

## **O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO ENTRE 1940 E 2000\***

*Leonardo Bis dos Santos\*\**

**P**arece ponto pacífico que a questão ambiental vem influenciando decisões globais, cada dia com mais intensidade. Política, marketing, ciência, cultura, enfim, a lista de setores que se utilizam do discurso ambiental para promover suas ações é ampla. As constantes buscas por água e condições de habitabilidade para o ser humano em outros planetas nascem, por exemplo, da curiosidade, mas também da percepção de que o modelo que sustenta aquilo que é designado como “crescimento econômico”, da forma como vem sendo tratado, está levando o planeta a desequilíbrios ambientais severos. Não se sabe o que o futuro nos revelará – até porque a sociedade é dinâmica e muda seus hábitos, bem como surgem novas tecnologias cotidianamente que podem tanto destruir completamente o planeta como criar alternativas sustentáveis para a coexistência humana –, concebendo um ambiente bastante propício para a proliferação das incertezas.

A esperança vem de sociedades ambientalmente mais evoluídas – e não necessariamente daquelas que possuem as economias mais industrializadas e/ou pujantes –, onde houve a diminuição das pressões antrópicas mais significativas (emissões de poluentes e contaminação do ar, água e alimentos; diminuição no uso de plásticos, fertilizantes e pesticidas industrializados; diminuição de desperdícios, num esforço pela manutenção do planeta). Em vários países, incluindo o Brasil, já foram adotados meios de transportes alternativos ou que substituem os combustíveis fósseis por outras matrizes, e já ocorre a reciclagem de parte considerável do lixo produzido –

---

\* Texto adaptado da apresentação do livro *De ação de governo à política de Estado: o caso das áreas protegidas no estado do Espírito Santo entre 1940 e 2000* (São Paulo: Paco Editorial, 2017).

\*\* Doutor em História Social das Relações Políticas e Sociólogo. Atualmente é professor efetivo do IFES - Campus Vitória, onde atua em cursos técnicos, em graduações em Letras e Engenharias e no mestrado profissional de Ensino de Humanidades - PPGEH.

principalmente vidros e metais. Tais mudanças podem parecer simples, mas já são significativas frente à forma como ocorria a interação entre sociedade e o meio ambiente imediatamente após o fim da Segunda Guerra Mundial.

O debate em torno da apropriação social dos recursos ambientais, assim, está na ordem do dia, seja nas agendas empresariais ou políticas. Discutem-se os resultados das políticas ambientais e os meios de comunicação vêm dando cada vez mais espaço para a agenda verde. O respeito pelo meio ambiente virou selo de qualidade e tem se mostrado um diferencial no mercado em todo o mundo. Há proliferação dos partidos verdes em todo o mundo e, em algumas nações e regiões, já ocupam espaços nos parlamentos – no Brasil, na Alemanha, em Portugal, no Reino Unido e no Parlamento Europeu, só para citar alguns exemplos. A interface entre meio ambiente e política, assim, tem sido uma constante tanto em termos partidários e de políticas públicas como na microfísica da política, entendida como disputa cotidiana pelos espaços de poder.

Como toda disputa política, ou seja, luta social pela legitimação de um dado poder, há ainda disparidades entre as partes envolvidas. A interface entre ambiente e política, intermediada pelo capital privado, expressa concretamente os conflitos de interesses manifestos na relação entre projetos de expansão econômica e de proteção da natureza, havendo uma grande desproporcionalidade em favor dos primeiros. Não raro, os defensores das questões ambientais sofrem mazelas que vão do *bullying* à ameaça à integridade física e ao extermínio de vidas humanas – como ocorreu com Chico Mendes, Dorothy Stang e Paulo César Vinha.

A partir do século XX, os conflitos ambientais vêm paulatinamente assumindo um papel bastante visível na sociedade – já que expõem a interação entre grupos e redes colaborativas, bem como servem de ferramenta social para explicitação de agendas propositivas em prol da proteção ambiental e da manutenção material de sociedades e culturas mais afetas aos ciclos naturais. As várias formas de se apropriar socioculturalmente dos recursos naturais são a tônica de um debate que interessa a todos – afinal água, ar e alimentos de boa qualidade são imprescindíveis à vida humana. Esse debate tem sido intermediado pela política como a arte de negociação, como forma de fugir dos conflitos causadores de extermínios.

