



Artigo

Proposta de Análise de Políticas Públicas a partir das Tipologias de Surel e de Kuhn: o caso da compensação ambiental no Brasil

Proposed public policy analysis from the typologies Surel and Kuhn: the case of environmental compensation in Brazil

Propuesta de análisis de Políticas Públicas a partir de las Tipologías de Surel y de Kuhn: el caso de la compensación ambiental en Brasil

Larissa Ribeiro da Cruz Godoy¹

¹ Filiação institucional. Outra filiação. Analista Ambiental do Ministério do Meio Ambiente. Mestranda em Direito e Políticas Públicas no Centro Unificado de Ensino de Brasília- UniCEUB – Brasília – DF – Brasil

Correspondência: E-mail: larissacgodoy@gmail.com

Resumo

O artigo tem por objetivo realizar análise de uma política pública, identificando elementos do modelo de paradigmas de Thomas Kuhn. Parte da proposta metodológica de Yves Surel que sugere utilizar os principais elementos desse modelo para desenvolver uma explicação sobre o processo de categorização cognitiva e de construção social da realidade em torno de uma política pública. A aplicação da metodologia permite descrever as fases de transição, de crise ou de ruptura pelas quais podem se apresentar as ações públicas. Permite ainda realizar uma avaliação de algumas características peculiares das políticas públicas não alcançadas por outros métodos. O objeto de análise é a política ambiental, especialmente a compensação ambiental

destinada a unidades de conservação da natureza no Brasil. Questiona-se se os dissensos sobre o conceito de compensação ambiental poderia indicar se a política ainda se encontra numa fase de construção, ou pré-paradigmática, na acepção de Thomas Kuhn.

Palavras-chave: Política Ambiental, Surel, Paradigma, Kuhn, Compensação Ambiental, Unidades de Conservação.

Abstract

The paper aims to analyze a public policy, identifying the concept of paradigms, as proposed by Thomas Kuhn. It takes the methodology proposed by Yves Surel who suggests using the main elements of the model to develop an explanation of the categorization on cognitive process and social construction of reality around public policy. The use of this methodology allows identifying the stage of transition, crisis or rupture of the public actions. It also allows performing an assessment of some peculiar characteristics of public policies that are unreachable by other methods. The object of analysis is the environmental policy, especially the environmental compensation designed to protected areas in Brazil. The paper argues whether the disagreements about the concept of environmental compensation could indicate whether the policy is still in the construction phase, or in a pre-paradigmatic stage in a Thomas Kuhn sense.

Keywords: Environmental Policy, Surel, Paradigm, Kuhn; Environmental Compensation; Protected Areas.

Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar una política pública, luego de la identificación de los elementos del modelo de los paradigmas de Thomas Kuhn. Parte de la metodología propuesta por Yves Surel, que sugiere el uso de los elementos do modelo de Kuhn para una explicación de los procesos cognitivos de categorización y de construcción social de la realidad en torno de las políticas públicas. La aplicación de esta metodología también sirve para la descripción de



las etapas de transición, crisis o ruptura, a través del cual se pueden presentar acciones públicas. También permite realizar una evaluación de algunas de las características peculiares de las políticas públicas que son inalcanzables por otros métodos. El objeto del análisis es la política ambiental, la indemnización especial destinada a unidades de conservación de la naturaleza en Brasil. Se pregunta si los desacuerdos sobre el concepto de compensación ambiental podrían indicar si la política pública analizada se encuentra todavía en la fase de construcción o todavía en la fase pre-paradigmática, en el sentido de la teoría propuesta por Thomas Kuhn.

Palabras clave: Política Ambiental; Sural; Paradigma, Kuhn, Compensación Ambiental, Areas Protegidas.

Introdução

No texto “Las políticas públicas como paradigmas”, Yves Surel propõe utilizar os elementos principais do modelo de paradigmas científicos de Thomas Kuhn, descritos na obra “A estrutura das revoluções científicas”, para discutir a natureza das políticas públicas. O autor propõe identificar as políticas públicas como paradigmas com o objetivo de desenvolver uma explicação sobre seu papel no processo de categorização cognitiva e de construção social da realidade (Surel 2008:44).

Partindo da proposta metodológica de Surel, o presente trabalho tem por objetivo identificar numa política pública os elementos essenciais de caracterização de um paradigma. Elege-se a política de ambiental, especialmente a destinada a unidades de conservação da natureza como objeto da análise que segue.

Inicia-se com uma tentativa de síntese das ideias de Surel, tal como formuladas a partir do modelo dos paradigmas de Kuhn. Surel pretende que a política pública se identificaria como tal, na medida em que revelasse quatro elementos essenciais: princípios metafísicos gerais, hipóteses, metodologias e instrumentos específicos.

O presente trabalho ocupa-se com a identificação de aspectos relativos à formação de uma ideologia ambientalista, especialmente ao que se refere a sua recepção no Brasil. Procura-se demonstrar que a ideologia ambientalista, cristalizada na ideia de crise ecológica e necessidade de ação humana para contê-la, caracteriza os *princípios metafísicos gerais* da política.

Em seguida, faz-se uma análise contextualizada de alguns fatos e atos políticos/jurídicos relevantes para a política em foco. A partir dela procura-se evidenciar as hipóteses e a metodologia adotada no campo de ação da política.

Finalmente, o trabalho ocupa-se com o que considerou como um dos instrumentos específicos da política ambiental destinada a implementar a estratégia unidades de conservação. A definição do instrumento da política recorrentemente remete às questões centrais debatidas no âmbito do paradigma que a informa.

