

A CONSTRUÇÃO DA MATA ATLÂNTICA*

Leonardo Castro**

Resumo:

A Mata Atlântica tem sido considerada uma das formações naturais mais ricas em biodiversidade e, ao mesmo tempo, uma das mais ameaçadas de extinção. Partindo de uma reflexão crítica sobre o processo de criação dos instrumentos de proteção legal à Mata Atlântica e sobre os conflitos em torno de sua delimitação geográfica, o presente trabalho buscou analisar a construção social do conceito de "Mata Atlântica", desde os discursos e representações de corte científico sobre a vegetação e a natureza brasileiras, até a construção da definição "abrangente" expressa na legislação brasileira atual – e, particularmente, a participação das chamadas organizações não governamentais ambientalistas neste processo, destacando sua atuação na Política Nacional de Biodiversidade. O conceito contemporâneo de Mata Atlântica apresenta-se, em conclusão, sob a forma de um híbrido político-jurídico-científico, em um contexto de reformatação do Estado e, por outro lado, de surgimento de uma natureza globalizada, com a emergência de questões como aquecimento global e biodiversidade.

Palavras-chave: Mata Atlântica; Organizações Não Governamentais; Política Nacional de Biodiversidade.

Introdução

Recentemente, no final de 2006, foi promulgada a Lei Federal Nº 11.428/06, que “dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências”. É resultado de um processo iniciado quatorze anos antes, quando foi apresentado o primeiro Projeto de Lei sobre o mesmo objeto, o PL 3.258/92, de autoria de Fábio Feldmann. (Capobianco e Lima 1997; Mercadante 2001; Castro 2003). No meio tempo entre a apresentação do PL e a promulgação da Lei, porém, a proteção à Mata Atlântica – e a definição legal de sua extensão – foi regulamentada pelo Decreto 750/93, assinado pelo então vice-presidente da República, Itamar Franco. Este Decreto era idêntico ao PL de Fábio

* Trabalho apresentado à 26ª Reunião Brasileira de Antropologia - GT 22: Perspectivas Antropológicas sobre Meio(s) Ambiente(s): Aportes Teóricos, Metodológicos e Etnográficos, realizada entre os dias 01 e 04 de junho, Porto Seguro, Bahia, Brasil.

** Doutor em Antropologia pelo Museu Nacional/UFRJ; professor da Faculdade Salesiana Maria Auxiliadora, Macaé - RJ.

Feldmann no que tange ao seu aspecto mais polêmico, a definição geográfica da Mata Atlântica (Capobianco e Lima 1997; Mercadante 2001; Castro 2003).

Com efeito, a definição de Mata Atlântica proposta, com base no Mapa de Vegetação do Brasil publicado em 1988 pelo IBGE, tornou extremamente difícil a tramitação do PL 3.258/92. O ponto central da polêmica foi a inclusão, dentre as formações florestais que compõem a Mata Atlântica, das formações classificadas como “Floresta Ombrófila Mista”, de acordo com a nomenclatura do IBGE, isto é, das formações florestais com presença de araucária. As tentativas de obstrução ao PL 3.285/92 vieram, principalmente, da parte de parlamentares pertencentes a partidos conservadores, muitos deles eleitos pelo estado de Santa Catarina. Expressam, algo obviamente, os interesses das indústrias madeireiras que atuam na região Sul – como se sabe, a extração do pinho, *Araucaria angustifolia*, assim como de outras essências nativas, foi um dos motores principais da tardia colonização da região dos estados do Paraná e Santa Catarina e, ainda hoje, sua exploração é um fator relevante para a economia regional. Assim, seja através de pareceres dos relatores nas Comissões do Congresso em que a proposição foi apreciada, seja através da apresentação de proposições alternativas e contraditórias ao conceito de Mata Atlântica expresso no PL apresentado por Fábio Feldmann e no Decreto 750/93, o problema da abrangência geográfica da Mata Atlântica foi o móvel principal dos conflitos.

Em fevereiro de 1995, enquanto o PL 3.285/92 encontrava-se em apreciação na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), o Deputado Hugo Biehl, do Partido Popular Brasileiro, eleito por Santa Catarina, apresentou uma proposição alternativa, PL 69/95, em que definia Mata Atlântica, segundo o sistema de classificação e o Mapa de Vegetação do Brasil do IBGE, como as formações florestais integrantes da região fitoecológica da Floresta Ombrófila Densa. Na justificativa que acompanha a proposição lê-se o seguinte:

“É de todo evidente para nós que a preservação do meio ambiente, em particular da Mata Atlântica, é de interesse de todos os brasileiros. O Decreto 750, de 10 de fevereiro de 1993, todavia, ao definir as formações florestais constitutivas da Mata Atlântica, o fez ampliando consideravelmente os limites, abarcando outras regiões fitoecológicas diversas. Assim, por exemplo, toda a área dos Estados sulinos tornou-se Mata Atlântica por obra do citado Ato, em desacordo com todos os tratados sobre a matéria existentes no País.

“O que nos faz propor o presente projeto de Lei é o fato que tal procedimento estende, a todas essas regiões, a vigência de severíssimos impedimentos e limitações impostas pelo aludido Decreto, ao uso dos recursos florestais e à utilização alternativa dos solos, interferindo desastrosamente sobre importantes segmentos produtivos, cujas atividades estão, de fato, sujeitas ao cumprimento da legislação ordinária. Começam a surgir, nessas regiões, o flagelo do desemprego, do êxodo rural e da ampliação da miséria. Em nome da preservação do meio ambiente (que não compõem em verdade a Mata Atlântica) está-se flagelando as famílias lá residentes desde séculos atrás.

“O termo Mata Atlântica foi utilizado sem qualquer rigor técnico no presente caso, especialmente para as definições de competências dos Estados e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, na regulamentação dos seus recursos naturais.

“A Mata Atlântica, historicamente, compreende a vegetação florestal característica da vertente atlântica, ao longo do litoral brasileiro, do Rio Grande do Norte ao município de Osório, no rio Grande do Sul.

“As particularidades do clima, resultantes da influência marinha, associadas às condições do relevo, que funcionam como agente ascensional da massa de ar úmido, com a conseqüente condensação e precipitação de água, conferem a essas áreas, particularmente ao sul do Rio de Janeiro, característica climática tropical úmida, inobstante situadas em latitudes subtropicais.”

No mesmo ano, outro Deputado por Santa Catarina, Rivaldo Macari, apresentaria outra proposição o PL 635/95 , que excluía as áreas de florestas de araucária da Mata Atlântica, em cuja justificativa consta o seguinte argumento:

“Descrições detalhadas feitas desde os tempo do descobrimento do Brasil dão conta de que a Mata Atlântica achava-se coberta por diferentes tipos de formações vegetais, as quais substanciam hoje as nove regiões fitoecológicas especificadas nos incisos de I a IX da presente proposição. Quanto à denominada Floresta Ombrófila Mista (Floresta Araucária, segundo classificação do IBGE), esta foi incluída de maneira equivocada no Decreto nº 750, de 10 de fevereiro de 1993, como parte formadora da Mata Atlântica. Com efeito, a Floresta Araucária corresponde a uma região fitoecológicas que nunca constou, em nenhum tratado

biogeográfico escrito até hoje sobre o Brasil, como parte constitutiva da Mata Atlântica.”

Ambas as proposições foram apensadas ao PL 3.285/92 e encaminhadas para apreciação à CDCMAM, onde viriam a ser rejeitadas. O conceito abrangente de Mata Atlântica foi sustentado, neste processo, pelo próprio Fábio Feldmann, que cumpria seu terceiro mandato como Deputado, com apoio do então presidente da CDCMAM, o deputado José Sarney Filho, que na ocasião votou contra a orientação de seu partido¹, o Partido da Frente Liberal (Mercadante Op. cit. 2001: 286).

A tramitação do PL 3.285/92 viria a sofrer outras tentativas de obstrução com o requerimento do Deputado Paulo Bornhausen, também do Partido da Frente Liberal e também eleito por Santa Catarina, que requisitou ainda em 1996 o envio da proposição à Comissão de Minas e Energia (CME), para que lá fosse também apreciada. A tramitação da proposição ficou estacionada por dois anos até que Bornhausen, escalado para a relatoria do PL 3.285/92 na CME, concluisse pela aprovação do projeto com um substitutivo de sua autoria que, embora tenha mantido a definição abrangente de Mata Atlântica, relaxava as medidas de proteção dos remanescentes de maneira a facilitar a exploração madeireira, particularmente nas áreas de florestas com araucárias. Foi necessário um árduo processo de negociações para que o projeto fosse devolvido à CME, para que se chegasse a uma proposta consensual. Algum tempo depois, em 2000, a Mesa da Câmara dos Deputados concluiria pela incompetência da CME para julgar o mérito da proposição. Antes disso, mais uma tentativa de interceptação do PL 3.285 viria da Comissão de Agricultura e Produção Rural, em 1998, mas o requerimento seria rejeitado. Houve nova tentativa no ano seguinte mas o requerimento foi novamente rejeitado. Em todos os momentos decisivos da tramitação do PL 3.285/92, as organizações não governamentais, organizadas em torno da Rede de ONGs da Mata Atlântica tiveram uma atuação importante, no processo de articulação com os parlamentares favoráveis a sua causa e organizando campanhas que visaram mobilizar a opinião pública.