Mas qual foi o percurso trilhado para chegarmos ao contexto atual? Seja do ponto de vista da depredação ou das ações de contenção, a complexidade do tema é uma constante. Respostas que simplificam o debate têm sido questionadas. Atribuir somente ao capitalismo as mazelas da depredação ambiental não responde mais satisfatoriamente, bem como a crença pretérita no poder da ciência para resolver

ossos problemas também não se sustentou ao longo do tempo. A pergunta, assim, é deveras enigmática e de difícil resposta, dada a complexidade da sociedade e da impossibilidade de demarcar um padrão social para todo o planeta.

Para buscar respostas, partimos de uma prática de defesa ambiental bastante específica: a criação de áreas protegidas. O recorte geográfico foi o estado do Espírito Santo e o hiato temporal se justifica originalmente com a criação da primeira área protegida, em 1941 até a consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, no ano 2000. Tendo em vista o caráter longitudinal das práticas relacionadas ao que hoje entendemos como políticas públicas, foi possível detectar originalmente como ações de determinados governos foram sendo estruturadas até se tornar uma política pública. A falta de dados e o estado dos arquivos foram desafios extras ao processo de pesquisa, uma vez que há consideráveis lacunas para serem exploradas na historiografia espírito-santense. Perda de processos; planos de manejo com informações históricas equivocadas, induzindo ao erro de quem os lê sem o devido cuidado de analisar as fontes; falta de organização dos arquivos; documentação incompleta; enfim, fomos expostos a toda a sorte de eventos que uma pesquisa dessa natureza promove. Ainda mais se considerarmos que se trata de um estado que insiste em se intitular como periférico – o que, pelo menos do ponto de vista das unidades de conservação, não se sustenta pela interpretação dos dados.

Os resultados alcançados demonstram que a sociedade civil organizada desempenha um relevante papel na estruturação de políticas públicas. Desde o surgimento das primeiras propostas na década de 1940, até sua consolidação no estado, na década de 1980, com o Governo Max Mauro, o percurso das ações se manifestavam muito mais pela personalidade do que propriamente por um modelo estruturado de política pública (inerente ao conceito). A evolução das relações sociopolíticas na interface entre meio ambiente e apropriação econômica da natureza são o contexto geral dos debates e demonstrou que unilateralidade de interesses gerou grandes e intensos processos de desmatamentos na fronteira norte do ES - o além rio Doce - em face de um modelo de colonização. As consequências sentimos até hoje.

A partir da exposição de conflitos de interesses pela apropriação social dos recursos ambientais, das quais participou ativamente capixabas como Alvaro Aguirre e Augusto Ruschi, juntamente com suas redes sociais, compostas por Heloísa Alberto Torres (então diretora do Museu Nacional no Rio de Janeiro) e Mello Leitão (então cientista já com reputação consolidada no meio acadêmico, ligado à biologia) foram fundamentais para apresentar uma outra perspectiva em relação à natureza. Desta

forma, ressalta-se que, num movimento que a princípio pode parecer contraditório, desses mesmos conflitos nasce uma série de redes colaborativas – ora de agentes com interesses comuns, mas por vezes orientados por um contexto bastante específico colocando lado a lado interesses não tão convergentes. Ao exporem um debate, formadores de opinião, lideranças sociais (religiosas, econômicas, políticas, culturais, etc.), bem como parcela da sociedade em alguns casos que envolve comunicação de massa, se posicionam contra ou a favor em relação a uma temática. De forma bastante geral, é assim que se formam os conflitos e as redes sociais, de modo que a interação entre os mesmos aparece constantemente imbrincada no mundo empírico, sendo separada epistemologicamente para fins de pesquisa apenas.

A formação das redes em torno da exposição de conflitos sócio ambientais se deu de forma lenta e gradual se comparados os dias atuais. Deve se ter em mente a ausência de tecnologias contemporâneas de comunicação, bem como a novidade da temática para a enorme maioria da população (mesmo aquela mais escolarizada e com maior acesso à informação). A defesa da natureza era algo bastante diverso em relação à própria prática de colonização pela qual passava o território do Espírito Santo.

