



UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

CFCH - Centro de Filosofia e Ciências Humanas

IP - Instituto de Psicologia

EICOS – Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social

HENRIQUE NAKANO DE SOUZA

**UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O PAPEL DOS CONSELHOS GESTORES DE
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

Estudo de caso do Conselho Gestor do Parque Estadual da Ilha Grande, RJ.

Rio de Janeiro

2011

HENRIQUE NAKANO DE SOUZA

UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O PAPEL DOS CONSELHOS GESTORES DE
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Estudo de caso do Conselho Gestor do Parque Estadual da Ilha Grande, RJ.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Bernardo Loureiro

Rio de Janeiro

2011

Souza, Henrique Nakano de.

Uma análise crítica sobre o papel dos conselhos gestores de Unidades de Conservação. Estudo de caso do conselho gestor do Parque Estadual da Ilha Grande, RJ/ Henrique Nakano de Souza - Rio de Janeiro, 2011.

101 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Psicologia, Rio de Janeiro, 2011.

Orientador: Carlos Frederico Bernardo Loureiro

1. Unidades de Conservação. 2. Conselhos Gestores. 3. Políticas públicas.

I. Loureiro, Carlos Frederico Bernardo (Orient.). II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa EICOS/Instituto de Psicologia. III. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO
HENRIQUE NAKANO DE SOUZA

UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O PAPEL DOS CONSELHOS GESTORES DE
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Estudo de caso do Conselho Gestor do Parque Estadual da Ilha Grande, RJ.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de mestre.

Rio de Janeiro, 16 de setembro de 2011.

Carlos Frederico Bernardo Loureiro
Doutor em Serviço Social (UFRJ)

Ruth Machado Barbosa
Doutora em Psicologia (UFRJ)

Maryane Vieira Saisse
Doutora em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (UFRJ)

Rio de Janeiro

2011

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Carlos Frederico Loureiro, pela oportunidade.

Agradeço ao professor Roberto Leher, pela inspiração.

Agradeço a todos os companheiros do Conselho Consultivo do Parque Estadual da Ilha Grande, sonhamos juntos pela construção de um Estado democrático. Um agradecimento especial a Alexandre Oliveira, Renato da Motta e Rachel, Rafael Cuellar e Juliana, Dico e Luciana, Trindade, Leandro Fontoura, Julieta Freshi, Neuseli Cardoso, Helena Catão, Teresa Mendonça, Frederico Brito, Adriano da Guia, Enrico, Seu Otair, Janete, entre outros que me escapam a memória. Obrigado pela acolhida, pelo exemplo e pela confiança.

*O problema da independência
não era uma mudança de forma,
mas uma mudança de espírito.*

José Martí

Nossa América, 1891

RESUMO

SOUZA, H. N. *Uma análise crítica sobre o papel dos conselhos gestores de Unidades de Conservação. Estudo de caso do conselho gestor do Parque Estadual da Ilha Grande, RJ.* Rio de Janeiro. 2011. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Psicossociologia de comunidades e ecologia social). Programa EICOS/Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Os conselhos gestores de políticas públicas foram instituídos num contexto de democratização do Estado brasileiro pós ditadura militar. No entanto, com a reforma do estado e o ajuste neoliberal a partir da década de 80, houve uma série de modificações nas sociedades civil e política brasileiras que parecem colocar em risco os avanços democráticos conquistados com a instituição dos conselhos. O objetivo desta dissertação é propor uma reflexão sobre o papel dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, considerando a compreensão gramsciana de Estado como “Estado ampliado”. Para isso, foi desenvolvida uma análise crítica do processo de implementação do conselho gestor do Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG), RJ. Um dos elementos centrais desta análise é a problematização do conceito de paridade dentro dos conselhos com base nas diferentes concepções de sociedade civil e Estado, liberal e gramsciana. Neste trabalho, através de um estudo de caso, foi feita uma análise da correlação de forças entre os diferentes interesses e grupos sociais existentes no território da Ilha Grande e como estes se refletem dentro do conselho gestor do PEIG e na atuação do Estado. Foram destacados dois campos de tensão: Primeiro, quanto aos interesses relacionados às diferentes concepções referentes à relação sociedade e natureza, que se expressa pela correlação de forças entre preservacionistas e socioambientalistas; e segundo, uma análise quanto à tensão entre os interesses públicos e privados. Pôde-se observar que o conselho gestor do PEIG ainda não se consolidou como um espaço de gestão compartilhada, segundo os ideais democráticos e que ainda se encontra em disputa a definição sobre finalidade dos conselhos, havendo uma disputa entre o projeto hegemônico (interesses privados do capital e preservacionistas) e o projeto contra hegemônico (moradores e socioambientalistas). Apesar de haver uma superioridade numérica de instituições da sociedade civil na composição conselho, a totalidade dos interesses existentes na Ilha Grande não está representada. Na região da Ilha Grande a situação se agrava devido à ausência de movimentos sociais e de um histórico de organização política.

ABSTRACT

The public policy management councils were established in a context of democratization of the Brazilian state after the military dictatorship. However, with the reform of the state and the neoliberal adjustment from the 80's, there was a series of changes in Brazilian political and civil societies that seem to endanger the democratic gains won through the establishment of the councils. The purpose of this dissertation is to propose a reflection about the role of management councils of Protected Areas, considering the Gramscian understanding of state as "state expanded." For this, we developed a critical analysis of the implementation process of the management council of the State Park of Ilha Grande (PEIG), RJ. A central element of this analysis is the problematization of the concept of parity into the councils based on different conceptions of civil society and state, liberal and Gramscian. In this work, through a case study, an analysis was made of the correlation of forces between the different interests and social groups existing in the territory of Ilha Grande and how these are reflected within the council and in the state action. Were highlighted two stress fields: First, about the interests associated to divergent views regarding the relationship between society and nature, which is expressed by the correlation of forces between social environmentalists and preservationists; and second, an analysis of tensions between public and private interests. Could be noted that the management council of the PEIG is still not consolidated as a space for shared management, according to the democratic ideals and that is still under dispute about the definition of the purpose of the councils, there is a dispute between the hegemonic project (the private interests of capital and preservationists) and counterhegemonic project (residents and social-environmentalists). Although there is a numerical superiority of civil society institutions in the composition of the council, the totality of the existing interests in Ilha Grande is not represented. In the region of Ilha Grande the situation is aggravated due to the absence of social movements and of a history of political organization.

LISTA DE SIGLAS

APA-Área de Proteção Ambiental

BID-Banco Interamericano de Desenvolvimento

CEADS-Centro de Estudos Ambientais e Desenvolvimento Sustentável

CODIG-Comitê de Defesa da Ilha Grande

CONSIG-Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Baía da Ilha Grande

DCN-Diretoria de Conservação da Natureza

DIBAP- Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas

FEEMA-Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente

FECAM - Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano do Rio de Janeiro

IEF-Instituto estadual de Florestas

INEA-Instituto Estadual do Ambiente

PEIG - Parque Estadual da Ilha Grande

RDS-Reserva de Desenvolvimento Sustentável

RESEX - Reserva Extrativista

SEA-Secretaria do Estado de Ambiente

SNUC-Sistema nacional de Unidades de Conservação

TAC - Termo de Ajuste de Conduta

UC-Unidade de Conservação

UERJ-Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFRRJ-Universidade Federal rural do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

PARTE I: APRESENTAÇÃO	11
1.1 Introdução	11
1.2 Objetivos	25
PARTE II: METODOLOGIA	26
2.1 Materialismo histórico-dialético: uma opção teórico-metodológica	26
2.2 Procedimentos metodológicos	29
2.2.1 Fontes, instrumentos e recursos da pesquisa.....	29
PARTE III: REFERENCIAL TEÓRICO	31
3.1 Estado e sociedade civil: uma perspectiva gramsciana	31
3.1.1 De Estado ético a Estado ampliado: de Hegel a Gramsci	31
3.1.2 A concepção liberal de sociedade civil	36
3.2 Sobre a tensão entre público e privado	38
3.3 As concepções da relação Sociedade e Natureza e as políticas de conservação da natureza	41
3.3.1 O preservacionismo e as áreas naturais protegidas	41
3.3.2 O olhar socioambientalista.....	50
PARTE IV: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO DA HISTÓRIA DA ILHA GRANDE	52
PARTE V: ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO CONSELHO GESTOR DO PEIG	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89
ANEXOS	93

PARTE I: APRESENTAÇÃO

1.1 Introdução

O objetivo desta dissertação é propor uma reflexão sobre o papel dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, instituídos através da Lei N° 9.985/2000, considerando a compreensão gramsciana de Estado como “Estado ampliado” (BUCKINGHAM, 1990).

Para isso, foi feita uma investigação com intuito de desconstruir os principais conceitos que determinam a atuação do Estado e da sociedade civil e que nortearam a implementação da “política dos conselhos” no Brasil. Instituídos no contexto de uma “confluência perversa” entre o projeto de democratização do Estado brasileiro pós-ditadura militar e a reforma do Estado em função do ajuste neoliberal (DAGNINO, 2004), observa-se uma evidente tensão entre representações destes diferentes projetos políticos pela definição dos significados e finalidades dos conselhos gestores.

Neste sentido, um dos elementos centrais desta análise é a problematização do conceito de paridade dentro dos conselhos com base nas diferentes concepções de sociedade civil e Estado, liberal e gramsciana. Serão destacados dois campos de tensão: Primeiro, quanto aos interesses relacionados às diferentes concepções referentes à relação sociedade e natureza, que se expressa pela correlação de forças entre preservacionistas e socioambientalistas; e segundo, uma análise quanto à tensão entre os interesses públicos e privados.

Juntamente a isso, foi realizado um estudo de caso sobre o processo de “reestruturação” do conselho gestor do Parque Estadual da Ilha Grande, RJ, entre os anos de 2007 e 2011, onde foi feita uma análise da correlação de forças entre os diferentes interesses e grupos sociais existentes no território da Ilha Grande e como estes se manifestam e são conduzidos dentro do conselho gestor do PEIG e na atuação do Estado.

Nesta introdução, são apresentados alguns traços da trajetória que me conduziram até o objeto desta dissertação. Em seguida é apresentada uma contextualização histórica e a problematização da questão levantada neste trabalho.

Explicitando o “lugar” do pesquisador

Desde 2006, tive a oportunidade de trabalhar em diversos projetos de diagnóstico socioambiental sobre as comunidades locais da Ilha Grande e sobre os pescadores artesanais da região. Dessa forma, pude conhecer melhor as peculiaridades da cultura caiçara e observar a intrínseca relação de seu povo com a natureza e a riqueza dos conhecimentos tradicionais. Também pude ver as condições de vida das famílias tradicionais caiçaras, o estilo de vida simples, as marcas do histórico de exploração e de abandono que estão na raiz desta cultura e que permanecem tão fortes até hoje.

Uma das coisas que mais chamava atenção era o quadro de antagonismo existente entre as comunidades locais e os órgãos ambientais e os sentimentos de descrença e desconfiança que se manifestavam de lado a lado. O contrassenso entre o discurso unânime de que é preciso proteger a identidade cultural caiçara ao mesmo tempo em que se proíbem todas as práticas tradicionais de uso dos recursos naturais, como a roça e a pesca, em nome da preservação da natureza.

Outra característica marcante é o forte quadro de desigualdade social existente em toda a região da Baía da Ilha Grande. Comunidades locais, desprovidas de serviços públicos básicos como educação, saúde e saneamento básico, são cercadas por grandes mansões e pousadas de luxo frequentadas por empresários, artistas e estrangeiros com forte poder aquisitivo.

Ficava claro que todos esses fatores estavam interligados e concorriam para o mesmo fim. Havia um movimento em curso que envolvia: o abandono das comunidades locais pelo poder público; a coerção por parte dos órgãos ambientais; e a pressão da especulação imobiliária. O resultado era a “expulsão” dos moradores tradicionais, a privatização das praias da Ilha Grande, a favelização do continente e o aumento da desigualdade social na região. Como elemento estratégico dessa “jogada”, realizando um papel ambíguo e contraditório, havia o PEIG, o órgão ambiental e as políticas públicas de conservação da natureza.

Como é possível que uma UC (no caso um parque), que por natureza é um território público, possa atender de forma tão determinante aos interesses privados do poder econômico e contribuir para o aumento da desigualdade social? Que modelo de conservação da natureza estamos construindo?

Foram estas inquietações que me levaram, juntamente a um grupo de amigos, a criar uma ONG, o Instituto Ondular, na busca de um maior envolvimento com o mundo da gestão socioambiental e de me juntar ao grupo de ativistas, moradores, ambientalistas, empresários, pesquisadores, professores e servidores públicos que se empenhavam para “salvar a Ilha”.

Através do Instituto Ondular, tive a oportunidade de participar das reuniões do conselho gestor do PEIG desde o início de seu processo de implementação, em 2007. Em meados de 2008, em uma conjuntura de início dos trabalhos do conselho, pude desenvolver uma pesquisa entre os conselheiros, como o objetivo de avaliar as condições para a promoção da gestão participativa nas UC's da Ilha Grande, na qual foi constatada a falta de conhecimento sobre os instrumentos de gestão previstos pela legislação ambiental brasileira (SOUZA, 2008). Até então, o principal entrave para o funcionamento do conselho parecia ser de natureza técnica, era preciso haver uma capacitação dos conselheiros.

No início do processo, na teoria, havia preceitos básicos claros para a formação de um conselho, amplamente propagados através de publicações e cartilhas sobre o tema: a legitimidade, a representatividade, a paridade. Outros fundamentos básicos tinham um caráter mais humano, o respeito ao próximo e aos interesses coletivos que, se seguidos, naturalmente iriam formar um conselho democrático.

Já durante o processo inicial de reestruturação do conselho viu-se que, na prática, estes não eram preceitos tão simples de serem seguidos. Havia realmente grupos mais qualificados, mais organizados e mais interessados do que outros. Mesmo em se tratando de uma política pública de Estado, parecia haver interesses dentro deste que limitavam a atuação do conselho. Havia uma série de desvios entre a teoria e a prática que inviabilizavam o pleno funcionamento do conselho enquanto espaço da gestão democrática.

Em 2009, tive a oportunidade de ingressar no programa EICOS/UFRJ, vinculando-me à linha de pesquisa “comunidades, desenvolvimento, meio ambiente e inclusão social”, caracterizada por sua perspectiva interdisciplinar ao discutir a relação sociedade-natureza. Também pude participar das discussões no Laboratório de Investigações em Educação Ambiente e Sociedade (LIEAS/FE/UFRJ), aprofundando-me nos referenciais teóricos das ciências sociais, especialmente sob a perspectiva do pensamento crítico. Com o desenrolar dos trabalhos no conselho e com a explicitação das contradições, pude constatar que as dificuldades encontradas para o pleno funcionamento do conselho não eram apenas de natureza técnica, mas, principalmente políticas.

Foi no sentido de entender quais são estes entraves políticos, assim como os principais interesses que determinam a atuação do Estado e das instituições que fazem parte do conselho que dei início a esta pesquisa.

Entendendo a “questão” – como surgiram os conselhos

No intuito de desconstruir os principais conceitos relativos ao processo de implementação dos conselhos gestores de UC e de investigar quais são as causas envolvidas, os significados atribuídos a este espaço e como estes se transformam ao longo do tempo, se faz necessária uma análise histórica do processo de institucionalização desta política, cujo marco formal é o artigo 225 da Constituição Federal de 1988:

“Art. 225, § 1º, III.: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Ao declarar que a responsabilidade de cuidar do meio ambiente deve ser dividida entre o poder público e a coletividade, o artigo 225 representou um marco formal de reconhecimento às lutas de dois grandes movimentos que repercutiam no Brasil e no mundo, o movimento ecológico e o movimento pelo fortalecimento da democracia.

O movimento ambientalista

O movimento ecológico ou ambientalista surgiu como um movimento social de caráter difuso e global e vinha ganhando força desde a década de 60. Refletia a preocupação da humanidade com os impactos ao meio ambiente e à saúde humana, causados em grande escala pelos processos de desenvolvimento, industrialização, urbanização e as guerras. Os cientistas faziam projeções alarmantes quanto ao futuro da humanidade caso se mantivessem os padrões de desenvolvimento e apontavam para a necessidade do uso racional dos recursos naturais. Neste período, houve a criação da *International Union for conservation of nature* (IUCN), em 1948, e a publicação da obra intitulada *Primavera Silenciosa*, em 1962, considerada um marco no movimento ambientalista.

Seguindo esse movimento, foi criado, em 1968, o Clube de Roma. Tratava-se de uma reunião de pessoas ilustres para o debate de questões relacionadas, sobretudo, ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Entretanto, foi em 1972 que esse grupo destacou-se no cenário internacional quando publicou o relatório “Limites do Crescimento” encomendado ao Instituto de Tecnologia de Massachusetts. Este relatório previa que o planeta não suportaria o ritmo de crescimento populacional devido ao comprometimento dos recursos naturais e energéticos, além do aumento da poluição e degradação.

Em 1972, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Cnumah), em Estocolmo, foi apresentado um diagnóstico que enfatizava a poluição decorrente da pobreza e demonstrava preocupação com a degradação ambiental decorrente do processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos (SOUZA; NOVICK, 2010).

Enquanto isso, no Brasil, especialmente a partir de 1969, vivia-se em meio à corrida desenvolvimentista e abertura ao capital internacional, consolidados pelo governo militar. Conseqüentemente, crescia a pressão do movimento ambientalista no nível internacional, o que obrigava as instituições financeiras públicas e privadas a colocarem exigências de cunho ambiental para a realização de investimentos aqui.

De modo a satisfazer estas condicionantes para o aporte do capital estrangeiro, foram criadas diversas instituições dentro do Estado para gerir o meio ambiente, acompanhadas da chegada de agências e ONGs ambientalistas internacionais, antes mesmo que houvesse um movimento ecológico de fato enraizado na sociedade brasileira (GONÇALVES, 2008). As questões ambientais eram regulamentadas principalmente através do Código de Águas (1932) e do Código Florestal (1969), que permitiam apenas uma visão segmentada das questões ambientais.

Este quadro persistiu até 1981, quando foi aprovada a Lei 6938 – Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Apesar de aprovada num contexto de fim de governo militar, a PNMA se destaca também por seu caráter progressista, ao proporcionar, em certa medida, a inclusão da sociedade na gestão das questões ambientais, refletindo as conquistas da sociedade civil na luta pela democratização do Estado brasileiro. Neste contexto, foi constituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que é o órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, sendo este Conselho um colegiado representativo de cinco setores, a saber: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil.

A partir de então, o termo conservação ganha destaque na agenda geopolítica internacional, mas sua principal forma de manifestação, enquanto política pública, ocorre através da criação de áreas naturais protegidas, como os parques.

Os caminhos da democracia no Brasil

Já o movimento pelo fortalecimento da democracia, na história recente do Brasil, foi marcado pela luta de diversos setores da sociedade civil contra o regime militar que governou o país por quase 20 anos após o golpe de Estado de 1964.

No entanto, o final da década de 70 foi marcado por uma forte crise econômica internacional, a crise do petróleo, que contribuiu para a derrubada de vários governos ao redor do mundo, inclusive aqui. Com a crise, o clima de euforia desenvolvimentista que sustentava os militares no poder enfraqueceu ao mesmo tempo em que os movimentos democratizantes ganharam força. Houve conquistas importantes, com a mobilização de diversos setores da sociedade e de muitos movimentos sociais: a Lei da Anistia e a volta dos exilados políticos, grandes greves de trabalhadores, culminando com a campanha das *Diretas Já* e o fim da ditadura.

Com o fim do regime militar e o avanço democrático durante a década de 80, “o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre Estado e sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade de sua ação conjunta para o aprofundamento democrático”, conquista simbolizada pela promulgação da Constituição Federal de 1988 (DAGNINO, 2004, p. 96).

A constituição cidadã, como ficou conhecida, já em seu artigo 1º declara que: “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Formalizavam-se, assim, dois importantes avanços: primeiro, o reestabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária. Segundo e mais importante, para o caso dessa pesquisa, a conclamação à participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomadas de decisão relacionados com as questões e políticas públicas, “subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade” (DAGNINO, 2004, p. 96).

Neste momento, o princípio de participação da sociedade se tornou central e era o meio através do qual se fortaleceria o projeto participativo democratizante, cujo objetivo era “a partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil nas decisões sobre as definições das políticas públicas e dos rumos do Estado brasileiro, “por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos” (DAGNINO, 2004, p. 103).

Dessa maneira, institui-se a possibilidade de criação de meios de participação da sociedade como: plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei, audiências públicas, conselhos gestores de políticas públicas, comitês, fóruns, orçamento participativo e ouvidorias entre outros. “Esses são os principais instrumentos de uma nova governança, em formação, nos quais se inserem os conselhos de gestão de áreas protegidas” (LOUREIRO *et al.*, 2006:10)

Nesta perspectiva, o objetivo ideal dos Conselhos Gestores é que estes sejam os espaços para a participação direta na gestão dos bens e serviços públicos, podendo-se intervir ativamente no planejamento, fiscalização e análise das ações públicas, e na negociação de conflitos entre os diversos membros da sociedade civil. Que sejam, de fato, “instrumentos de expressão, representação e participação da população” (GOHN, 2003, p. 83).

O ajuste neoliberal e a confluência perversa

No entanto, as mesmas crises econômicas e seus reflexos que ajudaram a derrubar o regime militar no Brasil, também resultaram numa série de mudanças conceituais e de significados que afetaram os rumos do processo de democratização no país, a partir do que ficou conhecido como o “ajuste neoliberal” do Estado.

Em decorrência da crise do petróleo, os países latino-americanos sofreram um período de forte recessão e aumento da dívida pública. Para poderem renegociar suas dívidas com os credores, os países latino-americanos foram forçados a seguir a cartilha do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, no que ficou conhecido, ironicamente, como o “consenso de Washington”. A nova cartilha previa medidas que envolveram a abertura dos mercados, desregulamentação da economia e a “adoção de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais, do engessamento de setores ligados à saúde, educação e meio ambiente, e sua transferência para a sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 96).

Sendo assim, o período entre as décadas de 80 e 90 foi marcado pelo choque entre o projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal, constituindo o que Dagnino (2004, p. 97) classificou como uma “confluência perversa”, uma vez que, mesmo “apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”.

A concepção de “papel do Estado” e de “público” que rege a reforma do Estado a partir do ajuste neoliberal, terá consequências diretas nas ações voltadas para a consolidação das políticas públicas brasileiras (DAGNINO, 2004). Neste contexto histórico, repleto de lutas pelo fortalecimento da democracia e por imposições neoliberais, se dará a formação das principais políticas públicas ambientais, assim como a definição das bases conceituais para a implementação dos Conselhos Gestores de UC (CUNHA, 2010).

Maria da Glória Gohn, descreve o impasse que se criou diante dessa confluência perversa:

“Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais desacreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente.” (GOHN, 2003, p. 84)

Dessa forma, observa-se que houve uma mudança com relação à definição das atribuições e finalidades dos conselhos, com a tentativa de apropriação deste espaço, e de todo o “vocabulário” relacionado à “gestão participativa” por parte dos interesses dos defensores dos ideais liberais na reforma do Estado. Segundo Dagnino (2004, p.99), neste momento ocorre uma série de “deslizamentos semânticos” de conceitos como a participação, sociedade civil e cidadania, para que melhor atendam aos interesses hegemônicos. Outro exemplo deste “fenômeno” pode ser observado com relação ao conceito de paridade na composição dos conselhos, como veremos a seguir.

Problematizando a questão da paridade nos conselhos

A paridade é uma diretriz repetida nas recomendações para a composição de quase todos os conselhos gestores de políticas públicas. Na área socioambiental, esta recomendação é feita para a composição dos conselhos gestores de UC, para os Conselhos Municipais de Meio Ambiente e para os Comitês de Bacias Hidrográficas. As reflexões acerca deste conceito, seus significados, interpretações, consequências, limitações e possibilidades, foram um dos fios condutores desta pesquisa.

Através da aprovação da Lei 9985/2000, que regulamentou o Artigo 225 da Constituição Federal e criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), foi estabelecida a obrigatoriedade dos conselhos gestores nas UCs do Brasil. Através do Decreto N° 4.340/2002, que veio a regulamentar o SNUC, em seu Capítulo V, ao tratar sobre a formação dos conselhos, fica determinado que:

Art. 17 – As categorias de unidade de conservação poderão ter, conforme a Lei no 9.985, de 2000, conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados.

§ 1º – A representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas.

§ 2º – A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não governamentais ambientalistas com

atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

§ 3º – A representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais.

Através deste artigo fica estabelecido quais são os atores sociais que podem participar dos conselhos gestores de UC e, no parágrafo 3º, é apresentado o conceito de paridade enquanto diretriz a ser seguida para a composição destes conselhos.

No contexto da recomendação proposta através do Art. 17, a situação de paridade numérica dentro dos conselhos, entre representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil, é entendida como um indicador de uma composição democrática. Observa-se que esta se constituiu como a concepção de paridade propagada pelo senso comum. No entanto, sob a perspectiva crítica, se evidenciam o reducionismo científico e a influência dos ideais liberais que regeram a reestruturação do Estado brasileiro após o “ajuste neoliberal”.

Esta concepção de paridade é baseada na dualidade e na dicotomia entre sociedade civil e Estado. Dagnino (2004, p. 98) observa que, sob a concepção liberal, a sociedade civil é retratada como “polo de virtudes democratizantes” e da liberdade e o Estado como “encarnação do mal”, instrumento de coerção e obstáculo fundamental à participação e à democratização.

Tal concepção pode de certa forma ser até considerada natural tendo em vista que, “na América Latina, o conceito de sociedade civil se difundiu quando quase todos os países do subcontinente estavam sob ditaduras militares”. Desta maneira, “o 'civil' tinha então um significado bem simples e concreto: o civil era o não-militar, todo o oposto às arbitrariedades de um regime de forças armadas” (MESCHKAT, 1999, p. 40).

No entanto, diversos autores (BUCCI-GLUCKSMANN, 1990; MESCHKAT, 1999; SALAZAR, 1999; DUPAS, 2003; WOOD, 2003; DAGNINO, 2004) apontam para questões relativas a esta concepção liberal de sociedade civil e Estado que parecem colocar em risco os avanços democráticos conquistados através da implementação dos conselhos. Isto se deve ao fato de que, além de induzir a um descolamento entre as esferas política e econômica, uma análise baseada nesta dualidade tende a mascarar a diversidade de interesses e grupos sociais existentes dentro da sociedade civil, assim como seus conflitos. Segundo Ellen Wood (2003, p.210), este conceito abrangente de sociedade civil “que a tudo cobre, desde os lares e as

associações voluntárias até o sistema econômico do capitalismo, confunde e disfarça tanto quanto revela”.

Sob a concepção liberal, tenta-se transmitir a ideia de que uma associação de moradores e um grupo de empresários ligado às maiores multinacionais do país estariam em igualdade de status dentro de um conselho, o que não é verdade, uma vez que, na vida real estes grupos não estão em igualdade de condições e tampouco são parceiros, mas sim, antagônicos.

Os mesmos autores apontam que, sob esta concepção, um conselho gestor pode deixar de ser um espaço da busca pelo fortalecimento da democracia, da justiça social e da defesa dos interesses públicos e coletivos, e se tornar um espaço de manipulação e legitimação dos interesses privados de uma minoria, mais especificamente da elite econômica. Observa-se, portanto, que a “ideologia liberal oculta o poder do Estado como poder de classe” (BUCI-GLUCKSMANN, 1990, p.98) e que ao propor-se uma concepção de paridade baseada na dualidade entre sociedade civil e Estado, revela-se a intensão de desviar o foco da verdadeira disputa existente na sociedade.

A contribuição de Gramsci para a superação da concepção liberal

Um dos principais objetivos deste trabalho é propor uma reflexão no sentido da superação desta concepção liberal de paridade através de uma análise mais complexa, inspirada no pensamento de Gramsci e que contemple toda a diversidade de interesses existentes na vida real.

