relações do ser humano com a “natureza” e ainda possibilidades de reflexões quanto ao termo “ambiente”:

“Será que o destino do conservacionismo vai ser sempre o destino de francos atiradores esforçados? Temo que não mude. Nunca houve na história da Terra uma espécie tão maléfica quanto à espécie humana. Eu reconheço todos os problemas, mas acho que a questão da biodiversidade é realmente um grande problema e, na área ambiental, pouco se fala sobre isso. Fala-se em lixo, em poluição, mas na perda da biodiversidade muito pouca gente fala. É mais difícil de perceber e não traz conseqüências imediatas. Se uma espécie se extingue na Amazônia, ninguém está sentindo nada, ao passo que se faltar água ou se o lixo se acumular nas ruas é diferente.” (URBAN, 1998, p. 137-138)

¹⁴ O SNUC apresenta Reserva Extrativista como unidades nas quais o uso dos recursos naturais se dão por parte de populações tradicionais, e que objetivam proteger os meios de vida e cultura das populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais.

Almirante Ibsen percebe o distanciamento do ser humano da "natureza", tornando-o não só um predador, como ainda não pertencente a "natureza" ou a biodiversidade, trazendo a urbanidade para a discussão, quando questionado sobre a consciência (ambiental?) – "É difícil,... mais de 75% da nossa população é urbana. Dentro das cidades, o contato com a natureza é tão pequeno que as pessoas não aprendem a gostar de natureza, a se preocupar; não sabem, sequer, que existem problemas." (URBAN, T. 1998, p.138).

O conceito de conservação seria homogêneo dentre os personagens da conservação da natureza no Brasil?

De uma "roda de conversa", publicada em Urban (1998), a primeira pergunta, considerada como conceitual, foi - O que é conservação da natureza? É uma ciência, um princípio, uma técnica, uma tendência ou uma esperança? (1998, p.197). Para Paulo Nogueira Neto, seria tudo aquilo, mas tecnicamente seria "a utilização racional dos recursos naturais e isso a distingue da preservação – que é uma coisa mais restrita; a conservação permite um uso menos restrito." Ao que Coimbra Filho destaca a referência feita ao termo "uso racional" considerando que é ele que diferencia o foco do termo preservação, neste o foco seria "a manutenção forçada do patrimônio" (URBAN,1998, p.198). Mas é Paulo Nogueira que insere a subjetividade presente nos termos, pontuando que "aquilo que é racional para um pode não ser para outro, mas se o objetivo é proteger a natureza, então está dentro do racional." Alceo, ao apresentar o que considera como a melhor definição para conservação da natureza, (cunhada na década de 40 pelo cientista Van Hise -" maior uso, o melhor uso, para o número maior de pessoas, de um modo mais permanente"), complementa o pensamento expresso por Paulo Nogueira afirmando "como toda e qualquer definição acho que a definição é aquilo que a pessoa expressa – não é universal, isso é impossível. Nós teremos que conversar sobre definições de muitos termos e gostaria que ficasse bem registrado isso: a definição vale para a pessoa que está definindo; a outra, que está ouvindo, pode não concordar." (Urban, 1998:198). Almirante Ibsen Câmara considera que no termo está implicada "uma tentativa de reduzir o impacto do homem sobre a natureza porque, na verdade, o homem é o grande destruidor, sempre foi e é, cada vez mais". De parte do debate é possível identificar: por um lado Alceo Magnanini e Paulo Nogueira detectando significações conduzindo a formatação de conceitos e, por

outro, Ibsen Câmara, numa visão pragmática (como ele mesmo classificou sua fala) declarando o que poderíamos classificar como uma visão homogeneizante do homem como predador/destruidor da natureza. Certamente, de uma natureza na qual o homem não seria parte. Maria Tereza assenta o surgimento e o uso do termo “ambientalismo” como uma rejeição à conservação da natureza: “quando se fala de tomar medidas conservacionistas, embasadas cientificamente ou tecnicamente, somos [uma alusão aos presentes no debate] vistos como trogloditas...” Complementa ainda ao considerar que o termo “ambientalismo” tem uma melhor recepção junto à sociedade, em geral, e que para ela no desenvolvimento sustentável não haveria lugar para a conservação da natureza. (URBAN,1998, p. 200-201).

A subjetividade dos termos por vezes evidencia a impropriedade do uso dos mesmos. É o caso da utilização dos termos “conservação”, “preservação” e “proteção”. Repetidas vezes aparece o termo conservação no sentido de preservação, como uma “categoria” mais rígida quanto ao uso direto ou mesmo indireto dos recursos naturais. O termo “conservação”, quando aplicado às áreas protegidas sugere abranger a totalidade de modelos de manejo das mesmas, repetidamente presente tal concepção nos instrumentos legais que regem a matéria. Aos termos proteção e preservação cabem dar o “tom” diferencial aos modelos de manejo: ao termo “preservação” cabe sugerir os modelos mais rígidos de uso dos recursos naturais, e a “proteção” a de permitir o uso dos mesmos de forma indireta. Contudo, na contemporaneidade, tem-se aplicado à utilização dos termos conservação e preservação como díspares chegando ao ponto de utilizá-los como antônimos. Dessa forma, a “conservação” passa a ser um “adjetivo” que caracteriza indivíduos, movimentos e/ou instituições que atuam preferencialmente na vertente do uso sustentado dos recursos naturais, possivelmente porque abrigava, desde sua apropriação social compreendia também tal modelo de manejo. Por outro lado a preservação permanece como um adjetivo vinculado a intocabilidade dos mesmos. Assim, a apropriação social dada ao termo “conservação”, tal como atualmente contextualizada, fica equivocada quando deparada ao termo “Unidades de Conservação”, especialmente na visão dos instrumentos legais que regem tal matéria. Essa contextualização fortalece a necessidade de ser verificada a

influência social que historicamente contextualiza a formulação dos conceitos como a obrigatoriedade que impõem à necessária contextualização no uso de conceitos.

Na trajetória, os “seres históricos” se encontram, e aqui relato minha experiência com alguns que poderiam ser considerados “personagens históricos” de um princípio que norteou as relações natureza x sociedade dentre da linha conservacionista.

Início relatando os períodos que convivi com Wanderbilt Duarte de Barros, um deles de pouca profundidade na Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza¹⁵. Mas foi quando ele dirigiu o Jardim Botânico do Rio de Janeiro¹⁶ que possibilitou diálogos sobre o tema “ambiente”. Naquela ocasião, por força das relações de trabalho no Jardim Botânico, nossos diálogos versavam sobre Educação Ambiental, a qual segundo ele deveria ser “intitulada” como “Educação para o Meio Ambiente”, voltada a educar para o conhecimento e a conservação dos recursos naturais. Esse mesmo entendimento, ele próprio expôs como:

“... eu prefiro a expressão ‘educação para o meio ambiente’, porque a Educação Ambiental é a adaptação das condições da natureza em benefício do próprio homem, enquanto educação para o meio ambiente é uma formação, determina ou é determinada por uma formação muito especializada do caráter humano. A educação para o meio ambiente é aquela em que se aprende a respeitar a natureza no seu conteúdo, a melindrar o menos possível. Educação Ambiental é outra coisa: você compra um terreno, derruba a mata para construir uma piscina e depois chama um paisagista para recuperar o ambiente” (URBAN, 1998, p.177)

Dessa visão de Wanderbilt Duarte de Barros, “ambiente” representava “natureza” e que o termo carregava para muitos um espaço a ser ocupado, usufruído, sem qualquer possibilidade de racionalidade. Então, para Wanderbilt Duarte, duas possibilidades existiam para um mesmo termo.

Já com Ademar Coimbra Filho inicialmente vivenciei, na qualidade de estagiária do Centro de Primatologia (dirigido por ele), a prática científica em diferentes vertentes inter-relacionadas processualmente, cujo objetivo principal era a preservação de espécies. Posteriormente, convivi em outros espaços, como no Conselho Curador da Rio-Zoo, no Conselho Curador da FBCN e no próprio Jardim Botânico. Se houvesse apenas um “enredo” na história, o capítulo que trataria das

¹⁵ Wanderbilt foi presidente da Fundação Brasileira da Conservação da Natureza no mesmo período que eu pertencia a um dos grupos de estudos da Fundação, no caso o “Grupo de Quelônios”.

¹⁶ No ano de 1996.

relações entre a ciência e a conservação do “ambiente”, este como “natureza”, seria aquele no qual registraria a marca que me deixou o convívio com Coimbra.

Alceo Magnanini e eu nos encontramos em diferentes momentos pertencentes à história da gestão pública ambiental. Ainda há lembrança do tempo que formulava consultas a ele na FEEMA, quando em exercício na Secretaria Especial do Meio Ambiente. Em outros momentos, mais recentes, tenho mesmo certeza que ao atravessarmos, por vezes, os mesmos momentos históricos estamos tendo possibilidades diversas de nos deparar com contextualizações diferenciadas para termos tão comuns a ambos. Certa vez, numa dinâmica tive a oportunidade de vivenciar um desses momentos. Alceu Magnanini discordava do texto que conceituava a expressão “conservação da natureza”, possivelmente por estar num contexto que encampava a vertente socioambiental.

Maria Tereza Pádua, como os demais personagens, sempre foi uma referência no campo profissional. Apesar de não ter tido qualquer convivência com ela, já fui até confundida com a mesma por termos os mesmos pré-nomes. Foi quando, ao ser “transferida” para no IBAMA/RJ, servidores do IBAMA, especialmente originários da SUDEPE, achavam que a Maria Teresa que estava indo trabalhar no setor “Área de Ecossistemas” era a Jorge Pádua, e não a de Jesus Gouveia. Certamente, enredadas na mesma história, tínhamos vivências bem diferenciadas e delas contextualização diferenciadas para o termo “ambiente”.

Tem sido a convivência com Almirante Ibsen a que tem me permitido identificar desafios que se impõem a aceitação da incorporação da visão socioambiental aos personagens da história da conservação que elegi. A principal delas foi naturalmente, ao campo da Educação Ambiental a qual milito mais permanentemente. Já havia discursado sobre o papel da Educação Ambiental na conservação de unidades de conservação quando ambos fazíamos parte do Conselho Curador da FBCN (Almirante Ibsen foi presidente do Conselho). Mas somente quando ele teve acesso à leitura de um manual de capacitação para professores em educação ambiental¹⁷ que organizei é que ele manifestou, em conversa, sua satisfação pelo conteúdo que conjugava a educação aos esforços de conservação.

¹⁷ Gouveia, M.T.J. (org.), *Educação para Conservação de Recifes: Manual de Capacitação do professor em Educação Ambiental*. Rio de Janeiro; Projeto Coral Vivo, 2008

Já com Paulo Nogueira Neto, a relação foi mais intensa tendo em vista algumas passagens dessa história na qual ele, enquanto dirigente da SEMA, e eu, enquanto servidora do quadro do Escritório Regional da Secretaria no Rio de Janeiro, nos inserimos nos capítulos dessa tese.

“Mas quais forças fizeram surgir na sociedade outros termos associados ao tema meio ambiente e às diferentes concepções de natureza, como se o termo utilizado sendo a “biodiversidade” pelo Almirante Ibsen, o “uso racional” por Paulo Nogueira,” a preservação” por Alceo Magnanini, o “ambientalismo” e o “desenvolvimento sustentável” por Maria Tereza?

A definição oficial para o termo “diversidade biológica” está na Convenção sobre Diversidade Biológica¹⁸:

“Diversidade biológica significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, entre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas”. (Convenção sobre Diversidade Biológica, art. 2º, 1994).

O conceito em si parece repetir, em “palavras”, o mesmo objeto de interesse da conservação da natureza. Mas, sendo o homem uma espécie, estaria contemplado no conceito? Estariam a relação ser humano/natureza ou as relações socioambientais contempladas? No “Primeiro Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica do Brasil”, datado de 1998, encontram-se dentre inúmeros dados quantitativos e qualitativos referentes à nossa diversidade biológica, a diversidade étnica e cultural brasileira. Pergunta-se: a conservação desta “categoria” estava presente quando o Almirante Ibsen se referia ao termo “biodiversidade” em seu depoimento exposto no debate explicitado acima? Percebe-se que tanto para ele como para muitos outros, de outros segmentos da sociedade, ainda prevalece aquela “força da natureza” que conduzia ao conservacionismo como a mais promissora da sobrevivência na Terra.

Um aspecto interessante a explorar também é refletir sobre a pergunta: conservar a biodiversidade para quem? Vamos refletir, então, considerando o *locus* de formalização deste conceito por ter se dado numa Convenção Mundial. Muitas

¹⁸ Decreto Legislativo Nº02, de 1994. Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de Junho de 1992.

reflexões seriam possíveis, mas certamente seria possível identificariam que suas formulações resultaram de conexões entre a técnica e a política. Constam no preâmbulo da Convenção indicativos de inter-relações, como entre ciência, política e economia – o direito soberano dos Estados, a repartição equitativa dos benefícios advindos do conhecimento e/ou da exploração, a cooperação internacional, acesso à tecnologia e à paz mundial.

Para Paulo Nogueira Neto (Urban, 1998), o termo “desenvolvimento auto-sustentável”, referendado pela Comissão Brundtland, está baseado em dois pilares essenciais, qualidade de vida e proteção da biodiversidade, e ainda carrega um grande teor de subjetividade. Além disso, inclui os “conteúdos sociais”, exemplificando a necessidade de erradicação da miséria para o alcance do desenvolvimento auto-sustentado. Para Alceo Magnanini, Ibsen Câmara e Maria Tereza Pádua, é a subjetividade do termo que fragiliza as ações de conservação da natureza na qual se desconsidera a relação direta de uso dos recursos naturais.

E no caso do termo “meio ambiente”? “Sob que contexto se deu a construção sócio histórica do conceito declarado na Política Nacional do Meio Ambiente, uma Lei de 1981, na qual se conceitua “meio ambiente” como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (item I, artº 3º, Lei nº 6.938/81). E é esse o conceito que rege, ou deveria conduzir, todas as ações concernentes ao IBAMA?

3 A CRIAÇÃO E O PROCESSO DE AMBIENTALIZAÇÃO DO IBAMA

3.1 A criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

3.1.1 Um breve relato histórico e seus equívocos

No ano de 1989 foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, vinculado ao Ministério do Interior¹⁹, com a

¹⁹ Criado pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

finalidade de “formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis’ (item II, art.2, Lei nº7.735/1989). A constituição de suas atribuições e infra-estrutura deu-se no mesmo ato de sua criação, com a transferência imediata do que cabia a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUPEDE), órgãos extintos na mesma lei, e a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), extintos pela Lei nº 7.732, de 14 de Fevereiro de 1989. No artigo “A Emergência da Questão Ambiental” da Fundação João Pinheiro (1998) consta que o IBAMA foi criado sob uma gama de expectativas para fazer frente às críticas internas e externas ao país quanto à gestão ambiental nacional. Cabral, Röhm e Souza (2003) apresentam a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, sugerindo-o como sucessor da extinta SEMA, desconsiderando os demais órgãos que unificados constituíram o Instituto, ou seja, o IBDF, a SUPEDE e a SUDVEHEA, cujas atribuições foram herdadas especialmente do IBDF e da SUPEDE que se perpetuaram demandando maior esforço de trabalho no Instituto, e não aquelas exercidas pela SEMA, muito focadas na atuação de emissão de normas de controle à poluição e de articulações previstas para o funcionamento do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. Equívoco que novamente nos remete a considerar a diferença de uma história contada por seres históricos de Castoriadis (1982) de outras relatadas segundo visões externas e fontes documentais.

3.1.2 O relato oficial/institucional

O texto encontrado da página oficial do Instituto (Quadro 1) traz um relato sobre a constituição, sua missão e ainda visões quanto ao reconhecimento da sociedade.

Quadro 1 - A história pelo IBAMA:

História do IBAMA

Muito de como o Brasil percebe a proteção e conservação ambiental atualmente foi consolidado pelo IBAMA. O instituto trouxe o assunto para a pauta do dia e encontra-se no imaginário do brasileiro como o grande guardião do meio ambiente. Sua forte marca é reconhecida até mesmo onde a presença do Estado é escassa. Ela significa que os recursos naturais devem ser utilizados com racionalidade para obter-se o máximo de desenvolvimento, porém, com o máximo de conservação e preservação, visando sempre sua manutenção para as gerações futuras. Há exatos 19 anos, em 22 de fevereiro de 1989, foi promulgada a Lei nº 7.735, que cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Nesse momento, a gestão ambiental passou a ser integrada. Antes, havia várias áreas que cuidavam do ambiental em diferentes ministérios e com diferentes visões, muitas vezes contraditórias. A responsável pelo trabalho político e de gestão era a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Ministério do Interior. A Sema teve um papel de articulação muito importante na elaboração da Lei 6938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em vigor até hoje. A lei estabelece o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), único conselho com poder de legislar. A Política, além de objetivar a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, visa também assegurar o desenvolvimento econômico, mas com racionalidade de uso dos recursos naturais. Foi um grande avanço, principalmente numa época onde a visão que existia era a de desenvolvimento a qualquer preço. Quando a Constituição Federal de 1988 foi promulgada, essa lei foi a única a ser recepcionada na íntegra. Por outro lado, sua efetivação foi construída aos poucos.

Fusão de órgãos: Outro órgão que também trabalhava com a área ambiental era o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), criado com mega-estrutura, que mantinha a gestão das florestas. Além dele, a Superintendência de Pesca (Sudepe), que mantinha a gestão do ordenamento pesqueiro, e a Superintendência da Borracha (Sudhevea), que tinha como desafio viabilizar a produção da borracha. O IBDF e a Sudepe eram vinculados ao Ministério da Agricultura e a Sudhevea ao Ministério da Indústria e Comércio. Diferentemente da Sema, a atuação de preservação ambiental destes órgãos era reduzida a ilhas dentro de suas estruturas, pois foram criados para dar incentivos fiscais e fomentar o desenvolvimento econômico. Mesmo assim, não havia um órgão com a atribuição de trabalhar o meio ambiente de forma integrada. Juntos com a Sema foram estes os quatro órgãos que deram origem ao IBAMA. Na realidade, indiretamente, a criação do IBAMA é o ápice de um longo caminho de articulação e conscientização, que teve como pontapé, se não inicial, mas, pelo menos, mais forte, a participação do Brasil na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (Suécia), em 1972. Após Estocolmo, houve muita pressão da sociedade e internacional para que o Brasil passasse a fazer a gestão ambiental de forma integrada. Como resposta ao compromisso brasileiro assumido junto à Conferência de Estocolmo, surgiu a Sema em 1973, que realizou, nos anos seguintes, todo um trabalho de criação e atualização do marco regulatório da área ambiental.

Fonte: www.ibama.gov.br/patrimonio

Contudo este estudo soma ao relato oficial perspectivas históricas que facilmente não estariam contempladas em registros oficiais porque não constituídas por seres históricos. Isto porque está relacionado com o fazer dos técnicos, trabalhadores do IBAMA, os mesmos que constituem e reconstituem o fazer institucional, que fizeram a história do IBAMA, um fazer atrelado ao saber, tal como relaciona Castoriadis (1982, p.90).