1. Yves Surel e os Paradigmas de Kuhn na Análise das Políticas Públicas

A análise das políticas públicas pode ser realizada por meio da aplicação de diversos métodos. Segundo Surel, os métodos de análise mais recentes utilizam conceitos de rede de atores, sistemas de crenças e universo cognitivo. Esses modelos permitem que se elabore uma base teórica para a definição das hipóteses de investigação (Surel 2008:42). A

metodologia de análise deve levar em conta um referencial teórico que seja capaz de categorizar e explicar a construção social da realidade da política pública analisada.

Com objetivo de superar concepções tradicionais de análise que estão focadas nos sistemas de atores e nos universos cognitivos, como o modelo do Estado em ação de Jobert e Müller, Surel propõe uma metodologia que possa descrever as fases de transição, de crise ou de ruptura pelas quais podem se caracterizar as ações públicas (Surel 2008:44). Para tanto, utiliza-se o conceito de paradigmas desenvolvido por Thomas Kuhn (2001) em sua obra de epistemologia “A estrutura das revoluções científicas”.

Surel propõe utilizar os principais elementos do modelo de Kuhn para discutir a natureza das políticas públicas, e buscar uma explicação de seu papel no processo de categorização cognitiva e de construção social da realidade (Surel 2008:44). Essa abordagem que aplica o conceito de paradigma à análise das políticas públicas permite que se realize uma avaliação de algumas características peculiares das políticas públicas, que segundo Surel, não seriam alcançadas por outros métodos (Surel 2008:43).

Já no prefácio da “A estrutura das revoluções científicas”, Thomas Kuhn define a abrangência do conceito de paradigma: “considero ‘paradigmas’ as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (Kuhn, 2011:13).

Para Kuhn os paradigmas proporcionam modelos dos quais provém tradições específicas de um determinado campo científico. Esses modelos orientam a prática científica. Eles incluem leis, teorias, aplicações e instrumentações de uma ciência. Pelo estudo dos paradigmas é se que prepara um estudante para ser membro de uma determinada comunidade científica (Kuhn, 2011:30).

A investigação histórica cuidadosa de determinada ciência pode revelar um conjunto de conceitos recorrentes e quase padronizados, e de diferentes teorias e suas aplicações. Eles conformam os paradigmas de uma comunidade científica. Os paradigmas são revelados em manuais, conferências e exercícios de laboratório (Kuhn, 2011:67).

Os paradigmas de uma ciência subsistem enquanto são aceitos pelos membros da comunidade científica. Essa comunidade reafirma o paradigma na medida em que considera que seus instrumentos são eficazes para resolver os problemas científicos postos. Ao adquirir um determinado paradigma a comunidade também adquire um critério para a escolha de problemas considerados solucionáveis. Esses problemas são os únicos considerados científicos. São eles que os praticantes da ciência serão encorajados a resolver (Kuhn, 2011:60).

1.1 Elementos do Paradigma

A utilização dos elementos principais da teoria de Kuhn, baseada no conceito de paradigma, para analisar as políticas públicas é uma forma de produzir uma explicação do papel das políticas públicas no processo de categorização cognitiva e de construção social da realidade (Surel 2008:44). Os elementos principais de um paradigma são: os princípios metafísicos gerais, as hipóteses, as metodologias e os instrumentos específicos. A existência de um paradigma ou matriz disciplinaria depende da existência desses quatro elementos (Surel 2008:45).

Os princípios metafísicos gerais formam o substrato cognitivo de toda atividade científica. Consubstanciam-se na visão de mundo dos cientistas. São os padrões que orientam as pesquisas (Surel 2008:45). No campo das ciências sociais poderiam ser equiparados às ideologias. Na seara das políticas públicas, os princípios metafísicos gerais seriam o que Jobert e Müller chamam de referencial de uma política. Eles constituem um conjunto de imagens sobre o funcionamento da sociedade que são legitimados coletivamente. Segundo Surel, no campo das políticas públicas, os princípios metafísicos gerais abrangem as categorizações e as definições da realidade (Surel 2008:45).

Essa aferição remonta à concepção de Peter Berger e Thomas Luckmann que tem como pressuposto que a realidade é uma construção social (Berger; Luckmann 1985:11). Os princípios metafísicos são forjados pelo sistema de atores e passam a orientar construção da agenda da política pública. Eles intervêm fortemente no campo político. São elementos ideológicos que circunscrevem o campo de conhecimento e o espaço de atuação daquela política. Formam um conjunto de representações que criam as construções sociais que orientam a edificação da própria política pública (Surel 2008:46). Os atores mais influentes contribuem mais ativamente para modelar imagens legítimas sobre o problema a ser enfrentado pela política.

As hipóteses e as leis são os elementos que asseguram a operacionalização dos princípios metafísicos gerais. São elas que conferem a um sistema abstrato, a orientação lógica e racional que dá conta de explicar a realidade construída. São os elementos formais da matriz disciplinaria (Surel 2008:47). Na perspectiva de Kuhn, esses enunciados delimitam quais são as soluções aceitáveis dentro do paradigma (Kuhn 2011:63).

No campo das políticas públicas, são elas que se constituem nas normas de ação que guiam a ação das autoridades públicas. Elas definem os tipos de ação que são consideradas válidas, satisfatórias e legítimas (Surel 2008:47). Definem as regras do jogo e orientam a ação dos atores sociais envolvidos com determinada política pública.

A metodologia é o conjunto de procedimentos e práticas que emanam do paradigma. A partir do que se convencionou ser provável encontrar na realidade, definem-se quais são os caminhos para chegar ao conhecimento científico dentro de determinado paradigma. Para Surel, no âmbito das políticas públicas, a metodologia se percebe no momento da definição

dos tipos de relação que se consideram mais apropriados entre o Estado e determinado setor. Essas relações podem envolver posturas de coerção, mediação ou concertação (Surel 2008:49). Essa abordagem é legitimada pelos atores sociais afetos à determinada política.