Em contraposição à concepção liberal, na qual está baseado o princípio da paridade propagado pelo senso comum, se apresenta a concepção gramsciana de Estado e sociedade civil, segundo a qual não existe a dualidade entre Estado e sociedade civil, mas sim entre a visão hegemônica e a contra hegemônica ou subalterna.

Para Gramsci, Estado e sociedade civil fazem parte da superestrutura (Estado Ampliado) e o que existe de fato, é uma correlação de forças entre diferentes interesses e grupos sociais dentro da sociedade civil, numa disputa para que seus interesses, valores e ideais se tornem hegemônicos perante o restante da sociedade. São os grupos sociais e interesses hegemônicos dentro desta correlação de forças que irão definir o teor do Estado.

Portanto, ao contrário de ser um ator neutro e justo ou a “encarnação do mal”, o Estado interage com sociedade civil de maneira dialética, atendendo aos interesses hegemônicos e impondo seus ideais (dos hegemônicos) através da construção/imposição de

consensos e da coerção. Boron (2003, p. 220), ressalta que através do Estado, “os vencedores podem transformar seus interesses em leis e construir um âmbito normativo e institucional que garanta a estabilidade de suas conquistas” e assim, produzir processos de legitimação do capital por meio da universalização das verdades de classe como verdades para todos.

A paridade, neste caso, não haveria de ser entre instituições do Estado e da sociedade civil, mas entre os diferentes interesses e grupos sociais e os projetos políticos e sociais a que estão vinculados.

Refletindo sobre a finalidade e o lugar dos conselhos gestores de UC dentro da estrutura do Estado segundo Gramsci, observa-se que:

O SNUC objetiva garantir a paridade entre: representantes de órgãos públicos, referindo-se principalmente ao órgão “técnico” (órgão executor do SNUC) e representações dos diferentes interesses privados envolvidos na questão socioambiental (a sociedade civil). Entretanto, este órgão (técnico) executor do SNUC e que preside conselho gestor da UC, tem “poder de polícia” (coerção), uma atividade que só o Estado pode realizar: regulamentação, fiscalização e repressão. Representando, portanto, o “estado coerção” ou a “sociedade política” gramsciana.

Observa-se também que, o conselho gestor é um espaço estrutural de explicitação do conflito de interesses em torno da questão socioambiental, um espaço de construção/imposição de “consensos”, construção da hegemonia ou da contra-hegemonia, um espaço de legitimação e de contestação. Teríamos, assim, uma representação do “Estado Ampliado”, que adota, simultaneamente, a repressão e o consenso para manutenção das relações de força no território das UCs.

Entretanto, não se pode fazer uma relação indevida entre a sociedade civil do Decreto Nº 4.340/2002 e a sociedade civil gramsciana. Neste sentido, a comunidade científica e parte do setor privado (mídia) podem ser consideradas instituições da Sociedade civil gramsciana, diferentemente dos proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e a população residente e do entorno, uma vez que estes não se constituem enquanto aparelhos privados de hegemonia.

Coerentemente com Gramsci, Offe (1984) apresenta uma proposta de análise dos processos internos ao aparelho do Estado, que permitiriam demonstrar a sua “natureza classista”, no processo de transformação de interesses em políticas e ajuda a levantar algumas questões a respeito dos conselhos. Offe (ibid) entende existir 4 mecanismos de seletividade no interior do aparelho do Estado, que atuam como “filtros”: estrutura, ideologia, processo e

repressão. A importância destes “mecanismos de seletividade” é que eles atribuem maiores probabilidades que determinados interesses sejam atendidos.

- A “estrutura” se refere à existência, ou não, de aparato estatal para encaminhar determinada questão. Aplicado à análise dos conselhos de UC, tal conceito sugere uma importante questão: o conselho é um espaço politizado ou despolitizado para os interesses dos trabalhadores?
- A “ideologia” está relacionada à forma de perceber e articular seletivamente os problemas e conflitos sociais. Por exemplo, o entendimento de que as soluções técnicas bastam para resolver problemas ambientais.
- O “processo” se refere aos procedimentos institucionalizados de formulação e implementação de políticas. Como o conselho encaminha processualmente as diferentes demandas: existem canais privilegiados para o tratamento dos diferentes interesses?
- A “repressão” constitui o último nível da limitação do espaço de ocorrências políticas possíveis. Em que casos o órgão executor do SNUC tem aplicado a coerção?

A análise do Conselho Gestor do PEIG

Neste trabalho, através de um estudo de caso, foi feita uma análise da correlação de forças entre os diferentes interesses e grupos sociais existentes no território da Ilha Grande, município de Angra dos Reis, RJ, buscando entender como estes se refletem dentro do conselho gestor do Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG) e na atuação do Estado.

O processo de implementação do conselho gestor do PEIG teve início em 2007 e foi formalizado em 2008. Em sua composição inicial, de 40 instituições, aproximadamente 2/3 eram de representantes da sociedade civil. Na época de sua criação, tal fato era ressaltado por alguns gestores públicos como se fosse um indicador de que este era um espaço democrático, uma vez que, havia mais representantes da sociedade civil do que o recomendado pelo o conceito de paridade previsto no Decreto 4.340/2002 que regulamenta a criação dos conselhos de UC.

Diante deste quadro, a proposta desta pesquisa é a de investigar e responder às seguintes questões: Quais são os interesses e instituições que constituem o conselho do PEIG? Como se dão suas atuações neste espaço? Todos os interesses relativos ao território da Ilha Grande estão representados? Quais interesses deveriam estar representados mas não estão? E por quê? Que temas são debatidos no conselho? Quais são as consequências e

desdobramentos destes debates? Como se dá o confronto entre os saberes tradicional e o científico-moderno no conselho? E, qual é a postura do Estado diante do conselho?

Dessa forma, foi feita uma análise dos conflitos socioambientais concretos, explorando o tratamento dado aos interesses dos trabalhadores e do capital e a forma como o conselho do PEIG internaliza e processa os diferentes interesses, ou mais precisamente, uma análise da transformação de diferentes interesses em políticas, mediadas pelo conselho gestor do PEIG.

Para tanto, foram analisados os principais aspectos relacionados ao processo de formação do conselho e os principais temas debatidos desde a sua formação e seus desdobramentos.

As contradições

Adotando a perspectiva gramsciana, torna-se mais clara a postura do Estado, se evidenciam as contradições entre o discurso e a prática, assim como as dificuldades que inviabilizaram, supostamente até o presente, a consumação dos objetivos estratégicos dos conselhos. Paniago (2001, p.4) faz uma síntese destas dificuldades:

- Inexistência de uma efetiva igualdade de condições entre os participantes no Conselho;
- Não há garantia de que as decisões do Conselho tenham uma implementação efetiva;
- Não há instrumentos jurídicos que “obriguem o executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes)”;
- Membros dos Conselhos perdem os vínculos de representatividade com a comunidade que o elegeu;
- Absenteísmo dos representantes do governo;
- Não prevalece a natureza deliberativa prevista para os Conselhos, mas antes seu caráter consultivo;
- Interferem apenas na esfera do consumo e distribuição de bens, serviços e equipamentos públicos, sem qualquer atuação na esfera da produção e gestão desses bens, muito menos na fiscalização da qualidade dos serviços prestados.

Leher (2002) ressalta que o essencial das políticas econômicas e sociais não é decidido pelos cidadãos ou por seus representantes, e sim, através dos acordos com as instituições multilaterais, onde o cidadão não tem assento, não tendo condições de intervir. Dessa forma, os conselhos se tornam “estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas” (GOHN, 2003, p. 109).

Dagnino (2004, p. 97) expõe o dilema em que se encontram os representantes da sociedade civil que vivenciam a experiência dos conselhos ou “se empenham na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam” que, ao se darem conta da perversidade da situação, se questionam: “*o que estamos fazendo aqui?*”, “*que projeto estamos fortalecendo?*”, “*não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?*”

Gohn (2003, p. 94,107) também trás questionamentos pertinentes: “*tal experiência democrática inovadora tem alcançado seu objetivo de descentralização e democratização do poder do Estado no sentido de atender às demandas da população?*” “*Não está servindo mais para a acomodação dos conflitos diante da diminuição dos gastos sociais, auxiliando a administração do rateio dos reduzidos benefícios sociais?*”

A estrutura do texto

De forma a fundamentar os conceitos aqui expostos e de atender aos objetivos propostos, esta dissertação foi estruturada de seguinte forma:

Juntamente a esta **introdução**, apresentam-se os **objetivos** do trabalho e a **metodologia** utilizada, onde é apresentada a opção teórico-metodológica pelo materialismo histórico-dialético e os procedimentos metodológicos.

Na segunda parte é apresentada a análise do **referencial teórico**, onde são destacados:

Uma fundamentação conceitual sobre a concepção de **Estado e sociedade civil, segundo uma perspectiva gramsciana**. Para isso foi feita uma análise acerca da evolução desta concepção, desde o Estado ético de Hegel, passando pelo Estado “burguês” de Marx, até o Estado ampliado de Gramsci. Apresenta-se também, uma análise a respeito da concepção liberal de sociedade civil e suas consequências.

Em seguida, apresenta-se uma análise dos aspectos relativos à **tensão entre público e privado**, com destaque para as mudanças de significado que ocorreram ao longo do tempo e que alteram a percepção quanto ao papel do Estado e dos espaços públicos, como as UCs e os próprios conselhos gestores.

Ainda na análise do referencial teórico, apresenta-se também, uma análise acerca das **concepções da relação Sociedade e Natureza e as políticas de conservação da natureza**, onde são abordados os principais conceitos relacionados à formação das políticas públicas de conservação da natureza, como se institucionalizaram as principais correntes ambientalistas e como se dá o debate e a correlação de forças entre preservacionistas e socioambientalistas

Na terceira parte do trabalho, é apresentada uma **caracterização da história da Ilha Grande**, e dos conflitos existentes. Foi desenvolvida uma breve retrospectiva da história da Ilha Grande com o intuito de apresentar ao leitor os aspectos socioeconômicos e culturais marcantes na formação da identidade e do mosaico cultural local.

Em seguida, é feita uma **análise do processo de implementação do conselho gestor do PEIG**, retratando as etapas deste processo, os interesses representados e a análise de alguns temas debatidos que ilustram a tese levantada neste trabalho.

Por fim a **conclusão** e as **referencias bibliográficas**.

1.2 Objetivo geral

Analisar, de maneira crítica, o processo de implementação do conselho gestor do Parque Estadual da Ilha Grande, RJ, à luz da concepção gramsciana de sociedade civil e Estado.

1.2.1 Objetivos específicos

- a) Analisar o papel do Estado e das instituições da sociedade civil no processo de implementação e consolidação do conselho gestor do PEIG, bem como suas tensões;
- b) Identificar e analisar quais são os interesses e instituições que constituem o conselho do PEIG;
- c) Identificar e analisar as principais questões, projetos e políticas públicas desenvolvidas no território do PEIG, como os temas são debatidos no conselho e seus desdobramentos.

PARTE II: METODOLOGIA

2.1 Materialismo histórico-dialético: uma opção teórico-metodológica

Neste trabalho a análise será feita sob influência do pensamento crítico, situando as mudanças que ocorrem nos processos da gestão ambiental pública e da gestão socioambiental, “a partir das relações e conflitos que se estabelecem numa determinada materialidade histórica, examinando seus elementos estruturais e conjunturais” e buscando apreender, “de forma dialética, as mudanças ocorridas na sociedade, a direção e a natureza dessas transformações e também o seu alcance” (LOUREIRO *et al*, 2009, p.82).

No pensamento crítico é destacada a necessidade de se historicizar a questão ambiental, localizando-a em uma sociedade de classes e o “compromisso ético entre indivíduo e sociedade numa realidade marcada pela desigualdade social e econômica, como é o caso da realidade brasileira e latino-americana” (LOUREIRO *et al*, 2009, p.83).

Outro importante eixo desta linha de pensamento diz respeito à relação trabalho e meio ambiente. No pensamento crítico, o “conceito de meio ambiente precisa ser alargado, integrando o natural, o histórico-sócio-cultural e o individual”, considerando a “historicidade do conhecimento humano como resultado da relação que os homens estabelecem com a natureza e os outros homens, mediada pelo trabalho”, “superando assim uma visão fragmentária e ahistórica da realidade (BURNHAM, 1993, *apud* LOUREIRO *et al*, 2009, p.84).

Fazendo uma analogia entre as práticas da gestão socioambiental e a educação ambiental crítica, que busca um posicionamento crítico, transformador e emancipatório, adota-se, como ponto de partida, a teoria crítica de interpretação da realidade social. “Neste escopo, o pensamento marxista é apontado como o referencial teórico que dá maior sustentação a estas análises da realidade social”. Este referencial é fundamental para o processo de superação do senso comum (conhecimento da realidade imediata, aparente), pois permite, pela reflexão teórica (movimento do pensamento, reflexões, abstrações acerca dos fenômenos), alcançar a “consciência filosófica” que consiste na compreensão aprofundada da realidade, definida como “realidade concreta” – *concreta pensada* – realidade plenamente compreendida (LOUREIRO *et al*, 2009, p.86).

Vinculado ao paradigma teórico crítico, situa-se o materialismo histórico-dialético (LOUREIRO *et al*, 2009, p.86):

“Nosso ponto de partida, portanto, é método materialista histórico-dialético desenvolvido por Marx como método de interpretação da realidade, visão de mundo e práxis. O caráter material do método diz respeito à organização da sociedade para a produção e a reprodução da vida e o caráter histórico busca compreender *como* se organizou a sociedade através da história, isto é, procura desvendar, para interpretação da realidade, as formas históricas das relações sociais estabelecidas pela humanidade.”

Diferentemente dos positivistas que buscavam leis invariáveis da estrutura social para conservá-la, a lógica dialética tem como características o reconhecimento das contradições e dos conflitos como fundamentais para a compreensão da realidade. Permite a compreensão da história e dos homens como sujeitos inacabados, imperfeitos e em constante transformação (MINAYO, 2008). Dessa forma, se busca compreender a realidade a partir de sua totalidade, de maneira a unir os contrários, “numa perpétua oscilação entre o todo e as partes que devem se esclarecer mutuamente” (GOLDMANN, 1967 apud MINAYO, 2004, p. 115). Não se pode conhecer as partes sem conhecer o todo, tampouco conhecer o todo sem conhecer as partes.

Através do materialismo histórico-dialético, “a realização de uma caracterização social, econômica, cultural e ambiental”, por exemplo, de uma unidade de conservação e seu entorno, “permite resgatar a trajetória dos problemas socioambientais locais e a identificação de “temas geradores” (LOUREIRO *et al*, 2009, p.90), que podem ser definidos como”:

(...) temas concretos da vida que espontaneamente aparecem quando se fala sobre ela, sobre seus caminhos, remetem a questões que sempre são as das relações do homem: com o seu meio ambiente, a natureza, através do trabalho; com a ordem social da produção de bens sobre a natureza; com as pessoas e grupos de pessoas dentro e fora dos limites das comunidades, da vizinhança, do município, da região; com os valores, símbolos, ideias. (BRANDÃO, 1985, p. 37-38 apud LOUREIRO *et al*, 2009, p.90)

Seguindo nesta analogia, a “pedagogia do oprimido” de Paulo Freire tem grande importância como referencial teórico e metodológico. Trata-se de “uma educação política onde o processo de conscientização é elemento central do processo educativo”, estando “radicalmente comprometido com a transformação da sociedade, compreendida como injusta e desigual”. Este processo de conscientização “problematiza as relações sociais de exploração e dominação, garantindo, assim, “as condições objetivas de transformação social, inclusive no que diz respeito à relação dos sujeitos com o ambiente onde vivem” (FREIRE, 1980, apud LOUREIRO *et al*, 2009, p.87).

Tanto a gestão socioambiental, quanto a aprendizagem no âmbito da educação ambiental crítica, “coerentemente com o método marxiano de compreensão e intervenção na

realidade e diante das múltiplas possibilidades metodológicas”, devem ter como objetivos básicos (LOUREIRO *et al*, 2009, p.90-92):

- “(a) entender a complexidade do ambiente, ou seja, superar uma leitura reducionista que enfatiza seus aspectos biológicos ou estritamente culturais e desconsidera as relações de determinação entre as esferas social e ecológica e as dimensões econômica e política, contribuindo para superar processos materiais de alienação e reinserir o ser humano em seu tempo e espaço (ser histórico, naturalmente humano ou humanamente natural);
- (b) entender a importância de participar efetivamente na formulação e implementação de políticas públicas e práticas sociais e, dessa forma, superar as limitações impostas por uma “cultura política autoritária” (Novicki, 1998, 2007), que pode ser percebida ao se tentar organizar/mobilizar a população em torno de seus interesses;
- (c) perceber, no “balcão” dos ditos órgãos públicos – ao solicitar informações, denunciar crimes ambientais – o tratamento diferenciado dado à “classe-que-vive-do-trabalho” (Antunes, 2001);
- (d) entender que “sua realidade” é tratada de forma fragmentada/ desarticulada pelo Estado, por meio de diferentes órgãos/políticas setoriais, o que contribui para o esvaziamento do poder de pressão da sociedade (necessidade de reivindicar em vários órgãos e esferas governamentais);
- (e) verificar que, em se tratando de políticas sociais e ambientais, a atuação do Estado brasileiro se dá por meio de ações conjunturais e emergenciais, sendo necessário às classes e grupos sociais expropriados, portanto, intervir de modo organizado na estruturação de políticas públicas democráticas e populares, como meio para a superação de seu uso para fins privados e universalização de direitos.”

Um dos conceitos fundamentais dentro do materialismo histórico-dialético é conceito da práxis, entendida como (KONDER, 2006 apud CUNHA, 2008, p. 35):

[...] é a atividade concreta pela qual os sujeitos se afirmam no mundo, modificando a realidade objetiva e, para poderem alterá-la, transformando-se a si mesmos. É a ação que, para se aprofundar de maneira mais consequente, precisa de reflexão, do autoquestionamento, da teoria; e é a teoria que remete à ação, que enfrenta o desafio de verificar seus acertos e desacertos, cotejando-os com a prática.

Portanto, as reflexões e a análise propostas neste trabalho, “partem do pressuposto de que a tradição dialética histórico-crítica, inaugurada por Marx, é o instrumento teórico-metodológico” ideal, uma vez que busca “alternativas ecologicamente viáveis e socialmente justas, por meio de uma práxis educativa exercida com vistas à superação dos dualismos entre cultura, natureza e capitalismo” (LOUREIRO *et al*, 2009, p.92).

2.2 Procedimentos metodológicos

A opção metodológica que melhor se adequa ao contexto paradigmático da parte teórica é a investigação participante. Esta opção se deve ao vínculo do pesquisador com a situação e os sujeitos da pesquisa, assim como à intenção de fomentar uma reflexão crítica entre os sujeitos de modo a estimular uma postura transformadora e emancipatória.

Minayo (2008) destaca que esta é uma abordagem que busca sempre combinar investigação, participação e política partindo dos seguintes princípios:

(a) a ideia de um sujeito popular; *(b)* a ideia de um projeto político encampado por uma frente popular; *(c)* o privilegiamento do espaço local como locus político e *(d)* o papel do investigador como ator político transformador. O pressuposto de tais propostas é de que *(a)* a inclusão social só se alcança se os setores econômica e socialmente excluídos passarem a incorporar a consciência de seus interesses, práticas de organização e real significação social e política e de que *(b)* a investigação social pode ser um potente veiculador dessas mudanças (GAJARDO, 1984; BARBIER, 1985 *apud* MINAYO, 2008, p. 162).

Do ponto de vista metodológico, o desenho da investigação participante supõe que (MINAYO, 2008, p. 163):

(a) grupos com saberes diferenciados se coloquem em inter-relação; *(b)* seja formulado um quadro teórico referente ao problema para o qual se busca solução; *(c)* em todas as fases de desdobramento do projeto as pessoas interessadas no projeto participem; *(d)* todas as discussões sobre os dados sejam socializadas e *(e)* se construam planos de ação, em conjunto, permitindo enfrentar e resolver, com metas de curto, médio e longo prazo os problemas diagnosticados.

Esta pesquisa foi desenvolvida como um estudo de caso, devido à falta de tempo e recursos para a realização de uma intervenção de médio/longo prazo, que dê a oportunidade de acompanhar mudanças efetivas dos atores e de sua realidade ao longo do processo da pesquisa-ação. O estudo de caso é definido como uma modalidade de pesquisa pela qual se tenta compreender fenômenos sociais complexos em curto espaço de tempo, geralmente focada em problemas contemporâneos, através da utilização de múltiplas fontes de evidências e na qual se apresentam questões do tipo "como?" e "por quê?" (YIN, 2001).

2.2.1 Fontes, instrumentos e recursos da pesquisa

Como instrumentos de pesquisa serão utilizados: análise de documentos e bibliografia referente ao tema e observação participante.

a) Análise documental e bibliográfica: além da legislação pertinente ao tema, serão analisados documentos referentes aos trabalhos do conselho gestor do PEIG elaborados pela equipe de funcionários do PEIG e pelos conselheiros; atas das reuniões do conselho; teses, dissertações, artigos e livros sobre o tema.

b) Observação participante: Entre agosto de 2006 até o presente momento, foram realizadas diversas visitas de campo onde tive a oportunidade de acompanhar reuniões e audiências públicas relacionadas ao processo de gestão da Ilha Grande.

No âmbito da observação participante, desde 2007, tenho o privilégio de participar ativamente das reuniões do conselho gestor do PEIG, uma vez que represento uma instituição (Instituto Ondular) dentro do conselho.

Foi feita a opção pela não realização de entrevistas entre os conselheiros. Esta opção se deve ao fato de que já foram realizadas diversas pesquisas entre os conselheiros, já tendo sido levantadas muitas informações acerca dos interesses de cada instituição e quanto à percepção socioambiental de cada conselheiro, com destaque para os trabalhos de Helena Catão Ferreira (2010) e Tereza Mendonça (2010).

Portanto, foi feito um cruzamento entre: as informações das pesquisas já realizadas; da análise das atas das reuniões; dos documentos e relatórios elaborados no âmbito do conselho; e das informações contidas no diário de campo onde registro minhas impressões e observações sobre cada reunião e demais eventos.

PARTE III: REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Estado e sociedade civil: uma perspectiva gramsciana

A concepção de Estado ampliado segundo Gramsci representou um avanço determinante no processo de compreensão do papel do Estado e sua relação com a sociedade civil. O pensamento de Gramsci teve como principal referência a concepção de Estado como comitê da burguesia, de Marx, que por sua vez, teve como referência a concepção de Estado ético, de Hegel. Faremos uma análise dos principais conceitos levantados por esses autores ao longo desta construção histórica e por fim será feita uma análise sobre a concepção liberal de sociedade civil e suas consequências para o projeto de democratização do Estado.

3.1.1 *De Estado ético a Estado ampliado: de Hegel a Gramsci*

O ponto de partida desta análise começa com Hegel, o principal ideólogo do nascente Estado burguês e que apresenta um modelo de Estado ético, justo e igualitário. Para ele, a sociedade civil – *Bürgerliche gessellschaft* – era a esfera dos interesses privados, econômico-corporativos e antagônicos entre si. Em contraposição à sociedade civil estaria o Estado político, onde se localizam os interesses públicos e universais, e onde as contradições da sociedade civil estão mediatizadas e superadas. Portanto, o Estado precedia à sociedade civil, que seria organicamente absorvida pela esfera estatal. O Estado ideal de Hegel atuaria como árbitro neutro nas lutas de classe, não interferindo nas relações econômicas ocorridas na sociedade (BORON, 2007).

O modelo hegeliano cumpre a função ideológica de mostrar o Estado burguês como esfera superior da ética e da razão da sociedade moderna, como o âmbito onde se resolvem civilizadamente as contradições da sociedade civil (BORON, 2007). No entanto, Hegel desconsidera o contexto histórico onde suas formulações estão inseridas ao não levar em conta as desiguais relações de poder e acesso aos meios de produção, admitindo que todos tivessem condições e meios de vida iguais e acaba por descrever um Estado que na verdade não existe.

Dessa forma, este Estado idealizado por Hegel se aproxima da referência ao “céu” dos cidadãos de Marx, ou seja, do Estado e da vida política em geral, como sendo irreal por desconsiderar as estruturas opressoras e exploradoras da economia capitalista (BORON, 2007).

Para Marx, em contraposição a Hegel, o Estado não se estabelecia “acima das forças sociais”, mas sim determinado por estas forças. Ao analisar o Estado “realmente existente”, classifica-o como “comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo”, organizador e interventor na condição de assegurar, à classe dominante, seu papel de dominante e dirigente (MARX e ENGELS, 1998, p. 10).

Segundo Marx, o Estado teria a capacidade de “aparecer”, perante o senso comum, como expressão e representação dos interesses da sociedade, e não de interesses particulares da burguesia como realmente o era, omitindo, ideologicamente, seu caráter particularista de defensor dos interesses de uma classe (a burguesia) (ACANDA, 2006 *apud* CUNHA, 2008, p. 12).

Ao ver a política e o Estado “como instâncias supremas da alienação que garantiam a manutenção de uma sociedade baseada na exploração do homem pelo homem”, em detrimento da visão do Estado como a realização ética da ideia e a esfera mais sublime da vida social (BORON, 2003, p. 90), Marx e Engels contestam o argumento hegeliano e criticam a visão das leis como formuladas de forma neutra, caracterizando-as como a forma da classe dominante fazer valer seus interesses comuns, através do Estado, de maneira a aparecer como os interesses de todos os cidadãos, em livre vontade (MARX e ENGELS, 1999).

Segundo Marx, para entender o Estado (relação jurídica) se faz necessária a compreensão da sociedade civil, onde se desenvolvem as relações econômicas, que representa as condições materiais de existência, através de uma perspectiva histórica e dialética entre economia e política (MARX e ENGELS, 1999). Marx situava a sociedade civil imersa na estrutura, a saber, na natureza em seu sentido integrado à sociedade, no mundo material e nas condições objetivas socioeconômicas. Sendo assim, para Marx, “a sociedade da qual o Estado é o supremo regulador” é “historicamente determinada, caracterizada por formas de produção e relações sociais” (DUPAS, 2003, p.35).

Antonio Gramsci, fiel ao método marxiano de análise da realidade a partir de suas determinações, teve a oportunidade de realizar seus estudos no início do século XX, um período em que tanto o capitalismo quanto a sociedade civil encontravam-se em um estágio mais avançado e complexo. Dessa forma, em sua concepção não havia mais um Estado neutro, ético, nem um Estado meramente “a serviço” da classe burguesa, ele descreve o Estado complexificado como um espaço articulado entre sociedade política (leis, coerção) e sociedade civil (aparelhos privados de hegemonia), sendo a combinação, em proporções variáveis, de momentos de consenso e de força (ACANDA, 2006 *apud* CUNHA 2008).

Em sua análise, apesar de reconhecer no Estado a função de garantir à classe dominante seu papel de dominação, este também é considerado como espaço das lutas de classe, presentes na sociedade civil. O Estado é percebido como a articulação dialética entre a sociedade civil e a sociedade política, denominada por ele de “hegemonia encorajada de coerção” (BUCI-GLCKSMANN, 1990; SEMERARO, 2001).