Como quando verificada a influência das culturas institucionais no histórico da atuação do IBAMA. Fator este igualmente evidenciado como relevante no relato de

constituição histórica do extinto IBDF. Criado em 1967²⁰, também por meio da extinção e junção do Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR), o Conselho Florestal e o Instituto Nacional do Pinho, teve nos seus primeiros anos de constituição sua atuação voltada a “manter as atividades do extinto Instituto Nacional do Pinho (estudar e selecionar praticamente os problemas da produção e comércio do pinho), de quem herdou a maior parte dos recursos humanos” (URBAN, 1998:105). Foi possível identificar em Urban uma repetição com o mesmo, ou seja, a não constituição de uma “nova cultura institucional”, quando registra que “as pretensões do decreto de criação do IBDF não encontraram eco na realidade. A falta de recursos humanos e a difícil integração entre os funcionários de diferentes órgãos emperravam a máquina administrativa (grifo nosso)” (URBAN, 1998, p.106). Opinião também expressa por Alceu Magnanini que ainda, mais enfaticamente, incluiu a falta de experiência possivelmente vinculada às atribuições do órgão, em especial, àquelas voltadas à conservação da natureza - “A maioria dos funcionários vinha do Instituto do Pinho e só tinham experiência com pinho, quando tinham experiência” (URBAN, 1998,p.127).

Outro aspecto, o mesmo que se repetirá ao longo da história do IBAMA, é a questão da influência social também na escolha do nome do órgão. Ainda encontramos em depoimento de Alceu Magnanini o seguinte trecho “A primeira proposta para a nova instituição era “Instituto de Conservação de Recursos Naturais”, mas resolveram colocar Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, porque a palavra da moda era desenvolvimento” (URBAN, 1998,p.127). Neste aspecto da história do IBDF, poder-se-ia ainda aferir a força de fatores econômicos no fazer técnico institucional, pois ao se optar pelo termo “desenvolvimento florestal” imprimiu-se a força política da época, decorrendo num a priorização das ações de fomento florestal em detrimento das de conservação de recursos naturais, o que imperou no IBDF, e influenciou o seu corpo funcional até a extinção do órgão.

Com isso, é possível afirmar que o que originou o sentimento de autonomia que consagra as ações do IBAMA teve, em seu processo de “ambientalização”, um conjunto de influências baseadas num processo histórico onde interagiram diferentes atores sociais e seres históricos.

²⁰ Pelo Decreto –lei n° 289, de 28 de Fevereiro de 1967.

Mas, terá sido institucionalizado o “ambiente” no IBAMA a partir de possibilidades que poderiam ser aferidas a partir da conceituação e dos instrumentos de gestão previstos na Política Nacional do Meio Ambiente?

3.2 O processo de “ambientalização” do IBAMA

A ambientalização, considerada como um processo de compreensão, aceitação, construção por parte da sociedade, vista aqui como uma derivação da categoria “ambiente” ocorre como um processo histórico de construção de um fenômeno, tal como aponta Lopes (2006).

“um processo de mais longo prazo de invenção, consolidação e avanço da temática ambiental, que se manifesta também por conflitos, contradições, limitações internas, assim como por reações, recuperações e restaurações.” (LOPES, 2006, p.34)

E no caso do IBAMA, pela busca em se conhecer como se interiorizou processualmente o termo “ambiente” no corpo funcional do Instituto, ocorreu da mesma forma apontada por Lopes que o “diálogo”:

“Nesse processo de gênese e consolidação, podemos observar a importância de profissionais e especialistas implantando a temática interdisciplinar nas políticas públicas e nas instituições de Estado... Vemos também como sob os efeitos de disputas no interior ou na interseção de campos profissionais, a temática ambiental é inventada e relacionada às tradições específicas dos respectivos campos...” (LOPES, 2006, p. 34)

O corpo funcional do IBAMA, ao longo de todo o processo histórico de sua constituição, tem e teve no seu processo de ambientalização a incorporação da obrigatoriedade do exercício de métodos de trabalho que institui modos de relação entre os atores que compõem esse corpo e do IBAMA com outros atores sociais. Neste aspecto, exemplifica a presença da diretriz que aponta a influência de olhares diferenciados na constituição de processos históricos, conforme sugerido por Castoriadis (1982,p. 24).

E é a vivência do exercício funcional que permite identificar a ocorrência repetida de conflitos, contradições, limitações internas, assim como reações, recuperações e restaurações todas vinculadas à coexistência de entendimentos diferenciados sobre o objeto de trabalho – o meio ambiente por parte do corpo técnico do IBAMA. A coexistência nem sempre emergia para todos e nem sempre era explicitada por aqueles que a percebiam. Emergia especialmente quando da

obrigatoriedade de vistorias realizadas por profissionais de campos profissionais diferenciados e era explicitada internamente quando da elaboração de pareceres conjuntos. Comumente, ocorria quando envolvia técnicos lotados na área de ecossistemas e no manejo florestal. Cabia aos da área de ecossistemas descreverem a área vistoriada, e aos lotados no Manejo Florestal contribuir com a caracterização da formação vegetal e, caso a formação estivesse numa situação legal passível de corte, quantificar o material a ser retirado. Nessa atuação conjunta é que se manifestavam com maior frequência as contradições na caracterização do ambiente vistoriado. As contradições levavam aos conflitos entre técnicos e entre técnicos e tomadores de decisão.

As contradições e os conflitos resultavam de entendimentos particularizados sobre o termo “ambiente” oriundos de campos profissionais diferentes e da experiência funcional em instituições diferenciadas, ambos atuando na construção particularizada do termo “ambiente”. Técnicos da área de ecossistema tinham o conceito sob um enfoque ecológico construído sob a formação em Ciências Biológicas e a Medicina Veterinária e a experiência na SEMA e da SUDEPE. Já os técnicos do manejo ambiental traziam o olhar muito vinculado a isolar a formação vegetal do “ambiente” tendo em vista as formações em Engenharia Ambiental conjugada com a atuação no IBDF, em especial, na área do fomento florestal. Essa conjugação de fatores constituintes do processo de ambientalização no IBAMA será tratada adiante.

Então, o que originaria o sentimento de autonomia que consagra as ações do IBAMA, apesar do processo de “ambientalização” ser algo compartilhado socialmente?

3.2.1 O relato de trabalhadores do IBAMA

Castoriadis (1982:46) sugere que um ser histórico é alguém de uma época, de uma sociedade ou de uma classe determinada que possibilita um conhecimento histórico devido a sua de experiência na história e que, por decorrência, é o habilitado a “falar” sobre a mesma. Neste estudo, todos os atores sociais relacionados estão assim considerados, tal como eu, seres históricos.

Aqui me situo um ser histórico²¹ capaz de historicizar a história do IBAMA, convergindo com o entendimento de Castoriadis, no sentido de que “ter uma experiência da história enquanto ser histórico é ser *na* e *da* história, como também ser *na* e *da* sociedade”. É “pensar necessariamente a história em função das categorias de sua época e de sua sociedade” e “pensar a história em função de uma intenção prática ou de um projeto – projeto este que faz parte da história”. Dessa forma, este texto constitui um relato onde a minha “história”, juntamente com a dos demais seres históricos, está incluída na própria história do IBAMA, e assim, produz um conhecimento diferenciado daqueles adquiridos a partir de estatutos de saberes totalizados, conforme salienta Castoriadis (1982:46).

O “marco zero” do IBAMA para os trabalhadores se deu com a junção dos quadros funcionais dos órgãos extintos (SEMA, IBDF, SUDEPE e SUDHEVEA)²² destituída de qualquer espaço para promoção de mobilização e diálogo. A junção se deu por atos administrativos semelhantes aos adotados para a destinação dos bens materiais e patrimoniais, permitindo o entendimento de que aqueles seres históricos eram bens destituídos de cultura e espírito.

Naquele momento, questões relacionadas ao desempenho das atribuições, agora do IBAMA, propiciariam leituras diferenciadas quanto ao termo “meio ambiente”, influenciadas pelas culturas institucionais até então enraizadas nos órgãos extintos.

Críticas à fusão dos órgãos SEMA, SUDEPE, IBDF e SUDHEVEA, as dificuldades de terem que ser, a partir daquele momento, compartilhadas culturas administrativas e corporativas muito distintas entre si, encontra-se na publicação da Fundação João Pinheiro (1998). As dificuldades encontradas e vivenciadas realmente revestiam-se na comprovação de que a junção de órgãos com culturas institucionais diferenciadas impunha a todos os servidores dos órgãos, um entendimento que se julgava ter que ser único em algumas ações, especialmente àquelas demandadas pelo modo de operação comando-controle do meio ambiente,

²¹ Em 1981 entrei para o corpo funcional da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, representação do estado do Rio de Janeiro.

²² Cabe destacar que no caso da representação do Instituto no estado do Rio de Janeiro também foram, imediatamente após, incorporados servidores do quadro do Ministério do Interior, tendo em vista a extinção da representação do Ministério na região sudeste (SERSE).

e ainda sob o entendimento legal/administrativo que era dado pela Política do Meio Ambiente, o instrumento de base para as mais diferentes ações do IBAMA. Mas não era isso o que ocorria na dinâmica de trabalho do órgão. Essa situação perdurou por longos anos, decorrendo em conflitos entre membros do quadro então unificado do órgão, portanto internos, porém com reflexos no atendimento à sociedade. Eram facilmente percebidas diferenças de entendimento com funcionários oriundos dos órgãos então extintos, especialmente com os oriundos do IBDF. Para aqueles, o principal instrumento era o Código Florestal²³ tal qual publicado em 1965, desconsiderando inclusive Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA que alteravam alguns artigos ou incisos, fato que determinou dificuldades no trabalho e até mesmo conflitos entre funcionários. Por outro lado, os funcionários oriundos da extinta SUDEPE não demonstravam qualquer impedimento ao conteúdo imposto pela missão do IBAMA de fazer executar a Política Nacional do Meio Ambiente.

Assim, optar por incorporar nesta pesquisa uma análise sobre a influência do fator cultural na história do IBAMA e na constituição de concepções dadas pelo corpo funcional ao termo “meio ambiente” relaciona-se as manifestações elencadas por Lopes (2004) em processos como os de ambientalização, especialmente quando relacionadas às tradições específicas de campos profissionais.

Nesse aspecto, foram consideradas as elucidações de DaMatta (1987) e de Pelegrini (2006). Em Pelegrini (2006), a cultura como “formas de organização simbólica do gênero humano remete a um conjunto de valores, formações ideológicas e sistemas de significações” (PELEGRINI, apud LEFF, 2000, p.123). Em DaMatta (1987) ao discutir acerca da distinção e da relação entre a sociedade e a cultura no âmbito da Antropologia Social, apresenta a constituição de realidades sociais quando a sociedade indica conjuntos de ações padronizadas e a cultura expressa valores e ideologias. Nesse sentido, afirma “não existir coletividade que não se utilize substancialmente de uma noção de sociedade ou de cultura para exprimir partes de sua realidade social” (DAMATTA, 1987, p.57).

Essa perspectiva comunga com a proposição dos estudos sobre a cultura das organizações, especialmente aqueles amparados na definição de cultura apresentada por Schein: “... o conjunto de pressupostos básicos inventados,

²³ Lei n° 4.771, de 15 de Setembro de 1965, que institui o Código Florestal.

descobertos ou desenvolvidos por um grupo na medida em que aprendeu a lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna” (BERTERO, 2009, p. 37).

Dessa forma fundamenta-se a importância de análise quanto à influência que as culturas institucionais tiveram na trajetória de construção coletiva de concepções diferenciadas ao termo “meio ambiente” no IBAMA, para atestar, por fim, como o corpo funcional do Instituto exprimiu partes de suas realidades sociais, tal como sugere DaMatta (1987, p.57) e Bertero (2009, p. 37) quando considera que o fator cultura propicia uma interpretação da realidade e confere significado à mesma. A análise procurou conhecer as formações acadêmicas e continuadas por que passaram os técnicos que compõem o corpo funcional do IBAMA, traduzindo as formações ideológicas colocadas por Pelegrini e por DaMatta, e que, num percurso histórico coletivo, traduziriam os valores que estruturam as concepções dadas ao termo “meio ambiente, ou seja, aos “sistemas de significações”.

A opção de colher depoimentos que expressassem a vivência no IBAMA de cada um dos representantes de cada um dos órgãos que constituíram o IBAMA, e dela obter entendimentos sobre o termo “meio ambiente”, aconteceu por meio de entrevistas gravadas²⁴. O roteiro de entrevista continha a solicitação de identificação nominal, a formação, e as perguntas abertas que indagavam a atuação no órgão de origem e, se nele, o “meio ambiente” era considerado, e qual a situação atual no IBAMA. A vivência no IBAMA orientou a escolha dos entrevistados segundo critérios válidos ao propósito de evidenciar os valores que constituiriam concepções diferenciadas ao termo “ambiente”. Todos os entrevistados concluíram seus cursos de formação superior nos primeiros anos de 1980, tendo iniciado suas atividades profissionais nos órgãos imediatamente após a diplomação. A identidade dos entrevistados e o conteúdo de cada entrevista foram liberadas para fins de divulgação científica, contudo, por opção, os entrevistados estão diferenciados por indicação das iniciais de seus nomes. Estas entrevistas focaram trabalhadores que atuavam (ainda atuam) no estado do Rio de Janeiro e foram realizadas no segundo semestre de 2007.

Dessa forma foi possível identificar aspectos e hábitos profissionais vinculados às diferentes culturas institucionais dos órgãos que compuseram a

²⁴ Roteiro de entrevistas anexado (Apêndice A)

estrutura funcional do IBAMA. As expectativas e as frustrações aqui apresentadas são de técnicos que compuseram o corpo funcional inicial do IBAMA, que trazem dentro de si valores da sociedade e da cultura de que fazem parte e que, na atuação institucional, se manifestam como crenças e valores que fundamentam as práticas formais e informais que constituíram e constituem a dinâmica organizacional do Instituto.

3.2.1.1 No caso da SUDEPE:

A CLP, médica veterinária com mestrado em Higiene e Tecnologia de Alimentos, atuante na SUDEPE no apoio às indústrias de pesca junto a tecnologias de alimentos, na promoção de cursos para pescadores e na análise de projetos e na avaliação das solicitações de pescadores e armadores de pesca para obtenção de permissão de pesca de sardinha, atum e camarão, relaciona como problemática a formação e a experiência dos técnicos da SUDEPE frente à transferência para o IBAMA:

“A passagem da SUDEPE para IBAMA foi bem traumática, porque nós servidores da noite para o dia, literalmente, passamos a ter que entender, a ter que aprender coisas que jamais passou pela nossa formação, inclusive acadêmica. Eu como veterinária biólogos e outros veterinários, tinha que analisar e ver processos de exploração florestal, fauna, etc. Com o passar do tempo do IBAMA a característica desenvolvimentista da SUDEPE se perdeu, já que passou a ser de controle de espécies pesqueiras, e atrelado a autorização de novas concessões de pesca de sardinha, atum e camarão que eram espécies controladas. Existiam na SUDEPE algumas Portarias antigas que já tinham alguma idéia de meio ambiente, de conservação. Existia uma preocupação da SUDEPE com o controle da pesca para que não acabasse o recurso, mas esse não era o nosso dia a dia. Isso foi em longo prazo, acabando a visão desenvolvimentista, novas leis e portarias surgiram, e nós fomos aprendendo sem nenhuma orientação. Ou seja, acho que o IBAMA, quando ele surgiu, era como se tivessem zerado. Funcionários tiveram que partir do zero, tiveram que se esquecer do antes, e começar uma nova realidade, um novo olhar sobre a situação do meio ambiente. Então para mim, houve uma ruptura a partir daquele momento tendo que aprender tudo de novo, até em termos de literatura porque minha formação acadêmica não me formou para essa nova visão.”

3.1.1.2 No caso da SEMA:

Para a bióloga MMR²⁵, que juntamente comigo compunha a pequena equipe da representação da SEMA no Rio de Janeiro²⁶, a expectativa de que com a criação do IBAMA se consolidaria a forma de trabalho articulador que exercíamos na SEMA, foi de certa forma frustrada:

“Quando o IBAMA foi criado eu vi mesmo como a solução dos problemas porque antes eu tinha que consultar com outro órgão, agora eu ia solicitar um trabalho conjunto com um colega. Mas parte (dos funcionários) achava que não havia necessidade (de criação do IBAMA), outra parte como eu bastante animada, outros totalmente descrentes porque achavam que não ia dar em nada mesmo. Enfim, acho que alguma coisa melhorou mesmo, mas em termos do que era o objetivo almejado, tanto que hoje em dia a pesca já saiu a borracha, acho que também já saiu, quer dizer então que no momento a gente até vê tendências de regredir um pouco mais o modelo anterior do IBAMA”

Já os conflitos que vivi e os de meu conhecimento eram decorrentes da obrigatoriedade de trabalho conjunto especialmente com Engenheiros Florestais da então Delegacia do IBDF do Estado do Rio de Janeiro. O trabalho consistia em emitir pareceres em processos que requeriam corte de vegetação. Para tanto, a demanda processual determinava um parecer conjunto geralmente de biólogos e engenheiros florestais, sendo que a lotação era diferenciada, os biólogos lotados na Área de Ecossistemas e os engenheiros do Setor de Flora, ambos da Diretoria Técnica, estrutura organizacional ainda vigente. Ora, por estar lotada na Área de Ecossistemas, por ter minha graduação em Biologia e pelo fato de ser a única originária da extinta SEMA lotada naquela área, eu visualizava o ambiente numa concepção bem diferenciada do que os engenheiros do Setor de Flora que apenas olhavam um componente ambiental, a vegetação, enquanto que cabia aos técnicos da área de Ecossistemas vistoriar a área sob o conceito de ecossistema.

²⁵ Atualmente trabalhamos juntas no Núcleo de Educação Ambiental do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. O Jardim Botânico era originalmente uma unidade do IBAMA, tendo o Estado do Rio de Janeiro uma característica única no país, possuindo duas superintendências do IBAMA, a Superintendência Estadual do IBAMA e a Superintendência Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Com pequenas alterações de tempo e lotação, trabalhamos juntas desde 1981. Tivemos as mesmas orientações e ações de trabalho na SEMA. Tivemos igualmente o mesmo enfoque de Curso de Especialização, em Impacto Ambiental, apenas em cursos distintos, foco este de aprendizagem que objetivava atender o que imediatamente já era demanda da nossa atuação na Secretaria.

²⁶ A representação era composta por uma funcionária do Ministério do Interior, advogada e representante da SEMA, três biólogas, uma economista e uma administradora de empresas.

3.2.1.3 No caso do IBDF:

O IBDF tinha prioritariamente duas vertentes de trabalho, baseadas quase que exclusivamente no Código Florestal: a conservação e o fomento florestal. A vertente conservacionista exercia sua função nas Unidades de Conservação e a produção no desenvolvimento florestal. Praticamente todos os Engenheiros Florestais, como o Engenheiro Florestal PGN, do ex-IBDF atuavam na produção, realizando análise e acompanhamento/vistorias em projetos de reflorestamento financiados por programas governamentais. Mas, a conservação estava também presente na atuação dos Engenheiros, dada a imposição do Código Florestal, assim colocada por PGN:

“Aliado a isso (a ação de desenvolvimento florestal), tinha também a parte de conservação, porque nós também tínhamos que seguir o Código Florestal, o Código Florestal é de 65, e nós por obrigação, força de lei, tínhamos que preservar o meio ambiente, mas também, ver o lado econômico da coisa. Uma limpeza de área, naquela época, para implantar uma cultura qualquer, para fazer pasto, essas coisas assim, então você tinha que consorciar a produção com a conservação.”