O quarto elemento do paradigma ou matriz disciplinaria seriam os instrumentos utilizados para a observação e explicação dos fenômenos sobre os quais se debruça a ciência. Esses instrumentos permitem provar as hipóteses teóricas formuladas dentro de um determinado paradigma. No campo das políticas públicas esses instrumentos são, por exemplo, um discurso, uma lei ou a criação de uma determinada instituição (Surel 2008:50).

A relação entre os instrumentos e os outros elementos da matriz disciplinaria pode produzir diferentes significados. A ineficácia dos instrumentos pode produzir rupturas em outros níveis, gerando uma mudança nas representações dominantes e sinalizando para a necessidade de adoção de novas estratégias (Surel 2008:51).

Surel afirma que esse método de análise, baseado nos paradigmas de Kuhn, comporta dizer que só há política pública se se identificar esses quatro elementos. A identificação desse conjunto de elementos permite que se verifique quais são os elementos cognitivos e práticos que estruturam a atuação do sistema de atores em um determinado período histórico (Surel 2008:51).

1.2 A Crise do Paradigma e a Reestabilização

Thomas Kuhn considera que existem períodos em que o paradigma está estabilizado, o que na epistemologia da ciência, ele chama de período de “ciência normal”. Nesse período a pesquisa fica baseada em uma ou mais realizações científicas amplamente aceitas por uma determinada comunidade científica (Kuhn 2011:29). O conjunto dos elementos do paradigma orienta as práticas científicas em determinado período de tempo.

Mas para chegar a essa estabilidade, o paradigma passa por um período chamado de pré-paradigmático, ou pré-científico. O período pré-paradigmático é marcado por debates frequentes e profundos sobre métodos, problemas e padrões de solução legítimos. Esses períodos ocorrem com frequência antes e durante as revoluções científicas, momentos nos quais os paradigmas são atacados e então modificados. No entanto, verifica-se que os debates não desaparecem totalmente com o surgimento do paradigma. Muitas vezes eles podem servir para definir escolas de pensamento (Kuhn 2011:73).

Para Surel esse período pré-paradigmático corresponde, no campo das políticas públicas, à fase de emergência dos problemas públicos e de definição da agenda. No modelo dos ciclos das políticas públicas, essas são concebidas como processos compostos por diferentes etapas ou estágios: a definição de um problema público, a formação da agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação (Rodrigues 2010:46ss).

A definição de um problema enquanto problema público se dá quando uma situação que gera insatisfação para muitos indivíduos passa a mobilizar atores governamentais, ou seja, quando mobiliza a ação política. Para que um estado de coisas possa se tornar um problema objeto de uma política pública, inserido na agenda governamental é necessário que mobilize a ação política, constitua uma situação de crise, bem como uma oportunidade de resolver este problema (Rua 1998:06). Os problemas ou questões da política são criados a partir da movimentação de indivíduos, grupos e organizações, candidatos a cargos públicos, burocratas e, recorrentemente, pela mídia (Dye 2011:29).

Um problema só entra na agenda governamental quando adquire o status de problema público sobre o qual o governo decidiu agir. As decisões tomadas sobre esse problema resultam no desenho das políticas que deverão ser implementadas nas etapas seguintes do ciclo das políticas (Rodrigues 2010:48).

A inclusão na agenda justifica uma intervenção pública legítima que se dá sob a forma de decisões tomadas pelas autoridades públicas (Saravia 2006:33). Segundo Maria das Graças Rua (1998:06), há autores que afirmam que mesmo no caso de não decisão, ainda que o tema tenha sido incluído na agenda, o problema público subsistiria.

Na concepção da política pública como paradigma, ela somente existiria quando ocorresse uma cristalização da matriz do setor concernido ao redor dos quatro elementos e de um sistema de atores hierarquizado, de acordo com a identificação dos grupos envolvidos. Assim, na fase de pré-política pública poderia até haver algumas iniciativas isoladas que endereçassem o problema da política (Surel 2008:53).

No entanto, a ausência de acordo sobre um paradigma, que se afere pela identificação da falta dos quatro elementos constitutivos seria identificada como uma fase pré-paradigmática ou de ocorrência de uma revolução científica.

Quando as teorias sobre as quais se sustentam os paradigmas não dão mais conta de compreender e explicar a realidade de acordo com os referenciais, métodos e instrumentos antes largamente aceitos, há uma crise do paradigma (Surel 2008:56). Essa fase de crise é marcada pelo fracasso da ciência normal em produzir os resultados esperados. Esses fracassos são o anúncio da busca de novas regras. A partir deles começam-se a se apresentar novas teorias que provocam grandes alterações nos problemas e nas técnicas utilizadas pela ciência normal. Durante essa fase vivencia-se uma insegurança profissional profunda (Kuhn 2011:95), pois verifica-se que os instrumentos do paradigma são insuficientes para responder às novas questões que se colocam. Esses problemas e soluções acabam por fundamentar o novo paradigma que se desenha.

A crise no paradigma é uma pré-condição à emergência das novas teorias, e portanto, de novos paradigmas. Inicialmente há uma resistência da comunidade científica que podem minimizar as anomalias que começam a ser diagnosticadas nesse período de crise. Um paradigma somente torna-se obsoleto quando há uma alternativa para substituí-lo (Kuhn 2011:107).