Após um processo longo de negociações, o PL 3.285/92 foi levado a plenário e votado pela Câmara em novembro de 2003, tendo sido aprovado por acordo de líderes partidários. Uma última tentativa de barrar a Lei da Mata Atlântica viria, ainda, em meados de 2003, com o lançamento da Frente Parlamentar de Silvicultura, integrada por cerca de cinquenta parlamentares de diferentes partidos, representando oito estados da federação. O coordenador

1 - Posteriormente, no segundo governo Fernando Henrique Cardoso, Sarney Filho tornou-se Ministro do Meio Ambiente.

desta Frente, Deputado Gervásio Silva, também eleito pelo Partido da Frente Liberal em Santa Catarina, manifestou-se contrariamente à delimitação de Mata Atlântica proposta no PL 3.285/92, alegando que esta prejudicaria a atividade econômica e o emprego de 2,5 milhões de trabalhadores.

* * *

Como se vê, as polêmicas em torno da delimitação geográfica da Mata Atlântica são devedoras de uma disputa entre interesses conflitantes: de um lado, o lobby das madeireiras e seus aliados no Congresso Nacional, de outro, as organizações não governamentais, movimentos ambientalistas e parlamentares com estes identificados. Neste trabalho, porém, pretendemos tentar compreender o processo de construção do conceito de Mata Atlântica implicado nos instrumentos de proteção legal – o que chamaremos de conceito “abrangente” de Mata Atlântica – assim como sua posição estratégica com relação à construção da Política Nacional de Biodiversidade. Buscaremos destacar o papel desempenhado pelas ONGs na dupla frente da luta pela proteção à Mata Atlântica e da Política de Biodiversidade.

O conceito “abrangente” de Mata Atlântica surge pela primeira vez em um documento público no ano de 1990, por ocasião de um seminário promovido por uma organização não governamental, a Fundação SOS Mata Atlântica, na cidade de Atibaia, estado de São Paulo – a Reunião Nacional sobre a Proteção dos Ecossistemas Naturais da Mata Atlântica, também conhecida como “Workshop Mata Atlântica” (Castro 2003, op cit.). Não obstante, o conceito abrangente de Mata Atlântica viria a ser adotado também na divisão dos grandes “biomas” brasileiros utilizadas para o planejamento das ações de conservação no âmbito da Política Nacional de Biodiversidade.

De fato, a política de ações para a conservação da biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente vem sendo elaborada a partir de uma divisão de regiões naturais em sete grandes “biomas”: “Amazônia Brasileira”, “Caatinga”, “Cerrado”, “Pantanal”, “Mata Atlântica”, “Campos Sulinos” e “Ecossistemas Costeiros e Marinhos” (Brasil. Ministério de Meio Ambiente 2002). As estratégias de conservação para cada um destes biomas foram construídas através de uma série de seminários regionais, em regra coordenados por entidades ambientalistas não governamentais, sob a supervisão geral do Ministério. Dentre as recomendações destes seminários figuram áreas consideradas prioritárias para o estabelecimento de unidades de conservação e a realização de pesquisas. A utilização do conceito abrangente de Mata Atlântica neste contexto não resulta simplesmente do fato de

haver uma norma legal que determina sua área geográfica mas também do modelo “participativo” adotado na construção da política de biodiversidade pelo Ministério do Meio Ambiente, em que às “organizações não governamentais” vem cabendo um papel destacado.

De nosso ponto de vista, tanto as medidas de proteção legal quanto a inclusão do “bioma” Mata Atlântica nas estratégias de conservação da Política Nacional de Biodiversidade é resultado de uma série de processos históricos complexos, cujos efeitos se fazem sentir principalmente por um processo igualmente complexo de reorganização do Estado. É a partir desse contexto que devemos compreender as novas políticas participativas, em que as organizações da chamada “sociedade civil” são convocadas, através de canais formais de participação mas não somente, a interferir na formulação de políticas que antes eram privativas do Estado.

O objetivo do presente trabalho é refletir, a partir do processo de definição de instrumentos legais de proteção à Mata Atlântica, de um lado, e do processo de construção da Política Nacional de Biodiversidade, de outro, sobre as transformações recentes na relação entre Estado e sociedade, em particular no campo da formulação e execução de política ambiental. Este processo é devedor, por sua vez, da construção de uma agenda ambiental global e da atuação das instituições internacionais multilaterais na últimas décadas, particularmente a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial e, portanto, tentaremos situar nosso tema também com relação a este contexto.

Mata Atlântica, Biomas e a Biodiversidade

Se olharmos para o mapa “Remanescentes da Mata Atlântica”, contido no livro *Biodiversidade Brasileira*, na verdade o segundo relatório do Governo Brasileiro para a Convenção sobre Biodiversidade das Nações Unidas (Brasil. Ministério do Meio Ambiente 2002: 225), veremos uma carta parcial do Brasil, representando a parte oriental do território nacional, com as fronteiras entre os estados da federação assinaladas por finas linhas negras; observaremos uma grande mancha contínua em cor diferenciada – verde clara ou verde água – que estende-se por sobre grande parcela do mapa, cobrindo amplamente a faixa contígua ao litoral atlântico, em sentido norte-sul. Veremos também que esta faixa verde, que apresenta-se mais estreita ao norte, cobrindo apenas um pequeno trecho do território junto ao litoral, vai alongando-se a medida em que descemos em direção ao sul, estendendo-se para oeste, chegando à fronteira ocidental do país à altura da Região Sul, passando a dominar a totalidade do território nos estados meridionais. Observaremos, em seguida, outras manchas em verde

claro, de tamanhos variados, pontilhando a hinterlândia, sem continuidade aparente com a grande mancha da faixa litorânea. Por sobre as manchas verde claras miríades de pequenas manchas, em verde escuro, irregularmente salpicadas, criam um curioso contraste: o verde escuro sobrepõe-se ao verde água em alguns pequenos trechos, principalmente próximos ao litoral das regiões Sudeste e Sul, que parecem comportar alguma escassa continuidade entre si, formando uma mancha escura de limites e área indefinidos, salpicada de pontos claros. No restante do mapa, a situação é a inversa: centenas de pontos escuros, quase invisíveis, em meio às manchas verde claras. As áreas em verde claro correspondem ao “Domínio da Mata Atlântica e Campos Sulinos” e os pontos em verde escuro aos “Remanescentes Florestais”, isto é, os fragmentos que subsistiram até os dias próximos. Um padrão de listas transversais assinala determinadas áreas do mapa sob a rubrica “Informação Inexistente”. Voltando ao mapa, encontraremos este padrão por sobre algumas grandes manchas verde claras, sem continuidade com a faixa verde clara maior contígua ao litoral, demarcando áreas de tamanho variado no interior da região nordeste, desde o centro-sul do Estado do Piauí até o norte de Minas Gerais.