Este engenheiro relaciona que entendimentos diferenciados sobre meio ambiente passam também pela formação técnica:

“Então é nesse sentido que quero dizer, o meio ambiente vai muito do conceito de que cada um tem, ou seja, meio ambiente vai do grau de estudo que você tem do meio, assim se eu estudei muito e for “xiita”, não posso nada, mas se eu não for “xiita”, pode limpar uma área, pode, mas se digo que não pode porque tem um ninho de passarinho. Então a coisa ainda é muito subjetiva, porque vai muito do grau de entendimento e de conhecimento de cada técnico”.

E ainda reforça este ponto de entendimento diferenciado sobre o termo “meio ambiente” alegando ter influência, inclusive aquisição de títulos e conhecimentos posteriores à formação superior inicial, atribuindo que apesar de haver pontos convergentes de entendimento entre o mais e o menos graduado, haverá opiniões conflituosas sobre o que pode e o que não pode ser autorizado.

Conclui ao considerar “meio ambiente” algo muito subjetivo, pessoal, de conhecimento de cada um.

3.2.1.4 No caso do MINTER:

O Engenheiro Agrônomo do extinto MINTER, EAF, lotado também no Setor de Flora do IBAMA, atuou anteriormente num órgão de desenvolvimento do MINTER que deveria dar assistência a colonos que viriam a se tornar produtores rurais em Rondônia, na época considerado o Eldorado do Brasil. Segundo sua vivência, não só não se atendia adequadamente a assistência técnica aos colonos como, também, o projeto era desprovido de qualquer preocupação com questões ambientais, como a necessidade de compatibilizar a expansão rural com a preservação de florestas, apesar de pertencer à mesma época em que se deu a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente e do Ministério abrigar o órgão responsável pela sua execução (a SEMA), não havendo qualquer recomendação tanto do órgão como do Ministério, naquele sentido.

3.3 O ambiente na formação da cultura organizacional

O fato de que juntar culturas institucionais para criar uma nova, imposta simplesmente por atos legais e administrativos, não uniformiza as ações nem homogeneiza o “fazer” de um corpo funcional, tal como vivenciado no IBAMA, enfim não cria um padrão de pensamento único numa instituição. O entendimento sobre o significado do termo meio ambiente e seu relacionamento com o modo de atuar dos técnicos foi influenciado pela interpretação ora individual ora institucional de diferentes formações independente da instituição da qual participavam antes. A definição para o termo ambiente encontrado na Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, salientado como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (item I, artº 3º, Lei nº 6.938/81), apontava a direção que todo o IBAMA deveria se pautar!

Tal definição demonstra uma influência dos conhecimentos das Ciências Naturais, mais especificamente, uma intenção de foco nas relações ecológicas. Assim, quando aplicada na linha conservacionista, permite o entendimento de considerar o uso racional dos recursos naturais e, quando aplicada na linha

ambientalista, possibilita a avaliação de impactos ambientais, ambas trabalhando sobre o mesmo conceito em contextos quase díspares. Esta convivência poderá se percebida nos próximos parágrafos, especialmente nas falas de representantes entrevistados do ator social “corpo funcional do IBAMA”.

Nessa perspectiva foi procurado conhecer junto aos mesmos entrevistados como percebiam o “ambiente” quando no exercício de suas funções nos órgãos de atuação no IBAMA.

A veterinária C. respondeu que não havia tal percepção. A vertente da atuação da SUDEPE era desenvolvimentista da pesca no Rio de Janeiro, o extinto órgão promovia o desenvolvimento da pesca no Estado do Rio de Janeiro, com incentivo à piscicultura, peixamento de lagoas, desenvolvimento da área de pesca, envolvendo promoção de todas as áreas de pesca, como construção de terminais pesqueiros, fábricas de gelo, enfim, de todos os empreendimentos que visavam ao desenvolvimento de pesca no Estado. A temática ambiental no IBAMA, segundo a entrevistada, foi sendo incorporada ao longo do tempo, inclusive reforçada pelo ingresso de novos funcionários pelos concursos públicos ²⁷, já que passaram por formações acadêmicas com incorporação da temática ambiental nos novos currículos. E por esse caminho, comparando a formação dos funcionários mais antigos, considera que a temática apresenta-se da seguinte forma:

“Muitos dos nossos funcionários ainda não incorporaram a visão nova, especialmente aqueles formados nos anos de 1981 e 1982,... e que esse pessoal novo que entrou está ajudando muito até , digamos, aos velhos, a reformularem seus conceitos. Para mim existe ainda no IBAMA certo ranço antigo.”

O engenheiro P. coloca sua visão sobre a incorporação do tema “meio ambiente” em seu trabalho no então IBDF, no sentido de que a concepção atual é diferenciada da que existia a quase duas décadas passadas. Contudo, para ele, a diferença não se deu por alteração da legislação, pois considera que pouco mudou nesse sentido, mas que a mudança derivou de transformação no entendimento dos técnicos sobre o tema: “Muita coisa que nós autorizávamos naquela época, hoje nem pensar”.

²⁷ Os concursos se deram entre os anos de 2003 e 2005.

Apesar de o entrevistado dizer ter percebido poucas mudanças do que havia no IBDF para hoje o que há no IBAMA:

“O ambiente que nós entendíamos naquela época é um pouco diferente do ambiente de que nós entendemos hoje, eu acho que hoje existe , é como se houvesse uma preocupação maior com o ecossistema. É claro que naquela época já existia, mas hoje a coisa está muito mais clara e muitas das vezes você pega uma legislação, pega um procedimento, mesmo você fazendo aquilo tudo certinho, mas num está certo, tem coisas... Vou te dar um exemplo, particular meu, na Barra da Tijuca, aqueles taboais, que você encontrava no Recreio dos Bandeirantes, no meu entendimento aquilo deveria ser de preservação permanente, mas na verdade o que você encontra é o pessoal aterrando aquilo para fazer condomínio, aquela coisa toda”

Indagada como era a percepção de meio ambiente na SEMA, a bióloga MMR assim a descreveu, tratando inicialmente a categorização de unidades de conservação:

“A SEMA, o que eu acho que ela tinha de novo, é que ela trouxe, adaptando do exterior, até porque Paulo Nogueira Neto tinha contato internacional muito grande, ele tinha muito pé no chão sobre a realidade brasileira. Então tinha uma estrutura de unidades de conservação já tradicional. Paulo Nogueira então, por um lado procurando romper aquele impacto com a falta de verbas para desapropriação, que na época já vinha arrastando há décadas, então ele procurou na época criar unidades de conservação que não custassem muito, não custassem nada, ao governo federal, criando uma série de categorias novas, APA's²⁸, Estações Ecológicas²⁹, e as áreas de Preservação Permanente, aquelas já consideradas no Código Florestal, transformando-as em Reservas Ecológicas.”

Atribui aos mecanismos e órgãos previstos na Política Nacional do Meio Ambiente, especialmente ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, na qualidade de órgão superior do Sistema, a responsabilidade de entendimento sobre meio ambiente, tal como previsto na Política Nacional:

“Até então meio ambiente era fragmentado, o IBDF cuidava mais da parte de caça, pesca e floresta, e os Estados, cada um cuidava do meio ambiente do jeito que podia, mais da parte de poluição. Mas aí o CONAMA não, eu acho aí o começo da construção, no meu entendimento, do ambiente como uma coisa global, não fragmentada em água, terra e ar, era uma coisa conjunta. Uma coisa que deu muito certo, tanto que temos até hoje, fruto de um modelo implantado na época da SEMA.”

Indagada como via a incorporação do conceito de ambiente no IBAMA, a bióloga lembra sua expectativa no sentido de ver sanada algumas dificuldades do trabalho com a abordagem articuladora, porque em vez de se articular com outros órgãos, articular-se-ia com colegas do mesmo órgão para um trabalho conjunto, o

²⁸ Para criação de Áreas de Proteção Ambiental não há necessidade de desapropriação de terras.

²⁹ Para criação de Estações Ecológicas, unidades de uso restrito, hoje consideradas inclusas na categoria de Unidade de Proteção Integral do SNUC, a SEMA selecionava áreas nas quais o Poder Público federal já detinha certo tipo de posse, como por exemplo o entorno da Usina Nuclear de Angra dos Reis, criando a Estação Ecológica de Tamoiós.

que resultaria, sem dúvida num trato mais uniformizado de problemas ambientais. Mas, apresenta assim, o que considera o insucesso da criação do IBAMA:

“Conquistas foram feitas, o SISNAMA está aí, é difícil de regressar, o CONAMA está aí. É uma área agora delicada porque o momento é muito delicado porque há um lobby muito grande achando que o meio ambiente é um problema para o desenvolvimento, o Ministério e as pessoas comprometidas com o meio ambiente têm ter muita atenção, muito tato, eu acho que pode vir algum retrocesso daí, mas eu acho que estamos numa posição melhor. E por outro lado acho que há uma conscientização maior por parte da sociedade até pelas informações sobre problemas ambientais globais.”

Um enfoque voltado a uma vertente mais “funcional” foi dado pelo Engenheiro E. quando indagado. Assim, relacionou sua percepção sobre mudança de orientação na sua atuação frente ao trato do “ambiente” e relacionou ao “ambiente de trabalho”. Cita problemas como falta de infraestrutura, de meios para executar suas tarefas.

“Isso é eu estou te falando tem haver com o meio ambiente, se a pessoa quer cuidar do meio ambiente tem que dar condições ao técnico, você tem que ter diária, eu viajei várias vezes sem diária... você pega o carro, o carro quebra, fica sem gasolina,... eu já fiquei uma noite na estrada entre Campos e Macaé chovendo..., e tive de dormir numa casa de uma pessoa que eu nunca vi na vida, terrível.”

Isso faz recordar uma fala muito utilizada não só por mim, mas por muitos colegas do IBAMA, ou seja - “quando tem carro, com gasolina, não tem motorista. Quando tem motorista, não tem o carro, ou não tem gasolina.” É uma fala que retratava a impossibilidade de cumprimento do dever, seja no devido tempo ou na adequada forma, para o correto atendimento público.

Quanto ao termo “ambiente” vinculado à missão do IBAMA, o entrevistado considera que houve gradativa e benéfica compreensão por parte dos técnicos do IBAMA. Aproveitou para também colocar sua temeridade quanto ao possível julgamento do público no sentido de generalizar a conduta condenável de alguns técnicos. Voltando a falar sobre seu trabalho atualmente, vincula a descentralização das ações do IBAMA para os Estados, atribuindo ao fato valores de demérito ao trabalho que exerce, na verdade a perda de poder, quase que absoluto, que o IBAMA exercia.³⁰:

“No momento o Flora eu acho que está sendo desmontado. Em Agosto deste ano passou para o Estado, por exemplo, a autorização para limpeza de área, quase tudo que o Flora fazia licenciamento, enfim quase tudo que o Flora fazia foi para o Estado, a não ser dentro de Parques federais e no entorno, que são 10 km no entorno dos Parques.”

³⁰ A Política Nacional do Meio ambiente previa que cabia aos órgãos estaduais de meio ambiente o licenciamento de estabelecimentos e atividades usuárias de recursos ambientais. Contudo, muito recentemente a atual administração do IBAMA no Estado do Rio de Janeiro vem promovendo a descentralização das ações de licenciamento do IBAMA, já previstas desde 1981.

Indagado se percebia relações inter-setoriais que conduziam a algum esforço comum tendo o meio ambiente como categoria de trabalho, E. novamente traz o conceito ambiente de trabalho falando sobre salários, perda de poder e respeito público que outrora o IBAMA possuía, apresentando justificativa:

“Então tenho falado muito do ambiente do trabalho, mas com o IBAMA enfraquecido como a gente vai autuar um pequeno produtor que fez uma derrubada, é difícil, e parte das vezes com o coração partido como, por exemplo, um senhor de idade pede para roçar, e aí o IBAMA autoriza um negócio daquela magnitude³¹. Então, isso prejudica muito o controle do ambiente lá fora.”

4 A FRAGMENTAÇÃO DO IBAMA E DO “AMBIENTE”

4.1 O ambiente na organização do IBAMA

A missão institucional do IBAMA está vinculada ao atendimento de pressupostos presentes na Política Nacional do Meio Ambiente:

“É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis... com a finalidade de formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, a conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis” (art. 2º, Lei nº 7.735/1989).

Dessa forma, a concepção de ambiente disposta na Política poderia se traduzir numa possibilidade de estruturação de uma única concepção dada ao termo “ambiente” pelo corpo funcional do Instituto. Consistir-se-ia num aspecto estruturante identificável na cultura de sua organização. Por outro lado demandaria em esforços para profundas mudanças da cultura da organização. Isto porque ao respeitar a conceituação de que meio ambiente é “..., o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (item I, art. 3º, Lei 6938/81), seria incorporada a complexidade que o conceito impõe. Assim, o corpo funcional do Instituto passaria a exercitar o pensamento complexo de Morin (1998) e Morin e Le Moigne (2000), em contraponto ao exercício de suas atribuições que comumente fragmentam o

³¹ O entrevistado se referia a um caso que recentemente havia sido objeto da mídia televisiva referente a uma autorização dada pelo IBAMA em Piauí para instalação de fornos com a conseqüente utilização de combustível natural.

“ambiente” em “recursos naturais”. Morin e Le Moigne (2000) apresentam o pensamento complexo como aquele que trata a incerteza e que é capaz de conceber a organização, por meio de reunir, de contextualizar, de globalizar, mas ao mesmo tempo, capaz de reconhecer o singular, o individual e o concreto. Enfim, como salienta Morin uma tendência “cada vez menos escamoteável”:

Por toda parte o princípio de disjunção e o de redução quebram totalidade orgânicas e são cegos em relação a uma complexidade cada vez menos escamoteável. “Por toda parte o sujeito se reintroduz no objeto, por toda parte o espírito e a matéria chamam um pelo outro em vez de se excluírem, por toda parte cada coisa, cada ser reclama a sua reinserção no ambiente”. (Morin,1998:207)

Exercitar o pensamento complexo tem sido para muitos pesquisadores uma possibilidade que deve estar incorporada na produção de conhecimentos científicos sobre ambientes, apesar dos desafios, de ter que incorporar a incerteza científica, mas com a vantagem de ser capaz de conceber a organização, por meio de reunir, de contextualizar, de globalizar, mas, ao mesmo tempo, capaz de reconhecer o singular, o individual e o concreto.

Funtowicz e Marchi (2003) colocam que ainda a complexidade possibilita a reapropriação do conhecimento, fazendo com que se adquiram novos significados e mostrando novas formas de poder, equivalendo a legitimar muitas formas de conhecimento que tradicionalmente estavam esquecidas e conseqüentemente, redefinir o significado e o elenco da atividade científica.

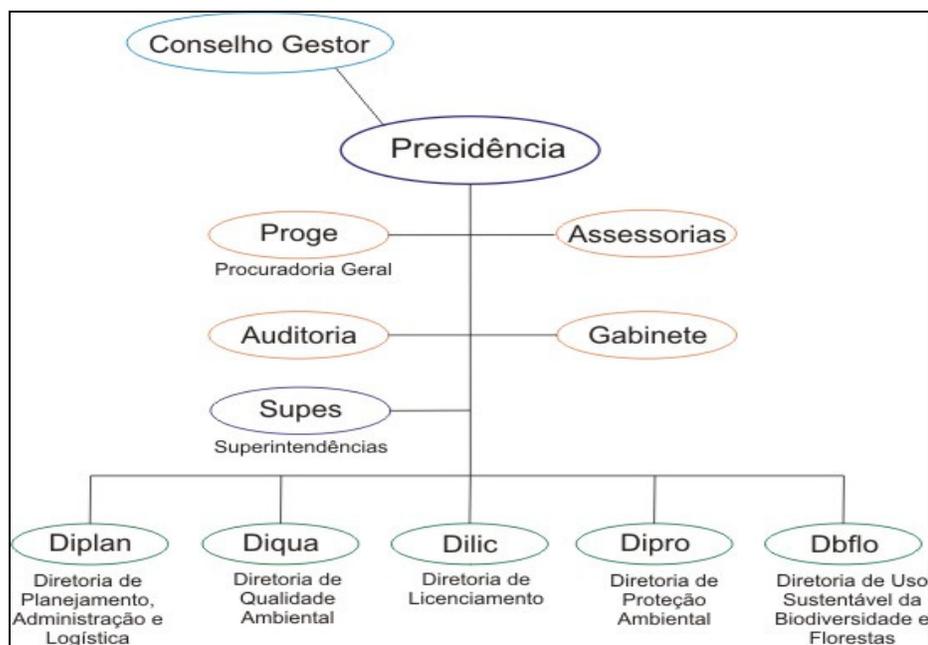
Pádua (2010) destaca a emergência de um “ambientalismo complexo e multissetorial” a partir da década de 1970, identificando a complexidade ambiental na contemporaneidade em diferentes campos do conhecimento atestando o identificado por Viola e Leis (1991). Pádua ainda destaca o fato de que o “ambiente” concebido sob o enfoque do pensamento complexo teria estabelecido novas premissas na constituição de políticas públicas.

Ao adotar o pensamento complexo como fundamento, entendendo o “ambiente” inserido sob a complexidade ambiental, isto consistiria em desafios e rupturas paradigmáticas no “pensar” e no “fazer” no IBAMA especialmente se consideradas as ações de comando e controle, e nestas as vinculadas aos processos de licenciamento ambiental. Tanto nos desafios como nas rupturas de paradigmas estariam presentes e ativos fatores vinculados como o processo de ambientalização do IBAMA, que se refletiu no atendimento obrigatório aos instrumentos legais administrativos por parte corpo funcional do IBAMA, como a

formação acadêmica e a influência das culturas institucionais das organizações que, fundidas, deram origem ao Instituto. Tais fatores conduziram e conduzem o desenvolvimento do trabalho pelos trabalhadores do IBAMA nas mais diferentes atribuições, considerando o “ambiente” dividido, perpetuando os ensinamentos acadêmicos que segmentavam - no em disciplinas e/ou o fragmentavam-no em partes de um todo. E quanto às incertezas científicas, estas se constituiriam numa possível demonstração de fragilidade nos pareceres técnicos que subsidiam os processos de tomada de decisão.

Essa perspectiva de fragmentação do “ambiente” remete a própria estrutura organizacional do Instituto, datada do ano 2001³². Uma estrutura composta por cinco diretorias temáticas: de proteção ambiental, de fauna e recursos pesqueiros, de florestas, de ecossistemas e, de licenciamento e qualidade ambiental, além dos órgãos de direção e controle. E por unidades descentralizadas como as Unidades de Conservação Federais e os Centros Especializados, como pode ser verificado na Figura 1.

Figura 1 - Organograma do IBAMA.



Fonte: www.ibama.gov.br/patrimonio

³² Decreto n° 3.833, de 05 de Junho de 2001

Esta divisão do “ambiente” em partes a serem geridas se reproduz na estruturação das unidades estaduais e regionais, as superintendências, mantendo assim talvez uma característica de manutenção de um fazer institucional hierarquicamente imposto.

Ainda daquela estrutura é possível identificar uma reprodução do “fazer” dos órgãos há tempos extintos, tendo em vista a semelhança da composição das atribuições das unidades internas do IBAMA com os focos de atuação daqueles extintos, conforme demonstrado nos Quadros 2 e 3.

Quadro 2 - Focos institucionais:

Instituições	Foco
SUDHEVEA	Borracha
IBDF	Florestas
SUDEPE	Recursos Pesqueiros
SEMA	Política Ambiental

Baseado em www.ibama.gov.br/patrimonio

Quadro 3 - Correlações entre focos institucionais.