Trazendo a questão da crise para o campo das políticas públicas é preciso fazer uma analogia entre o que Thomas Kuhn chama de anomalia do paradigma e a noção de problema em política pública. A anomalia é um elemento de perturbação do paradigma (Surel 2008:56). É a percepção de que uma determinada questão não pode ser respondida por meio da utilização das teorias, métodos e instrumentos vinculados ao paradigma em questão. Um problema de política pública seria uma situação em que os atores percebem que não há identificação entre o que é e o que deveria ou poderia ser (Padioleau *apud* Surel 2008:56). Ambos são considerados elementos perturbadores de um sistema global, um no campo da ciência e outro no campo da política.

O esgotamento de um paradigma ou de uma política pública pode ocorrer de forma abrupta, amplamente visível à opinião pública ou de forma sutil, por meio de eventos que vão se revelando com o tempo (Surel 2008:56). No campo das políticas públicas, novas formulações de problemas pedem novas soluções não alcançáveis com base nos métodos e instrumentos anteriormente legítimos. Há uma reestruturação dos elementos constitutivos da política entendida como um paradigma, que na filosofia da ciência Kuhn denomina de revolução científica. Inicia-se um novo período de estabilização do universo cognitivo e do sistema de atores envolvidos (Surel 2008:57).

Enquanto a percepção geral dos atores envolvidos na política considerar que os princípios gerais, as hipóteses, as metodologias e os instrumentos são suficientes para endereçar o problema de política posto não há a mudança no paradigma. A crise se traduz pelas lutas dos diferentes atores que possuem visões de mundo diversas e vai desaparecendo a medida que exista um acordo ou a dominação por parte de alguns atores, do problema a ser enfrentado que cristaliza o processo de luta em uma política pública normal (Surel 2008:57).

A revolução científica no campo das políticas públicas se faria no momento de mudança da política, nos quais se modificam todos os elementos constitutivos do paradigma de Kuhn (Surel 2008:59). A estabilização das controvérsias que se traduz num consenso entre os problemas de política pública e seus possíveis caminhos revela a existência de uma nova política, ou um novo paradigma.

2. A Ideologia Ambientalista

O estudo das relações entre os animais e o ambiente desenvolveu-se a partir de meados do século XIX. Em 1866, Ernst Haeckel cunhou o termo ecologia, que viria a ser um ramo da ciência da biologia que estuda a interação entre o ambiente e os organismos vivos. Gradativamente ecologia vai se convertendo em um termo político, devido principalmente ao uso que os chamados “movimentos verdes” tem feito dele, especialmente a partir da década de 1960 (Heywood 2010:45).

Pode-se dizer que as ideias ecológicas tenham raízes em épocas mais remotas, mas o ecologismo, enquanto ideologia política que se baseia na “crença de que a natureza é um

todo inter-relacionado, que abrange os seres humanos e não humanos, bem como o mundo inanimado” (Heywood 2010:45), vem se consolidando a partir da metade do século XX. Esses cortes temporais são utilizados frequentemente pelos autores para contextualizar historicamente a análise de objetos de estudo delimitados. Eles são meramente referenciais e não excluem, por exemplo a existência de fatos com a mesma conotação ocorridos fora do período analisado. Os períodos históricos utilizados na análise representam a concepção do fenômeno pelo analista. No caso do ecologismo, existem autores que consideram que as preocupações de proteção ambiental pelo ser humano remontam, enquanto ideologia, ao surgimento das antigas religiões pagãs, como o hinduísmo, o budismo e o taoísmo, etc, o que não adotamos no presente trabalho (Heywood 2010:45).

A partir daí, se poderia falar em ecologismo como um campo, no sentido em que empregou Pierre Bourdieu, ou seja, como espaço delimitado de produção de sentidos no qual se possa identificar relações de poder e dominação entre praticantes (atores) que compartilham um mesmo objeto ou interesse (Bourdieu 1983:89 e ss).

Atualmente, essa ideologia possui diferentes tendências. Há, por exemplo, os ecologistas mais moderados ou reformistas que utilizam conceitos da ecologia para pensar em como atender às necessidades e objetivos humanos, numa perspectiva antropocêntrica, ou seja, fundamentada no homem como centro do universo. Essa tendência tem sido chamada de ecologismo “superficial” ou, mais modernamente, de ambientalismo.

Há também uma outra corrente que engloba aqueles que rejeitam a crença na qual a espécie humana é superior ou mais importante que as outras espécies. São os ecologistas “profundos”, que adotam uma visão mais biocêntrica, ou seja, que prioriza a natureza ao invés do ser humano (Cf. Barbosa; Drummond 1994).

O fato é que não se tem notícia de sociedades modernas que adotaram o biocentrismo ou a ecologia “profunda” como orientação sociopolítica. As soluções para a chamada crise ecológica, apontadas pelas correntes derivadas do ecologismo “superficial”, também chamado ambientalismo, são as que gradativamente têm sido adotadas pelas sociedades contemporâneas de maneira mais ou menos equivalente.

A principal questão enfrentada pelo ecologismo/ambientalismo é a relação entre homem e natureza no contexto do modo de produção capitalista. A constatação de que o desenvolvimento do capitalismo a partir da industrialização e da urbanização tem provocado perdas na qualidade do meio ambiente que podem colocar em risco a sobrevivência humana e de todos os seres que habitam o planeta (Heywood 2010:46) e que medidas precisam ser tomadas para frear essa ameaça, alimentam os debates nesse campo.

Poluição, desmatamento, aquecimento global, contaminação dos solos e das águas, escassez de água, perda de espécies e da biodiversidade são algumas das questões recorrentemente enfrentadas na disputa em torno da temática ambiental. Elas são derivadas do modelo de desenvolvimento econômico adotado modernamente (Cf. por todos Sachs 2009) (citação?).