“É na identificação da natureza da inserção da sociedade civil – na superestrutura e não na estrutura – que Gramsci introduziu uma inovação em relação ao sistema marxiano... à sociedade civil corresponderia a função hegemônica que a classe dominante exerce em toda a sociedade, comando direto que se exprime no Estado e no governo jurídico. A sociedade civil, para Gramsci, compreendia o conjunto das relações ideológicas e culturais – a vida espiritual e intelectual – exercendo a hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade e definindo o conteúdo ético do Estado. Assim, não seria a estrutura econômica que determinaria diretamente a ação política, mas sim a interpretação hegemônica que se tem dela e das leis que governam seu movimento.” (DUPAS, 2003, p.36)

Para Gramsci, o Estado não é apenas uma instituição jurídica, mas deve ser entendido em um sentido amplo, o Estado ampliado, como sendo o resultado das relações orgânicas entre sociedades política e civil (BUCI-GLUCKSMANN, 1990, p.99), sendo:

- a) **sociedade política** (Estado em sentido estrito, Estado-coerção): formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos coercitivos ou repressivos de Estado, controlados pelas burocracias. Por meio da sociedade política, as classes exercem sempre uma ditadura, uma dominação mediante coerção; e
- b) **sociedade civil** (Estado ético): organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo as escolas, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação etc. No âmbito e por meio da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia (buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso). Os seus portadores materiais são os "aparelhos privados de hegemonia", organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política. Como a sociedade civil pertence ao Estado ampliado, ela seria estatal em sentido amplo. (VIOLIN, 2006, p. 5)

Ele observou que o Estado, nas sociedades que chamou de ocidentais, não agia apenas de forma coercitiva, também organizava o consenso, o que significa organizar a hegemonia. O Estado ensina seu povo a pensar como os dominantes.

Montaño (2007, p. 126) ressalta que “a sociedade civil gramsciana faz parte do Estado (lato sensu) que por sua vez é permeado pelos interesses e conflitos das classes sociais conformadas na estrutura econômica”.

“Nessa nova articulação do conceito de Estado, que incorpora a hegemonia ao Estado, Gramsci procura evitar a falsa alternativa entre o liberalismo e o fascismo (...) Gramsci rejeita qualquer distinção orgânica entre sociedade civil e Estado, hegemonia e ditadura. Sem o que, cai-se no economicismo (...) “Nesse caso, hegemonia e ditadura são indistinguíveis, a força é consenso e nada mais.” (BUCI-GLUCKSMANN, 1990, p.129)

Não se pode perder de vista a dialeticidade e a compreensão de totalidade presente na concepção gramsciana, sob o risco de aceder a uma setorialização na qual se baseiam alguns autores do chamado “terceiro setor” em uma apropriação indevida e mutilada do autor (MONTAÑO, 2007). Segundo esta concepção, existiria uma “compartimentalização” da sociedade em mercado, Estado e sociedade civil, justificando a atuação apenas nessa última, como algo distinto, autônomo e antagônico aos outros dois “setores”. Entretanto, a superestrutura em Gramsci não se esgota na sociedade civil, pois a superestrutura é igual à sociedade política mais a sociedade civil, ou hegemonia reforçada pela coerção. É a sociedade política que desenvolve as funções de ditadura, coerção e dominação, por meio dos aparelhos coercitivos e repressivos, enquanto a sociedade civil tem as funções de hegemonia, consenso e direção, mediante os aparelhos privados de hegemonia.

Dessa forma, o modelo teórico de Gramsci não é tripartite — Estado, sociedade civil e mercado — como supõem os autores do “terceiro setor”, mas *bipartite* — Estado amplo e estrutura econômica, “não é, portanto, setorialista, mas uma visão de totalidade”. Na totalidade gramsciana, sociedade civil e sociedade política fazem parte de um “par conceitual” em uma “unidade na diversidade” (COUTINHO, 2000 apud MONTAÑO, 2007), não significando setores com vida própria ou autonomia, mas antes, mutuamente determinados.

O conceito de bloco histórico gramsciano é fundamental para a compreensão das diversas relações existentes no Estado e na sociedade civil e se constrói a partir de uma correlação de forças. Ele representa a interação entre as forças materiais e movimentos éticos políticos, em uma relação de reciprocidade entre estrutura-superestrutura, deixando mais clara a mútua determinação existente entre os blocos político, cultural e econômico, que se interpenetram em uma relação dialética. Segundo Buci-Glucksmann (1990, p. 362), o conceito de bloco histórico exige uma “relação orgânica entre povo e intelectuais, governantes e governados, dirigente e dirigidos”, tornando necessário analisar as relações existentes entre os diferentes sujeitos sociais na formação de cada bloco histórico, para definir estratégias de construção da hegemonia. Como nos lembra Gohn, em uma clara inspiração gramsciana:

O projeto político não é um conjunto consolidado de visões e valores, algo estático. É dinâmico e histórico, altera-se permanentemente segundo a correlação de forças atuantes na sociedade, tanto civil quanto política, dada pelo campo de disputa existente permanentemente, em busca da criação de consensos, legitimidade, direção etc. dos projetos políticos mais amplos, desenvolvida pelos sujeitos sociopolíticos relevantes presentes em contextos históricos específicos. (GOHN, 2005, p. 37)

Dessa forma, a proposta gramsciana caracteriza-se pela estratégia revolucionária de passar para a “guerra de posição”. Isso implica que antes que ocorra o definitivo “assalto ao céu” ou o “grande dia” da tomada do Estado é necessário que a classe revolucionária já seja hegemônica, detenha o consenso da maioria dos membros da sociedade, isto é, que desenvolva e expanda uma nova hegemonia, alternativa àquela vigente. Que procure ser dirigente antes de ser dominante (NETO, 2010).

Para Gramsci, uma crise só é capaz de causar rupturas se alcançar o Estado Ampliado (os aparelhos privados) e não apenas uma crise do ponto de vista econômico. Para tanto, são necessários: uma crise avassaladora, através da qual os dominantes não consigam mais governar, mas é imprescindível que os subalternos possam atuar como sujeitos organizados. Não adianta falar da luta de classes sem organizar a luta de classes, uma vez que não há auto-organização consciente das massas. Se os subalternos não têm força hegemônica, não há condições de uma real mudança no poder. Não adianta um golpe de Estado se não há mediação.

Em situações de crise, o poder hegemônico tende a incorporar elementos das outras frações sociais (os dominantes incorporam pontos de vista dos subalternos) para se manter no poder, no que Gramsci chamou de “processos transformistas”. No entanto, estas concessões nunca atingem o fator primordial da hegemonia, a economia.

Como a auto consciência não se dá no senso comum, se fazem necessários os intelectuais orgânicos. Estes são responsáveis por organizar intelectual e politicamente a classe que pertence, dar consciência do lugar desta classe na luta de classes. Diferentemente da concepção dos intelectuais tradicionais, os intelectuais orgânicos podem ser formados dentro de sua própria classe, podem ser organizadores de meios de comunicação, dirigentes do setor da indústria, da agricultura ou professores, etc.

3.1.2 A concepção liberal de sociedade civil

Segundo Ellen Wood (2003), “o conceito de sociedade civil está sendo mobilizado para servir a tantos e tão variados fins que é impossível isolar uma única escola de pensamento associada a ele”. A autora destaca alguns temas comuns: de maneira geral, o termo “sociedade civil” é usado para identificar uma arena da liberdade (pelo menos potencial) fora do Estado, um espaço de autonomia, de associação voluntária e de pluralidade e mesmo conflito, garantido pelo tipo de “democracia formal” que se desenvolveu no Ocidente. No entanto, ela alerta que “o conceito também pretende reduzir o sistema capitalista (ou a “economia”) a uma de muitas esferas na complexidade plural e heterogênea da sociedade moderna” (WOOD, 2003, p.208).

Wood alega que “os defensores da distinção entre Estado e sociedade civil geralmente atribuem a ela dois benefícios principais”. Em primeiro lugar, ela revive uma preocupação liberal em concentrar a atenção nos “perigos da opressão pelo Estado e na necessidade de definir limites adequados para as ações do Estado, por meio da organização e do reforço das pressões contra ele no âmbito da sociedade”. “Em segundo lugar, o conceito de sociedade civil reconhece e celebra a diferença e a diversidade”, fazendo do pluralismo um bem primário (WOOD, 2003, p.209).

No entanto, Wood alerta para os riscos deste “abrigo conceitual, que a tudo cobre, desde os lares e as associações voluntárias até o sistema econômico do capitalismo” que segundo ela, “confunde e disfarça tanto quanto revela” (WOOD, 2003, p.210). Na mesma linha, Meschkat (1999, p. 43) ressalta que “o emprego atual, comum e corrente do termo sociedade civil tem uma forte tendência a fortalecer a ideologia dominante, em vários sentidos.”

“Neste caso, o perigo está no fato de a lógica totalizadora e o poder coercitivo do capitalismo se tornarem invisíveis quando se reduz todo o sistema social do capitalismo a um conjunto de instituições e relações, entre muitas outras, em pé de igualdade com as associações domésticas ou voluntárias. Essa redução é, de fato, a principal característica distintiva da sociedade civil nessa nova encarnação. O efeito é fazer desaparecer o conceito de capitalismo ao desagregar a sociedade em fragmentos, sem nenhum poder superior, nenhuma unidade totalizadora, nenhuma coerção sistêmica – ou seja, sem um sistema capitalista expansionista e dotado da capacidade de intervir em todos os aspectos da vida social.” (WOOD, 2003, p.210).

No que diz respeito às críticas ao marxismo que, supostamente, reduz tudo às relações econômicas e às dominações de classe, Wood lembra que: “é possível mostrar facilmente que classe não é o único princípio de estratificação, a única forma de desigualdade e dominação. Mas isso nada nos diz sobre a lógica totalizante do capitalismo” (WOOD, 2003, p.211). Para ela o capitalismo constitui “uma totalidade sistêmica dentro da qual se situam todas as outras instituições e na qual todas as forças sociais têm de encontrar seu caminho” (WOOD, 2003, p.212).

Normalmente, o emprego da noção de sociedade civil apresenta a tendência a esconder as diferenças que realmente existem dentro da sociedade: desaparecem as classes sociais, os grupos de poder econômico, os monopólios, o capital transnacional, ao invés aparecem “atores” que a princípio têm iguais direitos e oportunidades de participar do jogo político. (MESCHKAT, 1999, p.43)

Outra questão levantada por Meschkat (1999, p. 43) é que “com a justaposição simplificada Estado-sociedade civil se pretende que o fortalecimento de tudo que não depende do Estado seja um passo à emancipação social”. Para o autor, este tipo de pensamento favorece o pensamento neoliberal, de maneira a induzir à conclusão de que “qualquer privatização seria um avanço em direção a uma sociedade civil mais desenvolvida”.

Dupas destaca a influência liberal sobre este tipo de pensamento ao lembrar que: “na doutrina liberal clássica, ser livre é gozar de uma esfera de ação relativamente ampla protegida do controle estatal” e que “no Estado liberal o poder público é o mais restrito possível” (DUPAS, 2003, p.26).

Um terceiro conjunto de problemas que tende a fortalecer a lógica dominante se deve ao fato de que, hoje, a sociedade civil tem sua personificação privilegiada nas ONG's, incorporações de espírito puro provenientes de uma esfera livre do Estado. Estas podem até ser vistas como um importante aporte democratizador e participativo por parte da sociedade civil. No entanto, com o conceito de sociedade civil desaparecem as diferenças enormes entre ONG's que têm um compromisso real com as organizações populares e as outras que são somente fontes de emprego para uma classe de intelectuais versáteis, ou até instrumentos diretos do grande capital e converterem-se em lucrativas empresas baseadas em redes internacionais frouxas e opacas (MESCHKAT, 1999; SALAZAR, 1999).

Segundo Montañó (2008, p.40), “nesta homogeneização, perde-se a diferenciação entre as entidades do chamado terceiro setor e não se consegue distinguir entre o caráter público e privado da origem, da atividade e da finalidade”.

Muito se atribui à predominância desta concepção liberal de sociedade civil na América Latina ao fato de que:

“Na América Latina, o conceito de sociedade civil se difundiu quando quase todos os países do subcontinente estavam sob ditaduras militares. Não há dúvidas de que, apesar de todas as dimensões complexas da ideia gramsciana com suas raízes na filosofia hegeliana, o “civil” tinha então um significado bem simples e concreto: o civil era o não-militar, todo o oposto às arbitrariedades de um regime de forças armadas...” (MESCHKAT, 1999, p.40).

Segundo Meschkat, enquanto as associações econômicas e empresariais podiam agir livremente durante a ditadura, “o que foi de fato destruído pela intervenção militar foi a outra parte da sociedade civil: as organizações das classes baixas, os sindicatos de trabalhadores, as associações de agricultores, dos indígenas, dos moradores”. O autor destaca que em todos os casos de um golpe militar na América Latina, desde o golpe no Brasil em 1964, sua função principal foi a eliminação radical de todas as atividades autônomas do conjunto dos oprimidos e explorados em uma sociedade (MESCHKAT, 1999, p.40).

“A consolidação de uma verdadeira sociedade civil, de uma verdadeira rede de organizações sociais capazes de dar substância e fortalecer a democracia, dificilmente pode ser resultado da mera eliminação dos sistemas políticos autoritários. Pelo contrário, essa sociedade civil só poderá desenvolver-se e consolidar-se na medida em que se superem positivamente as tradições particularistas, excludentes e depredadoras que acometem boa parte das organizações sociais existentes, e na medida em que se configurem outras tradições ligadas à corresponsabilidade e a reciprocidade públicas. Só então poderemos nos livrar das confusões e manipulações dos que, abusando do ideal de sociedade civil, pretendem aparecer como seus “representantes” simplesmente por não pertencer a nenhum partido e a nenhuma instituição governamental. Falar “em nome da sociedade civil” pode ser tão vazio quanto falar em nome do povo ou das classes populares, sem se preocupar em indicar a origem de tamanha pretensão.” (SALAZAR, 1999, p.28)

3.2 Sobre a tensão entre público e privado

Serão destacados aqui alguns aspectos relativos à tensão entre público e privado, mudanças de significado que ocorreram ao longo do tempo e que alteram a percepção quanto ao papel do Estado e dos espaços públicos, como as UC's e os próprios conselhos gestores.

Dupas (2003, p. 17) destaca que “na teoria política clássica, incorporada ao inconsciente coletivo das sociedades, o espaço público era o equivalente ao espaço da

liberdade dos cidadãos, no qual estes exerciam sua capacidade de participação crítica na gestão dos assuntos comuns”. Era, portanto, um espaço que se opunha ao espaço privado regido pela dominação do poder. Segundo o autor, “ambiguidades semânticas sempre acompanharam o uso dos termos público e privado, revelando suas dimensões contraditórias, complexas e multidimensionais”.

Para o senso comum, “o interesse público pode ser entendido numa relação antagonista tanto com o interesse do indivíduo – ou grupo de indivíduos com demandas específicas – como com o interesse da empresa”. Dessa forma, os interesses individuais ou de uma empresa, podem ser definidos como pertencentes ao campo dos interesses privados, uma vez que, “são necessariamente particularistas e, embora possam compor a teia de influências que definem o interesse público, não podem pretender representar o interesse geral” (DUPAS, 2003, p.23).

No entanto, houve uma série de transformações e ressignificações dos conceitos que regem o espaço público de modo a torná-lo cada vez mais subjugado aos interesses privados. Dupas (2003, p.13) atribui isto ao fato de que, na pós-modernidade, “o conceito de sociedade civil acabou sendo absorvido pelo mercado e não pelo Estado”. Dessa forma, houve o “surgimento de uma sociedade atomizada e de uma nova classe dirigente, com uma clara visão tecnocrática e funcional sobre as orientações políticas e econômicas”. Como consequência, a sociedade passa a enxergar o espaço público como mercadoria.

A situação hoje chegou a tal ponto que “as corporações apropriaram-se do espaço público e o transformaram em espaço publicitário”, a paisagem pública é agora um material midiático privado e os “cidadãos que o frequentam não o fazem mais como cidadãos, mas como consumidores de informação”, dominados pela “manipulação midiática das elites” (DUPAS, 2003, p.17; 31).

O que se observa é que “o desenvolvimento de uma extraordinária competência do agir técnico acabou correspondendo ao crescimento paralelo de nossa impotência em resolver politicamente os problemas coletivos da humanidade, tais como a desigualdade, a miséria e a degradação do meio ambiente” (DUPAS, 2003, p.17; 31).

Coerentemente com a concepção gramsciana, o papel do Estado também se altera com a hegemonia das influências privadas. Dessa forma, “o Estado se fragmenta em múltiplas instâncias decisórias e deixa de desempenhar o papel de centro de coordenação capaz de induzir com legitimidade uma direção ao conjunto social ou uma finalidade comum entre os atores. Ao invés disso, os órgãos públicos e aparelhos do Estado “são mobilizados para a resolução de problemas particulares nos quais estão sempre presentes os interesses

econômicos representados por grupos de pressão, public relations e lobbying” (DUPAS, 2003, p.19).

Dupas ressalta que “o poder encontra-se fora do espaço público” e que, “as instituições políticas tradicionais estão progressivamente incapacitadas de fornecer qualquer tipo de segurança ou garantia aos seus cidadãos”. Como consequência desse processo, o cidadão é induzido a acreditar na privatização dos meios como forma de se assegurar a liberdade individual. Dessa forma, “os serviços públicos básicos se deterioram, os serviços privados (educação, saúde, segurança) se impõem e esvai-se o espaço de igualdade dos cidadãos em torno das instituições públicas” (DUPAS, 2003, p.21).

Neste contexto de deterioração dos serviços públicos e da falta de alternativas que envolvesse uma ação pública eficaz, “o ativismo político pela cidadania e pela justiça social foi se transformando em ativismo civil voltado para a solidariedade social”. “A demanda por responsabilidade social passou, aos poucos, a se deslocar do governo para o assim batizado terceiro setor”, fortalecendo o conceito da responsabilidade social das empresas. “As políticas de desregulamentação levaram a um empobrecimento do espaço de discussão pública e participação política.” (DUPAS, 2003, p.18)

“Assim, o sentido de responsabilidade social das empresas liga-se, ainda que indiretamente, à substituição da ideia de deliberação participativa sobre os bens públicos pela noção de gestão eficaz dos recursos sociais, cuja distribuição é decidida aleatória e privadamente; nesse sentido, essas práticas privadas diluem a referência pública e política na tentativa de redução das injustiças sociais. De fato, embora a nova tendência de responsabilidade social das empresas tenha a pretensão de aparecer como a solução para as questões de exclusão social, ela é – além de inócua diante da escala do problema – basicamente despoliticadora da questão social, pois pressupõe a desqualificação do poder público e, portanto, desconhece a possibilidade aberta pelo conflito interno no terreno das próprias políticas públicas para criar compromisso e qualidade diante dos cidadãos.”

Esta mudança também teve reflexos na forma da participação política da sociedade civil. “A capacidade de participação política se redefine como um tipo de solidariedade identificada aos interesses de organizações particulares, como o ato de pertencer a uma ONG ou associação”. Centradas sobre a problemática da identidade e afirmação, “esses grupos de interesse não se dirigem mais à sociedade como um todo, mas a diversas instâncias de decisão especializadas, e acabam sempre levando a demandas de intervenção tecnoburocráticas”. Sua atuação não se dá mais por meio do espaço público político e institucional, preferem atuar num espaço formado por organizações especializadas com estratégias autônomas, deixando de

lado o objetivo de elaborar uma nova concepção de sociedade, de existência coletiva das suas finalidades e limites (DUPAS, 2003, p.19, 20).

Diante disso, Dupas aponta para um quadro em que a democracia encontra-se ameaçada e afirma que (DUPAS, 2003, p.11):

“o exercício da democracia é uma luta permanente dos sujeitos contra a lógica dominante dos sistemas. No entanto, o espaço da liberdade está se reduzindo progressivamente a um ato de consumo. A internacionalização das mídias e o progressivo rompimento do delicado equilíbrio de fronteiras entre Estado, sociedade civil e indivíduo fazem a prática dessa liberdade dissociar-se cada vez mais da ideia de compromisso com sua sociedade e seu meio cultural. A democracia passa, assim, a ser ameaçada em duas frentes principais: o individualismo extremo, que abandona a vida social aos aparelhos de gestão e aos mecanismos de mercado; e a desagregação das sociedades política e civil.”

3.3 As concepções da relação Sociedade e Natureza e as políticas de conservação da natureza

Trataremos aqui dos principais conceitos relacionados à formação das políticas públicas de conservação da natureza, como se institucionalizaram as principais correntes ambientalistas e como se dá o debate e a correlação de forças entre preservacionistas e socioambientalistas

3.3.1 O preservacionismo e as áreas naturais protegidas

Uma concepção clássica de conservação é a proposta pela WWF/IUCN na Estratégia Mundial para a Conservação em 1980: “Conservação é o manejo do uso humano de organismos e ecossistemas, com fim de garantir a sustentabilidade desse uso. Além do uso sustentável, a conservação inclui proteção, manutenção, restauração e melhoramento de populações naturais e ecossistemas”. “Um ponto importante nessa definição é que a conservação trata do uso humano dos organismos e ecossistemas e não do mundo natural como tal, como pretendem alguns cientistas naturais, para os quais o único instrumento válido é o fornecido pelas ciências naturais” (DIEGUES, 2000, p.2).

No Brasil, o SNUC define conservação como: manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a

recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral. Segundo Diegues (2000, p.2), “essa definição é ainda mais abrangente, pois considera que a conservação deve ser feita em benefício das gerações atuais e futuras, inserindo aí o conceito de desenvolvimento sustentável.”

No entanto, “apesar do discurso moderno de muitas organizações conservacionistas, a conservação na prática, se limita, sobretudo à implantação de áreas protegidas, corredores ecológicos, etc., desconectadas das aspirações e necessidades das populações locais” (DIEGUES, 2000, p.2).

O principal modelo de criação de áreas naturais protegidas teve início nos Estados Unidos, a partir de meados do século XIX, em um contexto de rápida expansão urbano-industrial. Parte da ideologia preservacionista, que tem como base a dicotomia na relação sociedade/natureza e que, portanto, tende a enxergar o homem como necessariamente destruidor da natureza. Dessa forma, os chamados preservacionistas americanos propunham “ilhas” de conservação ambiental, de grande beleza cênica, onde o homem da cidade pudesse apreciar e reverenciar a natureza selvagem (fruto do naturalismo).

A ideia subjacente a este modelo é o conceito de “wilderness” e a ideia de que mesmo que a biosfera fosse totalmente transformada, domesticada pelo homem, poderiam existir pedaços do *mundo natural* em seu estado primitivo, anterior à intervenção humana. Desse modo, as áreas naturais protegidas, instituídas sob este conceito, se constituíram em propriedades e espaços públicos cujo objetivo é tornar o meio ambiente o menos tocado possível (DIEGUES, 2008, p.17).

Os preservacionistas, em geral, são profissionais oriundos da área de ciências naturais e se caracterizam por apresentarem uma profunda descrença na humanidade, acreditam que a natureza humana é essencialmente egoísta e, não raro, se referem à humanidade como se fosse apenas mais uma espécie animal, comparada até mesmo a uma praga, da qual eles parecem não fazerem parte. Os preservacionistas estão sempre embasados pelo conhecimento científico, supostamente neutro e imparcial, e, portanto “inquestionável”, o que lhes garante o direito moral de serem autoritários, “mas somente quando necessário”, para proteger a biodiversidade. Costumam defender os ideais neomalthusianos, de controle populacional, especialmente para os povos mais pobres, que são os que mais se “reproduzem”. Por não acreditarem na possibilidade de um espaço onde são debatidas as causas coletivas acima das

individuais, os preservacionistas costumam a se referir aos ideais socioambientalistas como “utópicos”.

Estes profissionais dominam as entidades de conservação mais antigas e clássicas no Brasil e no mundo, foram responsáveis, por exemplo pela criação da FBCN (Fundação Brasileira para Conservação da Natureza) na década de 50 . Eles têm ainda influência predominante em muitas instituições que tradicionalmente são responsáveis pela criação e administração dos parques (DIEGUES, 2008, p.127). Sendo assim, este modelo de conservação, que ficou conhecido como “modelo Yellowstone”, em alusão ao mais importante parque nacional criado nos Estados Unidos, se constitui como uma das políticas conservacionistas mais utilizadas pelos países do terceiro mundo.

Para Diegues (2000), “os modelos da ciência para a conservação têm sido marcados pelo reducionismo metodológico, tanto entre as ciências naturais quanto entre as sociais”, uma vez que, “desde o século XVII, a investigação científica foi marcada pelo paradigma cartesiano ou pelo positivismo/racionalismo”. Dessa forma, o que se tem hoje é “uma concepção ambientalista generalizada, tecnocrática e neoliberal” que tende a considerar as questões ambientais e de conservação da natureza, “como solucionáveis pelas técnicas modernas e pelo mercado”. (DIEGUES, 2000, p.1-14)

Diegues (2008, p.17), no entanto, afirma que “a existência de um mundo natural selvagem, intocado e intocável” faz parte de um neomito e que “a natureza em estado puro não existe, e as regiões naturais apontadas pelos biogeógrafos usualmente correspondem a áreas extensivamente manipuladas pelos homens”. Na prática, a transposição desses espaços naturais vazios em que não se permite a presença de moradores, entrou em conflito com a realidade dos países tropicais, cujas florestas são habitadas por populações indígenas e outros grupos tradicionais que desenvolveram formas de apropriação comunal dos espaços e recursos naturais (DIEGUES, 2008, p.15).

O mesmo autor lembra que os “conservacionistas ficam surpresos ao notar que essas soluções, que parecem funcionar bem em suas sociedades, não apresentam os mesmos resultados em outras. E, evidentemente, as causas desses fracassos são sempre atribuídas às modalidades de execução” como: falta de financiamento, de pessoal técnico e de fiscalização adequada, condições tais que existem em seus países (DIEGUES, 2000, p.3).

Alguns dados revelam a dimensão que esta questão vem ganhando ao longo das últimas décadas:

- Nos anos 60 havia cerca de 2.000 áreas protegidas no mundo, hoje são mais de 105.000 em todos os continentes, representando cerca de 12%, ou seja, 20 milhões de

quilômetros quadrados do globo está sob alguma categoria de unidades de conservação, superfície essa maior que a de todo o continente africano (Mark Dowie, 2008, *apud* DIEGUES, 2008).

- No Brasil, o número de áreas protegidas passou 15 milhões em 1985 para mais de 130 milhões de hectares em 2007, e já ocupam cerca de 15,2% do território nacional e cerca de 20% da Amazônia (ICM, 2008, *apud* DIEGUES, 2008) com implicações não somente ecológicas, mas também sociais, culturais e de geopolítica (DIEGUES, 2008, p.20).
- Dados recentes da América Latina sugerem que 86% das áreas protegidas são habitadas (Kemf, 1993; Amend & Amend, 1992 *apud* DIEGUES, 2008). Em âmbito mundial, de acordo com os dados da IUCN para 1985, cerca de 70% das áreas protegidas são habitadas (Dixon & Sherman, 1991 *apud* DIEGUES, 2008).
- Segundo levantamento do Nupaub, 73% das UC's do Estado do Rio de Janeiro têm moradores no seu interior (ARRUDA, 2000).

Foram justamente nos espaços territoriais litorâneos, de mata tropical úmida, habitados por populações tradicionais que se implantaram grande parte das chamadas áreas naturais protegidas, a partir dos anos 30, no Brasil. Essas áreas foram, em grande parte, ecologicamente bem conservadas pelo modo de vida dessas culturas e de nenhum modo eram “desabitadas” (DIEGUES, 2008, p.19).

As comunidades tradicionais podem ser definidas como:

“populações de pequenos produtores que se constituíram no período colonial, frequentemente nos interstícios da monocultura e de outros ciclos econômico. Com isolamento relativo, essas populações desenvolveram modos de vida particulares que envolvem grande dependência dos ciclos naturais, conhecimento profundo dos ciclos biológicos e dos recursos naturais, tecnologias patrimoniais, simbologias, mitos e até uma linguagem específica, com sotaques e inúmeras palavras de origem indígena e negra.” (DIEGUES, 2008, p.18).

Outra característica marcante das comunidades tradicionais, como os caiçaras da Ilha Grande, é que, historicamente, seu desenvolvimento se deu a base de uma pequena produção mercantil. A permanência histórica desse modo de produção se deve ao seu sistema de produção e reprodução ecológica e social. Dessa forma, se constituíram como sociedades mais homogêneas e igualitárias que as capitalistas, com pequena capacidade de acumulação de capital, o que dificulta a emergência de classes sociais (DIEGUES, 2008).