Foco	Diretoria/Centro - IBAMA	Instituições extintas
Política Ambiental	Proteção Ambiental Licenciamento e Qualidade Ambiental	SEMA
Recursos Pesqueiros	Fauna e Recursos Pesqueiros Centros Especializados	SUDEPE
Florestas	Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas	IBDF
Unidades de Conservação	Ecosistemas UC's Federais	IBDF SEMA

4.1.1 O ambiente na gestão ambiental:

A incorporação e o exercício dos preceitos que regem a gestão ambiental pública poderia ser um fator de estruturação de identificação de uma cultura organizacional própria do IBAMA.

Na última década, o Ministério do Meio Ambiente – MMA e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA inseriram e fortaleceram em suas agendas a “gestão ambiental”. Isto tem se refletido inclusive na linha editorial de ambas as instituições. Nela a gestão ambiental tem merecido destaque dentre as temáticas afetas às diversas atribuições institucionais. De parte desta literatura, foi efetuada uma análise a partir da conceituação de “gestão ambiental”, contextualizando sua inserção em políticas, planos e projetos públicos como, por exemplo, aqueles pertinentes ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação, à Educação Ambiental, refletidas ainda no Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, na Agenda 21 Brasileira, na Gestão de Bacias Hidrográficas e na Economia do Meio Ambiente.

A missão do IBAMA destaca a gestão ambiental, a qual visa assegurar à sociedade a qualidade do meio ambiente, a preservação e, ainda, o uso sustentável dos recursos ambientais.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, ao indicar que deve ser assegurada a participação da sociedade na gestão de determinadas categorias de unidades³³, conceitua gestão como “mecanismos administrativos, gerenciais, de controle ambiental e avaliação, como também aqueles que definem e promovem a forma e a participação das populações locais e dos principais agentes regionais públicos e privados” (MMA, 2006, p.10). Com a percepção da necessidade de nortear as ações de gestão dessas áreas, o IBAMA edita publicação apresentando metodologias de gestão em Áreas de Proteção Ambiental- APA's, na qual a gestão ambiental está definida como aquela que “assenta-se na forma de conduzir processos dinâmicos e interativos que se dão entre o sistema natural e o social, a partir de um padrão de modelo de conservação e desenvolvimento almejado” (IBAMA 2001, p.27). As características de dinamicidade e de

³³ Não serão abordados e comentados nesta tese aspectos referentes à diferenciação das categorias e das formas de participação, previstas pela Lei Federal nº 9.985/2000, que instituiu o SNUC.

interatividade apresentadas se dão segundo a concepção do modelo de gestão compartilhada, na qual se busca que diferentes agentes envolvidos ajam com responsabilidade social no tratamento de questões ambientais e com postura pró-ativa.

No Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA, e com objetivo conjugado de proteção e uso sustentável das florestas na Amazônia e na Mata Atlântica, tem presente a concepção de gestão compartilhada. E para alcance do mesmo, prevê a promoção do bem-estar das populações locais, implementado por meio de parcerias públicas, privadas e de organizações não-governamentais, em cinco linhas de ação: experimentação e demonstração, conservação de áreas protegidas, fortalecimento institucional, pesquisa científica, e lições e disseminações. Recomenda a gestão ambiental descentralizada, trazendo como conceito o aplicado ao Sistema Municipal de Gestão Ambiental: “o conjunto de organizações governamentais locais e instituições voltadas à conservação e ao uso sustentável dos recursos naturais e à garantia da qualidade ambiental nas áreas urbanas e rurais dos municípios” (MMA, 2005, p.22) e que propõe a integração de políticas públicas que contemplem a transversalidade de ações.

No ano de 2000, o IBAMA lança publicação na qual o tema gestão de recursos naturais surge como importante subsídio à elaboração da Agenda 21 Brasileira. Nesta, no capítulo destinado a tratar do referencial conceitual e metodológico encontra-se conceituada a gestão ambiental como um “... conjunto de princípios, estratégias e diretrizes de ações e procedimentos para proteger a integridade dos meios físico e biótico, bem como a dos grupos sociais que deles dependem” (IBAMA, 2000, p.42). E acresce que ao tratar da gestão integrada dos recursos naturais, o estabelecimento de um conjunto de ações de natureza administrativa deve considerar um determinado espaço ou unidade de planejamento e as inter-relações entre os recursos naturais e as atividades socioeconômicas. Como princípios e atividades afins estão considerados o monitoramento, o controle e a fiscalização do uso de recursos naturais; o processo de estudo, avaliação e eventual licenciamento de atividades potencialmente poluidoras; e a normatização de atividades com imposição de limites de exploração e/ou as condições de atendimento aos requerimentos ambientais, definição de parâmetros físicos,

biológicos e químicos dos elementos naturais a serem monitorados. A gestão de recursos naturais, sugerida na mesma publicação como uma “particularidade da gestão ambiental”, está como “o conjunto de princípios, estratégias e diretrizes que norteiam as ações determinadas pelos atores sociais que interagem com os recursos naturais com vistas à sustentabilidade dos recursos”. Para este tipo de gestão são apresentadas, como demandas existentes, a necessidade de fortalecimento de instrumentos legais e institucionais e o fomento à realização de pesquisas e à ampliação da informação. A participação, a disseminação e o acesso à informação, à descentralização, ao desenvolvimento da capacidade institucional e, a interdisciplinaridade da abordagem da gestão de recursos naturais, são considerados elementos indutores à inserção ambiental nas políticas setoriais. Versando sobre o papel do IBAMA enquanto instituição do Poder Público, a gestão ambiental é apontada como mediadora de interesses e conflitos (potenciais ou explícitos) entre atores sociais que agem sobre os meios naturais ou construídos, com objetivo de garantir o direito ao um meio ambiente equilibrado a todos. Alia ao raciocínio o princípio da participação no processo de gestão.

Este direcionamento está fortemente posicionado na linha de ação da Educação Ambiental no processo de educação para gestão ambiental pública. Para tanto, considera a gestão ambiental como:

“Um processo de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais que agem sobre os meio físico-natural e construído. Este processo de mediação define e redefine, continuamente, o modo como diferentes atores sociais, por meio de suas práticas, alteram a qualidade do meio ambiente, e, também, como se distribuem os custos e os benefícios decorrentes da ação desses agentes” (IBAMA, 2005, p.16)

Dada a gestão pública brasileira recente estar atribuindo aos recursos hídricos novas perspectivas de ações baseadas em legislação específica³⁴, dentre elas um novo modelo de gestão, no qual está explícita a participação social nos Comitês de Bacias Hidrográficas, cabe trazer a conceituação de gestão ambiental apresentada em publicação que trata da gestão de bacias hidrográficas editada pelo IBAMA:

“Processo de articulação das ações de diferentes atores sociais que interagem em um dado espaço, visando garantir, com base em princípios e diretrizes previamente

³⁴ Lei N° 9.433, de 08 de Janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

definidos, a adequação dos meios de exploração dos recursos ambientais – naturais econômicos e sócio-culturais, às especificidades do meio ambiente.” (IBAMA, 1995 a, p.25)

O tema “Economia do meio ambiente” impõe à gestão ambiental a “obtenção dos maiores benefícios através da aplicação dos menores esforços” (IBAMA, 1996, p. 64) e que é através dela que pode ser obtido o desenvolvimento sustentado. A gestão ambiental inserida no contexto do desenvolvimento sustentável é esquematizada considerando quatro itens de ação, (i) objeto como a manutenção do meio ambiente saudável; (ii) os meios de atuação sobre as modificações causadas, considerando um plano de ação viável técnica e economicamente; (iii) instrumentos, como monitoramentos, controles, taxações, imposições, obras, ações mitigadoras; e (iv) base de atuação, sejam diagnósticos e prognósticos.

Já a aplicação de Instrumentos Econômicos – IE's ³⁵ na gestão ambiental tem como orientação o princípio do poluidor-pagador. Têm como objetivos os de maximizar o bem-estar social; financiar uma atividade social e induzir um comportamento social, considerando ser um instrumento de política pública. Algumas recomendações de orientação à aplicação de IE's são apontadas como o repasse do custo da IE para o preço conduz ao incentivo a tecnologias limpas e mais baratas, bem como a um padrão de consumo com menores impactos ambientais, e que sua aplicação deve ser gradual, dada a criação da capacidade institucional, política e legal, entendida assim como uma oportunidade de melhoria na eficiência da política ambiental, devendo, por fim, ser implantada somente quando essa for realmente identificada.

Segundo o material analisado estão apresentados três modelos de gestão, sugerindo que sejam identificados quando da análise dos Estudos de Impacto Ambiental. Os modelos estão definidos da seguinte forma, (i) modelo burocrático, como aquele comumente encontrado nas organizações públicas, considerado mais apropriado para a gestão de atividades altamente rotineiras; (ii) modelo sistêmico, o qual seguindo a abordagem sistêmica justifica que o funcionamento de uma organização deve considerar demandas e limitações impostas pelo meio; e, (iii) modelo sistêmico-contingencial, tendo em vista a relativa abstração produzida na

³⁵ “Instrumentos econômicos atuam nos custos de produção e consumo dos agentes econômicos, que estão direta e indiretamente associados aos objetivos da política ambiental, e contemplam uma grande diversidade de ferramentas de política que requerem condições especiais de aplicação”. Conceito apresentado por Ronaldo Serôa da Motta (MMA 2005 b p. 21).

abordagem sistêmica não suportar solução de problemas contingenciais, para os quais deve ser ampliada a rede das relações intra e intersistemas.

A partir dos modelos propostos, é viável considerar que o IBAMA ao longo de sua história pratica concomitantemente os três modelos. O modelo burocrático quando exerce sua atribuição de comando e controle a partir da emissão de autorizações e licenças, o modelo sistêmico, quando, por exemplo, edita normas de funcionamento interno, especialmente inovadoras. E o modelo sistêmico-contingencial quando incorpora a gestão ampliada e compartilhada para exercer suas atribuições institucionais.

4.1.2 Os “ambientes” no licenciamento ambiental

De acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente, são os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental que constituem o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Nos últimos anos tem sido objeto de atenção por parte do MMA e do IBAMA a descentralização da análise e da concessão de licenças ambientais, descentralização prevista na Política Nacional do Meio Ambiente. Com isso, restou ao IBAMA a atribuição de licenciar empreendimentos que impactam diretamente mais de uma unidade da federação, quando localizados nas áreas de fronteiras do Brasil, de atividades nucleares, e de atividades marítimas e oceânicas.

Nesse processo de descentralização dos processos de licenciamento, antes de competência exercida praticamente somente pelo IBAMA, se revestiu num primeiro momento de fragilização do Instituto identificado, tanto seu próprio corpo funcional como por diferentes segmentos da sociedade.

Contudo, a fragilização veio à tona quando vinculado ao licenciamento das obras de infra-estrutura de interesse governamental. Por um lado, o IBAMA divulgava em sua revista institucional o acréscimo de licenças concedidas no ano de 2008 obtido pela integração na gestão pública contrapondo o que estaria subentendido por alguns como “cobrança” de concessões de licenças pelo IBAMA:

“Houve uma gestão integrada entre vários ministérios envolvidos e, sobretudo, entre o MMA e o IBAMA, sob a coordenação da Casa Civil que, com muita precisão, cobrava o cumprimento de prazos aos envolvidos – ministérios de Minas e Energia,

Defesa, Cultura, Transportes, etc. – o que, erroneamente, às vezes, é confundido com pressão para entregar licenças” (Porto e Dietrich, 2009, p.42).

Por outro, a fragmentação está relatada em diversos trechos do manifesto contrário a criação do Instituto Chico Mendes:

“A fragmentação do IBAMA impede a unicidade da gestão ambiental...”

“Além de abalar profundamente a estrutura administrativa, a fragmentação do IBAMA traz sério comprometimento aos objetivos finalísticos da gestão ambiental,... tendo, como consequência, a dificuldade no atendimento à legislação e à manutenção dos serviços ambientais” (ASIBAMA, 2007).

Mas viria da direção do Instituto a constatação da fragmentação não do IBAMA, mas do “ambiente”, ao considerar que para que o IBAMA atendesse aos prazos previstos pelo governo para implantação de grandes empreendimentos de infra-estrutura, inclusive àqueles demandados pelo Programas de Aceleração do Crescimento – PAC, os técnicos deveriam passar por novas capacitações. Segundo o então Presidente do IBAMA, Roberto Messias Franco, os técnicos deveriam ser capacitados para atender à fragmentação das equipes pelos setores de infra-estrutura, constituindo-as em coordenações de energia; obras e mineração; e de petróleo e gás. Segundo o Presidente sua proposta estabeleceria limites de atuação entre as coordenações eliminando ambigüidades de competências e decorrentes conflitos internos. E complementa com a necessidade de contar com consultores especializados para trabalhar com temas específicos, devido à impossibilidade do IBAMA comportar todas as especialidades que são requeridas para a ação do Instituto:

“Não é possível comportar em nossos quadros especialistas em número suficiente para cada área requerida. Lidamos com química, oceanografia, geologia, energia nuclear, hidrologia, engenharia e muitas outras áreas, nos seus mais diversos aspectos. Menos ainda para suprir a demanda urgente advinda do processo de crescimento como o que está ocorrendo em nosso país.” (Franco e Porto, 2008 p. 7)

A fragmentação do ambiente estaria na intenção de perpetuar a constituição cartesiana na produção de conhecimentos que subsidiariam a análise dos impactos advindos dos empreendimentos que estivessem sob os procedimentos do Licenciamento Ambiental.

Este aspecto conduz a identificação da possibilidade da concepção de “ambiente como espaço”. A relativização sobre “espaços” tem imperado nos processos de licenciamento ambiental dada pela preponderância de considerar

somente a adequação dos condicionantes físico-geográficos para comportar os empreendimentos estruturantes aos mesmos.

Desse entendimento considera-se que o “ambiente” vem tendo sua concepção limitada a uma visão espacial por parte de agentes públicos, desprovida de entendimento e atendimento às relações socioculturais reveladoras de aspectos relacionados às identidades locais. Seria a incorporação das relações sociais nos “espaços” que constituiriam outra concepção para “ambiente”, que se daria incorporando o conceito de território.

Milton Santos, no conjunto de sua obra, teve o conceito de território como foco de seus estudos, seja sobre a aplicação e implicações quanto ao uso e interpretação do termo aplicados na geografia para discutir a apropriação teórica do termo, seja para discutir seu uso em processos de desenvolvimento urbano ou, em questões afetas à globalização. O autor demonstrou em seu trabalho, “O retorno do território” (2005), a importância de se considerar “espaço” como “território usado”, constituído de objetos e ações. Na obra discute a valorização que deve ser dada a qualquer “lugar” como “espaço vivido”, sugerindo o movimento de reterritorialização contrapondo com o conceito de espaço global, habitado por um processo racionalizado. Aspectos quanto à constituição histórica das relações socioambientais constituintes tem sido comumente desconsideradas, permitindo a identificação predominante da relativização dos espaços, conforme nos aponta Santos (2005): “Hoje a natureza é histórica... inclusive o chamado “meio ambiente”. Seu valor “local é relativo, ou, em todo o caso, relativizado” (SANTOS, 2005, p.255)

Acsegrad e Leroy (2003) apontam que desde a criação da SEMA (1973) na política ambiental brasileira tem predominado o objetivo de atribuir funções aos “espaços”, vinculando-os essencialmente a relação entre a existência de elementos “naturais” e a economia: (i) regiões dotadas de vocações naturais para inserção no mercado global; (ii) áreas ricas em recursos genéticos para serem preservadas ou exploradas de modo sustentável (gerenciamento de estoques florestais ou germoplasma) e; (iii) áreas intersticiais (aglomerações humanas, áreas degradadas, reservas indígenas) sem interesse econômico. Dessa forma, defendem a concepção de “território” se constituindo a partir das potencialidades identificadas pela sociedade, bem como das habilidades e das experiências históricas acumuladas pelos sujeitos sociais (ASCERALD ; LEROY, 2003, p.30 - 32)

É nessa dicotomia de entendimentos sobre “ambiente” como “espaço”, percebida de uma forma pelo poder público e como “território” por parte de segmentos da sociedade usuários do “ambiente” que configurariam conflitos ambientais tais como os que ocorrem no processo de implantação de empreendimentos do setor energético, como exemplificados a seguir.

4.1.2.1 Um exemplo dentre tantos outros

Com objetivo de exemplificar entendimentos diferentes quanto ao termo “ambiente” por parte de órgãos normativos e gestores do setor público, promotores ou envolvidos no Licenciamento Ambiental, foi objeto de análise a principal legislação que rege a matéria como estudos de casos relatados sobre a implantação de usinas hidrelétricas, cuja sistematização está demonstrada no Quadro 4.

QUADRO 4 - Sistematização da legislação sobre licenciamento ambiental de empreendimentos do setor energético. A coluna “objeto” sintetiza a ementa ou partes de artigos da cada norma legal elencada, e acrescenta ao tema licenciamento ambiental outros associados como construção de barragens, além daqueles específicos às usinas hidrelétricas.

Norma	Objeto
Lei n° 4.771/65 – Novo Código Florestal	Considera preservação permanente às florestas e demais formas de vegetação encontradas ao redor de reservatórios d’água artificiais.
Portaria n° 0001/77 – SUDEPE	Observa as medidas de proteção da fauna aquática quando da alteração de cursos d’água para construção de barragens.
Lei n° 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)	Considera o licenciamento ambiental um dos instrumentos da Política Nacional. Estabelece que a instalação de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais dependerá de licenciamento ambiental.

Decreto n° 88.351/83 – Regulamenta a PNMA ³⁶ .	Dá ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) as atribuições de estabelecer normas e critérios para o licenciamento e determinar, quando julgar necessário, a realização de estudo das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados de grande porte.
Resolução CONAMA n° 001/86	Estabelece diretrizes para a implementação da Avaliação de Impacto Ambiental; e a obrigatoriedade da elaboração de estudo de impacto ambiental para o licenciamento de obras hidráulicas como barragens para fins hidrelétricos.
Resolução CONAMA n° 06/87	Trata exclusivamente do processo de licenciamento para empreendimentos de concessionárias de exploração, geração e distribuição de energia elétrica.
Resolução CONAMA n° 10/87	Estabelece a obrigatoriedade de implantação de Estações Ecológicas para reparar danos ambientais causados pela instalação de obras de grande porte.

Da sistematização foram identificadas diferentes significações do termo “ambiente” por parte do ator social governamental, dos agentes do setor elétrico e dos técnicos atuantes no setor público ambiental, e por outro lado, do ator social “atingido pelos projetos hidrelétricos”.

Impactos causados pela instalação de obras de grande porte, tais como usinas hidrelétricas, são analisados segundo visões diferenciadas que, segundo Signaud (1996), tem predominado a ausência de questionamento quanto a própria intervenção, o projeto em si e a que geração dos impactos, prevalecendo, por outro lado, um debruçar sobre os impactos de realocação das populações atingidas. Para possibilitar uma visão geral sobre a instrumentalização legal do licenciamento ambiental, o Quadro IV apresenta uma cronologia das normas editadas e selecionadas intencionalmente para o fim da análise efetuada.

³⁶ Apesar de estar listado o primeiro decreto de regulamentação, os seguintes baixados não apresentaram alterações relacionadas ao tema estudado.