É inegável que hoje a questão da proteção do meio ambiente tenha se tornado, no mundo todo, objeto de políticas públicas, desenvolvidas em âmbito nacional e internacional. No entanto, embora a bandeira ecológico/ambientalista tenha permeado o discurso político contemporâneo, é notório que existe um frequente polarização entre correntes desenvolvimentistas e ambientalistas, que em diferentes graus e situações, influenciam a formulação e a implementação das políticas públicas setoriais.

O embate entre conservação e desenvolvimento é recorrente. Para amenizar o antagonismo no âmbito do campo propõe-se uma alternativa de compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental: o conceito de desenvolvimento sustentável.

Esse conceito foi apresentado, em 1987, à Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas-ONU, por uma comissão composta por especialistas e cientistas de diversas áreas do conhecimento originários do mundo todo, por meio de um relatório denominado “Nosso Futuro Comum” (também conhecido como “Relatório Brundtland”, pois conduzido pela ex-ministra do meio ambiente e ex-primeira ministra da Noruega, Gro Brundtland.). Nele concebeu-se o desenvolvimento sustentável como aquele capaz de garantir o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras atenderem também às suas necessidades (Nosso futuro Comum 1991:09).

A partir do desenvolvimento sustentável, os ambientalistas cunham a chamada ética intergeracional, que indica que as necessidades da geração atual devam ser supridas sem que se comprometa a capacidade de se atender as necessidades das gerações futuras. Reafirma-se um imperativo ético baseado na solidariedade sincrônica com as gerações atuais e uma solidariedade diacrônica para com as gerações futuras. Ele poderia ser identificado como um dos princípios metafísicos gerais que informam o paradigma ambiental.

Ciente das dificuldades da formulação e implementação de políticas que possam compatibilizar o uso dos recursos naturais, na velocidade demandada pelos modelos econômicos adotados, com a preservação do meio ambiente, e imaginando o desenvolvimento sustentável como um processo de condução política, os especialistas advertiram:

Afinal, o desenvolvimento sustentável não é um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras. Sabemos que esse não é um processo fácil, sem tropeços. Escolhas difíceis terão de ser feitas. Assim, em última análise, o desenvolvimento sustentável depende do empenho político (Nosso futuro Comum 1991:10).

A Comissão que elaborou o “Relatório Brundtland” apontou que seria necessário enfrentar em níveis nacionais e internacional desafios referentes a temas-chave como: controle demográfico populacional, segurança alimentar, extinção de espécies e esgotamento de recursos genéticos, energia, industrialização e urbanização. Os debates em torno dessas questões informam os problemas a serem enfrentados pelas políticas ambientais.

Para o enfrentamento da questão da perda de espécies e da biodiversidade e sua necessidade premente de preservação para as gerações presentes e futuras, várias hipóteses têm sido criadas no campo. O licenciamento ambiental e a criação e manutenção de áreas protegidas seriam exemplos das formas de atuação que podem ser utilizadas pelo Poder Público e pelos demais atores para atuar em favor da conservação da natureza. É importante dizer que a designação de espaços territoriais a serem especialmente protegidos é uma das ferramentas mais utilizadas no mundo para enfrentar o desafio da conservação da natureza. As áreas protegidas são consideradas um instrumento para amenizar os efeitos da ação humana que gera a perda das espécies, da diversidade biológica, bem como o esgotamento dos recursos naturais. No Brasil, atualmente as áreas protegidas são conhecidas como unidades de conservação. Elas podem ser conceituadas como espaços territoriais terrestres ou aquáticos instituídos e administrados pelo Poder Público, com objetivo de conservação da natureza e dos recursos ambientais. (Cf. por todos Bensusan 2006).

Para efeitos do presente trabalho, o licenciamento ambiental e a criação e manutenção de áreas protegidas seriam identificados como as *hipóteses* da política ambiental conservacionista entendida como paradigma, conforme a proposta de Surel.

3. A Política Ambiental Brasileira

A partir das décadas de 1930-1940, no Brasil, pode-se perceber que as ideias e práticas relacionadas à conservação da natureza e dos recursos naturais começam a ganhar consistência. Segundo José Luiz Franco, isso ocorreria à medida que elas foram sendo institucionalizadas, o que nos permitia falar da configuração de um campo, no sentido em que empregou Bourdieu (Franco 2000:89).

Esse período tem sido considerado por especialistas como a primeira fase das políticas ambientais no Brasil. Nela, a abordagem estratégica seria a administração de recursos naturais. Há uma preocupação de racionalizar o uso e a exploração dos recursos, regulamentar atividades estratégicas e reservar espaços territoriais a serem protegidos. O principal objetivo seria regulamentar a apropriação dos recursos naturais, tendo em vista a necessidade de uma industrialização que nascia (Monosowski 1989:16).

Do mesmo modo, Márcia Leuzinger (2009:90) argumenta que as medidas de proteção ao ambiente na década de 1930 visaram à criação de parques nacionais¹ e o exercício de

¹ Em 1937 foi criado o primeiro parque nacional brasileiro, o Parque Nacional de Itatiaia, no Estado do Rio de Janeiro. Dois anos mais tarde, em 1939, o poder público federal instituiu também o Parque Nacional da Serra dos

controle do uso de alguns recursos naturais como madeira e água², padrão que se repete ao longo dos anos. Muitas áreas protegidas (hoje, denominadas unidades de conservação) têm sido instituídas desde então. Mas, é sobretudo a partir da década de 1970 que, em termos institucionais, os atores têm mobilizado-se e conseguido mais espaço de atuação na área ambiental.