O capítulo do livro referido, *Biodiversidade Brasileira*, consagrado à “Mata Atlântica e Campos Sulinos”, que contém o mapa em questão, foi elaborado a partir de uma publicação anterior, patrocinada pelo mesmo órgão, o Ministério do Meio Ambiente, com o título *Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos*, publicado dois anos antes, que vem a ser o relatório de um *workshop* realizado na cidade paulista de Atibaia em agosto de 1999². Na verdade, o capítulo sobre Mata Atlântica e Campos Sulinos do livro *Biodiversidade Brasileira* reproduz com algumas poucas alterações o conteúdo deste relatório, que resulta de uma estratégia adotada no âmbito do

2 - Podemos comparar o mapa “Remanescentes da Mata Atlântica” com uma carta análoga, contida no documento *Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos*, apresentada sob o título “Mapa de Cobertura da Vegetação Nativa da Mata Atlântica” (Op. cit. : 8). Veremos que os mapas são um pouco diferentes – não porque o verde água utilizado no primeiro seja substituído por uma tonalidade de laranja no segundo mas, sim, porque as manchas em laranja neste último demarcam o “Domínio da Mata Atlântica” enquanto as manchas em verde claro do primeiro assinalam o “Domínio da Mata Atlântica e Campos Sulinos”. Observaremos, também, que não consta da legenda do mapa “Domínio da Mata Atlântica” a rubrica “Informação Inexistente”. A “fonte” indicada em ambos os mapas é a mesma: o Atlas de Evolução dos Remanescentes Florestais e Ecossistemas Associados no Domínio da Mata Atlântica, elaborado pela Fundação SOS Mata Atlântica e a Sociedade Nordestina de Ecologia – duas ONGs – em parceria com uma instituição de pesquisa do governo federal, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Porém, ao lermos o texto, somos esclarecidos de que foi realizado um mapeamento temático dos Campos Sulinos, com base no conhecimento sobre a geomorfologia da região e em dados obtidos de um levantamento realizado há vários anos atrás, pelo Projeto RADAMBRASIL, tendo sido os limites do domínio “interpretados a partir das imagens de satélite na escala 1:50.000” (Conservation International et al. Op. cit. 2000: 6; Brasil. Ministério do Meio Ambiente Op. cit. 2002: 223). Pode-se concluir que o editor do volume “oficial” do Ministério sentiu-se autorizado a fundir todas as informações em um único mapa, a despeito das diferenças de método entre os levantamentos para a Mata Atlântica e para os Campos Sulinos.

Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (PROBIO), “componente executivo” do Programa Nacional de Diversidade Biológica (PRONABIO), de “promoção de seminários de consultas regionais (“workshops”), como parte do cumprimento às obrigações do país junto à Convenção sobre Diversidade Biológica, firmada durante a Rio-92, e para subsidiar a elaboração da Política Nacional de Biodiversidade” (Brasil. Ministério do Meio Ambiente Op. cit. 2002: 12). Foram desenvolvidos cinco subprojetos, abrangendo os seguintes “biomas”: “Cerrado e Pantanal”, “Mata Atlântica e Campos Sulinos”, “Amazônia”, “Zona Costeira e Marinha” e “Caatinga”. Os workshops foram organizados através de parcerias entre instituições governamentais, em nível estadual e federal, e “organizações não governamentais” (ONGs), sendo o seminário relativo à Mata Atlântica e Campos Sulinos realizado pela Conservation International do Brasil, instituição coordenadora do evento, com a participação da Fundação SOS Mata Atlântica, Fundação Biodiversitas, Instituto de Pesquisas Ecológicas, juntamente com a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo e o Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais.

Este tipo de composição, em que participam lado a lado instituições públicas e privadas sob o patrocínio ministerial, é característica de um período recente da formulação e implementação de políticas públicas no âmbito do Estado brasileiro – na área de meio ambiente mas não somente. Estes híbridos institucionais trazem alguns complicadores sintomáticos. Tomemos, por exemplo, o documento Avaliação e Ações Prioritárias etc, acima referido. Foi publicado pelo Ministério do Meio Ambiente e a “apresentação” do volume coube ao então ministro José Sarney Filho. Porém, os “autores”, subentende-se, são a Conservation International do Brasil e demais instituições que participaram da organização do seminário. Isto poderia indicar um certo caráter extra-oficial daquela publicação, em contraste com o documento *Biodiversidade Brasileira*, cujo caráter “oficial” ressalta, aliás, de sua vinculação aos compromissos assumidos pelo Estado frente à Convenção sobre Diversidade Biológica. De qualquer forma, este último documento é inequívoco com relação ao conceito de “Mata Atlântica” empregado:

“Para o desenvolvimento deste trabalho, considerou-se o conceito lato sensu da Mata Atlântica, ou seja, o bioma é composto de uma série de tipologias ou unidades fitogeográficas, constituindo um mosaico vegetacional, em concordância com o Decreto Federal nº 750/93, que dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou no estado avançado e no médio de

regeneração da Mata Atlântica: “(...) considera-se Mata Atlântica as formações florestais e os ecossistemas associados inseridos no domínio Mata Atlântica, com as respectivas delimitações estabelecidas pelo Mapa de Vegetação do Brasil, do IBGE 1988: Floresta Ombrófila Densa Atlântica; Floresta Ombrófila Mista; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semi-decidual; Floresta Estacional Decidual; manguezais; restingas; campos de altitude; brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste.” (Brasil. Ministério do Meio Ambiente 2002: 218)

O relatório do seminário coordenado pela Conservation International do Brasil, por sua vez, não oferece qualquer esclarecimento – ou salvaguarda – com relação à definição de Mata Atlântica adotada – simplesmente, toma-a como algo dado. Mas há outro dado importante a ser considerado: com exceção da Amazônia, e isto se considerarmos o conceito de “Amazônia Legal” – instituído pela Lei 1.806 de 06 de agosto de 1953, substituída posteriormente pela Lei 5.173 de 27 de outubro de 1966 – a Mata Atlântica é o único dos grandes “biomas” cuja abrangência geográfica é definida por legislação específica. Porém, a “Amazônia Legal” não é, de forma alguma, um conceito biogeográfico – é, sim, “geopolítico”³. Não obstante, a área geográfica da “Amazônia Legal Brasileira” foi a considerada pelo Seminário de Avaliação e Identificação de Ações Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade da Amazônia Brasileira, como o workshop sobre a Mata Atlântica realizado em 1999 e coordenado por uma ONG – o Instituto Socioambiental – com a participação de entidades semelhantes e de órgãos governamentais. E, assim como o workshop sobre a Mata Atlântica, este seminário deu origem ao capítulo correspondente sobre a Amazônia no documento *Biodiversidade Brasileira*, do Ministério do Meio Ambiente.

Sobre isto, cabe algumas observações: sendo a área do “Bioma” amazônico definida pela figura jurídica da “Amazônia Legal Brasileira”, é notável – e inevitável – a superposição de áreas com os “biomas” Caatinga e Cerrado, como pode ser observado nos capítulos

3 - A Lei 1.806/53 veio regulamentar, tardiamente, o artigo 199 da Constituição de 1946, que determinava a aplicação de recursos não inferiores a três por cento da arrecadação tributária na valorização econômica da Amazônia, e, assim, ao final do segundo governo Vargas, é criada a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e instituída a Amazônia Legal, circunscrevendo os estados e territórios da Região Norte e partes dos territórios dos estados do Maranhão, do Mato Grosso e Goiás (Arnt 1992: 60). A reformulação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, no governo do presidente-general Castelo Branco, em 1966, manteve a definição geográfica da Amazônia Legal, deu nova regulamentação ao artigo 199 da constituição de 1946, extinguindo a SPVEA e criando em seu lugar a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Criou, também, um Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia (FIDAM) destinado, segundo o artigo 46 da Lei 5.173/66, ao crédito para empreendimentos privados “declarados pela SUDAM prioritários ao desenvolvimento da Região”, e ao “financiamento à iniciativa privada para pesquisas que visem o aproveitamento de recursos naturais e agrícolas da Região.”

respectivos do volume Biodiversidade Brasileira sobre estes últimos. Não tendo o conceito de “Amazônia Legal” qualquer relação com critérios ou considerações de ordem fitogeográfica ou ecológica⁴, seria um contra-senso tomar a Amazônia Legal como base territorial para uma política de conservação da biodiversidade no “bioma” Amazônia Brasileira? O problema, talvez, deva ser colocado sob outra forma, que interroge a genealogia dos conceitos e suas transformações, e não apenas sua suposta coerência classificatória. O “conjunto de sete biomas, a saber, Cerrado e Pantanal, Mata Atlântica e Campos Sulinos, Caatinga, Amazônia e Ecossistemas Costeiros e Marinhos” (Brasil. Ministério do Meio Ambiente Op. cit. 2002: 14) – sobre os quais foram realizados os cinco workshops, cujos relatórios compõem o livro Biodiversidade Brasileira, aqui referido – não constitui, obviamente, uma chave classificatória calçada em critérios únicos e bem definidos. Ao contrário, este “conjunto de biomas” reflete séries distintas de processos históricos e, assim, engloba formas desiguais de classificação geográfica sob a homogeneidade aparente e relativamente neutra de um conceito científico, isto é, o “bioma”.