As fontes e o instrumental teórico abordados sustentam, assim, um modelo analítico que revelam um conjunto sem número de conflitos e de redes sociais em torno da questão ambiental. Os momentos políticos pelos quais passaram o país, no ínterim do período analisado, é outro fator decisivo na interpretação das fontes. A mobilização social em torno do tema foi fortemente influenciada pelas instabilidades políticas das décadas de 1950, 1960 e 1970. O contexto em torno de direitos civis elementares, principalmente no período pós 1964, subtraía energias sociais que poderiam ser aplicadas em outras demandas. Vale ressaltar que na década de 1960, por exemplo, vários países europeus já haviam mudado sua pauta de reivindicações para questões ligadas ao meio ambiente, fato que no Brasil só viria a se consolidar em fins da década de 1980.

Um caso levantado, que exprime a relevância da sociedade civil organizada na estruturação de ações de governo em um modelo de política pública pode ser observado na criação de um parque estadual bastante singular. Os conflitos pela apropriação da natureza, em âmbito político, na definição do Parque Estadual Mata das Flores – unidade de proteção integral, localizado no município de Castelo e distante cerca de 30 quilômetros do Parque Estadual de Forno Grande - são exemplares. Sua criação remonta pelo menos o ano de 1986. O então governador Gerson Camata (1983-1986) traçou como uma de suas estratégias de proteção à natureza a edição de decretos declarando

áreas de preservação permanente - APP. Vale ressaltar que as APP estavam contempladas no Código Florestal de 1965, sob algumas condições geográficas (topos de morros, nascentes, margens de rios, etc.), o que deixa evidente um desconhecimento da legislação (o que é pouco provável) ou a aposta do governo em ações mais midiáticas que efetivas. O Governo Estadual se apropriou desse mecanismo para aplicá-lo em áreas diversas de interesse ambiental. Assim, editou o Decreto 3.214-E, de 8 de janeiro de 1986, em seu Art. 1º:

Fica declarada de preservação permanente as florestas contínuas existentes na área de terras legítimas medindo aproximadamente 800 ha (oitocentos hectares), denominada "MATA DAS FLORES", situada no município de Castelo-ES, na localidade denominada Flores, tendo como limite natural, ao sul, o Rio da Prata. (Decreto 3.214-E, de 8 de janeiro de 1986).

Esse mecanismo jurídico seria utilizado em outras situações pelo governador Camata, como no que atualmente conhecemos como Floresta Nacional de Pacotuba e Floresta Nacional de Goytacazes. Com isso, mesmo sem recursos para fazer as desapropriações necessárias para implementar de fato uma unidade de conservação, o Governo Estadual limitava severamente a utilização da área, para fins agrícolas (toda a região é rodeada de cafezais) ou mesmo exploração de madeira ou outros recursos. Entretanto, pelo menos os topos de morro com declividade acima de 45º já eram alvo de proteção legal, segundo o já mencionado Código Florestal de 1965.

Cerca de um ano depois, o sucessor de Camata, o então governador José Moraes, revoga a decisão de seu antecessor, a partir do Decreto 3.484-E, de 11 de março de 1987. A proposta da nova normativa era diminuir o tamanho da área de preservação criada, já que na sequência o mesmo governador José Moraes edita o Decreto 3.485-E, também em 11 de março de 1987, com o seguinte texto:

Fica declarada de preservação permanente as florestas contínuas existentes em 30% (trinta por cento) da área de terras legítimas medindo 800 ha (oitocentos hectares), denominada "MATA DAS FLORES" situada na localidade de Flores, município de Castelo, tendo como limite natural ao sul, o rio da Prata. (Decreto n. 3.485-E, de 11 de março de 1987).

Com essa manobra, a área foi sensivelmente reduzida a menos de 1/3 da proposta de Camata. Vale destacar que esse decreto foi publicado faltando quatro dias

para a transferência de governo\* em atendimento a interesses de proprietários de terras da região.