Na década de 1930, surgem no Brasil as precursoras das organizações não-governamentais ambientalistas³. É importante mencionar a importância do envolvimento de atores estranhos ao aparelho do Estado enquanto fator de pressão para o debate e a inserção da questão ambiental na agenda governamental naquele período. Até hoje, a atuação das organizações não-governamentais que atuam em âmbito nacional e internacional, tem sido relevante na formulação e implementação das políticas que tem a questão ambiental como objeto.

Influenciada pelos atores internacionais, a maior participação da sociedade civil em torno da questão ambiental se deu a partir das décadas de 1970 e 1980 (Franco 2000:107). Destaca-se a criação da Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural-AGAPAN, liderada pelo engenheiro agrônomo José Lutzemberger⁴, que denunciou os estragos produzidos pelo uso excessivo de agrotóxicos, e influenciou o nascimento de outras organizações não-governamentais brasileiras na década seguinte (Leuzinger 2009:96).

São as questões referentes à poluição urbana causada sobretudo pela indústria, que movimentaram os debates em torno da temática ambiental na década de 1970. Elas são decorrentes do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização e na urbanização, adotado no País (Monosowski 1989:18).

Em âmbito internacional a pressão viria das críticas estrangeiras com relação à estratégia adotada pelo governo brasileiro em Estocolmo. É que em 1972, quando foi realizada a “*Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano*” (Conferência de Estocolmo), o Brasil havia adotado um posicionamento refratário à adoção de medidas drásticas em âmbito multilateral que pudessem comprometer o desenvolvimento econômico ou a diminuição de sua soberania em relação à proteção e ao uso dos recursos naturais (Lago

Órgãos, também no Rio de Janeiro e o Parque Nacional do Iguaçu no Estado do Paraná. No exterior, no entanto, os princípios da ecologia já haviam começado a ser empregados em meados do século XIX. A ideia de criação de espaços protegidos como conhecemos atualmente nasce nesse período nos Estados Unidos com a criação do Parque Nacional de *Yellowstone*, no oeste selvagem americano. Assim, se poderia afirmar que haveria o início da formulação de políticas públicas destinadas à conservação. (Cf. Leuzinger 2009: 66 e ss).

² Em 1934 foram instituídos o primeiro Código Florestal (Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934) e o Código de Águas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934).

³ A Sociedade de Amigos de Alberto Torres, a Sociedade Amigos das Árvores e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), essa última criada apenas em 1958, são exemplos de organizações ambientalistas que demonstram o início da mobilização da sociedade civil para a proteção do meio ambiente (Cf. Leuzinger 2009:93).

⁴ José Lutzemberger foi, mais tarde, de 1990 a 1992, Secretário Especial do Meio Ambiente, órgão vinculado à Presidência da República, durante o governo Fernando Collor.

2007:142). Nessa Conferência foram introduzidos conceitos e princípios básicos orientadores para a formulação das políticas ambientais em todo o mundo (Cf. Lago, 2007:17).

O Brasil sustentou em Estocolmo que a proteção do meio ambiente seria um problema secundário para países em desenvolvimento, e que medidas dessa natureza comprometeriam o objetivo central e imediato de crescimento econômico perseguido naquele momento (Monosowski 1989:18).

Em 1973, destaca-se a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente-SEMA, vinculada ao Ministério do Interior. Sua instituição tem sido considerada uma reação do governo militar à pressão interna da comunidade científica, dos ambientalistas e da população local pelos efeitos deletérios à saúde e ao meio ambiente causados pela poluição atmosférica, das águas e dos solos.

Além disso, a criação da SEMA, que é o órgão que dá origem ao atual Ministério do Meio Ambiente, seria uma resposta dos governo brasileiro as pressões em nível nacional e internacional. Ela foi chefiada durante doze anos pelo bacharel em Direito e História Natural, Paulo Nogueira-Neto, que era ligado ao movimento ambientalista.

À SEMA competia controlar e monitorar a poluição e prevenir a extinção de espécies. Essas atribuições, de certa forma, competiam com as do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal-IBDF (Franco 2000:105), agência do governo federal criada na década de 1960 para planejar e aplicar a política florestal. O IBDF era também responsável pela administração dos parques nacionais, reservas biológicas, florestas nacionais e parques de caça (Franco 2000:97). Apesar de poucos avanços nas questões referentes ao controle da poluição, pois o Ministério do Interior, ao qual a SEMA era vinculada, era um dos principais responsáveis pelas estratégias de desenvolvimento acelerado, contidos nos Planos Nacionais de Desenvolvimento que previam investimentos pesados na indústria de base e produção de energia (nuclear, petróleo, álcool e hidrelétricas) (Leuzinger 2009:98), os principais resultados do órgão referem-se à criação de unidades de conservação, especialmente estações ecológicas, as quais foram idealizadas pelo próprio Nogueira-Neto.

A partir da década de 1980, a criação de um marco regulatório sistematizado que atendesse a crescente demanda do movimento ambientalista torna-se realidade no Brasil. A mobilização dos atores, especialmente organizações não-governamentais, burocratas responsáveis pelo setor ambiental no governo, bem como da mídia fez com que se começasse a enxergar a crise ambiental, decorrente da perda das espécies e dos ecossistemas por exemplo, como um problema público.

Em virtude da mobilização dos atores públicos e privados em torno das questões ambientais, que a essa altura já estavam integrando parte das agendas governamentais de vários países no mundo, acordos e normas em âmbito nacional e internacional foram sendo pactuados como resposta às pressões da opinião pública. A reação da comunidade científica, dos ambientalistas e da população local afetada pelas péssimas condições ambientais causadas pela poluição industrial na região de Cubatão, no estado de São Paulo, na década de 1980, e a implantação de um programa de despoluição e recuperação ambiental naquela região, financiado com recursos do Banco Mundial é exemplo emblemático da entrada da

questão ambiental na agenda pública governamental brasileira de maneira definitiva (Cf. Santilli 2005:28).