Se verificada a instrumentalização legal, possíveis significações dadas ao termo “ambiente” foram detectadas nesta pesquisa. No Código Florestal, ao considerar preservação permanente como tipos de vegetação natural, desde que presentes ao redor de corpos d’ água construídos pelo ser humano, tais como aqueles oriundos da implantação de usinas hidrelétricas, o Código aponta para a possibilidade de significação para o termo “ambiente” como fruto do pensamento conservacionista. Nesse Código predomina o entendimento de que pertence ao mundo natural toda e qualquer forma de vida e suas relações ecológicas, excetuando a espécie humana e suas relações socioambientais. Mesmo entendimento pode resultar da leitura da Portaria editada pela SUDEPE, a que obriga a adoção de medidas de proteção da fauna aquática quando da alteração de cursos d’água para construção de barragens. Em ambos os casos identificamos a influência que operava a gestão de recursos naturais sob a responsabilidade do IBDF e da SUDEPE. Ambas as instituições, por sua vez, refletiam os entendimentos técnico-científicos de que a conservação de recursos naturais, e, portanto, de vegetais e animais, representantes de faunas e floras, decorreria obrigatoriamente em benefícios de todo e qualquer ator social, homogeneizando assim as relações ser humano e natureza. A despeito das atribuições daquelas instituições que, de modo simplificado, derivavam de duas vertentes, a de conservação da natureza, de um lado, e a de fomento, por outro, florestal no caso do então Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e pesqueiro para a então Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), era a primeira que possuía as ações que mais repercutiam junto à sociedade.

Com o advento da Política Nacional do Meio Ambiente, a figura do Licenciamento Ambiental reflete - no conjunto de normas referentes aos instrumentos de avaliação de impacto ambiental, baixados pelo CONAMA, o entendimento sobre o fato de que se deve atentar para o significado do termo “meio ambiente”. Num dos artigos da lei que instituiu tal Política, este é dado como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (item I, artº 3º, Lei nº 6.938/81). Fica permitido, assim, nesse contexto de entendimento, que se ao homem é dada à possibilidade de existência enquanto ser vivo no “ambiente”, igualmente permite identificar certa fluidez em que seriam tratadas as relações

socioambientais na concepção de “ambiente como espaço”. Interessante também é observar o que dispõe a primeira Resolução do CONAMA sobre Licenciamento Ambiental.

Versa a Resolução CONAMA (Nº1/86) que o estudo de impacto ambiental (EIA) deve ser executado de acordo com diretrizes segundo as quais o mesmo deverá contemplar diferentes alternativas locacionais entre as que poderiam conduzir a opção de não execução do projeto. Tal procedimento inclui a elaboração de um diagnóstico ambiental no qual a descrição do meio sócio-econômico deverá contemplar “o uso e ocupação do solo, os usos da água e as relações socioeconômicas, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos” (letra c, item I, artigo 6º, Resolução CONAMA nº1/86). Parece possível identificar uma tentativa de serem consideradas as relações da sociedade com os ambientes, ainda que como áreas de interesse à implantação dos empreendimentos, quando está apontada a necessidade de referirem-se a elas no diagnóstico como “as relações de dependência entre sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos”. Contudo, tal diagnóstico permite identificar que as “relações” ficam restritas a consideração daqueles ambientes-alvo como espaços utilizados, como um conjunto de recursos naturais. Novamente identificada a tendência de relativizar os espaços e de destituí-los de histórias conforme já mencionado por Santos (2005).

Todavia, parece ter prevalecido a visão tecnicista de que as áreas objeto de interesse à implantação dos empreendimentos se constituem meramente em espaços a serem utilizados. Julgamos que este entendimento predomina tanto nos atores sociais vinculados ao empreendimento, seja a equipe técnica responsável pela elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e pelo acompanhamento do processo de Licenciamento Ambiental, como no corpo funcional dos órgãos de licenciamento, responsáveis pela análise e concessão das licenças ambientais. Resta então à sociedade local atingida, outro ator social envolvido, deter uma visão díspar “dominante” sobre a área, esta se constituindo em território, nesta pesquisa uma das significações atribuídas para o termo ambiente.

Apesar de estar considerado o fator temporal presente na Resolução CONAMA n°1/86, este também homogeneiza entendimentos sobre futuros, que certamente são diferenciados. Assim, qual entendimento, e de qual ator, prevaleceria quanto à previsão de utilização futura dos recursos? Ou ainda, qual ator estaria mais habilitado a falar pelas gerações futuras? O ator que compreende “espaços” como “ambientes territorializados” ou atores que os vêem como “espaços a serem utilizados ou ocupados”? E dentre estes últimos, qual o agente, o ambiental ou o da energia? Tais questionamentos deveriam nortear o momento inicial de análise do processo de licenciamento, aquele no qual é solicitada a licença prévia (LP), por ser o momento de apreciação sobre a localização proposta para a instalação do empreendimento. Esta seria mais uma possibilidade de serem identificadas significações diferenciadas, ora como espaço ora como território, em relação ao ambiente onde se propõe a instalação do empreendimento. E por consequência, possibilitar o entendimento de que o ator social governamental, proponente, ou tende a considerar o ambiente um espaço dotado de características morfológicas apropriadas à instalação do empreendimento, como o seriam outros espaços com idênticas características. Assim, aqueles atores se constituiriam nos “homogeneizadores do espaço”, como detectado por Zhouri e Oliveira (2005), já que classificam e agrupam os espaços considerando suas características físicas, como relevo, clima e, hidrografia. Se necessário fosse ainda contextualizar tal entendimento poder-se-ia buscá-lo, por exemplo, na leitura do texto que justifica a Resolução CONAMA baixada em 1987, a que trata exclusivamente da obrigatoriedade de licenciamento para empreendimentos de concessionárias de exploração, geração e distribuição de energia elétrica. Estaria naquele documento uma possibilidade da existência de ser identificado algum vínculo com um uso socioambiental adequado? A resposta seria afirmativa no caso se baseada no entendimento de “meio ambiente” como constitucionalmente um bem comum a todos. Sob outro aspecto, o caráter homogeneizante também está no objeto da Resolução CONAMA n° 10 de 1987, que trata da obrigatoriedade de implantação de Estações Ecológicas para reparar danos ambientais causados pela instalação de obras de grande porte. Dessa forma, ao vincular a instituição de uma Estação Ecológica³⁷ como uma medida de compensação aos danos ambientais, desvincula

³⁷ Categoria de unidade de conservação do Grupo das Unidades de Proteção Integral, conforme o SNUC.

ou exclui do termo “danos ambientais”, os danos sociais causados aos atingidos pela instalação daquelas obras tendo em vista que, inclusive, a compensação se dá com a instalação de unidade de conservação na qual há exclusão de uso direto de recursos naturais pelos atores sociais que têm vínculos territoriais naquele espaço geográfico delimitado.

Nesta tese estão destacados estudos de casos que corroboraram para ilustrar diferentes concepções para “ambiente” entre atores sociais como agentes públicos e segmentos sociais atingidos por empreendimentos energéticos, sendo “espaço” para o primeiro e “território” para o segundo.

Um deles se refere à implantação da barragem de Sobradinho, estudado por Sigaud (1988). A fim de caracterizar a proporção daquele empreendimento, é importante pontuar que, para a formação de seu lago, foram parcialmente inundadas terras de dezesseis municípios, dezenas de povoados desapareceram e mais de sessenta mil pessoas foram desalojadas. Na época de sua construção e na fase de seu funcionamento, a opinião de diferentes segmentos da sociedade tendia para ressaltar os efeitos sociais negativos da barragem. Do outro lado, a visão governamental se vangloriava pela realização de tão grandiosa obra, mesmo tendo sido apontada em relatório de uma Comissão de Inquérito Parlamentar como não tendo alcançado sucesso no objeto de sua construção, ou seja, a regularização do regime hidrológico do rio (SIGAUD, 1988.p. 92-93). Assim, podemos considerar que, naquela época, também os setores governamentais apenas consideravam espaços como físicos, geográficos e mensuráveis (uma alusão ao discurso dominante naquela época, ainda hoje presente no meio político governamental quanto à realização de grandiosas obras) desconsiderando qualquer consideração de que espaços se constituíam por meio de construções sociais. Documentos e depoimentos da ocasião, emitidos pela organização sindical dos trabalhadores rurais, da Igreja Católica e da população atingida, apontavam questões negativas como os valores de indenização, o deslocamento compulsório, a ausência de um plano de realocação e, dentre elas, a que demonstra ter, para as populações atingidas, o espaço numa significação muito própria enquanto referência ao termo

território: “a destruição do patrimônio cultural que constituía o modo de vida da população ribeirinha que ocupava a área alagada com a conformação do reservatório, sendo apontadas desde a impossibilidade da população de se dispor do rio que lhe servia de referencial para a organização de diversas esferas de sua vida social,...” (SIGAUD, 1988, p.93-94).

Zhour e Oliveira (2007) estudaram a instalação de usinas hidrelétricas em áreas rurais brasileiras focando as relações dadas pela composição do tripé desenvolvimento, conflitos sociais e violência. O estudo foi pautado na instalação de empreendimentos hidrelétricos no Vale do Jequitinhonha. Nele está apresentada a diferenciação quanto à significação dos ambientes comprometidos pelos projetos de intervenção governamental para implantação de Usinas hidrelétricas, sendo aqueles considerados como paisagens, espaços, propriedades, não-lugares para o governo e como patrimônio, território para os atingidos pelos projetos.

“Para as comunidades atingidas pelos empreendimentos hidrelétricos no Vale do Jequitinhonha, o território é concebido como patrimônio, enquanto para as ideologias que atribuem ao Estado o papel de guardião da nação – uma entidade englobante e imaginada como homogênea é expressão de sua soberania, sendo visto como recurso estratégico ou mercadoria na ideologia desenvolvimentista hegemônica (grifo nosso)”.

Em outro momento, evidenciando o “ambiente” como um “não lugar”:

“Através dos fluxos de capital e tecnologia que estes projetos demandam, o local se transforma, assim, em um espaço de produção transnacional, um verdadeiro não-lugar, ou seja, paisagem homogênea perdendo qualquer sentido ou significação para os grupos (grifo nosso).”

Assim, Zhour e Oliveira (2007) promovem um debate entre dois paradigmas antagônicos, o da adequação e o da sustentabilidade. No paradigma de adequação, o ambiente é percebido como uma externalidade, uma paisagem que deve ser adaptada para receber o empreendimento e, assim, quanto à viabilidade da obra, o ponto de vista socioambiental parecer ter sido desmerecido. Dessa forma, no paradigma da adequação o ambiente, reduzido a paisagem, adaptado se constituiria num espaço apto a receber o empreendimento. No paradigma da sustentabilidade, pela exigência da análise considerar a viabilidade socioambiental da obra, de modo a contemplar as potencialidades do ambiente e englobar os usos e os significados atribuídos ao território local, tal qual Ascerald e Leroy (2003) constituem o conceito de território, estaria o ambiente sendo considerado como território.

Oliveira e Rothman (2007), ao estudarem a desterritorialização quando da execução do Projeto Rio São Francisco, identificam a perda de territórios para a implantação de grandes barragens para fins de construção de hidrelétricas. Isto fica evidente ao sugerirem que a necessidade de deslocamento de populações atingidas pelos projetos, quando comparada à necessidade de adoção de ações positivadas, como irrigação ou geração de energia elétrica, a primeira é vista como “aspecto menor”. Assim o aspecto menor, que vem a ser o social, pode ser traduzido no campo ao se perceber a desconsideração acerca das redes de relações sociais e que serão rompidas justamente no seio dos atingidos pelas obras (Oliveira e Rothman, 2007, p. 213).

4.2 O(s) ambiente(s) do “desmonte” do IBAMA

Sob o título “Campanha contra o desmonte do IBAMA. Fortalecer a gestão ambiental pública, não fragmentá-la! Pela derrubada da MP366/07!”, a Associação de Servidores do IBAMA – ASIBAMA constituiu e distribuiu uma Carta aberta à sociedade com o objetivo de sensibilizar os leitores para o fortalecimento do movimento contrário à Medida Provisória 366 de 26 de abril de 2007, que tratava do desmembramento do IBAMA e da criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Na Carta constavam dentre as justificativas para o movimento de greve (iniciado em 14 de maio de 2007) a desarticulação da gestão ambiental pública no âmbito federal. No mesmo documento estavam descritos argumentos contrários a lentidão atribuída ao IBAMA na implementação das ações de licenciamento ambiental e, neste debate, vincula-se o fato da motivação da medida Provisória estar relacionada a “morosidade” na concessão de licenças ambientais para os empreendimentos contemplados no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC):

“Aproveitando-se do momento político que coloca o setor ambiental na berlinda, ao imputar sobre o IBAMA todas as responsabilidades pelo travancamento do crescimento econômico do país, o ministério do Meio Ambiente dá um passo extremamente equivocado na tentativa de responder às pressões da sociedade e do Governo federal, focados na implementação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)”

“A criação do Instituto Chico Mendes e conseqüente redução das atribuições do IBAMA, apresentada como a “grande contribuição” para otimizar e desburocratizar a gestão ambiental brasileira agravará a fragilidade do processo de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos no país e gerará um gigantesco vazio na gestão do sistema nacional de unidades de conservação da esfera federal.”

“Da forma como se apresenta a MP 366/07, observa-se de fato uma severa redução de quadro de servidores do IBAMA. Mesmo o propalado “maior foco” nas ações de comando e controle ambiental, o IBAMA terá sua capacidade operacional prejudicada e necessitará empregar esforço redobrado de articulação interinstitucional, com impactos diretos na qualidade dos processos de licenciamento, controle e monitoramento ambiental”. (ASIBAMA, 2007, p.3)

As Figuras 2 e 3 permitem identificar o que Castoriadis denomina de significações imaginárias no âmbito do imaginário social e da sociedade instituinte, no caso da composição da logomarca do IBAMA.

“O imaginário social ou a sociedade instituinte é na e pela posição – criação de significações imaginárias sociais e da instituição; da instituição como “presentificação” destas significações e destas significações como instituídas” (Castoriadis, 1982,p.414)

A logomarca do IBAMA foi considerada pelos servidores do IBAMA um dos aspectos ambientais tratados no documento “Campanha contra o desmonte do IBAMA”. (ASIBAMA,2007) no item “ Enfraquecimento da imagem institucional”:

“É fato relevante, comprovado por pesquisas encomendadas pelo próprio Ministério do Meio Ambiente, a força da marca do IBAMA. Sua logomarca é reconhecida nas mais variadas classes sociais, de norte a sul, leste a oeste do Brasil, tendo ainda forte repercussão internacional. A relação da simbiose entre a questão ambiental e o IBAMA construiu durante os 18 anos a força da marca significativa e indissolúvel no país com a maior diversidade biológica do planeta. A desvinculação desta marca acarretará numa perda imediata a um símbolo da luta ambiental brasileira, o que se verifica de forma mais notável ao se contrapor com o nome do novo Instituto, absolutamente restritivo, setorial e ligado nominalmente a uma esfera específica do poder político nacional.” (ASIBAMA, 1997, p.63)

É viável deduzir da leitura desse trecho a força que detém a marca do IBAMA, talvez por representar esquematicamente que sua atribuição é exercida tendo como frentes de trabalho o conjunto dos elementos bióticos e abióticos exemplificados nos “desenhos” representando vegetais, animais e água, ou floras, faunas e recursos hídricos. Dessa forma estaria na marca a “presentificação” da significação representando tanto o imaginário social e os servidores do IBAMA como a sociedade instituinte. (CASTORIADIS, 1982, p.414)

Figura 2 - Logomarca do IBAMA:



Figura 3 - Logomarca alterada pelo movimento grevista do IBAMA:



Ao alterarem a logomarca do IBAMA (Figura 3) para uso da “Campanha contra o Desmonte do IBAMA” consideraram que ela figuraria a articulação interna e a instituição de formas e de setores específicos do fazer e das atividades sociais que desempenham no e pelo IBAMA (CASTORIADIS, 1992:416). Assim, a “quebra” figurada na marca do IBAMA representaria a fragmentação da gestão ambiental pública.

Dessa “leitura” sobre a logomarca do IBAMA é possível identificar que para o corpo funcional do IBAMA era o enfoque ecológico que predominava para a concepção do termo “ambiente”.

Mas o processo de fragmentação do ambiente na gestão ambiental pública já havia sido iniciado sete anos antes com a criação da Agência Nacional de Águas (ANA) no ano de 2000, culminando em 2007, com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Sob quais tendências (enfoques) se daria a gestão nesses órgãos?

Na Agência Nacional das Águas, do ambiente “saíram as águas”. Com a missão de “implementar e coordenar a gestão compartilhada e integrada dos recursos hídricos e regular o acesso à água, promovendo o seu uso sustentável em benefício da atual e das futuras gerações” foi criada a Agência Nacional das Águas (ANA)- órgão responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Como princípios para o desenvolvimento de suas atribuições constam; (i) o negócio que considera o uso sustentável da água; (ii) a visão de a Agência ser reconhecida pela sociedade como referência na gestão e na regulação dos recursos hídricos e na promoção do uso sustentável da água; (iii) o compromisso, a transparência, a excelência técnica, a pro-atividade e o espírito público como valores a serem seguidos. Para tanto, esta Agência atenta para o entendimento legal que a água é considerada um bem de domínio público, um recurso natural limitado e dotado de valor econômico³⁸. Dessa forma, o enfoque para o “ambiente” na Agência seria o enfoque socioeconômico.

Com a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura, saíram os peixes, mesmo antes com a criação, por Medida Provisória³⁹, de uma Secretaria Especial, ligada à Presidência da República, com a finalidade de fomentar e desenvolver políticas voltadas ao setor pesqueiro. Em 2009, num ato vinculado ao Dia do Pescador a Secretaria passa a Ministério⁴⁰. No histórico do Ministério da Pesca e Aquicultura ⁴¹ consta que sua criação se deu por meio de entendimentos entre o

³⁸ www.ana.gov.br

³⁹ Medida Provisória N^o103 de 2003.

⁴⁰ [Lei nº 11.958](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2009/lei_11958.htm), de 29 de Junho de 2009.

⁴¹ www.mpa.org.br

setor público e a sociedade civil e resultou no compromisso institucional de que sua política de gestão e ordenamento pesqueiro primária pela sustentabilidade ambiental no uso dos recursos pesqueiros. Neste caso a fragmentação se dá pela suposição de um “isolamento” de grupos biológicos (recursos pesqueiros) dos ambientes aquáticos. Esta parte do “ambiente” estaria categorizando-o como prestador de serviços ambientais, dado o indicativo de ordenamento pesqueiro. Contudo, com a previsão de promover a “sustentabilidade ambiental no uso dos recursos pesqueiros”, poderia estar presente também o enfoque socioambiental, no caso da sustentabilidade econômica estar sendo considerada.

As “florestas” saem do ambiente quando criado o Serviço Florestal Brasileiro, criado em 2006⁴², com a missão de:

“Conciliar uso e conservação das florestas, valorizando-as em benefício das gerações presentes e futuras, por meio da gestão de florestas públicas, da construção de conhecimento, do desenvolvimento de capacidades e da oferta de serviços especializados”. (www.sfb.gov.br)

Com a visão institucional de desenvolver uma economia florestal sustentável, com inclusão social (www.sfb.gov.br), fica a proposta de conjugar esforços econômico-sociais, estando o ambiente como prestador de serviços ambientais valorados.