Da implantação das áreas naturais protegidas sobre os territórios historicamente ocupados pelas comunidades tradicionais se configurou o confronto de dois saberes: o tradicional e o científico-moderno.

De um lado, está o saber acumulado das populações tradicionais sobre os ciclos naturais, a reprodução e migração da fauna, a influência da lua nas atividades de corte da madeira, da pesca, sobre os sistemas de manejo dos recursos naturais, as proibições do exercício de atividades em certas áreas ou períodos do ano, tendo em vista a conservação das espécies. De outro lado, está o conhecimento científico, oriundo das ciências naturais que não apenas desconhece, mas despreza o conhecimento tradicionalmente acumulado. Em lugar da etnociência, instala-se o poder da ciência moderna, com seus modelos ecossistêmicos, com a administração “moderna” dos recursos naturais, com a noção de capacidade de suporte baseada em informações científicas (na maioria das vezes insuficientes). (DIEGUES, 2008, p.71)

Este confronto de saberes se evidencia hoje “com o poder dos administradores de parques nacionais e seus colaboradores, os cientistas naturais que pretendem definir como as populações tradicionais devem comportar-se em relação à natureza e aos usos dos recursos naturais” (DIEGUES, 2008, p.73). O quadro se agrava na medida em que muitas entidades governamentais e não governamentais conservacionistas empregam grande número de cientistas naturais (engenheiros florestais, botânicos, biólogos) em cargos de direção, fazendo com que a visão “naturalizadora” seja predominante nesses órgãos. No entanto, esses profissionais não têm treinamento adequado para solução de conflitos, cada vez mais frequentes resultantes entre políticas conservacionistas e as populações locais (DIEGUES, 2008).

Cunha (2010) lembra que o contexto de formação do SNUC ao longo da década de 90 foi repleto de lutas e imposições neoliberais, reacionárias e hegemônicas. Desta forma, mesmo com o discurso da participação através dos conselhos, a estrutura de funcionamento da UCs foi instituída de modo a enfraquecer o poder das comunidades locais. Segundo a autora, o chefe do parque representa o protagonismo do órgão ambiental perante as representações sociais, o conselho gestor representa uma diluição do poder dos moradores locais e o plano de manejo representando a preponderância do poder técnico sobre o saber tradicional.

Fonseca & Aguiar (*apud* DIEGUES, 2000, p.12) reconhecem a limitada capacidade da biologia da conservação em integrar o homem:

“A linha de pesquisa mais enfatizada em biologia da conservação trata, primordialmente, do desenvolvimento de métodos de manejo, priorização de áreas para preservação de espécies, mas que geralmente excluem as populações humanas como variável importante. As técnicas de proteção e manejo, portanto, visam minimizar o problema da erosão da biodiversidade provocada pela fragmentação do

hábitat natural. Essa abordagem, no entanto, é limitada justamente pela incapacidade de incorporar o homem.”

Como reflexo dessa incapacidade por parte dos conservacionistas em incorporar os aspectos sociais e humanos, Diegues (2008, p.74) destaca que “muito raramente, esse vasto conhecimento tradicional, e, sobretudo as técnicas de manejo patrimoniais, são reconhecidos como adequados para a administração dos recursos naturais”. Dessa forma, “raramente, os chamados “planos de manejo” de áreas protegidas incorporam o conhecimento e manejos tradicionais, mesmo quando grupos tradicionais ainda vivem nas áreas protegidas”.

Para as populações tradicionais é incompreensível que suas atividades, em grande parte vinculadas à agricultura de subsistência, pesca e extrativismo, sejam consideradas prejudiciais à natureza quando se permite a implantação de hotéis e facilidades turísticas para usuários de fora da área. Paradoxalmente, grande parte do orçamento das unidades de conservação é usada para a fiscalização e repressão, e muito pouco para melhorar as condições de vida e a manutenção das comunidades tradicionais que, se organizadas e estimuladas, poderiam contribuir positivamente para a conservação das áreas protegidas (DIEGUES, 2008).

Parece que essas populações são invisíveis (além de indesejáveis) para o poder público que, preso a concepções ambientais tecnicistas e inadequadas, não veem outra saída fora do padrão vigente. Um caso exemplar citado por Diegues (1996) é o plano de manejo da ilha do Cardoso, produzido em 1976, em que nem sequer se menciona a presença de centenas de famílias de moradores tradicionais caiçaras e em que se proíbem as atividades de subsistência delas, obrigadas assim a migrar para a cidade de Cananéia, engrossando o número de moradores pobres dos bairros periféricos.” (ARRUDA, 2000, p.282)

Outra característica marcante das práticas conservacionistas, como a implantação de parques nacionais e reservas naturais, é a postura autoritária de muitas das instituições governamentais e de várias ONG's conservacionistas nacionais e internacionais. Os direitos civis das populações locais muitas vezes são desrespeitados e “muitos dos funcionários administradores de parques se comportam como verdadeiros “senhores feudais”, decidindo arbitrariamente a vida de centenas ou mesmo milhares de pessoas que viviam na floresta por várias gerações” (DIEGUES, 2000, p.16).

Segundo Colchester (2000, p. 238), “a maioria das políticas de conservação tende a militar contra o envolvimento adequado das populações locais”. Por se tratar de uma política introduzida, seja por pessoas de fora da região, seja por estrangeiros do país, busca legitimidade e autoridade fazendo alianças com o governo e com “fazedores de política” e

esperam que, convencendo-os de seu ponto de vista, podem assegurar mudanças reais alterando o *status* legal da terra e obrigando os habitantes locais a mudar suas atividades. “O resultado é que a abordagem conservacionista clássica tende a reforçar as divisões existentes entre populações locais e governo, aumentando assim a alienação e o conflito em vez de resolvê-los”.

Segundo Diegues (2008, p.23), “as formas de incorporar os moradores tradicionais no planejamento e implantação das unidades de conservação, na maioria das vezes, visam simplesmente minimizar os conflitos potenciais ou existentes”. Segundo o autor, embora em muitos casos o estabelecimento de áreas protegidas tenha sido um freio importante na especulação imobiliária que desaloja as populações tradicionais de seus territórios ancestrais, não há realmente a preocupação em oferecer alternativas viáveis de subsistência às populações que vivem nos parques e “quando a presença dessas populações é “tolerada”, as limitações ao uso tradicional dos recursos naturais são de tal monta que os moradores não têm outra alternativa senão migrar “voluntariamente”, engrossando o número de favelados e desempregados das áreas urbanas”.

Dessa forma, “uma verdade embaraçosa que, somente agora os conservacionistas vieram a admitir, é que o estabelecimento da maioria dos parques nacionais e áreas protegidas tiveram consequências negativas sobre os habitantes locais” (COLCHESTER, 2000, p.232). Diegues destaca que “a questão das áreas naturais protegidas levanta inúmeros problemas de caráter político, social e econômico e não se reduz, como querem os preservacionistas puros, a uma simples questão de “conservação do mundo natural”, e mesmo da proteção da biodiversidade” (DIEGUES, 2008, p.20).

Para Arruda (2000, p.281), o que tem ocorrido em todos os países do terceiro mundo, guardadas as particularidades e ênfases locais, é um conjunto de consequências indesejáveis da aplicação deste modelo, que poderiam assim ser sumariadas:

- Tem promovido em muitas comunidades humanas um agravamento de suas condições de vida.
- Tem-se somado aos processos de expulsão das populações tradicionais para as periferias das cidades, engrossando as multidões em situação de miséria e a proliferação de favelas.
- Muitas vezes promovem maior degradação ambiental. Em muitos países do terceiro mundo tem elevado o nível de destruição florestal, à medida que a ocupação expulsa passa a ocupar e derrubar novas áreas para moradia. Os que não conseguem ou não querem mudar para novas áreas são obrigados a superexplorar as áreas ainda acessíveis (florestas vizinhas as UC's). Muitas vezes, passam a encarar os recursos naturais da área como perdidos para sua comunidade. Em função disso, pouco fazem em prol do manejo da unidade de conservação desenvolvendo muitas vezes práticas clandestinas de superexploração no interior da própria área.

Colchester (2000, p.247) atribui estas “consequências indesejáveis” ao fato de:

“Em primeiro lugar, esse conservacionismo pôs a preservação da natureza acima dos interesses humanos”. Segundo, sua visão de natureza foi elaborada com base na noção de mundo selvagem - “wilderness” -, em oposição à visão dos povos tradicionais. Em terceiro lugar, os conservacionistas procuraram no Estado as bases de suas ações de regulação das interações humanas com a natureza. E, por último, mas não menos importante, as percepções dos conservacionistas acerca dos povos tradicionais são marcadas por preconceitos que esses povos se defrontam em outras instâncias. O resultado é que as comunidades tradicionais sofreram um quádruplo processo de marginalização em virtude das imposições conservacionistas.”

O que se observa na prática é que “intencionalmente ou não, esforços conservacionistas¹ que ignoram ou negam os direitos e preocupações locais normalmente servem para amparar interesses que tem pouca ou nenhuma relação com a conservação” (COLCHESTER, 2000, p. 238). Segundo Guha (1997, *apud* DIEGUES, 2008, p.5), são cinco os maiores grupos sociais que alimentam a conservação da vida selvagem no terceiro mundo:

Em primeiro lugar, estão os moradores das cidades e turistas estrangeiros que tomam algum tempo de férias para visitar o mundo selvagem, com objetivos de prazer, estética e recreação. O segundo grupo são as elites governantes que veem na proteção de um animal um símbolo de prestígio nacional. O terceiro grupo é formado pelas organizações ambientalistas internacionais como IUCN e WWF que trabalham para “educar” os profissionais nas virtudes da biologia da conservação. O quarto grupo é formado pelos funcionários dos serviços de parques. Na Índia, esses funcionários motivam-se pelos privilégios que podem extrair (viagens, projetos), ainda que uma minoria deles esteja motivada pelo amor à natureza. E finalmente, o último grupo é o dos biólogos que querem conservar a natureza por causa da ciência.

Estes cinco grupos unem-se pela hostilidade contra as populações tradicionais que habitavam o território do parque antes de sua criação e percebem essas comunidades humanas como tendo um efeito destrutivo sobre o meio ambiente. “Esse preconceito alimentou vários projetos de conservação no terceiro mundo” (DIEGUES, 2000, p.5).

Para Diegues, a criação de parques nacionais, com o conseqüente afastamento forçado das populações tradicionais, em benefício de uma conservação ambiental que beneficia os “visitantes urbanos” que usam o parque para passear e se divertir, é eticamente questionável. Sob pretexto de um turismo chamado “ecológico”, as áreas que seriam “protegidas” e

¹ Para esta análise consideramos que os termos conservacionistas e preservacionistas se referem à mesma concepção de relação sociedade e natureza. Portanto, conservacionista = preservacionista.

“intocadas” passam a ser lugares de turismo de “aventura”, uma modalidade, em sua maior parte, elitista, reservado aos que podem pagar tarifas especiais. Esta situação torna-se inaceitável uma vez que, as populações tradicionais são em sua grande maioria iletradas, vivem geograficamente isoladas e não possuem poder político. “Isso é mais grave quando se sabe que a permanência dessa população tradicional em seus habitats pode levar, de forma mais adequada, à conservação da biodiversidade. Trata-se no final, de uma questão ética, de direitos humanos e da construção de uma democracia real no Brasil” (DIEGUES, 2008, p.70).

“O ecoturismo transformou-se hoje num grande negócio e a distribuição da renda gerada com as comunidades locais tem sido um meio popular pelo qual os conservacionistas esperam reconciliar os povos nativos com as áreas protegidas. No entanto, o processo mostrou-se muito mais difícil que o esperado. Além disso, as comunidades não desconhecem os custos sociais potenciais da dependência do turismo e nem todos estão preparados para deixar suas atividades tradicionais em troca de ganho temporário... Conceder às comunidades parte dos benefícios gerados pela conservação em troca da extinção de seus direitos, de sua autonomia política e da transformação de seu modo de vida, pode não ser considerado bom negócio para muitas comunidades tradicionais.” (COLCHESTER, 2000, p.245)

A criação de áreas naturais protegidas em territórios ocupados por comunidades se faz com a justificativa da necessidade da criação de espaços públicos, em benefício da “nação”, na verdade, das populações urbano-industriais. Existe aí uma visão conflitante entre o espaço público e o espaço comunitário. Na verdade o que está implícito é que as comunidades tradicionais deveriam “sacrificar-se” para que as populações urbano-industriais possam ter espaços naturais, de lazer e “contato com a natureza selvagem. “Ou ainda, segundo uma versão mais moderna dos objetivos das áreas naturais protegidas de uso restrito – proteger a biodiversidade” (DIEGUES, 2008, p. 67,68).

Importante destacar que em 2007 foi instituída, através do Decreto 6.040, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), com o objetivo de definir o que são as comunidades tradicionais e protege-las, de modo a garantir seus direitos aos territórios em que vivem, acesso aos recursos naturais, assim como o acesso aos serviços públicos básicos e demais políticas públicas de inclusão social.

3.3.2 *O olhar socioambientalista*

As críticas mais recentes à inadequação do modelo Yellowstone aos países subdesenvolvidos provêm dos que adotam um enfoque socioambientalista, próprio da ecologia social, ou da ecologia socialista (ou neomarxista). Esta modalidade de conservação surgiu da associação entre movimentos sociais que lutam pelo direito de acesso à terra e aos recursos naturais por camponeses, pescadores, ribeirinhos, povos da floresta e de setores do ambientalismo do Terceiro Mundo para os quais a crise ambiental está profundamente associada à crise do modelo de desenvolvimento, à miséria crescente e à degradação ambiental (DIEGUES, 2008, p.40).

Neste sentido, Quintas (2009), lembra que “a crise ambiental, na verdade, é a face visível de uma crise mais profunda aqui denominada crise civilizatória” e que “como a gestão ambiental pública se processa numa sociedade estruturalmente insustentável, as ações praticadas com base na legislação são necessárias, mas não suficientes para reverter o quadro da crise”. Na realidade, “a superação da crise ambiental está para além das possibilidades da gestão ambiental pública” (QUINTAS, 2009, p.44-58). “Nesta perspectiva a sustentabilidade decorreria de um processo de construção coletiva de um “outro mundo” que seja socialmente justo, democrático e ambientalmente seguro. Não um mundo aperfeiçoado mas um mundo reinventado” (QUINTAS, 2009, p.47).

O enfoque socioambientalista é o que melhor se enquadra à teoria crítica e, portanto parte da aceitação de novos pressupostos, de um olhar complexo e de uma visão da relação sociedade/natureza de forma integrada.

Quintas destaca alguns desses pressupostos partindo da análise do artigo 225 da constituição federal que diz que: cabe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. O autor lembra que “essa coletividade não é homogênea, ao contrário, sua principal característica é a heterogeneidade. Nela convivem interesses, necessidades, valores e projetos de futuro diversificados e contraditórios, classes sociais, etnias, religiões e outras diferenciações” (QUINTAS, 2009, p.49).

Sendo assim, “na vida prática, o processo de apropriação e uso dos recursos ambientais não acontece de forma tranquila. Há interesses, necessidades, racionalidades, poderes, custos e benefícios em jogo e, conseqüentemente, conflitos (potenciais e explícitos) entre atores sociais” (QUINTAS, 2009, p.50).

Quintas alerta para os riscos da preponderância do discurso técnico baseado numa visão de ciência reducionista e positivista sobre o político. Segundo ele, “um mesmo dano ou

risco ambiental, decorrente de alguma ação sobre o meio, que a partir de determinada racionalidade é tido como inaceitável por um ator social, pode ser considerado desprezível ou inexistente por outro, se avaliado sob o ponto de outra racionalidade” (QUINTAS, 2009, p.50).

Como, por exemplo, no caso da privatização de uma área para a construção de um resort. Se o caso for analisado somente por sua vertente ambiental, técnica, o que para uns pode representar um grande impacto ambiental, para outros pode ser facilmente resolvido por medidas mitigadoras adequadas, e através do argumento da sustentabilidade do empreendimento tendo em vista todo o avanço tecnológico disponível. Neste caso “um mesmo conceito foi evocado para justificar posições opostas, o que é uma constante quando se discute a viabilidade ambiental de um empreendimento” (QUINTAS, 2009, p.51).

Dessa forma, “a sustentabilidade não é um problema técnico que pode ser resolvido por meio de escolhas de práticas “sustentavelmente adequadas” (reciclagem de resíduos, por exemplo), propostas por especialistas em várias áreas do conhecimento”. Para Marrul Filho (2003, p.86, *apud* QUINTAS, 2009, p.52), “ainda que se reconheça a importância da ciência e da tecnologia no processo de busca da sustentabilidade, sua contribuição é condição necessária, jamais suficiente. Pois quando se fala em sustentabilidade há sempre que se perguntar: “sustentabilidade do que, para quem, quando, onde, por que, por quanto tempo?”

“A prática da gestão ambiental não é neutra. O Estado ao assumir determinada postura diante de um problema ambiental, está de fato definindo quem ficará, na sociedade e no país, com os custos, e quem ficará com os benefícios advindos da ação antrópica sobre o meio, seja ele físico, natural ou construído. Assim, quando o órgão ambiental licencia um empreendimento ou nega o seu licenciamento, estabelece o período de defeso de determinado recurso pesqueiro, cria uma UC, proíbe ou impõe regras para o desmatamento e a extração de determinado recurso florestal ou, ainda, embarga uma atividade ilegal, também estará definindo quem na sociedade ficará com o ônus e quem ficará com o bônus, decorrentes do ato de gestão ambiental praticado.” (QUINTAS, 2009, p.53)

Portanto, “o processo de apropriação social dos recursos ambientais, além de não ser neutro, também é assimétrico: distribui custos e benefícios de modo pouco ou nada equitativos, em muitos casos com alta incidência de injustiça ambiental” (QUINTAS, 2009, p.54).

No enfoque socioambientalista, o espaço da gestão ambiental pública deve explicitar as contradições da ordem social vigente e, com base na realidade cotidiana vivenciada pelos atores, proporcionar condições para a “prática de uma educação ambiental comprometida com

a construção de uma sociedade justa, democrática e ambientalmente segura” (QUINTAS, 2009, p.59). Para isto se faz necessário ter sempre em mente que:

A gestão ambiental pública é um processo de mediação de interesses e conflitos;
 O acesso e uso dos recursos ambientais na sociedade é conflituoso;
 A gestão ambiental, além de não ser neutra, distribui custos e benefícios de modo assimétrico da sociedade;
 A assimetria na distribuição dos custos e benefícios não é auto evidente;
 A sociedade não é o lugar da harmonia, mas dos conflitos e confrontos;
 A prevenção e a superação dos problemas ambientais dependem de consensos na sociedade;
 A participação e o controle social na gestão ambiental dependem da superação de assimetrias.

PARTE IV: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO DA HISTÓRIA DA ILHA GRANDE

O caso da Ilha Grande exemplifica uma situação recorrente em varias regiões do Brasil e do mundo, que por diversas razões históricas e naturais atualmente se encontram em bom estado de preservação ambiental. Apesar de haver por parte da mídia e da opinião pública uma tentativa de se transmitir a ideia de um paraíso ecológico, intocado pelo homem e simplesmente esquecido ao longo tempo, é importante lembrar que a Ilha Grande que se vê hoje é reflexo de uma série de transformações socioculturais e econômicas que ocorreram ao longo de sua história e que em nada se assemelham ao romantismo de uma ilha deserta. A começar pela presença dos sambaquis, vestígios datados de 3000 anos atrás, deixados pelos primeiros povos a habitarem a Ilha, povos estes que alguns milhares de anos depois seriam chamados de índios pelos colonizadores europeus.

Aqui, será feita apenas uma breve retrospectiva da história da Ilha Grande com o intuito de apresentar ao leitor aspectos socioeconômicos e culturais marcantes na formação da identidade e do mosaico cultural local.

Ipaum Guaçu: a colonização dos índios e o ciclo da cana

No território da Ilha Grande ou Ipaum Guaçu (como era chamada pelos índios), o encontro entre colonizadores e os tupinambás (principal tribo que ocupava o litoral

fluminense), foi marcado por disputas violentas que durariam séculos e culminaram com a escravização dos índios e a implantação das fazendas de cana de açúcar e engenhos na região a partir de 1700 (BERNARDO, 2005). Vale ressaltar que este encontro pouco amistoso, marca o início de um estigma que acompanha a Ilha Grande até os dias atuais, o estigma da exploração e da violência, que irá se repetir ciclicamente ao longo da história, mudando apenas os atores envolvidos.

As fazendas negreiras

Pouco adiante, uma nova e nefasta vocação para a região, a Ilha Grande se tornava um grande polo de um dos negócios mais rentáveis para a época, o comércio de escravos africanos. As fazendas negreiras em diversas praias foram verdadeiros entrepostos para o desembarque de centenas de navios vindos diretamente da África. Esta atividade iria perdurar na ilha mesmo após as leis internacionais que condenavam a escravidão e o tráfico negreiro (BERNARDO, 2005). As construções de pedra feitas pelas mãos dos escravos estão espalhadas por toda a mata, guardando ainda as marcas da violência, como as correntes com as quais estes eram aprisionados.

O ciclo do ouro e os piratas

Na Ilha Grande também repercutiram os efeitos da descoberta do ouro e de pedras preciosas no interior do Brasil. Em pouco tempo, os milhares de escravos que chegavam às fazendas negreiras, já não eram mais destinados às lavouras de cana, mas sim para a mineração e assim, a maior parte mão de obra escrava deixava a ilha em direção às Minas Gerais. Surge então um inusitado componente na história da ilha. Como afirma Bernardo (2005), neste período a Ilha Grande passou a ser assediada por corsários e piratas: ingleses, holandeses, franceses, espanhóis e até argentinos, que usavam suas enseadas como refúgio e ponto estratégico para interceptar as preciosas naus portuguesas vindas de Parati, porto de escoamento do “caminho do ouro”.

Como de costume, os piratas saqueavam as lavouras e entrepostos de pesca e ateavam fogo nas vilas. Alguns desses piratas vieram a se estabelecer efetivamente na ilha, como o pirata inglês “Abraham Cock”, que habitou onde hoje é a Vila do Abraão, fundando a comunidade e dando origem ao nome da mesma. Ao lado de Abraão fica a praia do morcego, onde há uma construção tombada pelo patrimônio histórico nacional conhecida como “casa do pirata”, esta seria uma das primeiras casas de alvenaria do Brasil (infelizmente, essa praia se encontra privatizada e o acesso a essa construção histórica não é permitido).

O ciclo do café

Passado o ciclo do ouro e acompanhando a conjuntura socioeconômica brasileira, a Ilha Grande viveu também o ciclo do café. No final século XVIII, grandes áreas de floresta foram derrubadas para o plantio das mudas. As fazendas se reergueram, os escravos retornaram e a ilha viveu seu período de apogeu econômico que duraria quase um século. Em diversas praias como: Parnaioca, enseada do Sítio Forte, Dois Rios, desenvolveram-se grandes povoados, foram construídas igrejas e estradas ao redor das casas grandes e senzalas, formando grandes fazendas. A principal delas ficava na praia de Freguesia de Santana, aonde chegaram a trabalhar cerca de cinco mil escravos nos cafezais. Este ciclo durou até a abolição da escravatura e o declínio do comércio do café, quando os escravos abandonaram as lavouras em busca de outros serviços nas grandes cidades (BERNARDO, 2005).

A cultura caiçara

A profunda estagnação econômico-social que se instalou na Ilha Grande após a decadência das grandes fazendas é um fator chave para se entender a formação de um dos principais pilares da identidade cultural da região, a cultura caiçara.

Essencialmente, o caiçara originou-se da miscigenação de portugueses com os indígenas da costa, a partir do século XVI, além da miscigenação em menor grau com negros. Em termos culturais, há ainda a influência de diferentes povos colonizadores, como demais povos europeus e mais recentemente os japoneses, responsáveis por introduzir, por exemplo, novas artes de pesca.

Diversos autores destacam que a formação das comunidades caiçaras só pode ser contextualizada ao se considerar os diferentes ciclos econômicos vividos na região sul e sudeste, uma vez que neste território repercutiram todos os ciclos econômicos reconhecidos na história do Brasil (cana, comércio de escravos, ouro e café). Foi justamente nos interstícios entre os ciclos econômicos, quando as atividades voltadas para a exportação entravam em declínio, que esta cultura se fortaleceu (Diegues & Arruda, 2001).

Especialmente ao fim do ciclo do café e com a abolição da escravatura, houve a ocorrência de um forte êxodo populacional rumo aos grandes centros urbanos e os povoamentos remanescentes neste litoral passaram a viver sob forte isolamento e pobreza, sem muita comunicação com o mundo exterior e sem a circulação de grandes embarcações, serviços e moedas. Neste vácuo, deixado pelo abandono, sobram os pequenos lavradores-pescadores que formaram a população caiçara.

Vivendo em condições muito difíceis, os caiçaras foram obrigados a retirar da terra e do mar todo o seu sustento, assim como a fabricar todas as suas ferramentas, embarcações, apetrechos de pesca, armas de caça e cerâmicas. O próprio relevo da região muito contribuiu para o isolamento de vários destes grupos, acirrando a alta dependência dos recursos naturais locais. Assim, desenvolveram técnicas de construção de casas; de agricultura como a “roça de coivara”, a coleta de frutos e raízes, a produção de farinha de mandioca e o conhecimento sobre as plantas medicinais; técnicas de pesca e de coletas em estuários e lagunas, o conhecimento sobre os ciclos de vida dos peixes e sobre os pontos pesqueiros. Um conhecimento adquirido empiricamente, através de uma forte relação com a natureza e transmitido de pai para filho de forma oral, conhecimentos que ainda têm um papel determinante no dia-a-dia das comunidades tradicionais, especialmente entre os mais velhos.

No geral, o produzido era o suficiente apenas para a subsistência e o pequeno escambo (troca de mercadorias sem o uso de moedas), possibilitando uma forma de vida muito simples, sem luxo algum, porém com certa fartura na pesca e na colheita que já não se vê mais. Agrega-se a isso, todo um dialeto e forma de falar únicos da ilha, além de manifestações culturais como festas religiosas, músicas e danças tradicionais (DIEGUES & ARRUDA, 2001). A figura do caiçara lavrador-pescador e pobre prevalece ainda hoje em muitas famílias na Ilha Grande, em contraste com os novos atores sociais atraídos pelo turismo e pela especulação imobiliária.

É importante lembrar que os antigos moradores da ilha só passam a se auto referir como caiçaras a partir do momento em que, tendo em vista a fragilidade de sua condição social, reconhecem privilégios em ser reconhecidos como uma unidade, através de uma comunidade tradicional, assim como os índios, os ribeirinhos amazônicos e os quilombolas. Não é raro ouvir dos moradores mais antigos que “ali não tem caiçara, só em Parati”.

O lazareto e o presídio

Voltando à história da ilha, já no final do século XIX, a Europa vivia uma grande epidemia de Cólera morbus. Visando proteger a população brasileira não só da cólera mas de diversas doenças que poderiam chegar nos insalubres navios que cruzavam o atlântico, o governo imperial determinou que ali fosse construído um lazareto de quarentena, onde seria feita a triagem e isolamento dos imigrantes estrangeiros que chegavam aos portos brasileiros. O local escolhido para aquele que seria o mais caro patrimônio da união na época foi a enseada do Abraão. As obras foram concluídas em 1886, e até 1913 o complexo do Lazareto recebeu 4.232 embarcações, vindas de todos os portos do sul e sudeste do país.

Em 1903 foi instalada a Colônia Correccional de Dois Rios para receber contraventores e vagabundos da capital e a partir de 1925, quando o sistema de saúde portuário já era considerado satisfatório, o Lazareto passa a receber presos políticos. Em 1942, a agora prisão do Lazareto, passa por enormes reformas e é rebatizada de Colônia Penal Cândido Mendes e junto com a Colônia Agrícola do Distrito Federal, instalada em Dois Rios, constituiu um dos mais significativos complexos penitenciários da República (SANTOS, 2007).