Sabemos, entretanto, que o “Domínio da Mata Atlântica”, ao contrário da “Amazônia Legal Brasileira”, foi construído com base em critérios e argumentos fitogeográficos e ecológicos, como foi dito, a partir do Mapa de Vegetação do Brasil publicado pelo IBGE em 1988 (Castro 2003, op. cit.). Este mapa utiliza um sistema de classificação da vegetação desenvolvido por Henrique Pimenta Veloso e colaboradores (Veloso e Góes Filho 1982), no âmbito de um grande projeto de prospecção de recursos naturais – o Projeto RADAMBRASIL, desenvolvido pelo Ministério das Minas e Energia nas décadas de 1970-80. O sistema de classificação proposto foi construído a partir de uma chave classificatória “universal” – com base em um esboço apresentado à UNESCO por Heinz Ellenberg e Dieter Mueller-Dombois em meados da década de 1960, no artigo “Tentative physiognomic-ecological classification of plant formations of the earth” (Ellenberg e Mueller-Dombois 1967). O trabalho de Veloso, por sua vez, incluiu uma ampla revisão da literatura fitogeográfica nacional e internacional, e baseou-se em um registro intensivo de dados florísticos e fitofisionômicos, mas também geomorfológicos, climatológicos e pedológicos, obtidos através de instrumentos diversos,

4 - Ao contrário, origina-se de um projeto de desenvolvimento regional cujo foco são estratégias de ocupação de uma parte do território nacional vista como um grande deserto demográfico. Da perspectiva dos propositores do projeto, em um tipo de argumentação que tornar-se-ia recorrente nas décadas seguintes, este deserto demográfico significaria uma ameaça à soberania do Estado sobre o território que lhe é jurisdicionado. Os fantasmas da cobiça estrangeira e da internacionalização da Amazônia rondam as cabeças iluminadas pelo menos desde a década de 1950 (Arnt Op. cit. 1992: 55-9). Estes mesmos arroubos nacionalistas fariam que os ativistas preocupados com a conservação das florestas e com os direitos dos povos indígenas fossem qualificados como ameaça potencial aos “objetivos nacionais permanentes”, em um documento da Escola Superior de Guerra, já em 1989 (Idem: 67-71)

desde a utilização de imagens de radar até a coleta de material *in loco* (Veloso e Góes Filho Op. cit. 1982; Veloso et al 1991).

O Projeto RADAMBRASIL terá sido, possivelmente, o maior e mais ambicioso projeto de levantamento de “recursos naturais” jamais realizado no Brasil e, deve-se registrar, o estudo da vegetação estava longe de ser seu escopo principal – e muito menos para fins conservacionistas. O projeto foi iniciado no início da década de 1970, com o nome “Projeto RADAM”, e restringia-se então ao território amazônico – RADAM é um acrônimo para “radar na Amazônia” – sendo parte do famoso Plano de Integração Nacional (PIN) anunciado pelo general-presidente Emílio G. Médici em 1970, cujo carro chefe foi a abertura da estrada Transamazônica. Consistia essencialmente em um estudo de recursos minerais e de potencial hidrelétrico – como, aliás, indica sua vinculação inicial ao Ministério das Minas e Energia – que, ao mesmo tempo, forneceria subsídio aos projetos de colonização dirigida no “vazio demográfico” amazônico, pedra de toque das doutrinas geopolíticas de setores da elite militar do período. O projeto foi estendido posteriormente, em um primeiro momento, ao Nordeste brasileiro e, depois, já com o nome RADAMBRASIL, para o restante do país. O trabalho foi completado somente em finais da década seguinte. Findo o processo, seu acervo, assim como o pessoal técnico da coordenação do projeto, foram repassados pelo Ministério das Minas e Energia ao IBGE (Decreto 91.295 de 31 de maio de 1985).

De certa forma, por meio do RADAM/RADAMBRASIL, as histórias dos conceitos da Amazônia Legal e do Domínio Mata Atlântica se encontram, mas as aproximações começam e terminam neste único ponto.

Os levantamentos de vegetação levados a cabo pelo RADAMBRASIL deram frutos diversos, dentre eles o sistema de classificação da vegetação que viria a ser adotado pelo IBGE para o mapa de vegetação de 1988. Este sistema foi apropriado pelos proponentes do conceito “abrangente” de Mata Atlântica, em uma conjuntura sócio-política bastante diferente daquela do governo militar. Ao contrário da figura jurídica da Amazônia Legal, a definição abrangente do Domínio da Mata Atlântica não se origina da burocracia estatal mas, sim, da iniciativa de organizações ambientalistas e conservacionistas “privadas sem fins lucrativos” que surgem na esteira do processo de redemocratização do país na década de 1980 (Castro 2003, op. cit.). As “organizações não governamentais”, ONGs, como viriam a ser denominadas pouco depois – em um processo que pode ser entendido como uma espécie de realinhamento das formas de organização da sociedade civil brasileira, em consonância com o contexto

internacional. Um marco deste processo, sem dúvida foi a realização, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 1992 (Assumpção 1993).

Como foi dito, a conceituação “abrangente” de Mata Atlântica com base no sistema de classificação e no mapa do IBGE aparece pela primeira vez de forma pública em um evento promovido por uma ONG, a Fundação SOS Mata Atlântica, em 1990. Deve-se observar, por outro lado, quer a utilização do sistema de classificação da vegetação adotado pelo IBGE para a construção desta nova definição de Mata Atlântica tem caráter estratégico, uma vez que o IBGE é o órgão oficialmente responsável pelas estatísticas e convenções geográficas nacionais. Porém, a forma como é utilizado este sistema, na construção deste conceito de Mata Atlântica é estranha aos propósitos originais dos criadores da classificação do IBGE. Veloso e seus colaboradores pretendiam, ao conceber o sistema de classificação da vegetação referido, precisamente, abolir nomenclaturas “regionalistas” em favor de critérios universais, como pode ser verificado pelo trecho seguinte de outro trabalho de Veloso, que desdobra e aprofunda a classificação do projeto RADAMBRASIL, publicado pelo IBGE com o título *Classificação da Vegetação Brasileira, Adaptada a um Sistema Universal*,:

“A fitogeografia deveria seguir os mesmos conceitos filosóficos das outras ciências da natureza, como por exemplo: as classificações pragmáticas da lógica científica, em que o sistema de chaves binárias dos conceitos prioritários prevalece na nomenclatura geológica, pedológica, botânica e zoológica. Assim, a nomenclatura terminológica é a mesma em todos os continentes e países. [...] Mas a nomenclatura do sistema vegetal tem variado conforme cada autor e de acordo com o país de origem, onde se procurou sempre uma designação regionalista sem levar em conta a prioridade da fisionomia ecológica semelhante de outras partes do planeta.” (Veloso et al Op. cit. 1991: 13)

Neste trabalho, Veloso faz diversas críticas a tentativas de classificação anteriores que utilizam termos como “caatinga”, “cerrado” etc. Isto é, a arquitetura conceitual do sistema de classificação do IBGE, tal qual estabelecida pelos autores, não prevê o tipo de generalização implicado no conceito de “domínio” ou “bioma” Mata Atlântica. Contudo, este último foi efetivamente elaborado a partir das categorias do sistema do IBGE. Esta elaboração segue uma lógica aparentemente simples e, de certa forma, bastante consistente com a distribuição geográfica das formações vegetacionais apresentadas pelo mapeamento do RADAMBRASIL

e poderia ser resumida na seguinte fórmula: Mata Atlântica engloba todas as formações florestais não amazônicas, designadas como tais no mapa do IBGE. Nos termos do sistema do IBGE, teríamos as formações seguintes: A) Floresta Ombrófila Densa, que ocorre principalmente nas encostas litorâneas, mais diretamente sujeitas à umidade soprada pelos ventos oceânicos; B) Florestas Estacionais decíduais e semidecíduais, a oeste das cordilheiras litorâneas, que funcionam como barreiras aos ventos úmidos provenientes do mar; caracterizadas por uma maior variação da umidade relativa entre as estações, encontradas mais amplamente nos planaltos interioranos e na área da bacia do rio Paraná; C) Floresta Ombrófila Mista, isto é, as matas entremeadas de pinheiros, antes abundantes no planalto meridional, que ocorrem sob um clima úmido porém com temperatura média mais baixa em relação às congêneres mais ao norte; D) Floresta Ombrófila Aberta, considerada vegetação de transição entre a Floresta Ombrófila Densa e outros tipos de vegetação; muito frequente na Amazônia, sua ocorrência na Mata Atlântica seria pouco significativa. A reunião destas classes vegetacionais sob uma denominação única encontra sua eficácia na continuidade geográfica entre suas áreas no mapa do IBGE, mais do que nos conceitos adotados pelo sistema de classificação propriamente⁵.