Com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, nela prevaleceu a conservação de “ambientes”.

Com a proposta de dar um foco mais específico à conservação na gestão ambiental federal foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com a atribuição de realizar a gestão de 304 Unidades de Conservação (atualmente), propor a criação de novas áreas protegidas e apoiar aproximadamente 500 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), a instituição ainda é responsável por definir e aplicar estratégias para recuperar o estado de conservação das espécies ameaçadas por meio dos Centros Especializados de Pesquisa e Conservação.”⁴³

⁴² Lei nº 11.284 de 2006

⁴³ Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007.

Tem como atribuições: (i) apresentar e editar normas e padrões de gestão de unidades de conservação federais; propor a criação, regularização fundiária e gestão das UCs; apoiar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); (ii) contribuir para a recuperação de áreas degradadas em unidades de conservação, podendo fiscalizar e aplicar penalidades administrativas ambientais ou compensatórias aos responsáveis pelo não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; (iii) monitorar o uso público e a exploração econômica dos recursos naturais nas unidades de conservação onde isso for permitido, obedecidas às exigências legais e de sustentabilidade do meio ambiente; (iv) contribuir para a geração e a disseminação sistemática de informações e conhecimentos relativos à gestão de unidades de conservação, da conservação da biodiversidade e do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais; (v) disseminar metodologias e tecnologias de gestão ambiental e de proteção e manejo integrado de ecossistemas e de espécies do patrimônio natural e genético de representatividade ecológica em escala regional e nacional; (vi) criar e promover programas de educação ambiental, contribuir para a implementação do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima) e aplicar, no âmbito de sua competência, os dispositivos e os acordos internacionais relativos à gestão ambiental; (vii) propor e editar normas de fiscalização e de controle do uso do patrimônio espeleológico (cavernas) brasileiro, bem como fomentar levantamentos, estudos e pesquisas que possibilitem ampliar o conhecimento sobre as cavidades naturais subterrâneas existentes; e (viii) elaborar o Relatório de Gestão das Unidades de Conservação (www.icmbio.org.br).

Qual seria o enfoque para a gestão do “ambiente” deste novo órgão? Contemplaria o enfoque socioambiental para gestão de unidades de conservação no país?

O conceito de “biodiversidade” trabalhado no Instituto parece reforçar a precedência para desenvolver as atribuições anteriormente referidas à conservação de “ambientes” e de seus componentes biológicos sob o enfoque ecológico.

“Para entender o que é a Biodiversidade devemos considerar o termo em dois níveis diferentes: todas as formas de vida, assim como os genes contidos em cada indivíduo, e as inter relações ou ecossistemas, na qual a existência de uma espécie afeta diretamente muitas outras. A diversidade biológica está presente em todo lugar: no meio dos desertos, nas tundras congeladas ou nas fontes de água sulfurosas.” (www.icmbio.org.br)

A possibilidade de atuação sob o enfoque socioambiental parece se restringir ao objetivo for o de “proteger o patrimônio natural brasileiro, por meio da gestão de UCs federais e da promoção do desenvolvimento socioambiental das comunidades tradicionais nas UCs de uso sustentável.” (www.icmbio.org.br).

O momento que se materializou a fragmentação do IBAMA se deu antes mesmo do processo e ato de criação do ICMBio. A descentralização legal-administrativa do Licenciamento Ambiental para as esferas públicas estaduais e municipais, prevista na Política Nacional do Meio Ambiente, já conduzia um enfraquecimento no “poder” quase que absoluto antes exercido somente por técnicos do Instituto.

Está apontada por Bertero (2009, p.41) uma possível relação entre poder e cultura organizacional como aquela que o uso do poder instrumentaliza a manutenção da cultura organizacional. Esta parece ser uma possibilidade exemplificada no caso do significado que a descentralização dos processos de licenciamento ambiental teria para os técnicos do IBAMA.

A percepção do corpo funcional do IBAMA no sentido de fragilidade teria se constituído em resposta a exigência do cumprimento de determinações emanadas pela autoridade, podendo ser considerada como uma evidência do que nos reporta Giddens (1998) quanto as relações de poder entre autoridades e subordinados:

“A parte detentora do poder goza de um “mandato” para tomar decisões de autoridade cedida ou consentida por aqueles que estão sujeitos às decisões – isto é, se aqueles sobre quem o poder é exercido “concordam” em sujeitar-se ao poder” (GIDDENS ,1998:247-248)

Tal assertiva foi identificada nas entrevistas efetuadas:

“as ações do IBAMA sofreram um corte ou fracionamento devido ao seu enfraquecimento, sendo retiradas várias funções e repassadas para novas instituições criadas ou outras já existentes, e ainda não formados para assumirem responsabilidades tão vitais a manutenção ou proteção da biodiversidade nacional ou planetária” (fem, 46-60, Adm, analista ambiental, IBAMA, BSB)

O aspecto da fragmentação não escapou dos escritos dos autores que se debruçam sob a trajetória da política ambiental brasileira, como constituinte de uma

nova ordem para o exercício funcional na área ambiental. Teríamos assim reeditado o antigo caso do “jacaré na terra é problema do IBDF e na água é da SUPEDE”.

A percepção de Little (2003) sob os desafios sociais e técnicos presentes pela amplitude das políticas ambientais por serem consideradas políticas públicas que buscam garantir a “existência de um meio ambiente de boa qualidade para todos os cidadãos do país” parece indicar os desafios relacionados à transversalidade que o tema ambiente impõe ao poder público. Desafios de ordem social, dada a diversidade de atores políticos; de ordem técnica, o fator “meio ambiente” afetando diferentemente setores da sociedade; e ainda os afetos à indução, à revisão e à modificação das práticas de destruição de elementos da natureza impostas pelo modelo de desenvolvimento econômico (LITTLE, 2003 p. 18).

Fernandes et al (2003) apontam falhas governamentais no aprimoramento da gestão ambiental, a partir de estudos de caso de inovações da gestão ambiental pública. Ou seja, a assimetria da informação, ou a informação imperfeita, não permitindo negociações transparentes; a pressão e o controle político-administrativo institucionalizados, conduzindo, por exemplo, a representações não indicadas pelo poder público executivo; a negação por inovações burocráticas; a inexistência de aprimoramento dos quadros funcionais; a fragilidade de leis; as dificuldades de articulação entre órgãos públicos e a pressão exercida por grupos de interesse sobre os governos. Tudo isso leva à suposição que os órgãos ambientais, como IBAMA, necessitariam rever seus paradigmas teóricos que conduzem o “fazer” no IBAMA (como os necessários para atuar sob o entendimento da complexidade ambiental), mas rever suas relações com diferentes atores sociais da sociedade.

A gestão ambiental pública, fortemente vinculada às atribuições do IBAMA, nesta tese foi entendida como um elemento que estruturaria uma concepção de “ambiente” na qual haveria o respeito às relações socioambientais. Isto, ao considerar o exercício da gestão ampliada ou compartilhada, onde se promove e exercita a participação da sociedade em coletivos gestores, como os Comitês de Bacias Hidrográficas e os Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação. Estaria, nessa perspectiva, a concepção de “ambiente como território”.

Contudo, o que se apurou foi ainda a presença de instrumentos de gestão, como o Licenciamento Ambiental, onde a perspectiva é oposta, permitindo a identificação do “ambiente como espaço”.

O outro caminho fragmenta o “ambiente”, ao determinar que partes desse “todo” se constituem em “objetos” das atribuições específicas dos órgãos públicos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente. Essa leitura também induz a possibilidade da predominância da categoria do “ambiente como espaço”.

Com objetivo de verificar a presença das concepções diferenciadas para “ambiente” entre os técnicos do IBAMA e do ICMBio, ao considerar que seriam eles que trariam as significações de “ambiente” que se fizeram presentes na história do IBAMA, em quatro oportunidades no ano de 2008 foram aplicados questionários diferenciados a servidores dos órgãos IBAMA e ICMBio (APÊNDICES A e B) e as respostas sistematizadas apresentadas nas Tabelas I e II (APÊNDICES C e D).

Dessa forma, adotamos o raciocínio de Castoriadis:

“Realidade, linguagem, valores, necessidades, trabalho de cada sociedade especificam cada vez, em seu modo de ser particular, a organização do mundo e do mundo social referida às significações imaginárias sociais instituídas pela sociedade considerada. São também estas significações que se presentificam – figuram na articulação interna da sociedade – na medida em que a coletividade pode ser instituída como repartida entre categoria de indivíduos, dividida de maneira simplesmente simétrica, ou cindida assimetricamente em e por um conflito interno; na organização das relações entre os sexos e a reprodução dos sociais; na instituição de formas e de setores específicos do fazer e das atividades sociais. Faz parte daqui igualmente o modo pelo qual a sociedade se refere a si mesma e se refere a seu próprio passado, presente o porvir; e o modo de ser de outras sociedades para ela”. (CASTORIADIS, 1982, p.416)

No grupo do IBAMA o “ambiente” sob o enfoque ecológico esteve presente nos seguintes depoimentos:

“Tudo que é recurso... assim como as condicionantes meteorológicas e climáticas que influenciam/determinam a inter-relação destes, ou a metade do que sobrou ou sobrar do ambiente todo” (Masc. 46-60, Nível Superior, Coord. nacional, RJ)

“Conjunto de fatores bióticos e abióticos onde ocorrem as diversas interações entre os seres vivos e o local onde habitam” (Masc., 20-35, Eng. Agr./Msc, Chefe de Fiscalização Ambiental, RJ)

“... espaço da terra onde devem viver em harmonia os animais, os vegetais e os minerais” (Masc., 46-60, Méd. Vet. Analista Ambiental, RJ)

“interação do homem com o meio,... meio ambiente não deve ser considerado como ‘algo distante’, mas essa interação entre todos” (fem. 20-35, relações públicas, Analista Ambiental, BSB)

“meio ambiente é o meio que nós seres vivos estamos inseridos” (Masc. 20-35, jornalista, Apoio adm, BSB)

“o meio onde qualquer indivíduo habita e desenvolve” (fem. 36-45, profa, analista ambiental, SP)

“a sociedade já amadureceu... todos nós fazemos parte desse meio...” (fem. 46-60, sup. SP)

“local onde se dá as relações do ser humano com os demais seres da natureza” (fem. 46-60, Msc, analista ambiental, RN)

E o “ambiente” sob o enfoque socioambiental, nessas “falas”:

“hoje dentro de uma perspectiva mais ampla, com vários sentidos, que viabiliza a comunicação entre vários de saberes, e religa concepções da vida e do universo que apartavam o ser humano da natureza” (masc, 36-45, engº ambiental, assessoria, SP)

“é o todo que nos envolve... bióticos... abióticos... socioeconômicos,... por isso acho que não pode ser meio, porque ele é inteiro” (fem. 46-60, engº Agrº/doutor, ex-chefe de escritório, RJ)

“conjunto de relações e interações entre os sistemas sociais e os sistemas naturais,...”(fem,46-60,sup,analista ambiental, RJ)

“conjunto de fatores bióticos e abióticos onde ocorrem diversas interações entre os seres vivos e o local onde habitam” (masc. 20-35, Msc, Engº Agrº, RJ)

“falar do meio ambiente é refletir na interligação de vários fatores, ou seja, os aspectos sociais, econômicos, ambientais, culturais, históricos e políticos. Esses aspectos associados as questões antrópicas somatizam a realidade do meio ambiente em que estamos inseridos” (fem, 46-60, adm, analista ambiental, BSB)

“espaço físico e social onde se processa relações entre sociedade e natureza na construção de sua base” (fem, 46-60, sup, analista ambiental, CE)

“compreende os aspectos naturais e os criados..., bem como o sistema sócio político e econômico, que tem por base, as políticas de governos, dentro de um sistema globalizado” (fem, 46-60, sociólogo, cargo comissionado, RJ)

No grupo do ICMBio, o “ambiente” sob o enfoque ecológico se apresentou sob esses depoimentos:

“espaço habitado pelos seres vivos formado pelos meios bióticos e abióticos” (mas, 46-60, Engº Agrº, Diretor, BSB)

“relação entre seres vivos e locais de suas vivências em determinado tempo” (fem, 36-45, biólogo, analista ambiental)

“ é todo o meio no qual estamos inseridos, incluindo a diversidade de espécies, ecossistemas, meio físico, e as interações dentro do sistema” (masc, 20-35, biólogo, analista ambiental/Chefe PARNA Anavilhamas, AM)

“tempo em local onde processam as relações entre seres vivos e não vivos” (masc. 20-35, biólogo/Msc Economia Ambiental, Analista Ambiental/Chefe da APA Guapimirim, RJ)

“meio biótico – rocha, solo, água e ar, meio biótico-biodiversidade, e antropológico - seres humanos” (masc, 46-60, química ambiental, analista ambiental)

“mais do que o lugar onde vivemos e os elementos que o compõe, é o conjunto de relações entre esses elementos” (fem, 20-35, biólogo, Chefe de UC, PR)

E o “ambiente” sob o enfoque socioambiental identificado na declaração de apenas um dos entrevistados:

“conjunto de elementos físicos, bióticos e socioeconômicos e suas relações entre estes elementos (solo, água, ar, fauna, flora, cultura, patrimônio histórico, relações ecológicas, fenômenos atmosféricos, etc.). Tudo isso está compreendido no qual chamamos ‘meio ambiente’” (masc., 20-35, química ambiental, Chefe da APA Guaraqueçaba, PR)

A análise efetuada permitiu identificar a influência que exerce o enfoque ecológico em ambos os Institutos. O que é possível considerar ainda a predominância da visão “biologizante” mesmo entre aqueles compreendidos na faixa etária mais baixa que passaram pelos concursos públicos de admissão nos quais não havia exigência de formação para serem incorporados aos quadros funcionais. Seria então o enfoque ecológico o que permitiria a predominância do ambiente como espaço.

Na categoria ambiente como território estaria presente a influência exercida pelo enfoque socioambiental, possivelmente vinculada à gestão de unidades de conservação que, na atualidade, deve contribuir para o desenvolvimento socioeconômico sustentável da região abrangida (pelas UC's) e realizada com a participação da sociedade envolvida.

Quando analisados os problemas ambientais apontados como superpopulação, a perda de habitats e a falta de representatividade de ecossistemas em unidades de conservação são possíveis concluir a predominância do enfoque ecológico e, em decorrência, novamente a concepção de ambiente como espaço.

É possível identificar as características da criação consciente e a repetição inconsciente na história do IBAMA considerando as significações para o termo “meio ambiente” para os trabalhadores do Instituto. E assim afirmar que no caso do IBAMA identifica-se que as significações para “ambiente” emanam essencialmente de uma consciência prática, uma razão operante, muito mais do que uma reflexão teórica. E que a presença de significações ora “dominantes” ora “emergentes”, possibilidade apontada por Castoriadis (1982, p.33). Situando como significação dominante a do ambiente como espaço e a emergente a do ambiente como território.

Se para cada segmento há significações díspares para o termo “ambiente”, derivadas por diferentes valores e fatores, é possível aceitar que a constituição do simbolismo na vida social não se liga a definições e determinações fechadas, como àquelas presentes no material instrucional sobre o exercício da gestão ambiental pública publicado tanto pelo MMA e pelo IBAMA. Da literatura analisada foi possível identificar a predominância do enfoque socioambiental especialmente porque está preconizada a gestão ampliada e compartilhada, indutora do fomento à participação e ao controle social.

Identificadas as categorias ambiente como espaço e ambiente como território é necessário relacionar possíveis tendências vinculantes com a história de constituição da cultura organizacional do IBAMA. Uma tendência repousa na possibilidade de que conceituações de “ambiente” não explicitam as relações sociais relativas a ele, como a contida na Política Nacional de Meio Ambiente, mantendo entre os técnicos à visão biologizante comumente atrelada à conservação dos elementos presentes na natureza. Dessa forma, fica possível ver o espaço interpretado como um lugar qualquer a ser ocupado ou gerido como mais um dos elementos do ambiente, ou ainda o ambiente ser considerado apenas como o espaço geográfico alvo de interesses. Outra tendência olhando o espaço geográfico como aquele que apenas delimita um ambiente, e daí se aproximaria ao entendimento de “espaço” como o “não-lugar”, um lugar desconectado da constituição de ambiente por meio de relações socioambientais e assim considerado ainda um “não-território”. Esta compreensão percebe-se presente no meio governamental, no campo das ações ditas “desenvolvimentistas”, ou mesmo no campo das ações de conservação de ambientes naturais. Esta concepção de “espaço” contraria o entendimento de Tuan (1983), pois para ele “o espaço configura-se como porções de ambientes terrestres passíveis de serem transformados em lugar mediante o trabalho do homem em relação ao uso, ocupação e significação social, isto é, os espaços vão sendo ocupados por um grupo social, são decodificados e recebem qualificadores e significados advindos de sua cultura” (OLIVEIRA, 2006). Dessa forma, estariam os gestores públicos responsáveis por ações “desenvolvimentistas” e pelas ações de criação de Unidades de Conservação, agindo segundo significações semelhantes, porém particularizadas possivelmente influenciadas por culturas institucionais. Contudo desconsiderando a

constituição de espaços geográficos como territórios onde são as múltiplas dimensões - a simbólica, a jurídica e a territorial, que dão identidades próprias aos grupos que neles estabelecem suas relações de vida, enfim, suas relações socioambientais.

E nesse sentido, caso o corpo funcional do IBAMA assumisse a concepção de ambiente como território transporia uma barreira no sentido de não mais olhar o ambiente como espaço, e os elementos naturais, freqüentemente chamados na atualidade de recursos naturais, em elementos/recursos impregnados de sentidos e valores sociais. Este seria um grande desafio especialmente ao considerar à atuação junto aos processos referentes ao Licenciamento Ambiental.

Este desafio ficou evidenciado no momento de criação do ICMBio vinculando-a ao descontentamento de setores do governo federal aos processos de licenciamento das obras do PAC. Essa constatação evidencia o que Santos apresenta como o papel que desempenha o termo território nas disputas entre mercado, o mercado que exige a implantação de obras que singulariza os territórios como espaços e as particularidades que a sociedade atribui aos mesmos espaços. (SANTOS, 2005, p. 10). E também quando Acsegrad e Leroy (2003) discutem sobre a disputa de recursos territorializados por projetos utilitários:

“Os recursos materiais territorializados são permanentemente disputados por distintos projetos. Estes projetos lhes atribuem sentidos propriamente utilitários, mas também sentidos simbólicos relativos às práticas culturais mais amplas, que ultrapassam o campo da produção material a seus diferentes projetos, propósitos e sentidos. Assim, o espaço é composto pela superposição dos múltiplos territórios concebidos, desenhados e experimentados pela diversidade de projetos e atores que compõem a trama social. Um desenvolvimento democrático e sustentável será a expressão da diversidade de leituras e projetos em confronto ao processo de homogeneização social que transforma os recursos materiais em mercadorias e subordinam as diferentes formas socioculturais à dinâmica do mercado e do capital (ASCERALD ; LEROY, 2003, p. 29).

5 CONCLUSÕES

No processo histórico do IBAMA percebemos que seu corpo funcional atua como uma sociedade instituinte como aponta Castoriadis. Ou seja, ao se observar como elementos construtores da sociedade, o posicionamento de indivíduos, suas relações e suas atividades e suas significações acabam por constituir referenciais instituídos como comuns, dando-lhes unidade (1982, p.414), caracteriza-se o corpo funcional do IBAMA.