A edição da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente-PNMA é resultado dessa onda de medidas públicas de proteção à natureza. Essa lei descreve objetivos, princípios, diretrizes, instrumentos, bem como define os órgãos e entidades responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade do meio ambiente.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci (2006:11), trata-se de uma expressão jurídica de uma política pública, e não necessariamente da política pública em si. As políticas públicas possuem diversos suportes legais. A constituição, as leis, os decretos, as portarias, e até mesmo contratos públicos podem ser considerados como meios pelos quais se regulamentam políticas públicas. A Lei 6.938, de 1981, é um arranjo jurídico-institucional de um processo político que se desenvolvia no Brasil, a partir dos anos de 1930, mas que ganhou fôlego e novos princípios informadores a partir dos anos de 1970.

Dentre os instrumentos previstos na Lei 6.938, de 1981, destacam-se: a avaliação e o licenciamento ambiental e a criação de espaços especialmente protegidos. Eles seriam as estratégias de atuação governamental utilizadas para a proteção o meio ambiente. Seriam, na tipologia de Surel, as hipóteses de atuação que guiam a atuação do Poder Público.

No caso da criação de espaços protegidos, vimos que o Poder Público já adotava essa estratégia antes dela ser prevista na lei da política nacional, embora com enfoque mais utilitarista. No entanto, a avaliação e o licenciamento ambiental são inovações trazidas pela lei, ainda que as legislações dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo já os previssem desde meados da década de 1970 (Sánchez 2006:78 e ss). A Avaliação de Impacto Ambiental consiste em um processo de avaliação dos impactos ecológicos, econômicos e sociais que podem ser originados da implantação de atividades humanas, compreendendo ainda o monitoramento e controle desses efeitos pelo Poder Público e pela sociedade. Já o Licenciamento Ambiental é um procedimento administrativo conduzido por um órgão público ambiental competente que autoriza a localização, a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos e atividades que utilizam recursos ambientais e que sejam considerados efetivos ou potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental (Freire; Martins 2003:78 e 243).

A partir de então, passou-se a discutir mecanismos de mitigação de danos e impactos ambientais no âmbito dos procedimentos de licenciamento ambiental. É importante destacar que essa atividade é historicamente paralela à atividade de destinação de espaços a serem protegidos que vinham sendo instituídos no Brasil desde a década de 1930. Essas estratégias somente se entrelaçam na criação do instituto da compensação ambiental, conforme será mostrado mais adiante.

No que tange às práticas adotadas no campo e ao tipo de relação estabelecida entre os atores ligados à política ambiental, deve-se destacar o princípio da participação como informador das práticas do campo. Esse princípio é um dos mais importantes do direito ambiental. Ele impõe ao Estado e a outros atores públicos e privados o poder-dever de proteger o meio ambiente. Está contido no art. 225 da Constituição Federal de 1988. Dele

derivam o direito à informação sobre as questões relativas à qualidade do meio ambiente, por exemplo, e à educação ambiental. (Cf. Fiorillo *et alli* 2011:48). Assim, enquanto elemento informador da política ambiental como um paradigma, pode-se afirmar que formas de participação e institucionalização identificariam a metodologia adotada por essa política.

No aspecto institucional, a Lei 6.938, de 1981, previu uma estrutura de órgãos governamentais nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal): o Sistema Nacional de Meio Ambiente- Sisnama. Esse sistema é composto pelos órgãos de meio ambiente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pelos conselhos de políticas públicas, devidamente instituídos. Esse modelo foi reforçado pela distribuição das competências administrativas em matéria ambiental fixadas na Constituição Federal de 1988.

Ainda com relação à participação, a Lei 6.938, de 1981, criou um órgão consultivo e deliberativo, encarregado de propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais, bem como deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se do Conselho Nacional do Meio Ambiente- Conama.

Embora a atuação do Conama recorrentemente seja questionada juridicamente por questões atinentes à sua esfera de competência e à validade de seus atos, sobretudo na ausência de lei que especificamente lhe competência para atuar em determinada matéria, esse órgão colegiado é considerado um importante mecanismo formal de participação (Sánchez 2006:78).

Originalmente o Conama era presidido pelo Ministro de Estado do Interior, e contava com representantes de alguns Ministérios, dos Estados onde havia áreas críticas de poluição, assim declaradas por Decreto Federal, das cinco regiões geográficas brasileiras, escolhidos entre governadores dos estados, das Confederações do Comércio, da Indústria e da Agricultura, das Confederações de Trabalhadores desses mesmos setores, de entidade de classe (engenheiros sanitários e ambientais) e algumas associações ambientalistas (Cf. art. 6º do Decreto nº 88.351, de 01 de junho de 1983).

Atualmente, sobretudo a partir de 1990, pode-se dizer que a participação dos diversos atores foi ampliada. O Conama é presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, e dele participam representantes de instituições públicas federais vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente- MMA, como o Instituto Brasileiro de meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis- IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade- ICMBio, dos Ministérios e Secretarias vinculadas à Presidência da República, dos governos estaduais e municipais, de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, como organizações não-governamentais, de categorias profissionais (engenheiros sanitários e ambientais), de confederações de trabalhadores, de populações tradicionais, indígenas, da comunidade científica e de entidades empresariais (Cf. art. 5º, do Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990, que revogou o Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983).