Parcialmente ao menos, o problema foi colmatado com a publicação, em 2004, do *Mapa de Biomas do Brasil*, resultado de um termo de cooperação assinado entre o IBGE e o Ministério do Meio Ambiente em agosto de 2003⁶. O mapa, construído sobre uma nova versão do mesmo Mapa de Vegetação do IBGE referido, divide o território nacional em seis grandes “Biomas”: Amazônia, Mata Atlântica, Caatinga, Cerrado, Pantanal e Pampa – esta última denominação substitui a anterior “Campos Sulinos”. Difere da classificação anterior por não individualizar os “Ecossistemas Costeiros” e, mais importante, pela utilização da classificação fitogeográfica de Veloso e colaboradores e do Mapa do IBGE como critérios únicos de divisão geográfica, ainda que em escala muito pequena (1: 5.000.000)⁷

De certa forma, o *Mapa de Biomas* sacramenta uma série de processos que tem como atores fundamentais as organizações não-governamentais ambientalistas, desde o Workshop Mata

5 - Um problema adicional diz respeito ao caráter original e inovador do conceito de Mata Atlântica em foco. O processo de construção deste conceito não implica o resgate de concepções anteriores às do sistema do IBGE. Os argumentos que fundamentam sua construção vão bastante além das questões relativas à classificação da vegetação, em sentido estrito, incluindo hipóteses sobre paleoclimas e refúgios pleistocênicos. Sobre isto, ver Castro 2003

6 - ver: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=169

7 - os mapas referidos podem ser acessados para *download* nos endereços:

ftp://ftp.ibge.gov.br/Cartas_e_Mapas/Mapas_Murais/biomas_pdf.zip

ftp://ftp.ibge.gov.br/Cartas_e_Mapas/Mapas_Murais/vegetacao_pdf.zip

Atlântica de 1990 até a Lei de 2006.

As ONGs, a Mata Atlântica e a Política de Biodiversidade

O aparato ambiental estatal brasileiro é relativamente recente. O primeiro órgão especificamente ambiental em nível federal, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), é criado somente em 1973, como secretaria vinculada ao Ministério do Interior. Sua criação deve-se principalmente às pressões internacionais sofridas pelo governo brasileiro quando da conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente realizada em Estocolmo, em 1972. Era um órgão frágil que tinha por tarefa – imensa – monitorar a poluição em um período de aumento acelerado da industrialização. Não tinha qualquer ingerência sobre o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, órgão encarregado da política florestal do governo, vinculado ao Ministério da Agricultura. Em síntese, como observou Henri Acselrad:

“A montagem da área ambiental do governo resultou de uma estratégia de resistência à inovação caracterizada pela aceitação do discurso ambiental disseminado a partir da Conferência de Estocolmo em 1972 e pela criação de espaços institucionais desprovidos de força política ou de recursos humanos e financeiros para atuar.” (Acselrad 1996)

Em 1981, com a Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, é instituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (IBAMA), como órgão executor da política ambiental em nível Nacional. Em 1985 o “meio ambiental” ganharia status “ministerial”, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – status duvidoso, sem dúvida. A SEMA foi abrigada no gabinete da Presidência da República, em 1990, como Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República. Passaria a Ministério do Meio Ambiente em 1992; Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal em 1993; Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal em 1995, e, finalmente, de novo, Ministério do Meio Ambiente, a partir de 1999. Esta instabilidade institucional traduz também uma relativa debilidade política do setor no âmbito do Estado.

O IBAMA, criado pela Lei 6.938/81, é o órgão executivo da política ambiental federal. Sua estrutura é frágil mediante as tarefas pelas quais seria responsável. Ao contrário do Ministério do Meio Ambiente, é dotado de um corpo fixo de funcionários, encarregados da fiscalização de unidades de conservação, dos processos de licenciamento ambiental, autuação de infrações etc. É uma instituição burocratizada, cujas atribuições específicas de fiscalização e

licenciamento dão margem ao surgimento de focos de corrupção. Seu organograma é complexo e as funções que abriga incluem postos de trabalho que vão desde os lugares mais recônditos da Amazônia até as grandes capitais do sudeste.

Neste contexto, as ONGs acabam por desempenhar um papel decisivo na definição das políticas do Ministério do Meio Ambiente. Mais do que isto, estas organizações tem fornecido alguns dos seus quadros dirigentes. Para citar apenas alguns exemplos, diretamente relacionados com a história recente da proteção legal à Mata Atlântica: José Pedro de Oliveira Costa, um dos criadores da Fundação SOS Mata Atlântica, ocupou a Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério na gestão 1999-2002, substituído em 2003 por João Paulo Capobianco, ex-diretor da Fundação SOS Mata Atlântica, ex-coordenador da Rede de ONGs da Mata Atlântica, e ex-diretor de projetos do Instituto Socioambiental. Cabe a esta Secretaria do Ministério, precisamente, a coordenação da Política Nacional de Biodiversidade, na qual a política de “biomas” vem sendo fortalecida e consolidada como eixo estratégico.⁸

A política de biomas foi organizada em moldes “participativos”, com a realização de workshops “regionais” coordenados por consórcios de ONGs. Para a Mata Atlântica, foi realizado um primeiro workshop em 1993, sobre Áreas Prioritárias para Conservação da Mata Atlântica do Nordeste, em Itamaracá, no estado de Pernambuco, sob a coordenação da Conservation International, uma grande ONG internacional, em parceria com a Fundação Biodiversitas, entidade sediada em Minas Gerais, e pela Sociedade Nordestina de Ecologia, com apoio do Ministério do Meio Ambiente. Um evento semelhante foi organizado em 1996 para as regiões Sudeste e Sul, o seminário Padrões de Biodiversidade da Mata Atlântica do Sudeste e Sul do Brasil, realizado em Campinas, estado de São Paulo. Este seminário teve a coordenação também da Conservation International e da Fundação Biodiversitas, em parceria com a Fundação SOS Mata Atlântica e a Fundação André Tosello, mantenedora da Base de Dados Tropical, um repositório eletrônico de informações sobre biodiversidade no Brasil (Brasil. Ministério do Meio Ambiente 1998: 201-2). Em 1999, foi realizado na cidade paulista de Atibaia um terceiro workshop regional sobre a Mata Atlântica, já referido acima, em que o “bioma” foi abordado integralmente. Novamente, a coordenação coube à Conservation International, em colaboração com a Fundação Biodiversitas, Fundação SOS Mata Atlântica, Instituto de Pesquisas Ecológicas e duas agências ambientais estaduais, a Secretaria de Meio

8 - Capobianco, no segundo governo Lula, torna-se Secretário Executivo do MMA e passa a ocupar, também, a presidência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, autarquia criada em 2007 para substituir o IBAMA na função de administrar as Unidades de Conservação federais e na execução das ações da Política Nacional de Unidades de Conservação.

Ambiente do Estado de São Paulo e o Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (Conservation International do Brasil Op. cit. 2000). O relatório deste último evento viria a ser encartado no volume Biodiversidade Brasileira (Brasil. Ministério do Meio Ambiente Op. cit. 2002), segundo relatório apresentado pelo governo brasileiro à Convenção sobre Diversidade Biológica das Nações Unidas.

Mais do que simples consequência da fragilidade institucional do Ministério do Meio Ambiente, porém, as políticas “participativas”, em que as organizações não governamentais são cada vez mais chamadas a influir e decidir os rumos das políticas ambientais do Estado, devem ser compreendidas a partir das condições históricas singulares que geraram tal situação. Com relação à Política Nacional de Biodiversidade, já ao tempo da adesão do governo brasileiro à Convenção sobre Diversidade Biológica, em 1992 – o Brasil, anfitrião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, foi o primeiro signatário da Convenção – algumas ONGs ambientalistas brasileiras já tinham desenvolvido uma relativa capacidade de articulação institucional. Suas redes estendiam-se às universidades e centros de pesquisa e às grandes ONGs internacionais como o WWF, The Nature Conservancy e a Conservation International: o Workshop Mata Atlântica de 1990, mencionado acima, promovido pela Fundação SOS Mata Atlântica, contou com o patrocínio destas três entidades (Fundação SOS Mata Atlântica Op. cit. s/d.). Deste *workshop*, participaram quarenta pessoas, boa parte deles cientistas de universidades, museus e jardins botânicos, além de representantes de ONGs internacionais como o próprio WWF e The Nature Conservancy. No último *workshop*, em 1999, teremos um quadro semelhante, porém em um universo de quase duzentos participantes. A “política de biomas” das ONGs atravessou, pelo menos, o governo do presidente Itamar Franco, e os dois mandatos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso e, embora haja uma continuidade relativa entre estas gestões, em termos amplos, deve-se notar que houveram diferentes secretários e ministros de meio ambiente nos períodos referidos. As ONGs foram eficazes em constituir uma “memória” da política sobre biodiversidade e influir decisivamente nos seus rumos.