Uma sociedade instituída pelo corpo funcional do IBAMA que vem atuando sob duas significações para o termo ambiente, a que o considera como espaço físico-geográfico e a que o considera como território constituído por construção social. Sob essas duas conceituações foi formada a cultura organizacional do Instituto. Dessa forma, ao identificar-se a coexistência das duas concepções para o termo “ambiente” que figuram na e pela instituição dada às significações de seus trabalhadores há que se considerar que é sobre elas que eles instauram suas próprias condições e orientações no “fazer” do IBAMA. Seriam esses os valores identificados nesse estudo, que fundamentam as práticas internas, formais e informais e constituem a dinâmica do Instituto, tal como sugerem Fleury e Fischer (2009, p.9) ao identificarem valores como resultados de estudos sobre a cultura das organizações.

Esses trabalhadores constituíram e conferiram a própria realidade institucional a partir do elemento cultural, conforme indicava Bertero (2009, p. 37). A essa mesma realidade, Tavares confere a possibilidade de apresentar pontos em comum daquela construída pela sociedade, em geral (1991,p.64), o que se comprovou nesta tese. Como exemplo, temos que segmentos da sociedade, especialmente aqueles promotores e investidores parecem aferir ao termo ambiente a condição de espaço geográfico apto a receber empreendimentos de infra-estrutura.

A missão do IBAMA preconiza que cabe ao órgão “formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis” (item II, art. 2, Lei nº7.735/12989). Pelo mesmo documento legal, o ambiente está declarado como um patrimônio público a ser assegurado e protegido

para uso coletivo. Os trabalhadores do IBAMA, no atendimento às mais diversas atribuições, devem atentar para o conceito do meio ambiente tal como preconizado na Política Nacional, e assim considerá-lo como aquele que é o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Essa conceituação parece abrigar ambas as significações para o termo de ambiente pelos trabalhadores do IBAMA, seja o ambiente como espaço ou como território. Nessa perspectiva, a coexistência de concepções diferenciadas para ambiente não impedem os trabalhadores do IBAMA a atenderem às mais diversas atribuições considerando estarem também atendendo o conceito dado ao termo pela Política Nacional do Meio Ambiente.

Também nessas duas concepções é possível relacionar a influência que têm os diferentes enfoques que se atribuem às questões ambientais, enfoques ecológico, socioeconômico e socioambiental.

O processo de ambientalização do IBAMA insinua a existência de uma sintonia com a dinâmica de produção de saberes e fazeres oriundos dos campos político, científico, educacional e trabalhista do corpo funcional do Instituto. Com isso, origina a predominância da categoria de ambiente como espaço e a emergência de ambiente como território. Essa situação permite a ocorrência de conflitos internos entre profissionais ou entre setores na organização decorrentes de saberes e certezas advindos tanto das diversas formações acadêmicas como das práticas institucionais. Conflitos que ocorriam também na formação do IBDF e do próprio IBAMA, conforme já tratado nesta tese. Isto demonstra que continua a persistir esta característica, ou seja, a da co-existência de concepções diferenciadas para o termo ambiente, na história dos conflitos internos nas instituições públicas federais de meio ambiente. Conflitos que extrapolam o ambiente interno, também são observados entre o órgão e outros segmentos governamentais, como por exemplo, o do setor de infra-estrutura, e entre o IBAMA e segmentos da sociedade.

A prática do cumprimento das atribuições institucionais não se processa com a participação de um indivíduo que possuiria outra concepção para o termo ambiente. Da mesma forma considerando quando a atribuição é exercida por grupo de trabalhadores, neste caso mais comumente se manifestaria a identificação simultânea das duas concepções, isto porque usualmente os grupos são compostos

por equipes multidisciplinares. São os casos, por exemplo, do exercício para a instrução e a análise de empreendimentos submetidos, por força da lei, ao Licenciamento Ambiental.

A definição para o termo organização segundo Schermerhorn, Hunt e Osborn é “um conjunto de pessoas que trabalham juntas numa divisão de trabalho para atingir um objetivo comum com o propósito de produzir bens ou serviços de valor para a sociedade (1999, p.30). O objetivo dos trabalhadores do IBAMA para atender ao declarado na missão do IBAMA, com a influência das duas concepções para ambiente, merece esforços no sentido de serem trabalhadas na organização as adaptações externas e a integração interna quanto as duas significações para o termo ambiente emergem.

Nesse sentido buscar-se-iam respostas para os questionamentos sugeridos por Schermerhorn, Hunt e Osborn: o que exatamente precisa ser realizado, e como? No caso de serem conhecidas as adaptações externas. E para ser conhecida como se processa a integração interna: Como os trabalhadores do Instituto resolvem os problemas resultantes do trabalho conjunto internamente? As respostas a tais questionamentos permitiriam identificar, por exemplo, a necessidade do aperfeiçoamento teórico, conceitual e metodológico que propiciasse abordagens mais abrangentes aos estudos sobre a multifacetada complexidade das organizações, atendendo assim a recomendação de Fleury e Fischer (2009, p.9).

Assim, o fato da coexistência das concepções de ambiente como espaço e como território deverá ser um objeto que deve ser elaborado e constantemente reelaborado no órgão. Isto porque em ambas as concepções, dependendo do uso de uma ou outra, quando de uma análise ambiental exercida para atendimento a qualquer das atribuições do IBAMA, vincula-se por fim, a possibilidade da distribuição assimétrica a sociedade dos custos e dos benefícios advindos das intervenções ambientais.

Ainda deverá se considerar a emergência que o tema “mudanças do clima” vem obtendo junto à sociedade. Um tema que vem relacionado com questões afetas a outros bens e serviços essenciais vida da humanidade como alimentação, habitação, saúde, conduzindo ao possibilidade de conceber o ambiente como prestador de serviços essenciais à vida. Dessa forma, assume na literatura, quatro categorias de serviço, de suporte, de regulação, de provisão e culturais. Os de

suporte como aqueles que não oferecendo benefícios diretos para as pessoas são essenciais para o funcionamento dos ecossistemas; os reguladores compreendem as diversas funções vitais realizadas pelos ecossistemas; os de provisão fornecem bens diretos para as pessoas; e os culturais proporcionam benefícios não-materiais como a diversidade cultural e as relações sociais. Cabe esclarecer que, comumente, tais serviços estão relacionados aos ecossistemas, por vezes encontram-se como sinônimo do termo “serviços ecossistêmicos”⁴⁴.

Outro aspecto a ser considerado, é o fato de que apesar de todo o arcabouço instrumental disponibilizado e abrangente sobre gestão ambiental, o IBAMA mantém o desenvolvimento de suas atribuições vinculando cada uma a um ou outro instrumento de gestão. Igualmente como faz quando trata de um ou outro elemento ambiental. Por exemplo, as ações de fiscalização não consorciada com as de Educação Ambiental e Planejamento, outros instrumentos pertencentes à gestão ambiental. No caso das atribuições que consideram um ou outro elemento do ambiente, como por exemplo, as vinculadas com a normatização dos períodos de defesos da pesca.

Com esses argumentos é possível apontar a necessidade de serem instalados fóruns de diálogo e reflexão onde seriam apresentados, e enriquecidos, os níveis pelos quais a cultura organizacional se apresenta, seguindo, por exemplo, os níveis sugeridos por Schermerhorn, Hunt e Osborn (1999, p. 198-199). Nesta tese se concluiu que a cultura observada revelou que o objeto de trabalho coexiste na organização segundo duas conceituações diferentes oriundas de culturas institucionais, de formações acadêmicas e de experiências profissionais diversas. Mas, mesmo com os valores diferenciados atribuídos ao ambiente, seja espaço ou como território, o valor de se trabalhar com o objeto ambiente se constitui num mecanismo de motivação, percebível inclusive no movimento contrário à fragmentação do Instituto. E quanto ao terceiro nível, considerado o mais profundo de análise, esse demonstrou que as suposições comuns ou as verdades implícitas sobre as concepções diferenciadas para o termo ambiente são compartilhadas por grupos que se encontram ou se separam ao longo da linha do tempo que vem

⁴⁴ Tais categorias foram estipuladas pelo 3º Panorama Global de Biodiversidade (*Global Biodiversity Outlook* ou GBO-3), um relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) divulgado em Maio de 2010, onde a valoração do “ambiente” no contexto da categorização, está explicitamente declarada como praticada nos serviços de provisão e nos culturais.

formando a cultura ambiental, ou o processo de ambientalização dos órgãos que fazem à história da gestão ambiental pública brasileira.

A partir desses fóruns se constituiriam outros momentos para serem revistas as práticas exercidas não somente no IBAMA, mas também pelos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente. Como decorrência das discussões seria detectada a necessidade de novas capacitações, que considerassem inovações nos procedimentos, reformulações processuais quanto à composição de equipes e a formulação de pareceres institucionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri; LEROY, Jean Pierre. **Novas Premissas da Sustentabilidade Democrática**. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: Fase, 2ª Edição, 2003

ANDRADE, Thales de. Inovação Tecnológica e meio ambiente: a construção de novos enfoques. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v.7 n° 1, jan./jun. 2004. Disponível em: < <http://www.scielo.php?scrip>>. Acesso em: 06 Ago.2007

AZEVEDO, Sergio de. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, E., LOPES, J.S.L., PRANDI, R. (orgs.) **O Brasil no rastro da crise: partidos sindicatos e movimentos sociais. Estado e Cidadania no curso dos anos 90**. São Paulo: ANPOCS/HUTCITEC, 1994, p. 244-270

BERNARDO, M. A difícil sustentabilidade. In: BURSZ TYN, M. (org.) **A difícil sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p.57-76

BERTERO, Carlos Osmar. Cultura Organizacional e Instrumentalização do Poder. In: FLEURY, Maria Tereza Leme, **Cultura e Poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2009. p.29-44

BRANDÃO, C.R. Comunidades Aprendentes. In: **Encontros e Caminhos**: formação de Educadoras (es) ambientais e coletivos educadores. Bsb:MMA,2005. P.83-91

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Secretaria Especial do Meio Ambiente. Coordenadoria de Áreas de Proteção Ambiental. **Áreas de Proteção Ambiental** – abordagem histórica e técnica. Por Mércia Maria Diniz da Silva et all. Brasília 1997 46 p.

BRASIL. Ministério do Interior. **Legislação Básica Ministério do Interior/SEMA** Brasília: Ministério do Interior, 1983 173 p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Primeiro Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica**: Brasil. Brasília, 1998

_____. *Agenda 21 Brasileira*: Bases para Discussão. Brasília: 1997

_____. Secretaria da convenção sobre diversidade biológica. **Panorama da Biodiversidade Global 3**. Brasília/MMA, 2010

_____. **Gestão Participativa do SNUC** / Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Programa Nacional de Áreas Protegidas. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004 205 p. (Áreas Protegidas do Brasil, 2)

_____. **Gestão ambiental descentralizada**: em estudo comparativo de três municípios da Amazônia Brasileira / Fabiano Toni, Pablo Pacheco. – Brasília : Ministério do Meio Ambiente, 2005 73 p. (Série Estudos, 6)

_____. **Instrumentos Econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira: experiências e visões** /Peter May, Carlos Amaral, Brent Millikan, Petra Ascher [et al...] organizadores. – Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005 b 124 p. (Coleção Reflexões Ambientais)

_____. **Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação** /Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Programa Nacional de Áreas Protegidas. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006 61p. (Áreas Protegidas do Brasil, 3).

_____. **Curso Básico a Distância**. Questões ambientais: conceitos, história, problemas e alternativas. Centro de Informação e Documentação *Luis Eduardo Magalhães* – CID Ambiental. MMA 1ª ed. 2000.

_____. **Encontros e Caminhos**: formação de educadoras (ES) ambientais e coletivos educadores. Ferraro Junior, L.P. (org) Bsb:MMA (2005)

_____. **Programa nacional de educação ambiental**- ProNEA. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005 3. ed - Brasília : Ministério do Meio Ambiente, 2005. 102 p.

_____. **Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB**. Brasília: MMA/SBF, 2007. (Série Biodiversidade, 2)

_____. **Legislação Ambiental Básica**. Brasília: MMA, UNESCO, 2008.

_____. **Inter-relações entre biodiversidade e mudanças climáticas**. Brasília: MMA, 2007. [Série Biodiversidade, v.28]

_____, **Mata Atlântica**: Manual de adequação ambiental. Brasília, 2010 [Série Biodiversidade, v.35]

_____. **Encontros e Caminhos**: formação de Educadoras (es) ambientais e coletivos educadores. Bsb:MMA,2005.

CABRAL, N.R.A.J.; RÖHN, S. A.; SOUZA, P de S. Políticas Públicas de áreas Protegidas: Contribuição para sua implementação e manutenção da biodiversidade. In: WENDLAND,E. SCHALCH,V.(orgs.) **Pesquisas em Meio Ambiente**.subsídios para gestão de políticas públicas.São Carlos:Rima. 2003 p.199-214 (Ciências da Engenharia Ambiental,2)

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. Cabral, A. (trad.) São Paulo: Cultrix. 1989

CARVALHO, I.C.M.; Grün, M.; Trajber, R. (orgs.). **Pensar o ambiente**: bases filosóficas para educação ambiental. Brasília: MEC, UNESCO, 2009. (Coleção educação para todos; 26).

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade**. Reynaud,G (trad.)Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1982

DAMATTA, Roberto. **Relativizando; uma introdução à antropologia social**. Rio de Janeiro: Ed. Rocco,1987.

DIEGUES, A. C. Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. 4ª Ed. São Paulo: Hucitec; Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, São Paulo: USP, 2004

FERNANDES, A. Falhas do governo em oportunidade de aprimoramento de políticas ambientais no Brasil. In: LITTLE,P.E. (org.) **Políticas Ambientais no Brasil**:Análises, Instrumentos e experiências. Brasília: Petrópolis, 2003 p.319-322

FISCHER, Rosa Maria. O Círculo do Poder – As Práticas Invisíveis de Sujeição nas Organizações Complexas. In: FLEURY, Maria Tereza Leme, **Cultura e Poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 65-87

FLEURY, Maria Tereza Leme. **Cultura e Poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2009.

_____, O Desvendar a cultura de uma organização- uma Discussão Metodológica. In: FLEURY, Maria Tereza Leme, **Cultura e Poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 15 -27

FRANCO, Roberto Messias; PORTO, Janete. Licenciamento Ambiental para o desenvolvimento. IBAMA. Reestruturação. Aumenta o foco em fiscalização, licenciamento e autorizações. **Revista Ibama**. Uma janela para informação ambiental. Bsb: IBAMA, Ano II, nº 03, 2008. p. 6-10

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ENGENHARIA DO MEIO AMBIENTE. **Coletânea de legislação federal e estadual de meio ambiente**. Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação – SINICON, 1992

FUNTOWICZ, Silvio; MARCHI, Bruna de. “Ciência pós-normal, complexidade reflexiva e sustentabilidade”. In: LEFF, E. **A Complexidade Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2003 15 -64

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. A Emergência da Questão Ambiental. In: **A Administração Ambiental em Minas Gerais**: discurso e política. Belo Horizonte: FEAM,1998 p.27-58

GIDDENS, Anthony. **Política, sociologia e teoria social**: encontros com o pensamento clássico e contemporâneo. São Paulo: UNESP, 1998. – (Biblioteca básica)

GOODE, William J.; HATT, Paul K. **Métodos em Pesquisa Social**. Trad. Carolina Martuscelli Bori. São Paulo: UNESP, 1973 [Série 2ª – Ciências Sociais,3]

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE. **Gestão de Recursos Naturais:** subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Bezerra, Maria do C. de L.; Munhoz, Tânia M. T. (Coords.). Brasília: IBAMA/MMA Consórcio TC/BR/FUNATURA. 2000

_____. **Diretrizes de Pesquisa Aplicada ao Planejamento e Gestão Ambiental** Brasília: 1994. 101 p. (Coleção Meio Ambiente. Séries Diretrizes – Gestão Ambiental

_____. **Gerenciamento de bacia hidrográfica:** aspectos conceituais e metodológicos. Brasília: IBAMA, 1995 a. 171p. (Coleção Meio Ambiente)

_____. **Avaliação de Impacto Ambiental:** agentes sociais, procedimentos e ferramentas, coord. e adaptação de Miriam Laila Absy, Francisca Neta A. Assunção, Sueli Correia de Faria, versão de Paula Yone Stroh [et al.] – Brasília: IBAMA, 1995 b 134p.

_____. **Introdução à Economia do Meio Ambiente.** Vitor Bellia. Brasília: IBAMA, 1996 262 p.

_____. **Gestão de Recursos Naturais:** subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira/ Maria do Carmo de Lima Bezerra e Tânia Maria Tonelli Munhoz (coordenação –geral). Brasília: IBAMA/MMA Consórcio TC/BR/FUNATURA, 2000 200p.

_____. **Roteiro Metodológico para a gestão de área de proteção ambiental, APA.** Diretoria de Unidades de Conservação e Vida Silvestre. – Brasília: Ed. IBAMA, 2001 240p.

_____. **Introdução à gestão ambiental pública** / José Silva Quintas. – Brasília: IBAMA , 2005 132p. Série Educação Ambiental.

_____. Reestruturação. Aumenta o foco em fiscalização, licenciamento e autorizações. **Revista Ibama.** Uma janela para informação ambiental. Bsb: IBAMA, Ano II, nº 03, 2008.

_____. 20 anos cuidando do Brasil. **Revista Ibama.** Uma janela para informação ambiental. Bsb: IBAMA, Ano II, nº 04, 2009.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 5.ed. São Paulo:Atlas,2003

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura:** racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: Edifurb, 2000 p.123

LOPES, José Sérgio Leite. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas de participação. **Horizontes Antropológicos.** Porto Alegre,v.12,n.25, jun.2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo+sci_arttex&pid+s104-718320060010003&lng+ptnrm+iso. Acesso: 05 mar. 2010

MACHADO, C.J.S. A Questão Ambiental brasileira: uma análise sociológica do processo de formação do arcabouço jurídico-institucional. **Revista de Estudos Ambientais**, v.2, n.2-3, 2000 p.5-20

MADEIRA FILHO, Wilson (org.) **Direito e Justiça Ambiental**. Niterói: PPGSD- Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2002

_____. Colonização Verde: Estratégias da Política Florestal após o Protocolo de Quioto. In: MADEIRA FILHO, Wilson (org.). **Direito e Justiça Ambiental**. Niterói: PPGSD- Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2002 p.217-238

MORIN, Edgar. **Método IV: As idéias**. “O Pensamento dissimulado (paradigmatologia)”. Porto Alegre: Sulina, 1998.

_____; Le MOIGNE, Jean-Loui. **A inteligência da complexidade**. São Paulo: Petrópolis, 2000. Cap. 4 “O pensamento complexo: um pensamento que pensa.” pp.199-213.

MOTTA, Fernando C. P.; PEREIRA, Luiz B. **Introdução à Organização Burocrática**. 6ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1988

OLIVEIRA, Douglas Luis; ROTHMAN, Franklin Daniel. Desterritorialização de populações locais sob a ótica da justiça ambiental: abordagem dos conflitos do projeto de integração do Rio São Francisco. Anais do II Seminário Nacional **Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, UFSC, Florianópolis, 2007 <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/douglas_oliveira_franklin_rothman.pdf>. Acesso em: 11 Out. 2008

OLIVEIRA, Rogério de Ribeiro. **Mata Atlântica, Paleoterritórios e História Ambiental**. III Encontro da ANPPAS, Brasília, 2006 http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos/TAG33-07032006-163624.doc. Acesso em: 25 Fev. 2008

PÁDUA, José Augusto. **As bases teóricas da história ambiental**. Estudos avançados v. 24 n°68 São Paulo, 2010. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0103-401420100001&nrm=iso&lng=pt Acesso em: 04 Fev 2011.