A partir de então a Ilha Grande como um todo passa a ser identificada como o Presídio, fortalecendo seu isolamento e o medo entre seus moradores. As histórias de fugas e violência não eram poucas. Este estigma perdura na ilha até o ano 1994, quando finalmente foram desativadas as últimas instalações do presídio de Dois Rios (o lazareto já havia sido implodido em 1964). Pelo presídio da Ilha Grande passaram presos famosos como: os militares da revolta do forte de Copacabana, Orígenes Lessa, Graciliano Ramos, o celebre malandro da lapa Madame Satã e ali, da união entre presos políticos e malandros cariocas, surgiram as primeiras facções criminosas organizadas do Brasil como o comando vermelho. Ainda hoje diversos ex-funcionários, policiais e detentos do presídio continuam a morar na ilha e a ocupar aparelhos do estado, perpetuando a cultura carcerária.

A pesca

Outra atividade que se desenvolveu com muita força na Ilha Grande a partir do início do século XX, foi a pesca. Esta atividade forma uma das bases da cultura caiçara, porém feita de forma artesanal e voltada para a subsistência. A pesca teve um grande desenvolvimento a partir do início do século XX. Com a chegada das traineiras, a motorização dos barcos e das redes para a pesca seletiva, a atividade pesqueira assumiu uma escala comercial de grande importância, principalmente com a pesca da sardinha na Ilha Grande. A partir da década de 30, houve a formação das colônias de pescadores e a transformação do sistema de representação corporativista. Desde então, a pesca passou por diversos movimentos políticos para regular, incentivar e fomentar a atividade. Também havia linhas de financiamento para a construção de barcos de madeira em pequenas unidades de produção. Esta política acabou por consolidar a traineira de madeira como o principal modelo de barco de pesca. A frota pesqueira, em grande medida, foi constituída por força dessas políticas dos anos 1950 a 1970.

Dessa forma, o antigo pescador-agricultor foi se profissionalizando e a economia local voltou-se plenamente para a pesca de comercialização. A região da Baía da Ilha Grande tornou-se um grande polo pesqueiro, com a instalação de diversas indústrias de beneficiamento (salga, limpeza e prensagem), em especial da sardinha, comandadas em grande parte pelos

japoneses. A pesca torna-se então um trabalho assalariado, empregando boa parte da população local, que aos poucos vai abandonando as roças para trabalharem embarcados e nas “fábricas de sardinha”.

A atividade pesqueira viveu seu apogeu até o final da década de 70, quando entrou em forte declínio, não só na ilha, mas em todo território nacional, no que ficou conhecido como o “colapso da pesca da sardinha”. Autores apontam diferentes processos concomitantes e correlacionados que teriam ocasionado esta redução, como: a pressão de grupos externos de pesca industrial de grande porte e a sobre-pesca; a redução dos mananciais; o fechamento das fábricas de sardinha locais; a criação das unidades de conservação e a expulsão dos caiçaras pela especulação imobiliária. Hoje, não há mais fábricas de sardinha na ilha e apenas a comunidade de Provetá ainda vive com mais vigor da pesca profissional.

O turismo

O estigma do presídio tornava a ilha pouco atraente aos olhos de visitantes e empreendedores e é apenas a partir de 1994, quando o então governador Leonel Brizola decreta seu fim, que a opinião pública passa a repercutir a grande vocação turística do local. A chegada do turista marca uma série de mudanças no modo de vida ilhéu: os pescadores se tornam barqueiros, as antigas fábricas de sardinha se transformam em pousadas, o dinheiro volta a circular na ilha e já não se fazem mais necessárias as roças, já que tudo pode ser comprado no continente (PRADO, 2003). Porém uma coisa não se rompe, o estigma da exploração.

Apesar de já se falar em modelos de “ecoturismo” e “turismo inclusivo”, de maneira geral quem comanda a expansão do turismo na ilha são empreendedores vindos de fora, das grandes cidades e do exterior, as pousadas de luxo se multiplicam, mas aos antigos moradores restam apenas os subempregos. Dessa forma, a especulação imobiliária ganha força e rapidamente os nativos vão deixando a ilha rumo ao continente puxados pelos jovens sem perspectivas, ao passo que novos imigrantes chegam à ilha em busca de trabalho e pouco a pouco a identidade cultural local se esvai.

A atividade turística hoje é uma das principais fontes de risco à preservação do meio ambiente. A pressão demográfica gerada pela chegada sem controle dos turistas nos períodos de pico sobrecarrega os sistemas de esgotamento sanitário e de coleta de lixo, aumentam o trânsito de embarcações, como na chegada de navios transatlânticos que desembarcam milhares de turistas de uma vez, e a poluição visual e sonora, além de aumentar a pressão por parte da especulação imobiliária. Uma situação onde muitas vezes o que acaba acontecendo é

a destruição do objeto de atração e/ou de preservação, o que significa que o próprio turismo pode vir a inviabilizá-lo (LOURENZO, 1996 *apud* PRADO, 2003).

As Unidades de Conservação

A partir da década de 70 começam a ser implementadas por todo o território da Ilha Grande uma série de Unidades de Conservação. A estrada Rio-Santos era inaugurada, assim como uma série de grandes empreendimentos industriais na região e o turismo despontava como uma atividade econômica de grande potencial no Brasil. Ainda não se falava em ecoturismo e os grandes grupos hoteleiros multinacionais estavam dispostos a investir pesado na Ilha Grande. O que se especulava na mídia era o fechamento do presídio e a construção de grandes complexos e resorts nas praias mais bonitas da ilha como: Lopes Mendes, Dois Rios e Praia do Sul.

Com o objetivo de aliar a preservação ambiental ao controle sobre este inevitável desenvolvimento turístico, o governo do estado cria em 1971 o Parque Estadual da Ilha Grande, abrangendo as terras que já pertenciam à união e eram antes ocupadas pelo complexo penitenciário, abrangendo também a praia de Lopes Mendes, uma das mais cobiçadas por sua beleza. Em 1981, em meio a rumores sobre a construção de resorts e até aberturas de estradas cortando a ilha, é criada a Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul e em 1986 é criada a APA Tamoios, abrangendo todo o território da ilha. Apesar de conter o ímpeto dos grandes grupos investidores, a implementação dessas unidades de conservação de proteção integral (que proíbem qualquer tipo de atividade humana que não seja para fins de pesquisa e preservação) geraram uma série conflitos fundiários e culturais.

Neste contexto, o papel das Unidades de Conservação é tão importante quanto ambíguo. Não fossem pelas restrições de uso impostas pelas leis ambientais, diversas praias, que hoje são fortemente cobiçadas pela indústria turística, já estariam completamente privatizadas e o pouco que resta da cultura caiçara, extinta. No entanto, esta mesma UC que segura a voracidade da especulação imobiliária, está atrelada a uma política de base preservacionista e coerciva e acaba por reprimir diversas práticas tradicionais de pesca e de uso dos recursos naturais, forçando os pescadores a uma situação de ilegalidade e marginalização.

Na Ilha Grande, por exemplo, qualquer tipo de pesca com redes é proibida no raio de um quilômetro ao seu redor. Pescas tradicionais como a rede de espera (ou emalhe) são proibidas mesmo sendo feita por uma canoa. A fiscalização dos órgãos ambientais, por razões

óbvias de falta de estrutura e de uma cultura “polícialesca”, reprime com muito mais vigor as pequenas embarcações que ficam próximas à costa, o que gera o tão propagado discurso de que: *“eles só dão em cima dos pequenos, enquanto os grandes acabam com os peixes”*. Enquanto isso, em terra firme, se lamenta a proibição das roças enquanto grandes construções irregulares se erguem nas costeiras.

No aspecto fundiário, a implementação das UC's de proteção integral previam a desapropriação das terras por parte do estado, com pagamento de ressarcimento aos antigos proprietários de direito e o reassentamento das comunidades que eventualmente estivessem dentro de seu território. Qualquer tipo de ressarcimento jamais foi feito, gerando uma série de constrangimentos legais ao estado e disputas judiciais, uma vez que o SPU (Sistema de Patrimônio da União) também insiste em negligenciar a situação.

Na demarcação do território da Reserva Biológica da Praia do Sul foi incluída uma praia ocupada por uma comunidade tradicional chamada Aventureiro. Por ser a mais restritiva de todas as unidades de conservação e não permitir qualquer tipo de ocupação humana esta situação enquadrava a população do Aventureiro numa situação de ilegalidade. Ao mesmo tempo em que sofriam ameaças de reassentamento, os moradores lutavam pelo direito de permanecer em sua terra natal. As disputas judiciais se desenrolam até hoje e a população permanece no local, porém, tiveram seu estilo de vida absolutamente descaracterizado, uma vez que as técnicas tradicionais de pesca, caça e de roça foram proibidas em nome da preservação ambiental, empurrando os moradores para uma situação de marginalidade ainda maior (fato que se reflete por toda a ilha). Hoje, já parece haver um consenso quanto ao direito desta comunidade de permanecer no local, porém, a pressão da especulação imobiliária é muito forte, mesmo em setores do governo. A principal discussão travada atualmente é a de como manter esta população no local, com dignidade e qualidade de vida sem expor este território ao processo de especulação imobiliária e o conseqüente êxodo dos nativos. Para isto, está em processo de aprovação na assembleia legislativa um projeto de Lei que cria a RDS do Aventureiro, questão amplamente estudada por Ferreira (2010) e Mendonça (2010).

De maneira geral, o que se observa é uma relação de antagonismo entre as comunidades tradicionais e os órgãos ambientais, marcados por um forte sentimento de desconfiança e descrença de parte a parte e caracterizando um conflito com relatos muitas vezes violentos, longe das condições ideais para a formação de uma parceria.

Outra dificuldade enfrentada hoje pelos órgãos ambientais está relacionada ao grande período em que as UC's existiram “apenas no papel”, ou seja, estavam decretadas legalmente, porém desprovidas de qualquer infraestrutura administrativa e logística. Neste vácuo deixado

pelo estado, se aproveitando da falta de fiscalização, ocorreram diversas ocupações e construções irregulares e privatizações de praias, em geral por pessoas ou grupos de alto poder aquisitivo.

Os conflitos do presente

Segundo a antropóloga Rosane Prado (2003), existe uma marca que regularmente é evocada durante as disputas que ocorrem no território da Ilha Grande na tentativa de garantir uma maior legitimidade à argumentação, a distinção entre quem é “nativo” e quem não é. Nas reuniões e discussões internas das comunidades, geralmente, a argumentação de quem é “nativo” possui um peso ou um prestígio maior. Ser “nativo” não necessariamente envolve ser de linhagem caiçara, podem ser moradores antigos, instalados geralmente antes do fim do presídio e da explosão do turismo. A antropóloga (op cit, p. 217) sugere que “entre ser “nativo” ou “não-nativo”, existem muitas maneiras de as pessoas se colocarem. E podem também ser constatadas algumas superposições de categorias de um lado e do outro, envolvendo inclusive uma questão de classe: “nativos”/“pobres”/empregados/ tradição local, de um lado; “não-nativos”/ “ricos”/ patrões/ ambientalistas, de outro lado”.

Neste contexto, uma série de novos atores sociais passa a fazer parte do cenário da Ilha Grande, disputando espaço político, econômico, social e cultural com os antigos residentes. São: Novos residentes, turistas, empresários do setor turístico e imobiliário, ambientalistas, pesquisadores, ONGs, a UERJ, Prefeitura Municipal de Angra dos Reis e os órgãos ambientais estaduais responsáveis pelas unidades de conservação da Ilha Grande.

Os conflitos, marcados pela polaridade “nativos” X “não-nativos”, se expõem das mais variadas formas, como:

- Conflitos oriundos das restrições impostas ao modo de vida das populações tradicionais devido à implementação das UC's, uma vez que, hábitos como a caça, a roça e determinados tipos de pesca passam a serem considerados crimes ambientais, enquadrando os nativos numa situação de ilegalidade e antagonismo com os órgãos ambientais (FERREIRA, 2004).
- Conflitos relativos ao processo de especulação imobiliária, agravados pelo quadro de desigualdade social que se configurou com a chegada de grandes empresários e instituições privadas almejando seus “pedaços no paraíso”, culminando com a “expulsão” dos nativos. (PRADO, 2003; VALLEJO, 2005)

- Conflitos originados das relações trabalhistas exploratórias praticadas pela indústria turística local. Observa-se claramente uma configuração em que, de um lado estão “pousadeiros” oriundos dos grandes centros urbanos e até do exterior, e do outro a mão-de-obra local, composta em sua maioria por nativos com um baixo grau de qualificação profissional (PRADO, 2003).
- Além de conflitos institucionais, originados pela sobreposição de poderes existente no local e pela negligência administrativa dos órgãos competentes das esferas municipal, estadual e federal (VALLEJO, 2005).

Diante deste quadro, podem-se observar claramente alguns “sintomas”, como: o avanço do quadro de degradação ambiental causado pelas ocupações irregulares, o enfraquecimento da identidade cultural local, o aumento da desigualdade social e um alto grau de desarticulação política e social entre os habitantes. Soma-se a isso, o isolamento natural das comunidades e a ausência de canais de comunicação permanentes, impossibilitando a democratização da informação e do poder decisório.

Além dessas questões, uma nova e importante situação aparece num cenário futuro próximo, a exploração das reservas de petróleo e gás do Pré-Sal. A cidade de Angra dos Reis assim como a região da baía de Sepetiba se prepara para receber a infraestrutura operacional e de apoio desta operação. O TEBIG (Terminal da Baía da Ilha Grande), terminal de óleo da Petrobras já deu início ao processo de licenciamento para uma duplicação em sua capacidade de trabalho.

PARTE V – ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO CONSELHO GESTOR DO PEIG

Atendendo à Lei 9.985/2000, que determinou a obrigatoriedade da criação de conselhos gestores para as unidades de conservação, no ano de 2005 foi instituído o primeiro conselho do PEIG. Em sua composição inicial, indicada pelo órgão ambiental do Estado (IEF), havia 14 entidades em uma situação de paridade, sendo 7 representantes do Estado e 7 da sociedade civil. No entanto, a gestão do órgão ambiental naquele momento não priorizava a política participativa, não houve qualquer tipo de mobilização e o conselho jamais se reuniu.

Novos ares para a Ilha Grande

O ano de 2007 foi marcado pela mudança do governo estadual, após 8 anos sob governo da “família garotinho”, com a posse de Sergio Cabral Filho e a chegada do ambientalista Carlos Minc à Secretaria de Estado do Ambiente (SEA). Para Fernandez (2009, p.20), essa mudança permitiu com que fosse montada uma equipe “formada por atores com concepções ideológicas diferenciadas”, entre preservacionistas e socioambientalistas, permitindo uma nova configuração na correlação de forças dentro do órgão ambiental do Estado, historicamente controlado pelos preservacionistas.

Segundo Fernandez (2009, p.20), “este grupo, egresso de movimentos ambientalistas e de esferas políticas vinculadas à negociação e ao jogo democrático”, promoveu a incorporação de “novas medidas de arbitragem de conflito, novos parâmetros de cultura organizacional e relação com a sociedade civil” dentro do órgão ambiental, o que permitiu a construção de acordos e a reconstrução dos conselhos consultivos em bases mais democráticas nos parques estaduais.

Neste novo contexto, desencadeou-se uma série de mudanças para o Parque Estadual da Ilha Grande e para os rumos da política dos conselhos nas UC's do Estado do Rio de Janeiro.

Em evento público realizado na própria Ilha Grande, no dia 2 de fevereiro de 2007, com a presença do novo governador, do secretário do Estado de Ambiente, do Prefeito de Angra dos Reis e com grande cobertura da imprensa, foi anunciada a formalização do decreto de ampliação do PEIG, de 5.594 ha para 12.052 ha, abrangendo 62,5% da área da Ilha Grande e incorporando localidades importantes e cobiçadas como as praias de Lopes Mendes e da Parnaioca. (Mapa em **Anexo 1**)

O PEIG fora “escolhido” pelos gestores públicos para ser o “Parque modelo” do Estado do Rio de Janeiro. O ato de ampliação do parque foi o início da implantação de um projeto denominado “Projeto de Fortalecimento do PEIG”, onde se destacam três ações principais: (1) promover melhorias na infraestrutura do PEIG com aumento de recursos financeiros para obras estruturais, na melhoria das instalações e para contratação de recursos humanos; (2) estabelecer uma melhor interlocução entre o PEIG e moradores da Ilha; e (3) a reativação e fortalecimento de seu Conselho Consultivo (IEF-RJ, 2007).

O PEIG contava também com um novo administrador, que apresentava boa interlocução com os diferentes setores da sociedade civil e do Estado e parecia estar ciente do passivo existente na relação entre o PEIG e as comunidades locais. Houve também uma

melhoria na infraestrutura e a contratação de uma equipe de funcionários através de verbas do Fundo de Compensação Ambiental e de acordos com bancos internacionais.

Paralelamente, foi criado um grupo de trabalho (denominado GT Sustentabilidade) formado por representantes do IEF, da prefeitura de Angra dos Reis, entidades ambientalistas, pesquisadores das universidades e empresários, com a responsabilidade de elaborar um “plano de gestão sustentável da Ilha Grande”. Entre as atribuições deste grupo de trabalho constavam a definição de soluções para a questão do lixo e esgoto, estratégias para a recuperação de áreas degradadas, além da definição das diretrizes para a elaboração de um plano de capacidade de carga para a Ilha Grande.

O Programa de Fortalecimento de Conselhos

O processo de reativação e fortalecimento do conselho consultivo do PEIG estava inserido dentro de uma nova proposta desenvolvida pelo órgão ambiental do Estado, através da Diretoria de Conservação da Natureza (DCN/IEFRJ), sob a chefia de Alba Simon, denominado Programa de Fortalecimento de Conselhos e que tinha como objetivos: a) Reorganização/formação dos conselhos das Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro; b) Capacitação/formação conselheiros (equipe interna IEF), elaboração de Plano de Trabalho para cada conselho com metas e demandas operacionais; c) Apoiar/avaliar a atuação com base no Planejamento estratégico e no acompanhamento da elaboração/implantação do Plano de Manejo.

Segundo a equipe técnica do Estado responsável por conduzir o Programa Fortalecimento de Conselhos, a análise do resultado do Diagnóstico Rápido Participativo desenvolvido em todas as UC's do IEF.RJ, com mais de 500 participantes, apontava para a forte demanda de atuação através de conselhos “ampliados”. O estudo sugeria que fossem reorganizadas a composição de conselhos já criados e a criação de novos conselhos. Foi apontada a necessidade de formação/capacitação dos membros de conselho e funcionários que atuam na gestão direta de UC's, na expectativa de implantação e operacionalização do conselho como espaços de gestão.

Entre os anos de 2007 e 2008 foram realizadas diversas reuniões abertas à comunidade e oficinas promovidas pelo IEF com o intuito fomentar a reativação do conselho do PEIG. Através de ampla divulgação e aproveitando a mobilização criada em torno do GT Sustentabilidade e das discussões para revisão do Plano de Diretor Municipal de Angra dos Reis, o IEF convidava as entidades interessadas a apresentarem suas “cartas de intenção” para compor o Conselho Consultivo do PEIG. Após a análise pública das cartas, foi definido um

grupo com 40 instituições que estariam aptas, ou teriam legitimidade suficiente, para compor o novo conselho (ver **Anexo 2**).

Conforme levantado por Ferreira (2010, p.53), os responsáveis pela condução do processo de reconstrução dos conselhos buscavam seguir as diretrizes do SNUC que recomendam a paridade, mas consideravam que “a construção do processo participativo era mais importante” e que “era necessária uma maior aproximação com a sociedade civil”.

A situação nas outras UC's do Estado

Em levantamento realizado pelo GAPIS/EICOS/UFRJ, sobre as práticas de gestão dos Parques Estaduais do Rio de Janeiro, no âmbito do projeto “Observatório de Áreas Protegidas do Rio de Janeiro”, publicado no ano de 2008, pode-se observar qual era o quadro geral em que se encontravam os conselhos dos Parques Estaduais do Estado Rio de Janeiro até a época.

O Parque Estadual da Serra da Tiririca (PESET) foi criado em 1991, mas apenas em 2006 é que foi iniciado o processo de composição de seu primeiro conselho gestor. Em 2008, o conselho foi restruturado segundo metodologia desenvolvida no âmbito do Programa de Fortalecimento de Conselhos. Em sua composição havia 41 instituições, sendo 36 da sociedade civil e cinco estatais. Apesar dos avanços, constatou-se que “a participação de diferentes entidades locais no conselho ainda não se converteu em projetos concretos para a superação dos desafios da nova gestão”. Foi ressaltada ainda a “ausência de representação de atores fundamentais da história do parque”, além da necessidade “de uma participação mais interessada dos órgãos governamentais” (IRVING *et al*, 2008, p. 60-61).

O Parque Estadual dos Três Picos (PETP) foi criado em 2002 e é a mais extensa UC de proteção integral do Estado Rio de Janeiro. A primeira formação do Conselho Gestor do PETP foi instituída em 2006 e estabeleceu a obrigatoriedade da paridade entre 9 instituições governamentais e 9 instituições não-governamentais. Segundo o levantamento, esta configuração não é “considerada representativa, pois a exigência de paridade isolou potenciais atores e alguns membros efetivos do Conselho não estão efetivamente engajados no processo”, como os produtores rurais (IRVING *et al*, 2008, p. 77).

O Parque Estadual do Desengano (PED) Foi criado em 1970. O parque possui um conselho gestor, mas até o ano de 2008, este ainda não havia se instituído de fato como o espaço de gestão participativa. Segundo o estudo, “para a maioria dos conselheiros, as decisões são tomadas pelo gestor da unidade e, a gestão do Parque não é ainda considerada participativa”. “Apesar de a chefia da Unidade e demais representações do Conselho

reconhecerem os conflitos e injustiças decorrentes do processo, ações concretas para a superação desses conflitos não são ainda evidentes” (IRVING *et al*, 2008, p. 118).

Até o início de 2008, tanto o Parque Estadual da Pedra Branca quanto o Parque Estadual da Serra da Concordia ainda não possuíam seus conselhos gestores ativos.

Analisando o novo conselho e a questão da paridade

As reuniões do grupo que viria a compor o novo conselho passaram a ocorrer em bases mensais a partir do início de 2008 na sede do PEIG, localizada na vila do Abraão. No entanto, apenas em 17 de dezembro de 2008, foi publicada a Portaria IEF/RJ/PR/ N° 268 (**Anexo 3**) estabelecendo oficialmente a composição do conselho consultivo do Parque Estadual da Ilha Grande.

Se antes o conselho contava com 14 instituições e havia uma paridade entre instituições governamentais e da sociedade civil, a nova composição do conselho consultivo do PEIG apresentava agora 40 instituições, sendo 11 representantes de órgãos governamentais, 6 instituições de ensino e pesquisa e 23 representantes da sociedade civil.

A predominância de instituições da sociedade civil dentro do conselho do PEIG chegou a ser ressaltada por alguns gestores públicos como um indicativo de um conselho mais democrático. A fala do gestor público reflete o senso comum e revelam como estão naturalizados os ideais liberais de Estado e sociedade civil, cuja ênfase está na dualidade entre ambos (BUCI-GLUCKSMANN, 1990; MESCHKAT, 1999; SALAZAR, 1999; DUPAS, 2003; WOOD, 2003; DAGNINO, 2004).

No entanto, os mesmos autores alertam para a diversidade de interesses e grupos sociais que compõe a sociedade civil, interagindo com relações de poder absolutamente assimétricas dada a disparidade de suas condições sociais e econômicas. Sob o olhar liberal, cria-se a impressão de que dentro do conselho são todos parceiros, todos têm igualdade de status e todos devem cooperar para o mesmo fim, a associação de moradores e os grandes empresários, ignorando que na vida real estes grupos não estão em igualdade de condições e tampouco são parceiros, mas sim antagônicos.

Segundo Tatagiba (2002), a paridade entre instituições do Estado e da sociedade civil não é necessariamente garantidora de uma igualdade de condições na dinâmica dos conselhos, tampouco o aumento no número de representantes da sociedade civil em um conselho deve ser necessariamente entendido como sinal de um conselho mais democrático.

Em contraposição à concepção liberal, na qual está baseado o princípio da paridade propagado pelo senso comum, se apresenta a concepção gramsciana, segundo a qual não existe a dualidade entre Estado e sociedade civil, mas sim entre a visão hegemônica e a contra hegemônica ou subalterna, no caso do sistema capitalista.

No caso da Ilha Grande, a visão hegemônica é representada pelos interesses privados do capital, do saber científico-moderno e dos preservacionistas, e a visão contra hegemônica é representada pelos interesses dos trabalhadores, do saber tradicional e das comunidades locais.

A paridade, neste caso, não haveria de ser entre instituições do Estado e da sociedade civil, mas entre os diferentes interesses existentes e os projetos políticos e sociais a que estão vinculados.

O que se propõe é que seja feita uma análise mais complexa sobre os interesses existentes envolvendo a gestão do PEIG, buscando entender como estes se refletem dentro do conselho gestor do Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG) e na atuação do Estado. Analisar a transformação destes diferentes interesses em políticas, mediadas pelo conselho gestor e a forma como este internaliza e processa os diferentes interesses.

Mendonça (2010, p. 76) e Ferreira (2010, p.85) destacam que há diferentes razões pelas quais estes diversos atores participam dos fóruns instituídos na Ilha Grande e que se faz necessário avaliar “quais são as intenções e os interesses de cada um destes agentes sociais discutindo sobre o futuro da Ilha e a melhor forma de ordená-la e geri-la”. As autoras ressaltam a pertinência da questão levantada por Prado (2005), “Salvar a Ilha por que, para que e para quem”?

Os interesses representados no novo conselho do PEIG

Apresenta-se agora uma análise dos principais interesses e grupos sociais representados na nova composição do conselho consultivo do PEIG, assim como uma síntese sobre o posicionamento de seus representantes diante das questões que surgiam no decorrer do processo.

Os desdobramentos de cada questão que se explicitava nas reuniões do conselho revelam contradições, explicitam interesses e posicionamentos. Cada tema ilustra melhor a manifestação de um interesse, o posicionamento do Estado, as urgências e prioridades, as questões que não se resolvem nunca e as que são resolvidas rapidamente, até mesmo sem a participação do conselho.

Outra questão que se apresenta diz respeito à definição das finalidades daquele conselho, de seus objetivos, suas atribuições, do que se discute, ou não, nas reuniões. Revelando que ainda está em curso a disputa pela definição das regras do jogo, do que cabe ao conselho.

O poder público estadual, possui 6 vagas, no conselho, incluindo os órgãos de controle marítimo e fiscalização ambiental, mas na prática é representado apenas pelo Instituto Estadual do Ambiente – INEA (IEF-RJ) e funcionários do PEIG.

Durante as reuniões do conselho, os gestores do Parque tentam, a todo o momento, enfatizar a centralidade do discurso na questão da preservação da biodiversidade. No entanto, esta esfera a que os preservacionistas tentam reduzir a discussão não dá conta das questões e conflitos que emergem na vida real e se explicitam no conselho.

O IEF/INEA nunca havia gerenciado um Parque aonde se espera um uso público, muito menos através dos princípios da gestão participativa. Estavam acostumados ao isolamento das Reservas Biológicas e às práticas autoritárias. Difícil imaginar que este processo ocorreria sem nenhuma resistência. A pesquisa feita pelo “Observatório de Áreas Protegidas” revela o quanto a implantação dos conselhos gestores é recente para o órgão ambiental do Estado. Simplesmente, nunca houve uma cultura de diálogo e de gestão democrática entre seus funcionários.

Segundo Ferreira (2010), houve uma mudança na proposta de relacionamento do órgão ambiental com as populações locais. Porém, isso parece ter se dado efetivamente de uma forma restrita a algumas pessoas/instituições que colaboravam com os órgãos ambientais naquele momento, não representando uma ampla mudança institucional.