Por outro lado, a participação das ONGs nos projetos ambientais é, também, uma imposição dos próprios financiadores externos. Um bom exemplo a respeito é o Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais Brasileiras (PPG7). O PPG7 foi proposto inicialmente em reunião do grupo das sete nações mais desenvolvidas (G7) em 1990, foi aprovado em 1991 pela Comunidade Européia, e criado oficialmente em 1992, com gerenciamento do Banco Mundial e do Ministério do Meio Ambiente brasileiro. O doador principal vem sendo o Banco

de Desenvolvimento do Governo da Alemanha. O PPG7 terá um forte impacto sobre a política de proteção legal à Mata Atlântica, com a criação do Sub-Programa Mata Atlântica, em 1997.

Projetos ambientais de grande escala nos países pobres e “em desenvolvimento”, como o PPG-7, refletem uma evolução recente da política ambiental em escala global e a incorporação do “meio ambiente” à agenda do Banco Mundial, assim como de outras instituições multilaterais de desenvolvimento. Condensa uma série de desenvolvimentos históricos conjugados: desde a história dos movimentos conservacionistas até a emergência, mais recente, do “meio ambiente” como objeto de políticas estatais e a criação de “ecoburocracias” nacionais e internacionais; desde o surgimento do “fenômeno” “ONG” até as políticas “participativas” e de “envolvimento do público” – que se dão de forma concomitante a um progressivo esvaziamento do papel do Estado como formulador e executor de políticas de desenvolvimento, isto é, sobre este último ponto, o contexto que vem sendo descrito – na literatura das ciências sociais, inclusive – como “globalização”⁹.

Neste contexto, os principais mecanismos internacionais de arbitragem e governança permanecem sendo as instituições criadas após Segunda Guerra Mundial: o sistema das Nações Unidas e o Sistema Financeiro de Bretton Woods – o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Ambos vêm desempenhando papel fundamental na construção de uma agenda ambiental global, com reflexos evidentes nas políticas ambientais adotadas no Brasil.

A ONU tornou-se um fórum privilegiado e uma arena de negociação importante com relação à política ambiental, com a multiplicação de tratados e convenções multilaterais sobre questões como aquecimento global e biodiversidade. A constituição de uma agenda ambiental global tem um marco histórico importante, sem dúvida, na conferência promovida pelas Nações Unidas sobre o “meio ambiente humano”, realizada em 1972 em Estocolmo, em que foi criado também o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (United Nations

9 - A chamada “globalização”, em uma primeira aproximação, pode ser definida pela ampliação e intensificação das redes de interdependência política e econômica entre os Estados-nação. Esta interdependência torna-se manifesta não apenas pelo aumento real dos níveis de comércio entre os diversos países mas, sim, por meio de um conjunto complexo de fatores. Em primeiro, pela virtual (e real) onipresença “global” de grandes corporações transnacionais que, em número relativamente restrito, controlam importantes setores da atividade econômica em escala mundial, desde a produção e refino do petróleo até os cartões de crédito e a produção de fármacos – para ficar somente com alguns exemplos. Em segundo lugar, mas não menos importante, pelo volume de capital circulando pelos mercados em transações puramente financeiras, volume este que atualmente supera em muitas vezes os valores da totalidade do comércio mundial. Em terceiro lugar, pela formação de blocos políticos, econômicos e militares em escala continental e transcontinental. E, finalmente, pela extraordinária evolução das tecnologias de comunicação. Este conjunto de fatores tem por efeito uma diminuição considerável da margem de manobra dos governos nacionais com relação às escolhas políticas e econômicas no mundo globalizado, principalmente no caso dos países economicamente mais fracos.

Environmental Program, UNEP). A segunda conferência, ocorrida vinte anos depois, no Rio de Janeiro, consagraria a palavra de ordem do “desenvolvimento sustentável”, e teve como principal legado a Agenda 21 – um documento que reúne recomendações diversas para a implementação da pretendida sustentabilidade, nos diferentes níveis de gestão e planejamento.

O Banco Mundial é outra instituição que vem desempenhando um papel decisivo na condução da política ambiental brasileira. É principalmente a partir da Conferência de 1992, das Nações Unidas, que o Banco Mundial passa a demonstrar uma preocupação maior com os problemas ambientais¹⁰.

As tendências políticas atuais de “envolvimento do público” e incorporação das organizações não governamentais e da “sociedade civil” na gestão de políticas públicas, ao mesmo tempo em que devem ser vistas a partir do quadro mais geral do contexto da globalização, não são inteiramente compreensíveis se não levarmos em conta a ação das agências e instituições internacionais e multilaterais. Estas tendências – e sua transformação em políticas efetivas – são apontadas e estimuladas em uma série de documentos importantes advindos destes organismos, como por exemplo o célebre relatório de preparação para a conferência das Nações Unidas de 1992, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, coordenada por Gro Harlem Brundtland (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento 1991). Neste documento, a incorporação das ONGs etc é apresentada como uma solução possível para a efetivação de políticas sociais em um contexto de crise fiscal e diminuição da capacidade de investimento dos Estados¹¹.

Um dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, no Rio de Janeiro, foi a criação do Fundo Global para o Meio Ambiente – Global Environment Facility (GEF), cujos recursos são gerenciados exatamente pelo Banco Mundial¹². Um dos projetos que recebe financiamentos através do GEF é

10 - Em 1992, em consonância com a Conferência do Rio de Janeiro, o tema do relatório anual do Banco Mundial foi “desenvolvimento e meio ambiente”, sendo a questão principal a integração das questões ambientais à dinâmica do desenvolvimento. Em comparação com as ONU, a “ambientalização” do Banco Mundial é tardia, mas este logo passaria a ocupar uma posição importante: ainda no final da década de 1980, o Banco irá apresentar uma política de investimentos direcionados para o “meio ambiente”, mas é no decorrer da década seguinte que os aportes de recursos vão se tornar significativos. O total de investimentos do Banco Mundial sob a rubrica “meio ambiente” passa de 30 milhões de dólares em 1986 para 4,39 bilhões de dólares em 1992 e 11,6 bilhões em 1997 - segundo o relatório anual do Banco Mundial de 1997 (The World Bank Group 1997).

11 - Tal solução – endossada, depois, pelo Banco Mundial – é singularmente compatível com as recomendações do FMI aos seus mutuários: privatização, ajuste fiscal, desregulamentação do trabalho, liberalização dos mercados e do comércio. Pode-se identificar, neste processo, também, uma eficiente estratégia de incorporação de setores sociais potencialmente críticos, em benefício de uma estratégia mais ampla de reformas que inclui a redução dos aparatos estatais e a eliminação de garantias trabalhistas.

12 - O que foi objeto de críticas contundentes, à época, de importantes organizações ambientalistas como o Greenpeace (Greenpeace International 1992).

precisamente o Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais do Brasil – o “PPG7”, que é chamado assim pelo fato de os recursos serem formados pelas contribuições do grupo dos sete países mais ricos. O Exemplo do PPG7 é interessante também porque ilustra a capacidade de articulação do setor não governamental. O foco inicial do programa abrangia, unicamente, a região amazônica mas, devido à pressão de grupos e entidades ambientalistas ligadas às questões da conservação dos remanescentes da Mata Atlântica, foi criado em 1997 um sub-programa específico para aquele “bioma”. A criação do Sub-Programa da Mata Atlântica no âmbito do PPG7 é, de fato, consequência da ação das ONGs ambientalistas, frente às autoridades nacionais e frente aos financiadores internacionais. Neste processo de mobilização forma-se a Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica, ou, mais simplesmente, Rede Mata Atlântica (RMA). A RMA foi incorporada ao Programa Piloto tornando-se, desta forma, um interlocutor reconhecido e legítimo frente às autoridades nacionais e aos financiadores, passando a compor a coordenação do PPG7 e a receber recursos – o “fortalecimento institucional” da Rede passa figurar como objetivo do Programa Piloto. Aparentemente, a inclusão da RMA no PPG7 contribuiu para uma expansão significativa da Rede: no momento de sua criação, em 1992, integrava quarenta e seis entidades e na assembléia em que foi aprovado o estatuto, em 1996, estiveram representadas sessenta organizações, o que representa uma taxa de crescimento moderada. Desde então, tendo sido aprovado o Sub-Programa Mata Atlântica, em 1997, o ritmo de crescimento da RMA aumentou visivelmente, até alcançar a marca atual, de cerca de 300 entidades filiadas.