PELEGRINI, Sandra. Cultura e Natureza: os desafios das práticas preservacionistas na esfera do patrimônio cultural e ambiental. **Revista Brasileira de História**. São Paulo: ANPUH, v.26, n.51, jan.-jun., 2006 p. 115-140

PORTO, Janete; DIETRICH, Cristian. Ibama licencia mais em 2008. **Revista Ibama**. Uma janela para informação ambiental. Brasília, DF: IBAMA, Ano II, nº 04, 2009 p. 41-42

ROBERTS, J. Timmons; TOFFOLON-WEISS, Melissa. North American Conceptions of Environmental Justice. In: MADEIRA FILHO, Wilson. **Direito e Justiça Ambiental**. Niterói: PPGSD- Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2002 p. 23-36

ROSA, L.P.; SIGAUD, L.; MIELNIK, O. (coord) **Impactos de grandes projetos Hidrelétricos e Nucleares**. Aspectos econômicos e tecnológicos, sociais e ambientais. AIE/COPPE /Marco Zero, 1988

RUSSEL, Bertrand. **O Impacto da Ciência na Sociedade**. Trad. Antonio Cirurgião. Versão Alberto Oliva e Luiz Alberto Cerqueira Rio de Janeiro: Ed. Zahar Editores, 1976

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**. Proteção Jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005

SANTOS, Milton. *O retorno do território*. **OSAL : Observatorio Social de América Latina**. Ano 6 nº 16 (jun.2005-). Buenos Aires: CLACSO, 2005
Disponível em
www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/laboplan/.../santos_01.pdf. Acesso em: 05 Jan. 2011.

SCHERMERHORN, John R. Jr.; HUNT, James G., OSBORN, Richard N. **Fundamentos de Comportamento Organizacional**. Porto Alegre: Bookman, 1999.

SIGAUD, L. Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho. Rio de Janeiro. In: ROSA, L.P., SIGAUD, L. e MIELNIK, O. (coord) **Impactos de grandes projetos Hidrelétricos e Nucleares**. Aspectos econômicos e tecnológicos, sociais e ambientais. São Paulo: AIE/COPPE/Marco Zero, 1988.

TAVARES, Maria das Graças. **Cultura Organizacional**. Uma abordagem Antropológica da Mudança. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1991.

TUAN, Y-F. **Espaço e lugar: a perspectiva da experiência**. São Paulo: Difel. 1983

VIOLA, E.; LEIS, H. Desordem global da biosfera e nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo. In: LEIS, H. (Org.) **Ecologia e política mundial**. Rio de Janeiro: Vozes, 1991.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel Desenvolvimento, Sustentabilidade e Conflitos socioambientais. In: **A insustentável leveza da política ambiental**. Desenvolvimento e conflitos socioambientais. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2005

_____. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas. **Ambient. soc.**, Campinas, v. 10, n. 2, Dec. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2007000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 Out. 2008 doi: 10.1590/S1414-753X2007000200008.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em:
<www.ibama.gov.br>. Acesso em: 02 Jul. 2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: < www.mma.gov.br>. Acesso em: 07 Jul 2010 .

MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA. Disponível em: <www.mpa.gov.br>. Acesso em: 07 de Jul 2010

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. Disponível em: <www.ana.gov.br>. Acesso em: 07 de Jul 2010

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
Disponível em: <www.icmbio.org.br>. Acesso em: 07 de Julho de 2010

HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO. Disponível em:
<www.historiadaadministracao.com.br/jl/index.php?option=com_content&view=article&id=84:edgar-schein&catid=10:gurus&Itemid=10>. Acesso em: 10 de Março de 2011

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas**Roteiro de entrevistas**

Sexo:

Faixa etária: () 20-35 () 36- 45 () 46- 60

Região de moradia e trabalho:

Nível de Escolaridade:

Profissão:

Setor de Atuação: () Setor Público() Setor Produtivo () ONG

Função/Ocupação:

Como vc entende o termo meio ambiente?

Como percebe a atuação do IBAMA na sua região?

Autorizo utilizar o todo ou em partes deste registro de minha entrevista para inserção na tese de doutorado de Maria Teresa de Jesus Gouveia, doutoranda do Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Em, de de 2008-05-05

APÊNDICE B - Questionário

Questionário

Sexo:

Faixa Etária: () 20-35 () 36-45 () 46 - 60

Órgão: IBAMA () ICMBio ()

Formação:

Região de moradia e trabalho:

Função e área de atuação:

Tempo de exercício da função e na área de atuação:

Cite os cinco principais problemas ambientais da atualidade.

Qual o seu entendimento quanto ao termo "meio ambiente"?

Como percebe a relação da sociedade com o órgão em que trabalha?

Conhece a história de criação do IBAMA? Na afirmativa, faça um breve relato.

Autorizo utilizar o todo ou partes deste registro de minha entrevista, sem ser identificado nominalmente, na tese de doutorado de Maria Teresa de Jesus Gouveia, doutoranda do Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Em, de de 2009.

APÊNDICE C – Sistematização entrevistas IBAMA

Entrevistado	01	02	03	04
Data e local/evento da “entrevista”	Mai/08, BSB/ II CNMA	Mai/08, BSB/ II CNMA	Mai/08, BSB/ II CNMA	Mai/08, BSB/ II CNMA
Roteiro aplicado	Simplificado	Simplificado	Simplificado	Simplificado
Órgão	IBAMA	IBAMA	IBAMA	IBAMA
Sexo	Fem	Masc	Fem	Masc
Faixa Etária	46-60	36-45	20-35	20-35
Formação	Administrador	Superior	Relações Públicas	Jornalista (Sup. Incompl)
Local de atuação	BSB	BSB	BSB	BSB
Função	Analista Ambiental	Técnico Adm.	Analista Ambiental	Apoio Adm.
Termo Meio Ambiente	“Falar do MA é refletir na interligação de vários fatores, ou seja, os aspectos sociais, econômicos, ambientais, culturais, históricos e políticos. Esses aspectos associados as questões antrópicas somatizam a realidade do MA em que estamos inseridos”	“Hoje em dia não sei, mas penso que com muito bom senso, reconhecerei de novo”	“interação do homem com o meio,...MA não deve ser considerado como “algo distante”, mas essa interação entre todos.”	MA é o meio que nós seres vivos estamos inseridos”

Atuação IBAMA na sua região	“As ações do IBAMA sofreram um corte ou fracionamento devido ao seu enfraquecimento, sendo retiradas várias funções e repassadas para novas instituições ou outras já existentes...” Porém os órgãos são formados por pessoas, estes profissionais, ...altamente comprometidos com a causa ambiental, assumindo a missão do órgão”.	“Nem sempre eficaz, uma vez que o IBAMA sede depende muito da atuação do MMA.”	“A importância que a tempática MA ... não reflete o trabalho que a instituição deveria fazer. A verdade é que a instituição “tira leite de pedra”. O trabalho se dá mais pelo amor de seus funcionários pelo MA do que pelas condições de trabalho”	“a atuação...dentro de suas limitações é um trabalho muito importante. ...atende diversas demandas...”
-----------------------------	---	--	---	--

Entrevistado	05	06	07	08	09
Data e local/evento da "entrevista"	Mai/08, BSB/ III CNMA	Mai/08, BSB/ III CNMA	Mai/08, BSB/ IICNMA	Jul/08, BSB/IICNIJ-MA	Jul/08, BSB/IICNIJ-MA
Roteiro aplicado	Simplificado	Simplificado	Simplificado	Simplificado	Simplificado
Órgão	IBAMA	IBAMA	IBAMA	IBAMA	IBAMA
Sexo	Masc	Fem	Fem	Fem	Fem
Faixa Etária	36-45	36-45	46-60	46-60	46-60
Formação	Engº Ambiental	Professora	Superior	Mestre	Superior
Local de atuação	SP	SP	SP	RN	CE
Função	Assessoria	Analista Ambiental	Analista Ambiental	Analista Ambiental (Ed. Ambiental)	Analista Ambiental (Ed. Ambiental)
Termo Meio Ambiente	"Hoje, dentro de uma perspectiva mais ampla, com vários sentidos, que viabiliza a comunicação entre vários saberes, e religa	"o meio onde qualquer indivíduo habita e desenvolve"	" a sociedade já amadureceu...todos nós fazemos parte desse meio..."	"local onde se dá as relações do ser humano e com os demais seres da natureza"	"Espaço físico e social onde se processa as relações entre sociedade e natureza na construção de sua base..."

	concepções da vida e do universo que apartavam o ser humano da natureza”				
Atuação IBAMA na sua região	“Tentando acertar na execução das políticas...porém sem rigor metodológico de planejamento e sem recursos financeiros...”	“Com limitações...”	“Ainda vejo como órgão fiscalizador, no entanto com novas informações e projetos de EA percebo que a atuação do IBAMA já tem reagido favoravelmente”.	“...bem aquém das expectativas da população...em função da ineficiência na gestão pública. “ essa... é fruto de uma série de fatores tais como: desmotivação do corpo de servidores.”	“Em decorrência do contexto da crise política e de disputas entre grupos dominantes na política brasileira, o IBASMA encontra-se enfraquecido face às demandas que lhe são colocada, em que pese a instituição tem se tornado conhecida e ser referência no tocante à proteção ambiental e em algumas superintendências tem avançado na interlocução com a sociedade civil.”
Entrevistado	10	11	12	13	14
Data e local/evento da “entrevista”	Mai/08,BSB/IIICNMA	Set/08,RJ Reunião IBAMA	Dez/08	Dez/08	Dez/08
Roteiro aplicado	Simplificado	Simplificado	Simplificado	Simplificado	Simplificado
Órgão	IBAMA	IBAMA	IBAMA	IBAMA	IBAMA

Sexo	Masc	Fem	Fem	Masc	Masc
Faixa Etária	46-60	46-60	46-60	20-35	46-60
Formação	Superior	Eng ^a Agr ^a /Doutorado	Superior	Em ^o Agr ^o , Mestrado	Méd. Veterinário
Local de atuação	RJ	RJ	RJ	RJ	RJ
Função	Coordenador Nacional Arraial do Cabo	Ex-Chefe do Escr. Em Cabo Frio	Analista e Ed.Ambiental Coordenadora NEA	Chefe Fiscalização Ambiental	Analista Ambiental
Termo Meio Ambiente	“Tudo que é recurso,..; assim como as condicionantes metereológicas e climáticas que influenciam /determinam a inter- relações destes, ou a metade do que sobrou ou sobrar do ambiente todo.’	“...é o todo que nos envolve...bióticos...abióti- cos,...sócio-econômicos, ... por isso acho que não pode ser meio, porque ele é inteiro...”	“Conjunto de relações e interações entre os sistemas sociais e os sistemas naturais...”	“Conjunto fatores bióticos e abióticos onde ocorrem as diversas interações entre os seres vivos e o local onde habitam”	“...espaço da terra onde devem viver em harmonia os animais, os vegetais e minerais”
Atuação IBAMA na sua região	“Isolada, inconsistente, omissa e deficiente em condições humanas, materiais e infraestrutura. Repartição que	“..cheia de dificuldades, mas com alguns resultados satisfatórios. ...carência de recursos humanos especializados... mesmo com as dificuldades tem	“Absolutamente imprescindível, considerando a grade pressão antrópica sobre os recursos naturais decorrentes da alta taxa demográfica, nas	“O IBAMA, apesar de suas limitações de estrutura e divulgação de histórico de corrupção, possui um grande reconhecimento da população quanto à	“Como “bombeiro”, só apaga incêndio.’

	funciona em regime de rodízio de funcionários em turnos...1/2 dia”.	sido possível empreender iniciativas visando a gestão compartilhada de recursos pesqueiros..., de recursos hídricos..., atendimentos de demandas do MP..., Varas da Justiça Federal, das Delegacias da Polícia Federal,e da população em geral.”	competências privadas do IBAMA,,...exige um trabalho de excelência no licenciamento ambiental (petróleo),...” “Historicamente o IBAMA RJ, tem forte função supletiva nos demais instrumentos de gestão ambiental, face à dispersão de atividades nos diversos órgãos estaduais...”	sua atuação. Qualquer problema ambiental a referência sempre é o IBAMA em primeiro lugar. Por isso, muitas vezes os demais órgãos ambientais tem restrições quanto a ação supletiva do IBAMA....entendo que o IBAMA deve ter uma ação descentralizada, por regiões, através de escritórios regionais.”	
Entrevistado	15				
Data e local/evento da “entrevista”	Dez/08				

Roteiro aplicado	Simplificado
Órgão	IBAMA
Sexo	Fem
Faixa Etária	46-60
Formação	Sociólogo
Local de atuação	RJ
Função	Aposentada (cargo comissionado)
Termo Meio Ambiente	“Compreende os aspectos naturais e os criados..., bem como o sistema sócio político e econômico, que tem por base, as políticas de governos, dentro do sistema globalizado.”
Atuação IBAMA na sua região	“Muito frágil. Falta decisão política para o fortalecimento do órgão, com a capacitação de Rh existente e aumento do quantitativo do mesmo. Disponibilidade de instrumentos de trabalho para a execução das funções legais do IBAMA.”

APÊNDICE D – Sistematização entrevistas ICMBio.

Entrevistado	01 OBS: Anterior a ser “escolhido” Presidente ICMBio Obs: Ex Sema. Divisão atual em 7 órgãos MMA,JBRJ,ANA,SEA P,SFB, ICMBio,IBAMA	02	03	04
Data e local/evento da “entrevista”	Mai/08, BSB/ II CNMA	Set/09, PR/ VCBUC	Set/09, PR/ VCBUC	Set/09, PR/ VCBUC
Roteiro aplicado	Simplificado	Ampliado	Ampliado	Ampliado
Órgão	ICMBio			
Sexo	Masc	Masc	Masc	Fem
Faixa Etária	46-60	46-60 (+60)	20-35	20-35
Formação	Eng° Agr°	Geólogo	Química Ambiental	Bióloga
Local de atuação	BSB	PR/ Guaraqueçaba	PR/ Guaraqueçaba	PR/Curitiba/litoral

Tempo de exercício		17 anos	3 meses na função, antes no licenciamento ambiental BSB	4 anos (1 ano como chefe de UC)
Função	Diretor	Analista Ambiental	Chefe de UC	Analista Ambiental/Chefe de UC
Termo Meio Ambiente	“Espaço habitado vivos e formado pelos meios bióticos e abióticos”	“meio biótico -..., meio biótico – biodiversidade, antropológico – seres humanos.”	“conjunto de elementos físicos, bióticos e socioeconômicos e suas relações...”	“...conjunto de relações entre os elementos...”
Cinco principais problemas da atualidade		<p>“Falta de representatividade como UC’s dos ecos. bras.;</p> <p>Perda da biod.;</p> <p>Aquecimento Global;</p> <p>Modelo de desenv. Baseado no econômico;</p> <p>Informação- comunicação- mídia-tratando do tema</p>	<p>“Superpopulação;</p> <p>Desinformação e falta de consciência ambiental;</p> <p>Consumo excessivo de recursos naturais;</p> <p>Mudança climática;</p> <p>Perda de habitat.”</p>	<p>“Falta de participação da sociedade nas questões ambientais;</p> <p>Consumo exacerbado;</p> <p>Falta de educação (investimentos e inclusão das questões ambientais na educação);</p> <p>Falta de senso de coletividade;</p> <p>Desmatamento.”</p>

Como percebe relação da sociedade com o órgão ICMBio	“diferenciada devido a APA do Planalto Central acentuando conflitos com o Gov. local levando o IBAMA tratar assuntos pontuais”	No caso da UC Guaraqueçaba, com a instalação participativa dos Conselhos, a relação está num processo que podemos afirmar como bom.’	“Muito incipiente...as ações junto a sociedade ...são muito limitadas. Na época do IBAMA o órgão e]Ra mais conhecido mas a relação com a sociedade não era muito boa, pois o IBAMA era visto como órgão e repressão.”	“Atualmente a sociedade sequer tem conhecimento da existência do ICMBio, ou quando tem ainda não o reconhece como a instância responsável pelas UC’s federais e a biodiversidade”.’”
Como conhece a história de criação do IBAMA		“Governo Sarney, com a unificação ...SEMA, IBDF, SUDEPE e Borracha. Pensava-se que a concentração relacionadas aos órgãos, traria uma maior eficiência na condução das respectivas atribuições”.	... (todo o histórico com datas). “ Em 1993 foi criado o MMA e na década de 200 o que foi unido em 1989 foi desmembrado, sendo criado a ANA, o SBF e por último o ICMBIO (2007).”	“Não tenho...”

Entrevistado	05	06	07
Data e local/evento da “entrevista”	Set/09, PR/ VCBUC	Set/09, PR/ VCBUC	Set/09, PR/ VCBUC
Roteiro aplicado	Ampliado	Ampliado	Ampliado
Órgão	ICMBio		
Sexo	Fem	Masc	Masc
Faixa Etária	36-45	20-35	20-35
Formação	Bióloga	Bióloga	Biólogo, mestre em Economia Ambiental
Local de atuação	PR/Guaraqueçaba	AM/Novo Airão	RJ/APA Guapimirim
Tempo de exercício	7 anos	4 anos	6 anos
Função	Analista Ambiental	Analista Ambiental/Chefe PARNA Anavilhanas	Analista/Chefe da APA Guapimirim
Termo Meio Ambiente	Relação entre. de	“É todo o meio...”	“Tempo e local onde processam as relações entre seres vivos e não vivos.”

	suas vivências em determinado tempo”		
Cinco principais problemas da atualidade	<p>Falta de sensibilização para questões ambientais;</p> <p>Falta de investimento na educação;</p> <p>Consumismo exagerado;</p> <p>O ser humano não se sentir parte do ambiente;</p> <p>Falta de valorização da vida”</p>	<p>“Ferramentas de implementação da legislação;</p> <p>Falta de políticas públicas voltadas á questão;</p> <p>Falta de estudos de tecnologia limpa;</p> <p>Sustentabilidade no uso dos recursos”</p>	<p>“Escassez de água potável;</p> <p>Degradação da saúde ambiental em regiões pobres;</p> <p>Desmatamento;</p> <p>Poluição atmosférica em centros urbanos;</p> <p>Poluição industrial.”</p>
Como percebe relação da sociedade com o órgão ICMbio	“Falta total de percepção e integração em virtude da ausência de divulgação do próprio órgão”	“...varia de acordo com a região. ...onde trabalho é ruim. A economia e o tipo de dependência dos recursos naturais e muito forte.”	“Grande desconhecimento dada sua muito recente criação e o distanciamento da sociedade brasileira em relação às áreas protegidas.”

<p>Como conhece a história de criação do IBAMA</p>	<p>...união (só não incluiu a SUPEDE).</p>	<p>“Conheço a parte mais difundida, mas não conheço muito os bastidores. ...fundiram (ex. SEMA, IBDF, Inst. Pinho, Sup. Borracha)...”</p>	<p>(conhece)</p> <p>“Recentemente vem passando por sucessivos processos de redução de suas competências, através da criação de outros órgãos, como ANA, SBF, Ministério da Pesca e ICMBio.”</p>
--	--	---	---