A mesma autora observa que o governo do estado não chegou a ter, naquele momento, uma política de conselhos. Houve uma reestruturação de sua composição, um número maior e mais diversificado de conselheiros passou a integrá-los, mas, internamente, o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a Feema tinham dificuldades para lidar com eles.

A concepção dos órgãos ambientais sobre os conselhos é principalmente a de que estes se constituem em colaboradores da gestão das unidades, e não em fiscalizadores das ações do governo, como muitos membros os veem. Apesar de todo um discurso pró-conselhos, boa parte das decisões tomadas pelo órgão ambiental com relação à gestão das unidades de conservação não é discutida com o conselho (FERREIRA, 2010, p. 62).

Ferreira (2010) destaca o pensamento de um antigo funcionário do IEF segundo o qual, *a função do órgão ambiental não é resolver problemas sociais, mas sim fazer*

conservação ambiental, deixando subentendido que uma coisa não estaria ligada à outra e explicitando o senso comum propagado pelos preservacionistas.

Existe até o discurso dos que, ameaçados pela perda de poder, procuram desqualificar a atuação e a importância do conselho, atribuindo as dificuldades encontradas no processo participativo à suposta incapacidade da sociedade civil de se organizar. Observa-se esta postura entre os representantes da PMAR e entre alguns representantes do próprio órgão ambiental. O Estado ora exalta ora desqualifica o conselho.

Mais recentemente, percebe-se a adoção, por parte do estado, do discurso desenvolvimentista ligado ao turismo ecológico, ou ecoturismo, a geração de empregos, na tentativa de aliar preservação e desenvolvimento. Tudo isso explicita a complexidade em torno da questão ambiental e a inabilidade dos preservacionistas que insistem em reduzir a discussão à questão da preservação da biodiversidade. Aliam-se à lógica do capital, não por má fé, mas por uma incapacidade de compreender o todo de forma complexa, fruto de sua visão fragmentada e alienada da realidade, e acabam servindo de massa de manobra dentro do sistema capitalista.

O poder público municipal, possui 5 vagas no conselho, representado por suas diversas secretarias, cada uma com papel específico nas reuniões, com destaque da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – SMA e Fundação de Turismo de Angra dos Reis – TurisAngra.

Na prática, os representantes da prefeitura se fazem absolutamente ausentes das reuniões, as boicotam abertamente. Só comparecem às reuniões consideradas mais polêmicas, como as envolvendo a demarcação dos limites do PEIG e as relativas à pesca. Declaram abertamente que “são contra qualquer avanço do Estado sobre o território da prefeitura”.

O histórico de atuação da prefeitura de Angra dos Reis é profundamente marcado pelas relações políticas clientelistas. Em meados de 2007, por conta de denúncias contra funcionários do órgão ambiental do Estado que vendiam licenças ambientais para construções irregulares em Angra dos Reis, foi deflagrada a chamada operação “carta marcada”, revelando um esquema de fraude em licitações da prefeitura. No total, 29 pessoas foram denunciadas e tiveram o mandado de prisão expedido, entre estes, além de 4 funcionários do órgão ambiental do Estado, estavam secretários municipais e altos funcionários da prefeitura.

As Universidades tentam se fazer presentes nas reuniões através do posicionamento de seus representantes (a saber: UERJ, UFRRJ, UFF, UFRJ) mas não possuem verdadeiro

apoio institucional por parte das Universidades. Não há um direcionamento, tanto por parte do órgão ambiental quanto por parte das universidades, de se estreitarem os canais de diálogo visando um planejamento estratégico conjunto, de maneira que as universidades possam contribuir melhor com a gestão das UC's.

A UERJ tem um papel importante na região, pela responsabilidade da gestão de um campus e do Centro de Estudos Ambientais e Desenvolvimento Sustentável, localizado na Vila de Dois Rios. A UFRRJ desenvolve um importante projeto de extensão na Praia do Aventureiro sobre turismo de base comunitária.

Os interesses do turismo na Ilha Grande estão representados pelo setor empresarial e profissional ligado à atividade, através da participação de 3 instituições.

Representando, os interesses dos “pousadeiros” da Vila do Abraão, a Associação de Meios de Hospedagem da Ilha Grande – AMHIG luta pela organização da atividade turística no local. Participam ativamente das reuniões, buscando estreitar os laços com o PEIG e na reivindicação de melhorias nos serviços públicos.

A Associação Curupira de Guias de Turismo representa os interesses dos guias de turismo que trabalham fazendo passeios pelas trilhas da Ilha Grande. Pelo fato de muitas dessas trilhas estarem dentro dos territórios de UC's de proteção integral, os guias também sofrem restrições por parte do órgão ambiental. Como no caso da Reserva Biológica da Praia do Sul, uma das praias mais bonitas da região, onde a presença de sítios arqueológicos comprova a histórica utilização pelos moradores da Ilha, mas que hoje tem seu acesso proibido pelo órgão ambiental.

Os guias constituem um papel estratégico de interlocução do PEIG com os turistas. Apresentam uma postura bastante ativa nas reuniões e defendem a opção por um turismo de baixo impacto.

No início havia o representante do Ilha Grande Convention & Visitors Bureau – IGC&VB que defende e intermedia a chegada dos cruzeiros de navios transatlânticos à Ilha Grande. Questão, como levantada por Mendonça (2010) e Ferreira (2010), que possui alto grau de rejeição dentro do conselho, tanto por parte dos representantes da sociedade civil como por parte dos representantes do órgão ambiental. Diante disso, o representante da instituição se desligou do conselho, oficialmente. E foi tratar as questões referentes aos cruzeiros com a Prefeitura, que também se ausenta das reuniões do conselho, ignorando o debate público acerca da questão.

Importante destacar que no conselho não estão representados os interesses de importantes classes de trabalhadores ligadas à atividade turística como os empregados das pousadas e do comércio, os barqueiros e carreteiros (que realizam fretes em pequenas carretas de mão).

O “**jornal oficial da Ilha**”, O ECO, na pessoa de seu editor, também está representado no conselho. O jornal distribui uma tiragem grátis na vila do Abraão, com propagandas das pousadas e restaurantes, informações turísticas e artigos sobre diferentes temas envolvendo a Ilha Grande.

Os interesses de grandes proprietários de terras na Ilha são representados pela ONG Parceiros da Terra. O foco dessa entidade é a análise das questões fundiárias locais, advogando que estas representam, hoje, um dos maiores problemas, pois envolvem antigas discussões sobre o domínio e a titularidade da terra, faz isso com o propósito de contestar áreas de unidades de conservação que consideram como *propriedade privada*. Procuram demonstrar que a legislação ambiental é, atualmente, muito restritiva, impedindo os usos econômicos *demandados* (FERREIRA, 2010, p. 103).

A *participação* de alguns empresários e proprietários ricos e seus representantes nas reuniões era mais constante no início, mas diante da resistência encontrada, tanto por parte dos conselheiros como por parte dos gestores ambientais, acabaram por desistir da participação nas reuniões do conselho e só se fazem presentes nas reuniões consideradas mais importantes, com os diretores dos órgãos ambientais

Os interesses do grande capital estão representados no conselho através do Consig - Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Baía da Ilha Grande, que, apesar de ter a palavra “conselho” no nome, é uma ONG que congrega grandes empresários, alguns com propriedades na região. Como relata Ferreira (2010), em uma reunião do conselho, o representante contou sobre o surgimento da instituição: “Os empresários que a criaram, a quem se refere como *os maiores PIB’s do Brasil*, frequentavam a região de Angra e a Ilha Grande há muito tempo. *Alguns têm casas na região. Queriam ajudar a Ilha de alguma maneira e criaram o Consig para que esse desejo não ficasse apenas nas conversas de amigos entre caipirinhas*” (FERREIRA, 2010, p. 103).

O Consig possui uma extensa rede de relações políticas, abrangendo o próprio governo do estado, o prefeito de Angra dos Reis, grandes companhias como a mineradora Vale,

Klabin, Globo, entre outros e conseguiu estabelecer parceria com o órgão ambiental do Estado para o desenvolvimento de projetos que buscam o “desenvolvimento sustentável” da Ilha. No entanto, vários conselheiros identificam a instituição como um *arranjo de empresários com interesses na Ilha* (FERREIRA, 2010, p. 103).

Em uma articulação envolvendo o Governo Federal através do Ministério do Turismo, o Governo do Estado do Rio de Janeiro e a Prefeitura de Angra dos Reis, foi determinada a destinação de aproximadamente R\$15 milhões para investimentos em infra-estrutura de apoio ao turismo na Ilha Grande através do programa Prodetur.

Através de relações pessoais com autoridades, o Consig se auto instituiu como “o representante da sociedade civil nas negociações do Prodetur”, o que gerou grande desconforto entre os demais membros do conselho do PEIG, uma vez que se trata do maior orçamento público já visto na história da Ilha Grande.

As ONGs ambientalistas e socioambientalistas

Entre as ONGs das mais variadas naturezas e finalidades existentes dentro do conselho (São 10 no total), se destaca um grupo de instituições conhecidas publicamente pelas lutas contra os problemas socioambientais e as ilegalidades no Município de Angra dos Reis e marcam sua atuação pela defesa de um *processo de “conservação ambiental participativo”* (FERREIRA, 2010; MENDONÇA, 2010).

Essas instituições têm estado frequentemente presentes às reuniões. Defendem a ideia de que o papel dos conselhos e dos órgãos ambientais é trabalhar no sentido de frear o desenvolvimento desordenado do turismo, ajudando a construir um projeto *adequado*, e barrar a especulação imobiliária e os *grandes interesses econômicos*, procurando favorecer iniciativas de pequeno porte e defendendo alguns direitos das comunidades locais (FERREIRA, 2010, p.105).

Neste grupo merece destaque o papel desempenhado pelo Comitê de Defesa da Ilha Grande – CODIG. Uma ONG criada no ano 2000 a partir de um movimento de moradores da vila do Abraão e visitantes que, preocupados com os rumos da Ilha Grande em meio ao desenvolvimento do turismo e da especulação imobiliária, se organizaram, mobilizando a opinião pública, para conseguirem fazer reivindicações aos governantes. O Codig se tornou o principal articulador na construção de relações nos fóruns, entre os interesses socioambientalistas da sociedade civil e os órgãos ambientais e diversas reivindicações dos movimentos locais da Ilha Grande, geralmente encabeçados por ela, repercutiram nas políticas públicas do Estado.

O movimento de contra hegemonia

Em caso de situações conflituosas mais marcantes, acionam-se mecanismos de aglutinação das redes, formando conjuntos maiores e a formação de contra-hegemonias pontuais. Segundo Ferreira (2010) este grupo é formado por algumas ONGs não-locais, juntamente com ONG's locais e outras instituições locais e não-locais, como as associações de moradores, de meios de hospedagem, de guias, universidades, Liga Afro-cultural, etc.

Este grupo tenta explorar as brechas e os canais de diálogo obtidos através do conselho para reivindicar por mais participação e transparência nas decisões, prorrogar prazos, e tentar construir compromissos formais com os gestores públicos (FERREIRA, 2010).

Ferreira (2010, p.110) observa, por exemplo, “uma contra hegemonia, construída nesses fóruns, da ideia de que na Ilha Grande não é possível construir *resorts* ou grandes condomínios, e de que o direito público deve ser respeitado acima do direito particular”. Segundo a autora, “estas se tornaram, praticamente, plataformas de luta que unem setores muitas vezes contrários em outras questões. Outro momento em que se pode perceber essa operabilidade é no apoio à população do Aventureiro em sua luta por permanência na localidade”.

A representação das comunidades locais e dos trabalhadores

Embora na Ilha existam cerca de vinte núcleos populacionais, apenas cinco associações de moradores estão representadas no conselho do PEIG. A falta de representatividade das comunidades locais no conselho talvez seja uma das questões mais críticas e ilustrativas do processo de gestão que se constrói.

“Por estar em contato com as questões mais locais e por sofrer diretamente as consequências das políticas públicas, esse seria um segmento de importante representação, porém, tem grande dificuldade, tanto em comparecer às reuniões, como em discutir opiniões em igualdade de condições” (FERREIRA, 2010, p.106).

Além do histórico de antagonismo e descrença existente de lado a lado, “as razões pela qual a população local *não participa* e permanece excluída dos fóruns, vão desde as dificuldades de se ausentar do trabalho para ir a reuniões, ou se transportar até os locais escolhidos, a até mesmo por não saber o que fazer nelas”, não estão familiarizados com o vocabulário técnico utilizado nas reuniões, “muitas vezes, estão presentes, mas não falam nada” (FERREIRA, 2010, p.86).

Dessa forma, ficam igualmente excluídos os pescadores, agricultores e empregados do turismo que não possuem qualquer tipo de organização de classe representativa.

Ferreira (2010, p.107), observa que “na maioria das vezes, os frequentadores desses fóruns não são escolhidos formalmente pelo conjunto da população local em uma eleição, mas se transformam em *representantes* por razões diversas”. A autora cita como exemplo “a facilidade de acesso às reuniões, amizade com outros participantes, o fato de ter alguma projeção local, de ter tido contato com funcionários dos órgãos públicos em algum momento, de ter participado de outras lutas, projetos ou associações locais, etc., e acabam sendo indicados por alguma associação ou ONG”.

Para Mendonça (2010, p.66), o conselho se tornou “uma arena em que as participações ficaram limitadas aos moradores do Abraão, ou a parte deles, e os representantes oriundos da cidade do Rio de Janeiro”. Dessa forma, a discussão, no que diz respeito às demandas das comunidades locais da Ilha como um todo, ficou restrita às demandas locais da vila do Abraão.

“De qualquer forma, a *participação* dos moradores nativos é geralmente tímida. Principalmente se comparada à dos técnicos dos órgãos e das ONGs, sempre muito articulados e cheios de propostas” (FERREIRA, 2010, p. 109).

A ausência de movimentos sociais

A falta de representatividade das comunidades locais e dos trabalhadores observado no conselho evidencia a ausência de movimentos sociais na região da baía da Ilha Grande. Conforme dito anteriormente, não existe um movimento social caçara.

Na modernidade líquida descrita por Bauman (2003), capitalista, consumista e individualista, a sociedade se divide em guetos: os ricos em seus guetos voluntários, privativos, exclusivos, longe dos excluídos; Os pobres nos guetos compulsórios, oprimidos, inseguros, estigmatizados.

Sobre esta ótica, vemos a Ilha Grande se dividindo em dois grandes guetos, ou em vários guetos de duas naturezas, a rica e a pobre. As praias privatizadas, exclusivas, e as comunidades locais, abandonadas e marginalizadas. Sendo que diante da atual conjuntura, há um claro quadro em que os guetos privados, dos ricos, tendem a se expandir, expulsando os moradores dos guetos pobres para áreas mais distantes e desvalorizadas, como já vem ocorrendo há décadas. Fazendo uma rápida análise no território da Ilha Grande pode-se observar que:

Existem pelo menos 12 guetos privados, praias privatizadas, ocupadas por mansões, entre estes: Meros, Araçatibinha, Enseada do Sítio Forte, Freguesia de Santana, parte do Saco do Céu, Japariz, Feiticeira, Preta, Julia, Morcego, Aroeira, Lopes Mendes, sem falar nos costões ocupados, que são inúmeros.

Por outro lado, existem pelo menos 10 guetos pobres, na figura das comunidades locais: Aventureiro, Provetá, Vermelha, Praia Grande de Araçatiba, Longa, Matariz, boa parte do Abraão, Palmas, Parnaioca. Sendo que boa parte destas encontram-se sobre forte pressão da especulação imobiliária, prestes a se tornarem guetos privados e quase todas apresentam um grau de conflito neste sentido. São comunidades que ainda estão abandonadas pelo poder público, estigmatizadas pela pobreza, criminalizados e marginalizados pela legislação ambiental, discriminados até mesmo no continente onde são pejorativamente conhecidos como “badjecos”.

Segundo Bauman (2003, p.109) a “guetificação” é paralela e complementar à criminalização da pobreza. Sendo assim, o autor destaca que “a vida no gueto não sedimenta a comunidade. Compartilhar o estigma e a humilhação pública não faz irmãos os sofredores”. Se auto afirmar enquanto pobre e excluído, que vive em condições precárias, marginalizado pelas leis ambientais e impossibilitado de compartilhar os padrões de consumo do restante da sociedade, é auto degradante.

Ao resgatar a história de um povo que deu origem a um dos maiores movimentos sociais do Brasil, o movimento dos seringueiros do Acre, e que culminou com a criação das RESEX no âmbito do SNUC, Cunha (2010) suscita uma série de reflexões sobre os motivos históricos pelos quais, hoje, não existem movimentos sociais representativos na região da Baía da Ilha Grande.

Segundo Cunha (2010), a população que veio a constituir o movimento dos seringueiros eram, em sua maioria, imigrantes vindos do sertão do Ceará que chegaram ao estado do Acre a partir de meados dos Séc. XIX. Importante observar que, nesta mesma época, a região sudeste, inclusive a Ilha Grande, vivia seu apogeu econômico com o ciclo do Café. Porque razões teriam os imigrantes cearenses optado pelo isolamento da floresta amazônica em detrimento da fatura do café na região sudeste? Pelos seringais? Não exatamente.

Segundo nos conta Carlos Walter Porto-Gonçalves², o sertão do Ceará foi caracterizado por ser umas das poucas regiões do Brasil onde não havia escravidão. Enquanto

² Observação feita por Carlos Walter durante a banca de avaliação de doutorado de Cláudia Cunha no EICOS em 2010.

isso, as fazendas de café do sudeste eram movidas à mão-de-obra escrava dos negros africanos. Segundo Carlos Walter, a opção dos imigrantes pelo Acre e pelos seringais foi uma opção da busca pela liberdade de seu povo.

Este povo que cruzou o Brasil em busca de sua liberdade, foi a base histórica e fundamental para a constituição do movimento dos seringueiros, um movimento que surgiu no meio da selva amazônica, mas foi capaz de obter uma repercussão internacional e apresentar ao mundo a figura de Chico Mendes, principal símbolo do socioambientalismo no Brasil.

Diante dessas reflexões, o que se esperar do povo de um território com um histórico como o da Ilha Grande? Uma Ilha Grande que, como nos conta Oliveira (2003, p.240), teve sua história marcada por ciclos de isolamento alternados com ciclos de exploração, onde o estigma do medo e as marcas da violência envolvendo colonizadores, índios, escravos, piratas, militares, moradores e presos do presídio permanecem tão fortes até hoje.

Como convencer o jovem a se engajar nos processos participativos locais se ele quer ir embora atrás de melhores oportunidades? Como convencer o pescador de que agora ele será ouvido se isso nunca aconteceu antes? Como convidar a pessoa que você sempre reprimiu para conversar? Acreditar que esses atores excluídos irão abraçar o processo participativo espontaneamente é ignorar a materialidade histórica dos fatos.

Mudança de rumos

Passemos agora a uma análise dos principais momentos e situações determinantes ao longo do processo de consolidação do conselho consultivo do PEIG, assim como uma análise das contradições e interesses que se manifestaram e se tornaram pautas das reuniões.

Um ano depois da ampliação, em março de 2008, foi inaugurado, na Vila do Abraão, a primeira fase do Projeto de Fortalecimento do Parque Estadual da Ilha Grande, onde foram apresentadas as melhorias na infra estrutura e a nova equipe de funcionários do Parque.

Na mesma cerimônia, Cabral, Minc e a presidente da Serla, Marilene Ramos, reafirmaram o objetivo de transformar a região em um parque-modelo, voltado para o ecoturismo e celebraram um convênio com o prefeito de Angra dos Reis, Fernando Jordão, para implantação do sistema de coleta, transporte e tratamento dos esgotos sanitários da Ilha Grande, que inclui a construção de quatro estações de tratamento de esgoto (ETEs).

As comunidades contempladas seriam a Vila do Abraão, Praia Grande de Araçatiba, Provetá e Saco do Céu. Orçadas em R\$ 4,8 milhões, as obras seriam realizadas, a partir do

primeiro semestre de 2008, com recursos do Fundo Estadual de Conservação Ambiental (Fecam), sendo 20% de contrapartida da administração municipal.

Em maio de 2008 o então secretário Carlos Minc é chamado pelo Presidente Lula para assumir o Ministério do Meio Ambiente em Brasília. A partir deste momento, a cobrança por resultados do trabalho do GT Sustentabilidade deixa de ser prioritário para a política da nova direção da SEA (FERREIRA, 2010, p.75).

O INEA

Em janeiro de 2009, é inaugurado oficialmente o INEA (instituído através da Lei N° 5101/2007), nova estrutura do órgão ambiental do Estado que unificou a Serla, Feema e IEF. Em meio ao clima desenvolvimentista, estimulado pelo governo federal como forma de reação à forte crise econômica mundial deflagrada no final de 2008, o INEA é criado sob o discurso da necessidade de se aliar preservação e desenvolvimento e a promessa de “uma política ambiental com menos burocracia, mais agilidade e rigor técnico”, de maneira a “simplificar e agilizar a concessão de licenças ambientais”.

A criação do INEA foi acompanhada de um rearranjo na estrutura administrativa do órgão ambiental (SEA). A Diretoria de Conservação da Natureza, que era chefiada por Alba Simon, foi extinta. Ela fora promovida para um cargo de superintendência na SEA, mas, na prática, perdera poder político sobre os rumos da gestão dos Parques Estaduais, que agora ficara a cargo de uma diretoria do INEA, a DIBAP.

Com isso, o Programa de Fortalecimento de Conselhos deixou de ser uma prioridade para a gestão das UC's. Após a criação do conselho, estava previsto a realização de um processo de capacitação dos conselheiros, que jamais ocorreu. Em sua maioria, as reuniões ocorreram sem ao menos o quórum mínimo necessário, estabelecido pelo regimento interno. Muitas das reuniões ocorreram com apenas 6 ou 7 representantes, a maior parte de moradores da vila do Abraão, mas o INEA não parecia estar preocupado com essa falta de representatividade do conselho.

Segundo Ferreira (2010, p. 58), o “conselho do PEIG continuou a se reunir regularmente, porém com menor influência nas decisões relativas ao Parque”. A autora ressalta que “os assuntos levados ao conselho pelo INEA vinham, geralmente, com as decisões fechadas. Apenas questões menos importantes eram passíveis de alteração mediante a opinião do conselho”.

No entanto, conforme observado por Fernandez (2009), os avanços rumo a uma perspectiva socioambiental explicitaram o viés conservacionista e o caráter tecnicista com que as políticas ambientais do IEF eram produzidas. Com o fim do IEF e a formação do INEA, houve uma recomposição conservacionista, mas que carrega ou tem que lidar com as marcas das alterações produzidas na última gestão.

Outro fator que interferiu na continuidade e no andamento dos trabalhos do conselho do PEIG foi a mudança de chefia do Parque por quatro vezes, entre 2007 e 2011. Esta descontinuidade em nada contribui para amenizar as históricas dificuldades de relacionamento da administração do Parque com as populações locais. Além disso, a constante troca de administradores, somada às mudanças ocorridas a partir da criação do INEA resultaram em períodos nos quais os projetos ficaram relativamente parados (FERREIRA, 2010).

Situações em que a realização de projetos e a construção de termos de compromisso são iniciadas por uma equipe de gestores do PEIG, nutridos de boas intenções e espírito de cooperação, mas, no entanto, são acordos e parcerias feitas sem qualquer tipo de oficialização, documento ou ofício da instituição reconhecendo publicamente sua responsabilidade perante aquele acordo, são acordos apenas “apalavrados”. Com as frequentes trocas de comando nos altos escalões do órgão ambiental, diga-se a cada período eleitoral, trocam-se as equipes dos parques, os chefes, e assim vão-se os projetos e termos de compromisso em andamento, vão-se os pequenos acordos obtidos nas reuniões, mas permanecem os conselheiros, a vida real, os interesses e os problemas.

Por conta disso, muito esforço é jogado fora, o PEIG perde oportunidades de se fortalecer de fato, de ser reconhecido pela população como um espaço público com uma finalidade de integração social importante. Apesar de ter sido feito um levantamento de mais de 150 espécies de orquídeas nativas da Ilha Grande, perdeu-se um projeto para a construção, quase a custo zero e cujos trabalhos já haviam sido iniciados, de um orquidário no PEIG, atração que mobiliza cada vez mais aficionados pelo mundo. Até hoje, não foi solucionada a situação fundiária do PEIG, os problemas se arrastam. Dessa forma, são negadas as condições ideais para a participação efetiva do conselho nas decisões estratégicas e no planejamento do PEIG, as notícias sempre “caem como bombas”.

Temas tratados nas reuniões

Neste cenário, emergiram diversas questões dentro do conselho. Segundo Mendonça (2010, p.66) “as reuniões do Conselho Consultivo se tornaram arenas de discussão de onde aflorou uma variedade de assuntos, muitos desses considerados emergenciais”:

a elaboração de seu estatuto e a fonte de recursos para funcionamento; as demandas de recursos e infraestrutura para a UC; as discussões sobre a ilegalidade ou não do último ato de ampliação; a cobrança da conclusão do plano de manejo; a ameaça de desapropriação dos moradores da Parnaioca depois da ampliação do PEIG; a manutenção ou não dos moradores da Vila do Abraão que estão localizados dentro da área do parque ou a desafetação da área habitada do parque, ato que tiraria da responsabilidade do INEA a decisão de desapropriação dos moradores; as ações de restauração ecossistêmica da Ilha, em que se equacionaram também na proposta e tentativa de extinção das “espécies exóticas”; a “adoção” do parque pela CVRD; a utilização das casas do Estado localizadas na área do parque, para fins comerciais ligados ao turismo pelos moradores, considerada uma “ilegalidade”; a proposta de recategorização da área habitada da Vila do Aventureiro; o plano de capacidade de suporte a visitantes para tratar das questões referentes à ordenação do acesso à Ilha, conforme uma das exigências do Termo de Ajuste de Conduta – TAC, assinado pelas três esferas governamentais, em 2002. (...)

Serão destacadas agora três situações consideradas emblemáticas ao longo do processo, que expõem contradições e os interesses envolvidos e explicitam a natureza classista do Estado.

A adoção da Vale

No início de junho de 2009, foi anunciada a celebração do Termo de Cooperação Técnica entre VALE (Instituto Ambiental da VALE - IAV) e INEA, a parceria que ficou popularmente conhecida como “adoção da Vale”, prevê o investimento de um milhão de Reais por ano no PEIG, sendo 70% para o pagamento de pessoal da equipe de funcionários e 30% destinados para a manutenção da infraestrutura e funcionamento dos equipamentos. O reforço operacional resultante desta cooperação se estenderá até junho de 2014. Em troca a Vale tem seu logo estampado nas placas e materiais informativos, além de poder fazer propagandas e comerciais explorando o fato.

A “adoção da Vale” era apontada como um grande privilégio e um diferencial que nenhuma outra UC do país tinha. Representando garantias para o pagamento do orçamento operacional do PEIG por mais 5 anos. Aos olhos da opinião pública, a Ilha Grande estava salva e as parcerias público-privadas eram não só um sucesso, mas necessárias.

Uma das maiores empresas privadas do mundo, com um lucro líquido de R\$ 21,5 bilhões em 2010, estava dando 1 milhão por ano para o PEIG. No entanto, os funcionários do Parque não conseguiam ter acesso à verba necessária para as despesas do dia a dia. A alegação administrativa era que a Vale não estava acostumada a gerenciar gastos tão pequenos, como a compra de papel higiênico para os banheiros da sede, ou a bomba de gasolina do motor da lancha. Dessa forma o acordo chegou a apresentar um baixo rendimento financeiro (disponibilizado X consumido) de R\$ 1 milhão x R\$ 400 mil.

Além disso, o acordo previa o corte de funcionários da equipe e não previa qualquer política de atualização salarial ou benefícios para os funcionários ao longo dos 5 anos.