Entre as diversas organizações não governamentais, instituições “privadas sem fins lucrativos” e da “sociedade civil”, uma constante das estratégias e formas de atuação consiste precisamente em tentar influir na formulação de políticas públicas e, ao mesmo tempo, fiscalizar e denunciar as ações – e omissões – do poder público. É bastante freqüente a afirmação – que já tornou-se lugar comum – de que estaríamos experienciando um período histórico em que a esfera “global” e as realidades “locais” estão direta e objetivamente interrelacionadas. Como foi dito, seria preciso examinar de forma mais detida, neste processo, o papel da cooperação internacional. A agenda ambiental do Banco Mundial subordina-se à temática mais geral da “redução da pobreza”, tema do relatório de 1990 do Banco, mas vale a pena listar brevemente os setores que o Banco Mundial estabeleceu como prioritários em matéria de investimento ambiental no relatório de 1997, em que se propõe fazer um balanço da atuação do Banco na década de noventa, tendo em vista a diretriz da “redução da pobreza”:

- 1) manejo ambiental e desenvolvimento regional;
- 2) avaliação de impacto ambiental;
- 3)

parcerias com ONGs e sociedade civil; 4) desenvolvimento rural e agricultura sustentável; 5) incentivo ao investimento privado em meio ambiente e qualidade de vida; 6) controle ambiental através de mecanismos de mercado. Cada um destes tópicos exigiria discussão aprofundada, mas uma mudança de política notável consiste, justamente, na abertura à participação da sociedade nos processos de desenvolvimento e às “parcerias com ONGs”. Sobre este tema, um documento interessante é o *The World Bank Participation Sourcebook*, de 1996. Nele é apresentada uma distinção entre o enfoque baseado na expertise técnica, dominante até então nos projetos financiados pelo Banco Mundial, e o novo enfoque “participativo” que o Banco se propõe a colocar em prática. De acordo com o documento este enfoque teria uma série de vantagens em relação ao anterior, principalmente quanto à sustentabilidade dos projetos. O argumento é linear: há menor risco de perda do investimento se o público-alvo – isto é, os supostos beneficiários – estiver envolvido no processo de planejamento e implementação do projeto. Não há grandes novidades neste documento em relação ao que se dizia dez anos antes, no relatório Brundtland: ao mesmo tempo em que se verifica um processo de diminuição da capacidade de investimento do Estado, verifica-se de outro lado o crescimento das organizações da sociedade civil e não governamentais, sendo a solução óbvia, então, repassar algumas das antigas responsabilidades tipicamente estatais para o chamado “terceiro setor”. Sob certos aspectos, o enfoque participativo e a incorporação da sociedade civil e ONGs podem ser vistos no contexto de uma estratégia privatista mais geral que prevaleceu na década de 1990 – redução do Estado por meio de reformas administrativas e privatizações.

As parcerias com ONGs tem sido, indubitavelmente, uma tendência crescente na política do Banco Mundial. Em 2000, mais de setenta por cento dos projetos aprovados incluíam, de alguma forma, ONGs e participação da sociedade civil. Na grande maioria dos casos, as ONGs aparecem como beneficiárias indiretas, uma vez que a clientela fundamental do Banco continua a ser os governos dos países associados¹³. Além disto, ONGs podem ser contratadas diretamente pelo Banco para assessoria em planejamento e execução de projetos ou, também, consultorias para a confecção de “estratégias de assistência” para os países associados (Country Assistance Strategies, CASs). Alguns programas do Banco Mundial envolvem parcerias de espectro mais amplo com ONGs. Por exemplo, a Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use, criado conjuntamente pelo Banco e o World Wildlife Fund

13 - A única fonte para suporte direto a ONGs, até pouco tempo atrás, era o Small Grants Program, que aprovava verbas entre US\$ 1000 e US\$ 15000 para a realização de eventos, como conferências, seminários, publicações ou outras iniciativas do gênero.

(WWF), em 1998, para promover a conservação e uso sustentável de recursos naturais, com atuação em mais de vinte países, dentre eles o Brasil.

Grosso modo, a estratégia de parcerias com ONGs apresentada nos documentos do Banco Mundial enfatiza o papel destas como intermediários na implementação de projetos de desenvolvimento “baseados na participação das comunidades”, embora seja dada uma grande importância também à prestação de serviços, consultorias e a capacidade técnica¹⁴. Esta nova política “participativa” não é alheia ao contexto mais amplo de desregulamentação dos mercados, privatização e redução dos aparatos estatais promovido por estas mesmas agências internacionais como solução para a insolvência crônica e debilidade fiscal que assolam os chamados países “emergentes”¹⁵. De outro lado, as políticas de “participação da população” na gestão de projetos sociais proporcionaram uma ampliação considerável de mercado para as ONGs, que tinham como fonte de recursos principal, até então, fundações e outras instituições de caráter filantrópico na Europa e na América do Norte, via de regra associadas a igrejas e associações religiosas. As ONGs passaram a representar uma alternativa de profissionalização para um grande número de trabalhadores técnicos e universitários, absorvendo um excedente de mão de obra produzido pelo sistema escolar.

É preciso considerar, no entanto, que o campo de ação das ONGs é significativamente mais amplo e não pode ser reduzido, simplesmente, às questões “ambientais”. As ONGs constituem um universo muito heterogêneo, mas é evidente que tornaram-se, no Brasil, a principal expressão social com relação aos temas sócio-ambientais¹⁶. Entretanto, a convergência relativa de interesses e objetivos não quer dizer que não haja concorrência, disputas, acusações, enfim, toda uma dinâmica de “luta” por legitimidade e credibilidade entre as diferentes entidades – e, também, *last but not least*, luta pelos recursos disponíveis nos programas ambientais governamentais. Entidades mais fortes e consolidadas nacionalmente exercem um inequívoco papel de liderança, relacionado com fatores diversos: capacidade técnica e de mobilização de recursos de expertise; histórico de “serviços prestados”;

14 - Segundo o entendimento expresso no *Participation Sourcebook*, entretanto, são raras as organizações com capacidade de conjugar altos níveis de expertise técnica e mobilização comunitária (Op. cit. 1996).

15 - Não por acaso, as propostas de “reforma do Estado” apresentadas na última década passada reservam papel estratégico ao “terceiro setor”, “público não estatal”, para a implementação de políticas governamentais.

16 - Ao contrário de países como a Alemanha, por exemplo, em que os “verdes” se constituíram em um partido político e passaram a disputar a representação no parlamento. O Partido Verde brasileiro, fundado em 1986, no Rio de Janeiro, não conseguiu atingir uma dimensão que ultrapassasse o nível da política local, não conseguiu se afirmar, por enquanto, através de uma representação política consistente em nível nacional, ao contrário do que ocorreu em países como a Alemanha, por exemplo. Por outro lado, temos partidos políticos, como o Partido dos Trabalhadores por exemplo, em que foram criadas instâncias formais de discussão e formulação de políticas sobre meio ambiente e que congregam frações ligadas aos movimentos ecológicos, sem que, por isso, possam ser considerados partidos “verdes”.

capacidade de articulação política, inclusive de aglutinação de outras ONGs, nacionais e internacionais; capacidade de obtenção de financiamentos etc. Isto explica-se pela própria dimensão e complexidade das arenas em que se desenrolam os conflitos, que tem como atores os órgãos governamentais e conselhos que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente, o Congresso Nacional, as agências internacionais, os financiadores etc – o que torna necessário, de um lado, recursos de expertise técnica e jurídica e, por outro lado, a formação de redes necessariamente além dos limites do campo das ONGs, como é o caso, por exemplo das articulações envolvendo parlamentares, técnicos governamentais e representantes das agências internacionais e financiadores. Outra série de fatores vêm contrabalançar o peso institucional das grandes ONGs: essencialmente a questão da “representatividade”, que acaba por funcionar como critério de legitimidade frente aos órgãos oficiais e aos financiadores internacionais.

As diferenças de poder entre as entidades tornam-se mais flagrantes na apropriação de recursos destinados a projetos nos grandes programas ambientais, como, por exemplo, o subprograma Projetos Demonstrativos, do PPG7. São poucas as entidades beneficiadas com estes recursos, a maioria delas de médio e grande porte (cf. Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest 2001). Na execução das estratégias de conservação da biodiversidade, a organização dos workshops regionais sobre os “biomas”, como foi visto, concentrou-se nas mãos de algumas grandes ONGs nacionais, como, por exemplo, o Instituto Socioambiental, a Fundação SOS Mata Atlântica e a Fundação Biodiversitas, sob a supervisão da Conservation International do Brasil (Brasil. Ministério do Meio Ambiente 2002). No âmbito do Programa Nacional de Diversidade Biológica (PRONABIO) – criado em 1994 em atenção às exigências da Convenção sobre Biodiversidade Biológica das Nações Unidas –, o projeto mais importante – o Projeto de Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (PROBIO) – resultou de um acordo de doação entre o governo brasileiro, o Banco Mundial e o Global Environment Facility (GEF), com aporte de dez milhões de dólares do GEF e contrapartida equivalente do governo brasileiro. As ONGs com maior capacidade de articulação política e técnica e, assim, com maior capacidade de captação de recursos projetos priorizam a participação nos projetos com financiamento externo e, com efeito, grande parcela destes recursos destina-se aos projetos apresentados por organizações não governamentais. Assim, a definição das “áreas prioritárias” para conservação da biodiversidade nos diferentes “biomas” ficou ao encargo de um certo número de entidades não governamentais mais poderosas e articuladas. Por outro lado, talvez, sem a “participação”

destas organizações não governamentais, o Ministério do Meio Ambiente teria, provavelmente, encontrado enormes dificuldades em atender às exigências da Convenção sobre a Diversidade Biológica.