Em outra reviravolta, em um dos primeiros atos administrativos do então novo governador Max de Freitas Mauro, que foi amplamente apoiado nas eleições por setores sociais ligados a temáticas ambientais, entre outros, e que assumiu o governo em 15 de março de 1987, assina dois decretos no dia 19 de março (Decreto 3.489-E, que revogou o de número 3.485-E; e o Decreto 3.488-E, que previu as dimensões originais do Decreto 3.214-E para proteção da área). Os documentos apresentam as relações entre os movimentos sociais e a postura do então governador eleito por voto direto.

A proteção da área de 800 hectares originalmente prevista em 1986 volta a ter amparo legal, mas não de fato; segundo consta no histórico de documentos contidos nos arquivos do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA, há um documento com a seguinte descrição:

Com o crescente interesse na preservação ambiental, a Mata das Flores foi decretada de Preservação Permanente mediante Decreto Estadual nº 3.214-E de 8 de janeiro de 1986 e renovado em 19 de março de 1987 pelo Decreto 3.488-E. A partir desta data a população da cidade de Castelo passou a considerar a Mata das Flores como propriedade do Estado, promovendo invasões, destruição, queimadas e retirada indiscriminada de madeira com graves prejuízos ecológicos. (Projeto Mata das Flores, S/I: 2).

Assim, inicia-se um longo processo de desapropriações, iniciado em 1988 e concluído apenas em 1995, como forma de frear os impactos antrópicos no interior na área. Nesse ínterim, ainda, por iniciativa do então Deputado Estadual Renato Casagrande, em 1992, por meio da Lei 4.617, de 2 de janeiro, cria oficialmente o Parque Estadual Mata das Flores<sup>†</sup>. Em resumo: uma área de preservação deixou de ter 800

---

\* O governo de José Moraes vigorou entre 15 de maio de 1986 a 15 de março de 1987. Moraes era vice de Camata, que interrompe seu mandato a um ano do fim para se candidatar a senador – pleito que vence três vezes seguidas, representando o Espírito Santo entre 1987 e 2011 no Senado Federal.

<sup>†</sup> A quantidade de fontes primárias que, a partir desta investigação, foi levantada, por si, merece um estudo à parte acerca da constituição do Parque Estadual Mata das Flores. Os intensos conflitos fundiários e os movimentos sociais formados na cidade de Castelo, no Sul do Espírito Santo, em defesa dos ativos ambientais da região foram significativos. A troca de decretos em 1987 é reflexo das disputas em torno das diferentes formas sociais de apropriação da natureza, onde os grupos políticos que assumem o poder refletem práticas simbólicas distintas, como foi observado. Outro destaque foi a dificuldade no processo de desapropriação, que levaria nada menos que sete anos.

hectares para ser reduzida a 30% de seu tamanho e depois voltaria ao tamanho original. E isso tudo ocorreu entre os dias 11 e 19 de março de 1987 – pouco mais de uma semana!

Não é difícil sustentar que a diversidade ambiental é acompanhada par e par pela diversidade de interesses e práticas sociopolíticas. Parece ponto pacífico também que a exposição de conflitos concorre para o desvelamento de redes sociais. Uma infinidade de formas cooperativas é exposta a partir do conflito de interesses. Até mesmo por isso que um trabalho efetivo das ciências humanas deve se tornar visível àqueles temas e populações que são invisíveis aos “olhos” da sociedade. Também não há dificuldade em afirmar que o conceito de redes sociais hoje assume uma conotação mais digital, mas na década de 1940 – ano base de nossa trajetória investigativa – o sentido conferido nem de longe expressava essa conotação. Mas qual o papel das redes sociais na criação das primeiras áreas protegidas no ES? E no período de ditadura política, qual a estratégia de ação em torno dessas redes? Atualmente pensar no nascimento de uma política social – que é uma expressão da política pública – sem a sustentação de um movimento social é quase impensável. Na origem das primeiras unidades de conservação no estado do Espírito Santo, contudo, as redes colaborativas interpessoais – que não chegavam a ser um movimento social – e os agentes dotados de capital social assumiram papel de proeminência, num equilíbrio precário e ambíguo com os conflitos sociais.