Chegou-se a criar uma câmara técnica dentro do conselho para acompanhar os detalhes contratuais e cobrar por uma maior eficiência financeira, mas com as trocas na chefia do PEIG, os trabalhos não foram adiante. No entanto, este sempre foi um tema levantado pelos conselheiros que reivindicam uma maior transparência e planejamento orçamentário.

O decreto do Cabral

No final de Agosto de 2009, veio à tona uma ação do governo do Estado bastante ilustrativa quanto aos métodos hegemônicos. Funcionários do INEA, subitamente, quase por acaso, descobriram a existência do Decreto nº. 41.921, editado pelo governador do estado do Rio de Janeiro, em 22 de junho de 2009, propondo alterações em determinações do Plano Diretor da Área de Proteção Ambiental de Tamoios, área de amortecimento do PEIG.

Esse decreto possibilitava uma flexibilização da legislação ambiental, permitindo construções em áreas proibidas pelo plano de manejo da APA. O decreto, popularmente denominado como “decreto do Cabral”, e que fora editado logo após a “adoção da Vale”, beneficiava diversos empresários e proprietários ricos da região.

Este ato gerou um forte sentimento de indignação entre os conselheiros, uma vez que nada foi sequer mencionado durante as reuniões dos conselhos. Criou-se um enorme embaraço entre os próprios gestores ambientais que alegavam também terem sido pegos de surpresa. Um grupo de conselheiros se mobilizou, organizando um movimento de abaixo assinado, campanhas na internet, manifestações nas reuniões e nos demais fóruns e nos meios de comunicação.

O caso foi levado ao ministério público através de uma ação de interesse público, alegando inconstitucionalidade do ato, uma vez que tais flexibilizações na legislação ambiental só podem ser feitas através de leis, aprovadas pela assembleia legislativa do Estado

e, conforme atribuição prevista pelo SNUC, após analisados pelos conselhos gestores. Desde então os gestores públicos declaram que nenhum licenciamento ambiental foi emitido com base neste decreto.

No dia 01 de Janeiro de 2010, mais precisamente na madrugada da noite de ano novo, a cidade de Angra dos Reis e a Ilha Grande foram atingidas por fortes chuvas que causaram deslizamentos de terra de grandes proporções. Os deslizamentos atingiram diversas residências, fazendo centenas de vítimas fatais. As construções atingidas, algumas formadas por favelas, outras por mansões e pousadas de luxo, eram todas consideradas construções irregulares. Ao visitar os locais dos deslizamentos Cabral afirmou que não permitiria mais construções desse tipo. O caso que julgará a constitucionalidade do Decreto nº. 41.921 está no STF em Brasília, em última instância e ainda não foi analisado.

Plano de Manejo

Segundo o SNUC, uma das atribuições dos conselhos é acompanhar a elaboração dos planos de manejo. Esta era uma demanda antiga do movimento ambientalista da Ilha Grande e vinha sendo articulado no órgão ambiental desde 2007, havia uma urgência para que todas as UCs do Estado atendessem as exigências do SNUC.

Ferreira (2010, p.82) descreve que o plano de manejo do PEIG começou a ser elaborado em 2007, em 2008 houve um rápido debate sobre a proposta de zoneamento com o conselho e após mais de um ano sem notícias, somente em 2010, voltou a ser apresentado ao conselho, “dessa vez, já pronto e com diversas questões fechadas”. A autora ressalta que “não havia sido criada uma comissão técnica de acompanhamento, e, apesar de ter sido combinado que ele seria enviado em partes para exame do conselho, isso não ocorreu”.

“Quando foi, finalmente, submetido ao conselho, teve a recomendação de que se fizesse uma apreciação rápida, pois havia pressa em se concluir o trabalho” e que somente “estariam habilitados a julgar ou apreciar tecnicamente o plano, aqueles que possuísem expertise na área biológica e ambiental” (FERREIRA, 2010, p.82).

Após uma reação indignada dos conselheiros, “foi solicitada a extensão de prazo para que o conselho pudesse analisar melhor o documento de 500 páginas, o qual só chegou aos e-mails dos conselheiros, em diversos arquivos, após intensa solicitação deles” (FERREIRA, 2010, p.82).

A análise do material apresentado revelou pelo menos duas questões consideradas polêmicas pelos conselheiros: “as novas decisões sobre a praia da Parnaioca, que havia passado a integrar a área do PEIG, desde sua ampliação, em 2007, e um problema antigo de

casas do estado ocupadas por particulares (que haviam sido de funcionários do presídio), na Vila do Abraão”. Segundo Ferreira (2010, p.58), “esses debates deixaram expostas visões diferentes sobre esses assuntos, daquela apresentada pelo INEA”.

Na praia da Parnaioca, a proposta do INEA prevê a desapropriação das ocupações, mesmo dos moradores tradicionais, e a elaboração de concessões e licenças (por meio de licitação pública) para instalação de serviços de hospedagem e alimentação na praia. O texto sugeria ainda que os ocupantes atuais sejam reassentados na Praia do Aventureiro. Ferreira (2010, p.131) observa que nenhuma categoria de zoneamento previa a possibilidade da existência daquela população no interior do Parque. “O plano de manejo, dessa forma, institucionaliza a “invisibilidade” dos moradores”.

Quanto às casas públicas ocupadas por antigos funcionários do presídio, o conselho reivindicava a recuperação destas casas para fins de utilidade pública como, creches, bibliotecas, espaços culturais, etc. mas o INEA insiste em apenas “desafetar” a área, ou seja redefinir os limites do Parque para que aquelas casas não estejam mais inseridas em seu território e assim, passando a solução do problema para outros responsáveis.

Diante do impasse causado por estas questões e da reação do conselho, os diretores do INEA alegaram que o conselho era apenas consultivo e que a responsabilidade final era toda do INEA e que, portanto, usaria a prerrogativa de não acatar as propostas consideradas mais polêmicas.

Diante da postura o INEA coube aos conselheiros apenas deixar registrado publicamente seu posicionamento, conforme carta elaborada pelo conselho:

“ (...) Chamamos a atenção para o fato de que os conselheiros envolvidos no trabalho não estão procedendo a aprovação do plano de manejo e que a sua legitimação fica comprometida, segundo a nossa perspectiva. Considerando, porém que o INEA tem a prerrogativa legal de sancionar o plano de manejo do PEIG, entendemos que poderá fazê-lo, mas, como já ressaltado, com a ressalva de que não tivemos o devido tempo para apreciá-lo de forma devida(...)” (FERREIRA, 2010, p.130).

O desgaste

Devido aos desdobramentos das questões debatidas no conselho, houve um forte desgaste na relação entre os conselheiros, ou ao menos de sua parte mais ativa, e a diretoria do INEA.

Por entenderem, que a gestão das UCs através dos conselhos não era mais uma prioridade para o INEA e que as decisões referentes ao PEIG estavam sendo tomadas de maneira autoritária, não sendo dada a devida consideração aos argumentos levantados pelos

conselheiros sobre as principais questões discutidas, somado a um desgaste muito grande devido ao acúmulo de reuniões de diferentes conselhos e frustrações, houve um sentimento de desmotivação entre os conselheiros e o esvaziamento das reuniões do conselho (FERREIRA, 2010; MENDONÇA, 2010).

Em virtude destas constatações e por entenderem que havia uma falha de comunicação, ou uma falta de sintonia, na relação do conselho com o INEA, organizou-se uma série de manifestações entre os conselheiros, através de mobilização pela rede de e-mails, elaboração de cartas abertas para as autoridades ambientais e sua leitura durante as reuniões (**anexo 4**).

A reunião com o Minc

Estas manifestações resultaram na convocação dos conselheiros do PEIG para uma reunião com o Secretário de Ambiente, Carlos Minc, que voltara a assumir o cargo, e a equipe de diretores do INEA, conforme e-mail enviado em 18/07/2011 pela chefia do PEIG:

Convocação de reunião extraordinária com o conselho consultivo do PEIG

Car@s conselheir@s,

"Tendo em vista as recorrentes críticas de alguns membros do conselho consultivo do Parque Estadual da Ilha Grande à sua administração, culminando, agora, com a divulgação da "Carta aberta às autoridades ambientais do Estado do Rio de Janeiro e de Angra dos reis e à população em geral", o Sr. Secretário de Estado do Ambiente, Carlos Minc, convida os seus membros para uma reunião extraordinária do conselho com ele, com a Presidente do INEA, Marilene Ramos, e conosco, **no dia 4 de agosto do corrente, quinta-feira, às 15 horas, na sala de reuniões da SEA, situada à Av. Venezuela 110/5º andar - Centro - Rio de Janeiro.**"

Se as reuniões do conselho costumavam ocorrer muitas vezes sem o quórum mínimo necessário para conferir a legitimidade às decisões, a reunião extraordinária com o Secretário Carlos Minc contou com a presença de mais de 50 participantes. Lá estavam não só os representantes mais assíduos, responsáveis pela organização da contra hegemonia dentro do conselho e pela mobilização que resultou nesta reunião, como também diversos representantes dos interesses fundiários na Ilha Grande, que se dizem donos das principais praias da Ilha Grande, como as Praias de Lopes Mendes e da Feiticeira, com seus respectivos advogados, além de toda a diretoria do INEA e a chefia do PEIG.

A reunião começou com uma saudação feita pelo Secretário Carlos Minc, seguida das falas da Diretora do INEA, Marilene Ramos, e do Diretor de Biodiversidade, André Ilha.

Em seus discursos foram ressaltados os últimos números da atual gestão. Ressaltaram que durante as duas gestões do atual governo houve um aumento das áreas protegidas no Estado, em especial as UC's de proteção Integral. Foi dada ênfase às melhorias na infraestrutura das UC's, construção de sedes, contratação de guardas e fiscalização. Afirmaram que haverá mais fiscalização com a abertura de um edital para a contratação temporária de 110 Guarda Parques para as UC's do Estado e que destes aproximadamente 15 seriam destinados à Ilha Grande. Expuseram metas de aumento do uso turístico das UC's do Estado em quatro vezes. Sempre fazendo alusão ao modelo americano de Parques Nacionais (Yellowstone), referência de sucesso na busca pela preservação da biodiversidade, aliado ao uso turístico e à sustentabilidade financeira. Também foi afirmado que existem recursos financeiros mais que suficientes para alcançar estas metas.

As falas dos gestores públicos revelam suas prioridades e a preponderância do discurso preservacionista aliado aos interesses turísticos e econômicos.

Um momento marcante da reunião se deu quando o Secretário Carlos Minc referiu-se ao projeto de esgotamento sanitário das comunidades da Ilha Grande, que já consumiu 4,5 milhões de Reais de verba pública e que foi paralisado. Com grande naturalidade e sem entrar em detalhes, o secretário creditou tal paralisação ao fato de que a relação entre Governo do Estado, Prefeitura de Angra dos Reis e as empreiteiras contratadas “deu xabu”. Em seguida a Diretora do INEA, Marilene Ramos, afirmou que seriam necessários mais 12 milhões de Reais para a conclusão da obra e, em menos de meia hora de participação, se retirou da reunião.

O que era para ser uma reunião onde se discutiriam as críticas à administração do INEA e à gestão do PEIG tornou-se um discurso unilateral, onde os gestores públicos demonstraram notável técnica de manipulação do andamento da reunião, monopolizando a maior parte do tempo das falas.

Quando foi dada oportunidade para os conselheiros se expressarem, os gestores públicos se mostravam irritadiços, conversavam ao pé do ouvido entre si durante as falas dos conselheiros, mostrando-se dispersos e impacientes, constrangiam os conselheiros para que fossem breves em suas falas, para que não voltassem a discutir pontos considerados polêmicos. No intuito de se esquivar das verdadeiras questões que estavam sendo discutidas, procuravam personificá-las, alegando que tratavam-se de ataques pessoais e atribuíam aquela insatisfação a um pequeno grupo dentro do conselho, curiosamente os únicos que participam

das reuniões.

Em nome da objetividade e da eficiência, proclamados pelo discurso tecnicista, não se conseguia aprofundar o debate sobre nenhum dos assuntos levantados em pauta. Nenhum dos problemas estruturais e conceituais foi debatido.

Os pontos que eram levantados pelos conselheiros eram instantaneamente considerados “acatados” ou “recusados” pelo Sr. Secretário, remetendo ao estereótipo dos senhores feudais levantado por Diegues (2008).

Diante das queixas quanto às condições de trabalho e ao desgaste a que estavam submetidos, tanto os membros do conselho quanto os funcionários do PEIG e de que as constantes trocas na chefia do PEIG atrapalhavam o desenvolvimento dos trabalhos de gestão do PEIG (foram 4 trocas em 5 anos), foi atribuída a constante mudança na chefia do PEIG ao fato de estes receberem um salário muito baixo e que era impossível concorrer com os salários oferecidos por empresas como a Petrobras e a Vale. A mesma empresa que “adota” o parque também o deixa órfão de seus “chefes”.

Os milhões de Reais do Fecam, dos bancos internacionais, e do Pré-sal, que estariam disponíveis para a gestão ambiental pública, segundo promessa feita pelo Governador Sergio Cabral ao Secretário Carlos Minc, serviriam para a construção de sedes, estradas, obras de todos os gêneros e aumento da fiscalização, com previsão de orçamentos jamais vistos em toda a história, mas não se cogitam salários dignos para seus funcionários, até mesmo em seus quadros mais estratégicos.

Diante do quadro histórico de abandono das UC's no Estado do Rio de Janeiro, os gestores públicos ressaltam a atual situação financeira e estrutural do PEIG, obtidas através do acordo com a Vale, como um grande privilégio, uma vez que nenhuma outra UC do Estado possui tamanho orçamento e efetivo em sua equipe. Tal fato é regularmente evocado nas reuniões com o intuito relativizar a perspectiva crítica exposta pelos conselheiros, para que “não reclamem de barriga cheia”.

Esta parece ser a base sob a qual se sustenta toda a política ambiental da Ilha Grande, o argumento definitivo que ainda garante alguma credibilidade ao discurso e às ações do INEA.

Coerentemente com o identificado através da análise do referencial teórico, nesta reunião pouco se discutiu sobre os problemas estruturais e conceituais da relação do conselho com o órgão ambiental que levaram ao enfraquecimento do conselho, pouco se ouviu dos conselheiros. O que ocorreu de fato foi mais uma propagação do discurso hegemônico e uma

tentativa de legitimação das decisões tomadas pelos gestores públicos sem o consenso dos membros do conselho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da análise do processo de implementação do conselho gestor do PEIG, entre os anos de 2007 e 2011, e das reflexões suscitadas à luz do pensamento de Gramsci, sobre o processo de tomada do Estado e da organização da contra hegemonia, chegou-se às seguintes conclusões.

Em primeiro lugar, uma contradição se coloca de maneira estrutural e determinante para os rumos da “política dos conselhos”. Sendo o conselho um aparelho de gestão protagonizado e controlado pelo Estado, este só apoiará, de fato, a política dos conselhos na medida em que esta lhe for favorável, ou melhor, favorável aos interesses hegemônicos. Se o conselho for entendido como um espaço da contra hegemonia este jamais será fortalecido pelo Estado. A não ser em um cenário revolucionário. O que leva a crer que, na atual conjuntura, não existem condições favoráveis para a gestão do PEIG através do seu conselho, tampouco para o fortalecimento de uma “política dos conselhos” no Brasil construída sob os ideais socioambientalistas. O fortalecimento dos conselhos por parte do Estado só ocorrera na medida em que este o entenda como um espaço de construção de consensos em torno do discurso hegemônico.

A determinação da criação dos conselhos gestores de políticas públicas foi, sem dúvidas, um avanço contra-hegemônico, conquistado no contexto de democratização do Estado brasileiro no pós-ditadura. No entanto, a determinação pela institucionalização destes espaços foi atendida apenas de maneira protocolar, constituindo, ao final, o que Gramsci classificou como um processo de “transformismo”, no qual o poder hegemônico atende a certas pressões e reivindicações contra-hegemônicas apenas com o intuito de “acalmar as massas”, mas nunca abre mão ou divide de fato o poder decisório sobre as decisões estratégicas do país. Por fim, tentam se apropriar dos conselhos, tornando-o um espaço para a propagação do discurso hegemônico e subvertendo completamente o sentido e a missão a que se destinavam inicialmente.

O que também permite observar que a correlação de forças entre os diferentes interesses em torno da aprovação das políticas públicas, como no caso do SNUC, PNAP e

PNCT, não se encerra no momento da aprovação de uma lei, mas permanece latente ao longo de todo o processo de implementação da política, numa luta contínua para se apropriar dos discursos, dos termos utilizados e definir os significados daquele espaço. A disputa pela “significação” dos conselhos ainda esta em curso e os rumos desta política ainda se encontram indefinidos. Dessa forma, até agora, o conselho gestor do PEIG ainda não se instituiu de fato como um espaço para a gestão democrática e diante da atual conjuntura política e social, isso parece não indicar uma prioridade para os governantes do Estado.

Em segundo lugar, mesmo considerando que realmente existam “boas intenções” por parte do Estado, observa-se que, através da criação dos conselhos gestores de UC, se criaram apenas as condições objetivas para a construção de uma gestão ambiental pública e democrática, mas não se criaram as condições subjetivas, os atores sociais não estavam preparados para se apropriarem daquele espaço.

No caso da Ilha Grande, ao longo dos últimos anos, atendendo à demanda legítima pela implementação de instrumentos de gestão participativa, houve uma multiplicação do número de conselhos, redes e reuniões públicas. No entanto, a região não possui um histórico de organização social, não há movimentos sociais constituídos e conseqüentemente, não existem atores sociais subalternos em número suficiente para ocupar todos os espaços criados de maneira igualitária e paritária. Dessa forma, os interesses representados dentro do conselho não representam a totalidade dos interesses existentes na vida real.

Apesar de na composição do conselho constarem 40 instituições, sendo em sua maioria instituições da sociedade civil, o que se observa na prática, é que apenas um pequeno grupo, composto sempre pelas mesmas pessoas, participa das reuniões. Estas mesmas pessoas ainda participam de diversos outros conselhos existentes, constituindo uma agenda de reuniões cansativa. Mesmo ao fim de todos os esforços por parte dos conselheiros em participar, analisar, discutir e opinar sobre os temas mais relevantes, o Estado insiste em usar a prerrogativa de que “não é obrigado a acatar as decisões do conselho, pois este é consultivo e que a responsabilidade final recai sobre o Estado”.

O mal estar que se cria entre os conselheiros, que realmente dedicam seus esforços para a construção de um processo mais justo e democrático, e o Estado, que se prende com todas as forças ao espírito autoritário, é inevitável. As pessoas, naturalmente, se cansam de ver seus esforços em vão e como não existe um movimento social representativo envolvido nos debates, não se consegue mobilizar a opinião pública e assim repercutir publicamente os temas debatidos.

Os gestores ambientais evocam as leis e ressaltam seu dever, sua obrigação em fazer com que sejam cumpridas, tentam se eximir de culpa pelos conflitos causados com as comunidades locais adotando uma postura fatalista, uma vez que a única forma de atuação que vislumbram é através da fiscalização e da coerção. Dessa forma, são obrigados a se “desumanizarem” para que consigam aguentar de maneira indiferente qualquer sentimento de remorso pelos prejuízos sociais que estão ajudando a causar. Neste sentido, o preservacionismo e o capitalismo concorrem para o mesmo fim, são sistemas que privilegiam o individualismo em detrimento da solidariedade.

Ao contrário do que pensam os preservacionistas, os conselhos gestores se justificam não para fins de elaboração e desenvolvimento de soluções técnicas para os problemas e desafios da gestão, tampouco como simples espaços para “informes” acerca das políticas do Estado, mas sim para que haja uma maior justiça nas decisões que o órgão ambiental terá que tomar. É um espaço para decisões políticas, de debate, de exposição de conflitos, de diálogo, da busca pelo consenso e da justiça. Um espaço de decisões políticas e não técnicas. Um espaço onde de fato o interesse coletivo e público prevaleça, contra os interesses individuais e privatistas. A transparência em detrimento da obscuridade.

As decisões ou soluções técnicas, como o próprio nome diz, são técnicas, operacionais, podem ser corriqueiras, braçais, automáticas ou até mesmo mais complexas e elaboradas, mas podem ser naturalmente executadas por qualquer um que possua a expertise necessária. São efeitos e não a causa da ação. A causa da ação, isto é, o porquê de aquilo acontecer, a vontade, a decisão política, a deliberação para que algo novo, uma inovação, uma mudança aconteça, o julgamento entre o melhor e o pior, entre o certo e o errado, a análise dos interesses que estão por trás de uma intervenção/ação, esta é uma decisão política. Uma decisão que afeta a vida e o destino de várias pessoas, não pode ser tomada por um único gestor público, passível de equívocos e vaidades que comprometam sua compreensão da realidade. Uma decisão como esta deve ser tomada pela coletividade, por todos os interessados, pela mobilização da sociedade civil de fato.

Para que os interesses coletivos estejam de fato representados no conselho, se faz necessária a inclusão das comunidades locais, dos subalternos, no processo de gestão. No entanto, esta participação está diretamente relacionada à garantia da qualidade de vida e dignidade dos moradores locais.

A falta de participação e organização social, especialmente por parte das comunidades e trabalhadores locais, é fruto do abandono histórico e da precariedade de suas condições de vida. Observa-se uma situação em que o morador, pobre, não é reconhecido, não possui a

posse definitiva da terra em que vive, não pode pescar, nem plantar, não tem trabalho e ainda é marginalizado. Junto a isso, a cada dia chegam ofertas e mais ofertas para que ele, que não tem acesso a nenhum serviço público de qualidade, venda sua terra e sua casa e se mude para a favela do continente, onde já moram todos os seus parentes. Numa situação como esta, não se fazem planos a longo prazo, nem sonhos otimistas, o morador não quer e não consegue se comprometer com nada além da sua própria sobrevivência. Sua identidade deixa de estar ligada ao território.

Portanto, cabe à coletividade, à sociedade, ao conselho e ao Estado, inclusive ao órgão ambiental, a responsabilidade e o esforço necessário para a mudança deste quadro, como elemento estratégico para uma verdadeira “preservação transformadora” da Ilha Grande, nos aspectos naturais, culturais e da justiça social. Aceitar que investir no fortalecimento das comunidades e na melhoria de sua qualidade de vida, é investir na preservação ambiental da Ilha Grande e não o contrário, vide os milhões de Reais gastos em fiscalização ambiental. Uma preservação para todos, significa garantir uma permanência digna para as comunidades tradicionais e tê-las como parceiras e agentes diretos no processo de gestão socioambiental.

Paralelamente a isso, esforços devem ser feitos para o fortalecimento do conselho através do aumento do número de representantes das comunidades locais e das classes de trabalhadores. Assim como os esforços para uma amplificação dos debates entre o restante da sociedade, através da “publicização” das questões, dar visibilidade às questões para mobilizar a opinião pública, o que levará a um debate cada vez maior entre os diferentes projetos políticos, fazendo com que as contradições e a perversidade do sistema capitalista e das políticas preservacionistas se tornem cada vez mais evidentes, o que é positivo.

A disputa pela significação dos conselhos e pela definição de suas finalidades permanecerá. Apesar da descrença atual por parte dos socioambientalistas, a pertinência dos temas levantados nas reuniões pelos conselheiros mais ativos e críticos, como a cobrança por mais transparência nos processos e por justiça social nas decisões, confirmam a importância e a necessidade dos conselhos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, R.S.V. Populações tradicionais e a proteção dos recursos naturais em UC's. In: DIEGUES, A.C. (org). *Etnoconservação - novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. São Paulo: NAPAUB, 2010. p. 273 – 290.

BAUMAN, Z. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BORON, A. A. *Filosofia política marxista*. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: CLACSO, 2003.

_____. Teoria política marxista o teoria marxista de la política. In: BORON, A. A.; AMADEO, J.; GONZALEZ, S. (compiladores) *La teoría marxista hoy – problemas y perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 175-190.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília-DF

_____. Lei nº. 9.985 de 18 de julho de 2000. Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 jul. 2000. p. 13 . 14.

BUCCI-GLUCKSMANN, C. *Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia*. 2. ed. Tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. (Coleção pensamento crítico, v.39)

BERNARDO, J. *Caminhos e Trilhas da Ilha Grande*. Rio de Janeiro: Editora Enelivros, 2005

COLCHESTER, M. Resgatando a natureza: comunidades tradicionais e áreas protegidas. In: DIEGUES, A.C. (org). *Etnoconservação - novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. São Paulo: NAPAUB, 2010. p. 225 – 256.

CUNHA, C. C. *As reservas extrativistas e o Estado brasileiro: análise das políticas públicas da década de 90*. Rio de Janeiro. 2008. Projeto de qualificação (Doutorado em psicossociologia de comunidades e ecologia social). Programa EICOS/Instituto de psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

_____. *Reservas Extrativistas: institucionalização e implementação no Estado brasileiro dos anos 1990*. Rio de Janeiro. 2010. Tese (Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social). Programa EICOS/Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: MATO, D. (Coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2010.

DIEGUES, A. C. Etnoconservação da Natureza: Enfoques Alternativos. In: DIEGUES, A.C. (org). *Etnoconservação - novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. São Paulo: NAPAUB, 2010. p. 01 – 46.

_____. *O mito moderno da natureza intocada*. 6. ed. São Paulo: Hucitec, Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2008.

DIEGUES, A.C. & ARRUDA, R.S.V. (orgs.). *Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil*. Biodiversidade n.4. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2001.

DUPAS, G. *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FERNANDEZ, A. *A construção social do Parque Estadual da Pedra Branca: do castelo das águas ao parque do carbono*. 1º encontro científico do Parque Estadual da Pedra Branca. Rio de Janeiro, 2009. p. 17-21.

FERREIRA, H.C.H. *Redefinindo territórios: preservação e transformação no Aventureiro - Ilha Grande-RJ*. Dissertação de mestrado em antropologia. Rio de Janeiro: CPDA/UFRuralRJ, 2004.

_____. *A dinâmica da participação na construção de territórios sociais e do patrimônio ambiental da Ilha Grande-RJ*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2010.

GONÇALVES, C. W. P. *Os (des)caminhos do meio ambiente*. São Paulo: Contexto, 2008

GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época, v. 84)

_____. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção questões da nossa época, v. 123)

IEF-RJ. Projeto de Fortalecimento do Parque Estadual da Ilha Grande. 2007

IRVING, M.A; GIULIANI, M.G; LOUREIRO, C.F.B. (orgs). *Parques Estaduais do Rio de Janeiro: Construindo novas práticas para a gestão*. São Carlos: RiMa, 2008.

LEHER, R. Movimentos Sociais, democracia e educação. In: FÁVERO, O; SEMERARO, G. (Org.) *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 187-211.

LOUREIRO, C. F. B. *et al. Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação*. Rio de Janeiro - Ibama/Ibase, 2003.

_____. *Gestão participativa em Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: Ibase - Instituto TerrAzul: Parque Nacional da Tijuca, 2006.

_____. *Contribuições da teoria marxista para a educação ambiental crítica*. Cad. Cedes, Campinas, vol. 29, n. 77, p. 81-97, jan./abr, 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 ago. 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. In: REIS FILHO, D. A. (Org.) *O Manifesto comunista 150 anos depois: Karl Marx, Friedrich Engels*. 1. ed. 4. reimp. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998. p. 7 - 41.

_____. *A ideologia alemã (Feuerbach)*. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MENDONÇA, T.C.M. *Que paraíso é esse?: a turismização da Ilha Grande*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

MESCHKAT, K. Una crítica a la ideologia de la “sociedad civil”. In: HENGSTENBRG, P.; KOHUT, K.; MAIHOLD, G. (orgs). *Sociedad Civil en América Latina: Representación de Intereses y Gobernabilidad*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1999.

MINAYO, M. C. de S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 8. ed, São paulo: Hucitec, 2004

MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: O papel político-ideológico do “terceiro setor”. In: ADRIÃO, T; PERONI, V. (orgs). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

NETO, E. A. M. *Sobre a sociedade civil em Hegel, Marx e Gramsci*. Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina, 2010. p. 39 – 47.

OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*; tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, M.C.T. *O Lugar dos Aventureiros: identidade, dinâmica de ocupação e sistema de trocas no litoral do Rio de Janeiro há 3500 anos antes do presente*. Tese (Doutorado em Arqueologia). Faculdade de Filosofias e Ciências Humanas. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

PANIAGO, M. C. *Controle social e o fundamento liberal dos conselhos gestores*, 2001. Disponível em: <http://www.cristinapaniago.com/textos>. Acesso em: 22 jun. 2010

PRADO, R. M. *As espécies exóticas somos nós: Reflexão a propósito do ecoturismo na Ilha Grande*. Horizontes Antropológicos – Antropologia e Turismo. Porto Alegre, ano 9, n. 20, 2003. p. 205-224.

_____. Uma foto que eles não pediram: turismo e ecologia na Ilha Grande. In: BARTHOLO, R.; DELAMARO, M; BADIN, L (Org). *Turismo e sustentabilidade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

QUINTAS, J. S. Educação no processo de gestão ambiental pública: a construção do ato pedagógico. In: LOUREIRO, C. F. B.; LAYRARGUES, P. P.; CASTRO, R. S. (orgs). *Repensar a educação ambiental: um olhar crítico*. São Paulo : Cortez, 2009.

SALAZAR, L. El Concepto de Sociedad Civil (Usos y Abusos). In: HENGSTENBRG, P.; KOHUT, K.; MAIHOLD, G. (orgs). *Sociedad Civil en América Latina: Representación de Intereses y Gobernabilidad*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1999.

SANTOS, M. S. *Lazareto da Ilha Grande: isolamento, aprisionamento e vigilância nas áreas de saúde e política (1884-1942)*. História, Ciências, Saúde – Manguinhos. Rio de Janeiro, v.14, n.4, 2007. p. 1173 – 1196.

SEMERARO, G. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SOUZA, D.B.; NOVICKI, V. *Conselhos municipais de meio ambiente: estado da arte, gestão e educação ambiental*. Brasília: Liber livro, 2010.

SOUZA, H.N. *Uma análise do processo de gestão participativa em Unidades de Conservação – Estudo de caso da Ilha Grande, RJ*. Monografia (bacharelado em Oceanografia). Faculdade de Oceanografia. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

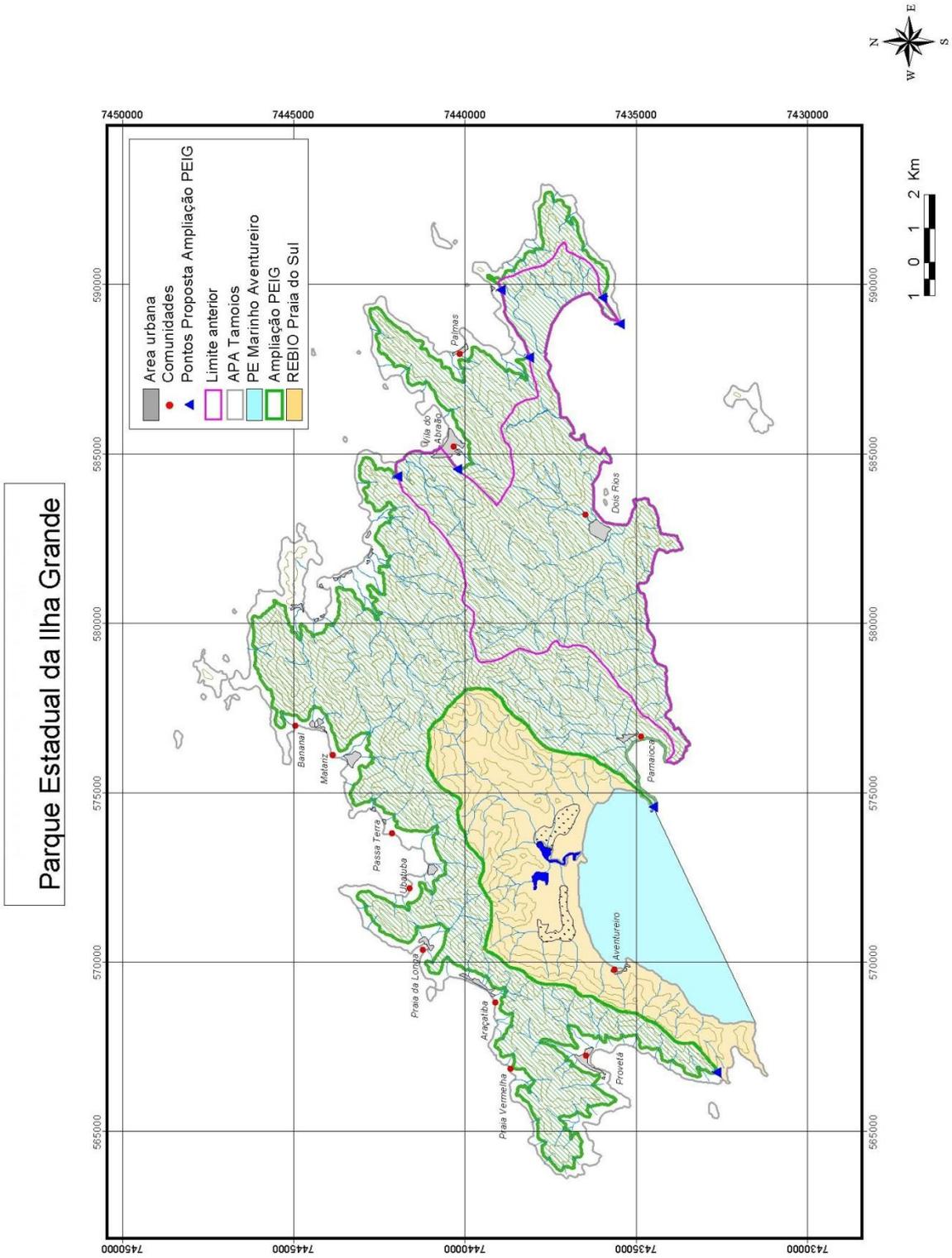
VALLEJO, R. V. *Políticas públicas e conservação ambiental: territorialidades em conflito nos parques estaduais da Ilha Grande, da Serra da Tiririca e do Desengano (RJ)*. Tese de Doutorado (em Geografia). Instituto de geociências. Universidade Federal Fluminense, 2005.

VIOLIN, T. C. *A sociedade civil e o Estado ampliado, por Antonio Gramsci*. Revista Eletrônica do CEJUR, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006

WOOD, E.M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. Tradução: Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.

YIN, R.K. 2001. **Case Study Research: design and methods**. Traduzido por: Ricardo L. Pinto. Adaptado por: Gilberto de A. Martins. Disponível em: http://www.focca.com.br/cac/textocac/Estudo_Caso.htm Acesso em 30/11/2007.

ANEXO 1



ANEXO 2

Rio de Janeiro,

Ao Administrador do Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG)

Assunto: Composição do Conselho do PEIG

Utilizando-se de suas prerrogativas legais o IEF estabeleceu a representatividade setorial - vinculada à Ilha Grande - como o principal critério para compor o Conselho do PEIG. Concordamos com a decisão e entendemos que a mesma obtém respaldo no SNUC e atende aos princípios e diretrizes do Decreto lei nº. 5.758, de 13 de abril de 2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP.

O referido Plano dissemina em seu texto conceitos relacionados aos direitos difusos, à participação popular, ao exercício e a valorização da cidadania, à defesa do interesse público, à valorização das relações sociais, à melhoria da qualidade de vida, à erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais, à inclusão social, ao fortalecimento dos instrumentos existentes de participação e controle social, bem como os de monitoramento e controle do Estado, dentre outros.

Fortalece-se assim, de forma incontestável, o pressuposto da democracia representativa, fundamento de nosso sistema político. Com isso, ficam privilegiados os interesses difusos e os aspectos da coletividade, condições mandatórias para tornar o Conselho do PEIG um efetivo instrumento de gestão participativa para assegurar o domínio público das áreas naturais da Ilha Grande.

Acreditamos que este será um dos maiores desafios do PEIG, não somente a manutenção dos domínios públicos, mas também a retomada dos espaços que foram, ao longo dos anos, sendo apropriados, tendo sido, por fim, transformados em espaços privados em flagrante discordância com a Constituição Federal e com sua própria vocação natural, de espaço público, democrático. Será o Conselho Consultivo, sem sombra de dúvida, o fórum onde esta e todas as demais questões fundamentais para a Ilha Grande e sua proteção serão discutidas.

Sobressai, assim, a importância vital que o Conselho Consultivo terá na tomada de todas as decisões fundamentais para a Ilha Grande. É necessário que o Conselho Consultivo espelhe em si próprio, na sua composição, todos os princípios, já elencados acima, norteadores da gestão de áreas protegidas.

A administração do PEIG recebeu muitas cartas de interessados em participar do Conselho do PEIG. Foram eles os órgãos públicos das esferas municipais e estaduais, universidades, associações de moradores, organizações não-governamentais e demais organizações da sociedade civil, além de representações de empresários e de proprietários locais.

A maioria absoluta dos interessados aponta como representantes na composição do Conselho Consultivo pessoas que já atuaram em diversas outras oportunidades na defesa da Ilha Grande, através de ações concretas, na elaboração de leis ou como intermediárias entre o Poder Público e as comunidades. Pessoas que continuam participando, integrando os grupos responsáveis pela revisão da lei reguladora da APA de Tamoios, pela formulação da lei municipal de diretrizes do Plano Diretor, no grupo de estudo de capacidade de suporte e sustentabilidade, entre outras iniciativas.

Ou seja, trata-se de candidatos que não só atuaram como, por vezes, criaram oportunidades de se discutir e interferir nos rumos da Ilha Grande. São eles os representantes de pessoas, órgãos, entidades e grupos que, ao longo dos anos, justamente em razão desse contato próximo e prolongado, puderam construir uma relação profunda com a Ilha Grande e com suas comunidades, conhecendo-as e respeitando-as.

Vale ressaltar que, os candidatos mencionados acima representam grupos, ou seja, trazem em sua essência a coletividade, uma gama de interesses e opiniões o que inviabiliza a tomada de ações exclusivas, puramente individuais. Como foi dito, a maioria dos candidatos possui comprovada relação com a Ilha Grande e com sua população e seus interesses. Assim, nesse contexto, estranhamos e discordamos da inscrição individual das seguintes empresas pelos motivos abaixo descritos, razão pelas quais solicitamos a sua impugnação:

- Agência 21: trata-se de empresa de consultoria que presta serviços ao CONSIG, este sim com comprovada atuação na Ilha Grande e que efetivamente representa um conjunto de empresas e empresários com declarada disposição em colaborar com investimentos sustentáveis para a ilha. Essa relação comercial formal entre o CONSIG e a Agência 21 poderá comprometer a isenção da atuação daquela no Conselho do PEIG, pela esperada/eventualidade de convergência de interesses.

- Grupo Boavista Ltda.: é uma das várias empresas que se apresenta como proprietária de terras no lado continental da Ilha Grande, no caso a Praia de Freguesia de Santana. Desconhecemos sua relação com a população da Ilha Grande assim como o seu histórico de efetiva e positiva participação nas deliberações coletivas que envolvem os problemas da população ilhéu. Pelo contrário, tem sido freqüente a hostilidade de seus prepostos com os visitantes e passantes pela Praia de Freguesia de Santana, com constrangimentos gerais. Podemos inferir que seu interesse na Ilha Grande, mesmo que legítimo, é apenas e tão somente imobiliário. Ressaltamos ainda, que embora legal, a possibilidade de assento no Conselho para esta empresa gera por si só uma disparidade de tratamentos entre os proprietários de terras na Ilha Grande, uma vez que uma pessoa física, embora também proprietária, apenas por esta condição não poderia ser aceita como Conselheira. Estamos convencidos de que a participação individual do Grupo Boavista Ltda. no Conselho Consultivo do PEIG não convém aos trabalhos que certamente serão prejudicados em seu andamento. Sugerimos que esta empresa, se assim o desejar, se associe a um dos grupos empresariais que já fazem parte do Conselho Consultivo do PEIG.

- Boating Clube do Brasil: é outra empresa que tem em comum com o Grupo Boavista Ltda. não só a alegada propriedade de terras na Ilha Grande, desta vez na região da Praia da Longa, como também a relação conflituosa que mantém com as comunidades do entorno. São mesmas as razões de impedimento que solicitamos para a empresa anterior. A nosso ver, deve ela procurar se associar a um dos grupos empresariais já inscritos e que preenchem os requisitos estabelecidos.

Assim, objetivamos garantir que a composição do Conselho Consultivo seja a mais hábil possível a garantir a observância de todos os princípios inerentes à administração de áreas protegidas, que possa haver equilíbrio e paridade nas representações, na medida em que todas lidam com interesses coletivos e que o PEIG se fortaleça como instrumento de defesa e proteção da Ilha Grande.

ANEXO 3

20
Ano XXXIV - N o 241 - Parte I

Rio de Janeiro, quarta-feira - 24 de
dezembro de 2008

PODER EXECUTIVO
DIÁRIO OFICIAL
do Estado do Rio de Janeiro
D.O.

SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE FUNDAÇÃO INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS ATOS DO PRESIDENTE

**PORTARIA IEF/RJ/PR/ Nº 268 DE 17 DE DEZEMBRO DE 2008
ESTABELECE A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO
CONSULTIVO DO PARQUE ESTADUAL
DA ILHA GRANDE - PEIG.**

O PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO IEF/RJ, no uso de suas atribuições que lhe confere o Regimento Interno,

CONSIDERANDO:

- a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que define as competências dos conselhos de unidade de conservação; e
- a Portaria IEF/RJ nº 260, que estabelece diretrizes e procedimentos para composição e funcionamento dos Conselhos das Unidades de Conservação administradas pela Fundação Instituto Estadual de Florestas - IEF/RJ,

RESOLVE:

Art. 1º - Estabelecer a composição do Conselho Consultivo do Parque Estadual da Ilha Grande - PEIG, com a finalidade de contribuir com ações voltadas à sua proteção e efetiva implantação.

Art. 2º - O conselho terá a participação de representantes dos seguintes órgãos públicos, entidades da sociedade civil e empresas:

- I - Fundação Instituto Estadual de Florestas - IEF/RJ
- II - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA
- III - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente - FEEMA - Agência Regional da Baía da Ilha Grande
- IV - Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro - TurisRio
- V - Prefeitura Municipal de Angra dos Reis - Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano
- VI - Prefeitura Municipal de Angra dos Reis - Secretaria Municipal de Pesca
- VII - Prefeitura Municipal de Angra dos Reis - Secretaria Municipal de Educação Ciência Tecnologia e Inovação
- VIII - Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE
- IX- Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
- X- Universidade Federal Fluminense - UFF
- XI - Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
- XII - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
- XIII - Fundação de Turismo de Angra dos Reis - TurisAngra
- XIV - Delegacia da Capitania dos Portos de Angra dos Reis
- XV - Batalhão de Polícia Florestal e de Meio Ambiente - BPFMA/PMERJ
- XVI - Sociedade Angrense de Proteção Ecológica- SAPÊ
- XVII - Comitê de Defesa da Ilha Grande - CODIG
- XVIII- Instituto BioAtlântica - IBIO
- XIX- Instituto Ambiental Costa Verde - IACV
- XX - Instituto Ondular

- XXI - Associação Curupira de Guias de Turismo e Condutores de Visitantes da Ilha Grande
- XXII - Liga Cultural Afro-brasileira
- XXIII- Brigada Mirim Ecológica da Ilha Grande
- XXIV- Movimento de Cidadania pelas Águas - MCPA
- XXV- Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Baía de Ilha Grande - CONSIG
- XXVI -Instituto de Políticas Econômicas e Socioambientais Parceiros da Terra
- XXVII- Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Petróleo em Angra dos Reis - SINDIPETRO-ANGRA
- XXVIII- Associação de Maricultores da Baía de Ilha Grande - AMBIG
- XXIX - Associação de Moradores e Amigos do Aventureiro - AMAV
- XXX - Associação de Moradores Tradicionais e Amigos da Parnaioca -AMOTAP
- XXXI - Associação dos Meios de Hospedagem da Ilha Grande - AMHIG
- XXXII - Associação Ilha Grande Convenções e Eventos
- XXXIII - Associação de Moradores de Bananal
- XXXIV - Associação de Moradores e Amigos da Ilha Grande - AMAIG
- XXXV - Associação de Moradores da Vila Dois Rios
- XXXVI - Associação de Pousadas da Enseada do Bananal - APEB
- XXXVII -Colégio Estadual Brigadeiro Nóbrega
- XXXVIII- Escola Municipal Brigadeiro Nóbrega
- XXXIX - Palma Editora Ltda.
- XL - Ampla Energia e Serviços S.A.

Parágrafo Único - O Conselho Consultivo será presidido pelo administrador do Parque Estadual da Ilha Grande - PEIG.

Art. 3º - O mandato dos conselheiros será de 02 (dois) anos, renovável por igual período.

Parágrafo Único - As atividades exercidas pelos conselheiros não serão remuneradas, sendo consideradas de relevante interesse público.

Art. 4º - As entidades participantes terão o prazo de 40 (quarenta) dias, contados da publicação desta Portaria, para indicar formalmente seus representantes, efetivos e suplentes, no Conselho.

Art. 5º - As atribuições dos membros, a organização e forma de funcionamento do Conselho Consultivo do Parque Estadual da Ilha Grande - PEIG serão fixados em Regimento Interno a ser aprovado pelos seus membros, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da publicação desta Portaria.

Art. 6º - Toda e qualquer proposta de alteração na composição do Conselho deve ser registrada em Ata de Reunião e submetida à análise do IEF/RJ.

Art. 7º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2008
ANDRÉ ILHA
Presidente

ANEXO 4

Ilha Grande + 40

05 de julho de 2011

“Não existe maneira certa de fazer uma coisa errada”

Kenneth Blanchard

Carta aberta às autoridades ambientais do Rio de Janeiro e de Angra dos Reis e à população em geral.

No ensejo do aniversário dos quarenta anos de criação do Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG), a presente carta procura refletir a visão crítica de seus autores sobre os problemas que envolvem a Implantação e Operação de uma das mais belas Unidades de Conservação do Rio de Janeiro. Faz também um balanço dos extenuantes esforços despendidos pela sociedade organizada em torno de seu conselho gestor na luta pela sua participação nas tomadas de decisão de interesse público, em um contexto político marcado pela inação de setores da área ambiental estadual.

Inspira-nos as discussões travadas no seio das entidades locais que tomam corpo em ambiente de obsoleto autoritarismo e que tentam buscar formas de romper o que se entende como forte intenção de interdição de um debate, resultado de uma equivocada forma de conduzir um empreendimento público dessa importância.

Pergunta-se, qual será a Ilha Grande que se quer para o futuro? Qual será o destino dos conselhos gestores do PEIG?

É para se comemorar o aniversário de um parque que passou 40 anos abandonado e que nos últimos tempos teve o fugaz privilégio de ocupar o topo da lista de prioridades para receber investimentos e subitamente ser ignorado pelas autoridades ambientais do Estado?

O cenário é desolador. Uma das razões dessa deficiência é a **falta de uma firme decisão estratégica que busque produzir uma verdadeira e definitiva política de Estado voltada para o complexo de Unidades de Conservação fluminense.**

O Parque Estadual da Ilha Grande foi criado em 1971. Seu acanhado decreto nº 15.273, de apenas três artigos, tentava marcar o destino da Ilha Grande com a implantação de uma Zona de Apoio Turístico, cujo significado só podia ser compreendido por quem conhecesse o projeto de esgotamento, em 25 anos, do potencial turístico da linha do mar de Mangaratiba a Ubatuba.

Desde então, o parque dormiu o sono dos justos, mesmo após a desativação dos seus centenários presídios.

Em 2002, em uma pequena janela de oportunidade, a sociedade organizada produziu uma proposta de ampliação do parque, engavetada pelo governo de então.

Com a posse do atual governador Sérgio Cabral em 2007, o seu secretário do Ambiente Carlos Minc, resgatou a proposta de 2002 e fez decretar, ao final do primeiro mês de governo, a ampliação do parque, duplicando a sua área. Esta decisão estratégica abria caminho para um feito ainda não realizado no Rio de Janeiro: a efetiva Implantação e Operação de uma Unidade de Conservação.

O sonho durou um pouco mais de um ano. Terminou com a ida do secretário para o Ministério do Meio Ambiente em meados de 2008, marcada por uma radical mudança de prioridades, logo percebida pela desaceleração de alguns programas.

Com isso, o parque literalmente parou, e com ele, muitos dos anunciados investimentos. Não fosse o convênio de cooperação operacional assinado com a Companhia Vale, fruto de um trabalho da coordenação anterior, mas hoje mal gerenciado, o parque teria voltado a estaca zero, como antes de 2007.

Desprovido de um Plano Gerencial específico, o parque perdeu toda a vantagem comparativa, adquirida pela condição de prioridade em que tinha sido colocado. É sintomático ver que o parque já está no seu quinto administrador. Em todo esse tempo, nenhum instrumento gerencial foi apresentado e muito menos discutido. **Assuntos gerenciais, em seu sentido mais amplo, nunca foram objeto da agenda do conselho do parque.**

Sabe-se que a Implantação e Operação de parques estaduais no Rio de Janeiro nunca ocorreu. Essa experiência ainda não existe de forma sistematizada, embora haja profissionais capacitados. Mas agora, em face de oportunidade (única) surgida, seria fundamental capacitar-se no assunto. E o primeiro passo deveria ser o de aprender.

Desenvolver a capacidade gerencial para conduzir empreendimentos públicos de Implantação e Operação de Unidades de Conservação no Rio de Janeiro é o verdadeiro desafio a ser enfrentado.

A cada dia que passa, mais e mais organizações, públicas ou não, adotam em seu planejamento estratégico ações relacionadas com a sua Responsabilidade Social. Como explicar que esse assunto nunca ocupou a pauta de discussões do conselho de forma continuada? Porque a recusa em discutir a inserção da atividade de gerenciamento de projetos em seus organogramas, em atividade onde abundam projetos?

Estamos diante de um caminho que tem tudo para dar errado. Se antes, sem recursos, nada se tinha para fazer, nada se fazia, mas também não se errava; agora, com recursos, tem-se trabalho em grande quantidade, mas falta saber como empreender. E sem errar.

Limitados ao factual e à constatação de que a carteira de projetos para o parque tem sido apresentada de forma dispersa e desarticulada de um plano coerente, o conselho do PEIG vem cobrando da administração do parque/diretoria do INEA arranjos gerenciais para a referida carteira, tais como prioridade requerida, prazos e custos, cronogramas, etc. Em 15 de fevereiro deste ano, após exaustivo estudo de 14 conselheiros, foi encaminhado ao chefe do parque um conjunto de recomendações relacionadas com as prioridades para o parque em 2011. Como se não existisse, o documento e seu conteúdo foram solenemente ignorados. Nem mesmo o pedido de realização de oficina para detalhamento do Plano de Trabalho proposto foi considerado. E hoje, no meio do ano, o parque trabalha sem a sua bússola gerencial.

A implementação de algumas iniciativas significativas tem sido sistemática e insistentemente cobrados junto às instâncias do parque. Dentre as muitas, e sem diminuir a importância de nenhuma, chamamos a atenção para pelo menos duas, reconhecidamente vitais para a continuidade financeira, política e operacional do parque, com confiabilidade e segurança:

1. O contrato resultante do Termo de Cooperação Técnica Vale x INEA apresenta baixíssima eficiência financeira, segundo o representante da própria Vale. Parece-nos inadmissível assistir a uma relação potencialmente profícua escorrer pelos dedos, por absoluta inércia gerencial.
2. É imperiosa e urgente a regularização fundiária dos terrenos do parque, que necessita ter o seu Registro Cartorial.

Tendo em vista o acima exposto, sugerimos como sociedade civil o imediato desenvolvimento de um Plano Estratégico para o Parque Estadual da Ilha Grande, independente dos projetos que já se encontram em curso. Será mandatório considerar, dentre outros, os reflexos locais dos mega investimentos que serão feitos na área do pré-sal, bem em frente ao litoral de Angra dos Reis e dos grandes eventos desportivos que acontecerão nos próximos anos.

Propomos uma profunda revisão e ordenamento racional dos projetos em curso, organizados cronologicamente e por prioridade, a fim de evitar desperdício de recursos públicos, mas principalmente para fazê-los coerentes com as estratégias que serão estabelecidas no Planejamento Estratégico sugerido.

O futuro da Ilha Grande e da região exige respostas imediatas aos diferentes problemas que a afligem. A tarefa é difícil, não é impossível. Para isso, entendemos que a área ambiental do Estado deve orientar sua atuação para três eixos, baseados em uma agenda ambiental estratégica para a Ilha Grande:

1. Uma política socioambiental clara e com recursos suficientes;
2. A gestão articulada dessas ações e
3. A participação da sociedade para assegurar a aplicação das medidas e o alcance das propostas.

O Estado do Rio de Janeiro, o segundo mais poderoso da nação, vem há 40 anos tentando Implantar e Operar Unidades de Conservação. Chegou a hora de decidir entre continuar improvisando, como sempre fez e como nos lugares mais atrasados do mundo, ou seguir os exemplos de sucesso em São Paulo, Minas Gerais e até de vários países africanos. Dentre a várias demandas, o INEA precisa de um plano de carreira, de servidores de carreira, técnicos e de nível superior, ocupando postos estratégicos.

Sem isso não se cria experiência, memória técnica, massa crítica, não se faz escola e nem se cria cultura de gerenciamento ambiental. E agora, quando as receitas do Estado batem recordes e o país atravessa um bom momento econômico não há motivos para que isso não ocorra.

A indiferença com que a área responsável do INEA responde às demandas sociais revela o seu caráter autoritário e o desapareço pelo diálogo e pelo trabalho em grupo; o parque abre mão de uma excelente e rara oportunidade de dar um salto de qualidade ao tratar com indiferença a competência das quatro universidades públicas que privilegiam seu conselho gestor.

Jamais deixaremos de exercer o nosso direito de fazer críticas construtivas de modo a ajudar a construir e fortalecer as relações entre sociedade civil e poder público. Essa é a nossa obrigação.

Move-nos apenas o desejo de ajudar. O nosso norte limita-se aos direitos difusos e à busca pela justiça socioambiental. Não queremos continuar esmurrando a ponta das facas, a falar e não ser ouvido e a ser hostilizados quando criticamos de forma aberta e democrática.

Não queremos ter medo do futuro. O futuro e o destino do Parque Estadual da Ilha Grande está nas mãos de todos: do INEA, a quem cabe refletir sobre uma radical mudança dos seus métodos de gestão; e nas da sociedade organizada, com sua postura crítica, mas proativa.

Subscvem o documento, em ordem alfabética:

Adriano Fabio da Guia - Liga Cultural Afro-brasileira

Alexandre Guilherme de Oliveira e Silva - Comitê de Defesa da Ilha Grande

Ana Paula Ueti – Associação de Pousadas da Enseada do Bananal

Catia Callado – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Denise C. Borges – Associação de Moradores e Amigos da Praia do Aventureiro

Enrico Marone - Instituto Bio Atlântico

Frederico Augusto Cruz de Oliveira e Britto - Associação dos Meios de Hospedagem da Ilha Grande

Gilberto Dias - Universidade Federal Fluminense

Henrique Nakano de Souza – Instituto Ondular

Ivan Marcelo Neves - Instituto Socioambiental da Baía da Ilha Grande

Janete de Oliveira Farias – Associação de Moradores Tradicionais e Amigos da Parnaioca

Jorge Antonio Rosa - Sindicato dos Petroleiros do Estado do Rio de Janeiro

José Rafael Ribeiro - Sociedade Angrense de Proteção Ecológica

Leandro Martins Fontes – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Luiz Paulo Oliveira – Associação de Moradores e Amigos da Ilha Grande

Nelson Palma - Jornal O Eco – Palma Editora

Renato Marques da Motta - Associação Curupira de Guias e Condutores de Visitantes da Ilha Grande