Conclusão

Foram as grandes organizações não governamentais que construíram a “política de biomas” da Política Nacional de Biodiversidade, como também foram elas que obtiveram a inclusão do Subprograma Mata Atlântica no PPG7. Isto se deve a um contexto internacional complexo e a determinadas formas de reorganização do Estado nele implicados. No que concerne à Mata Atlântica, em sua definição “abrangente”, as ONGs procederam a sua transformação em um conceito normativo para a proteção e a conservação da “biodiversidade brasileira”.

Pode-se atribuir quase exclusivamente à atuação de grandes ONGs a instituição de uma política que privilegiou uma divisão em grandes “biomas”, em um processo que iniciou-se pouco depois da própria Conferência das Nações Unidas de 1992, e as mudanças de governo e mudanças dos gestores governamentais do setor ambiental, em um período que abrange quase uma década, não acarretaram mudanças significativas desta orientação. Em comparação com as batalhas parlamentares travadas em torno do PL 3.285/92, as definições das políticas neste campo se dão em um contexto de menor visibilidade social e política. Embora seguindo também a orientação “participativa”, de envolvimento da “sociedade civil”, os debates são travados em ambientes mais restritos, em que a expertise técnica conta mais do que a capacidade de mobilização. Dentre as grandes ONGs internacionais, a Conservation International vem desempenhando um papel destacado no PROBIO. Esta entidade foi a responsável principal pela organização do workshop regional sobre a Mata Atlântica e Campos Sulinos e participou da coordenação de todos os outros seminários sobre os biomas, com exceção daquele sobre Avaliação e Ações Prioritárias para a Zona Costeira e Marinha. Na verdade, a metodologia dos workshops regionais foi implementada a partir de um modelo de seminários sobre conservação desenvolvido pela própria Conservation International (Brasil. Ministério do Meio Ambiente Op. cit. 2002: 12-4)¹⁷. Como foi já dito acima, estes workshops foram, de maneira geral, organizados por consórcios bastante heterogêneos que incluíram ONGs, agências ambientais estaduais e centros de pesquisa federais como a própria EMBRAPA. Destes “workshops regionais” participaram dezenas de pesquisadores e cientistas universitários, porém na condição de “convidados”. O conjunto dos relatórios produzidos

17 - Deve-se recordar que esta entidade estava presente desde o início da história do conceito abrangente de Mata Atlântica, como um dos patrocinadores do Workshop Mata Atlântica de 1990.

nestes workshops tornou-se o segundo relatório do governo brasileiro apresentado à Convenção sobre Diversidade Biológica. Mais do que o próprio Ministério do Meio Ambiente, são entidades como a Conservation International que detêm a memória institucional da construção deste relatório e são os verdadeiros responsáveis por sua efetivação.

Neste mesmo processo, o conceito abrangente de Mata Atlântica pôde ser incorporado ao discurso do Estado na forma da “política de biomas” para a conservação da biodiversidade. Concorreram para isto uma série de fatores que buscamos identificar neste trabalho, que apontam para um processo mais amplo de reorganização do Estado, em curso a partir da década de 1990, que permitiu às ONGs nacionais e internacionais a exercerem um maior controle sobre a formulação de políticas públicas na área do “meio ambiente”. O conceito abrangente de Mata Atlântica foi “naturalizado” não apenas pela recalcamento das circunstâncias de sua produção mas também pela neutralização de sua historicidade através de sua incorporação “técnica” ao discurso do Estado sobre a “natureza”, ora ressurgida ou reinventada sob a forma da “biodiversidade”. Ele pertence, por um lado, a uma conjuntura de transformações profundas do conceito de “Estado” e, por outro lado, a um momento histórico de consolidação de uma agenda ambiental “global”, com a emergência de questões como o aquecimento global e a biodiversidade – em que se observa também a retradução operada nas representações de “natureza” pelo surgimento das biotecnologias. O próprio debate sobre o direito dos Estados nacionais de se apropriarem e se beneficiarem das riquezas supostamente constituídas pelo patrimônio genético contido em seus recursos naturais – que é, afinal, o que propõe a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica – pode ser visto como um sintoma desta nova conjuntura. A invenção ou reinvenção da Mata Atlântica deve ser entendida também a partir deste contexto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACSELRAD, Henri (1996) “Política ambiental e discurso democrático”. XX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais (mimeo).

ARNT, Ricardo Azambuja (1992) “Um artifício orgânico”. In: ____ e SCHWARTZMAN, Stephan. *Um artifício orgânico: transição na Amazônia e ambientalismo*. Rio de Janeiro: Rocco.

ASSUMPÇÃO, Leilah Landim (1993) *A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, Programa de Pós-graduação em Antropologia Social (tese de doutorado).

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. BANCO MUNDIAL (1992) *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1992: desenvolvimento e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

BOURDIEU, Pierre (1997) “A demissão do Estado”. In: ____ (Ed.) *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL (1998) *Primeiro relatório para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; CONSERVATION INTERNATIONAL DO BRASIL; FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA; FUNDAÇÃO BIODIVERSITAS; INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS; SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO; SEMAD / INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS – MG (2000) *Avaliação e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. SECRETARIA DE BIODIVERSIDADE E FLORESTAS (2002) *Biodiversidade brasileira: avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente / Secretaria de Biodiversidade e Florestas.

CÂMARA, Ibsen de Gusmão (1991) *Plano de ação para a Mata Atlântica*. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica.

CAPOBIANCO, João Paulo e LIMA, André (1997) “A evolução da proteção legal da Mata Atlântica”. *Documentos do ISA* nº 4. São Paulo, Instituto Socioambiental, setembro de 1997.

CAPOBIANCO, João Paulo (2001) “Situação da Mata Atlântica e a importância de sua conservação”. In: LIMA, André (Ed.) *Aspectos Jurídicos da proteção da Mata Atlântica*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

CASTRO, Leonardo (2003) *Da biogeografia à biodiversidade: políticas e representações da Mata Atlântica*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, Programa de Pós-graduação em Antropologia Social (tese de doutorado).

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1991) *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA (s/ data) *Workshop Mata Atlântica: problemas, diretrizes e estratégias de conservação*. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica.

____ (1993) Atlas da evolução dos remanescentes florestais e ecossistemas associados do domínio da Mata Atlântica no período 1895-1990. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica.

GREENPEACE INTERNATIONAL (1992) The World Bank's greenwash: touting the environmentalism while trashing the planet. The Greenpeace International.

LIMA, André (2001) (Ed.) *Aspectos jurídicos da proteção da Mata Atlântica*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

MATA ATLÂNTICA, CIÊNCIA, CONSERVAÇÃO E POLÍTICAS. WORKSHOP CIENTÍFICO SOBRE A MATA ATLÂNTICA. (1999) *Cadernos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica*, nº 15, outono de 1999.

MERCADANTE, Maurício (2001) “Histórico do trâmite do Projeto de Lei da Mata Atlântica na Câmara dos Deputados”. In: LIMA, André (2001) (Ed.) *Aspectos jurídicos da proteção da Mata Atlântica*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

PILOT PROGRAM TO CONSERVE THE BRAZILIAN RAIN FOREST (2001) Annual progress Report 1999 – 2000. Ministry of the Environment, Secretariat for the Coordination of the Amazon; The World Bank. Brasília, Brazil.

THE INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. THE WORLD BANK (1996) *World Bank participation sourcebook*. Washington: The World Bank.

THE WORLD BANK GROUP (1997) *The World Bank annual report 1997*. Washington: The World Bank.

VELOSO, Henrique Pimenta; RANGEL FILHO, Antonio Lourenço Rosa; LIMA, Jorge Carlos Alves (1991) *Classificação da vegetação brasileira, adaptada a um sistema universal*. Rio de Janeiro: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Diretoria de Geociências, Departamento de Recursos Naturais e Estudos Ambientais.