A Lei 6.938, de 1981, foi especialmente importante devido à sistematização que trouxe para orientar a formulação e implementação da política de meio ambiente, bem como pela mudança de postura que exigia, inclusive do próprio governo. Segundo Sánchez (2006:78)

“uma inovação quase inédita foi que as atividades de iniciativa governamental também passavam a ser regidas pelos princípios da legislação ambiental”. Do mesmo modo, Elizabeth Monosowski, que escreveu sobre as políticas ambientais na época da promulgação da Constituição Federal de 1988, argumenta que:

Uma das mais importantes abordagens estratégicas adotadas é a responsabilização do Estado em relação a suas próprias ações, ao se exigir que as atividades *públicas* e privadas sejam exercidas conforme os princípios da legislação ambiental. Essa é uma inovação importante, em especial no que se refere aos grandes projetos de transformação da natureza, que até o momento estavam fora do controle das agências governamentais para a proteção ambiental. (Monosowski 1989:21) (destaque como no original)

Dentre os grandes projetos de infraestrutura que transformavam a natureza estavam a construção das usinas hidrelétricas. A inundação causada pelos reservatórios dessas usinas, principalmente em regiões de planície, onde pode se espalhar por extensas áreas, é responsável por impactos ambientais significativos (Faria 2008:09). Esses projetos, necessários à política de desenvolvimento adotado, geravam, e até hoje geram, intensos debates entre setores desenvolvimentistas e ambientalistas dentro e fora do governo.

4. A Compensação Ambiental no Brasil Ambientalista

Foram os grandes projetos hidrelétricos da Amazônia que movimentaram burocratas, tecnocratas ligados ao setor elétrico e ambiental, bem como ambientalistas e membros proeminentes da comunidade científica, a pensar uma forma de compensar dos impactos ambientais causados aos ecossistemas com a perda expressiva de espécies de plantas e animais (Faria 2008:09).

Nasce assim, o mecanismo de compensação ambiental, que cria a obrigação ao empreendedor de destinar áreas à conservação da biodiversidade na região afetada pelo empreendimento impactante. A ideia original seria criar uma área que servisse de testemunho das características do ambiente natural que estaria sendo modificado com a construção do empreendimento (Faria 2008:09). (citação?).

Assim, aquele que com a implantação de seu projeto alterasse uma parcela do ambiente natural seria obrigado a reservar uma outra parcela desse ambiente por meio da criação de uma unidade de conservação de proteção integral. Nesse tipo de unidade se permite apenas o uso indireto dos recursos naturais. O objetivo básico é preservar a natureza. Na maioria não se permite a presença humana e em regra, a propriedade da terra deve ser pública. São unidades de proteção integral: as estações ecológicas, as reservas biológicas, os parques nacionais, os monumentos naturais e os refúgios da vida silvestre. O objetivo seria

manter para as presentes e futuras gerações uma área que possuísse características semelhantes às da região impactada pelo projeto (Faria 2008:09).

A ideia de criar o mecanismo de compensação ambiental é atribuída ao primeiro Secretário da SEMA, Paulo Nogueira-Neto, que em seu livro de memórias, em que divulga seu diário escrito na época em que exercia a função, revela:

20 agosto 1987

CAMPO GRANDE, MS – No I Simpósio Internacional de Legislação de Proteção à Fauna, apresentei a sugestão de que a compensação de danos ecológicos deve constar nos Rimas (Relatórios de Impacto sobre o Meio Ambiente). Quando forem destruídas áreas naturais, o responsável pelo projeto deve entregar ao Poder Público áreas equivalentes, para a instalação ali de estações ecológicas. Essa ideia foi razoavelmente bem aceita. Expliquei que hoje as empresas que implantam hidroelétricas, mineradoras etc. destroem áreas naturais sem cuidar de compensação ecológica. Não basta indenizar os proprietários, na desapropriação. O dano ecológico é distinto da indenização a terceiros prevista na legislação. (Nogueira-Neto 2010:251).

Em entrevista dada, em 2006, a um site ambientalista, Paulo Nogueira-Neto explicou o contexto político em que propôs a compensação ambiental:

Paulo - Naquela época era mais fácil. Estava tudo começando, não tinha tanta oposição. Quando o Ministro Aureliano Chaves, que sempre gostou de meio ambiente, estava no Ministério de Minas e Energia, conversei com ele sobre a necessidade da compensação ambiental. Disse que quando se constrói uma hidrelétrica, todas as pessoas que têm bens na região afetada são compensadas. Mas a floresta que foi destruída não recebe nada e deveria existir uma compensação para plantio ou aquisição de uma nova floresta. Ele concordou e eu levei a questão para o Conama, que ampliou o conceito não só para hidrelétricas, mas para outras coisas que pudessem ter impacto negativo sobre a natureza. O problema é que as resoluções do Conama não têm força de lei (O Eco Reportagens 2006).

Em outubro de 1987, momento em que a questão foi levada a debate no âmbito do Conama, o diário de Paulo Nogueira-Neto registrou:

29 outubro 1987

De manhã, fui a uma reunião da Câmara Técnica de Recursos Hídricos do Conama. Minha proposta foi discutida para que todas as novas grandes hidroelétricas sejam obrigadas a implantar e operar estações ecológicas. A princípio, a maioria dos membros da Câmara Técnica estava claramente contra a minha proposta. O presidente da Câmara, diretor do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, fez uma tenaz oposição, dizendo que a Resolução proposta iria encarecer os custos da eletricidade. Argumentei que seriam gastos

muito pequenos em relação ao valor da obra e que as usinas de Itaipu e Tucuruí já haviam feito tal desembolso de recursos para essa finalidade, embora a meu ver sem a mesma eficiência que uma Estação Ecológica permite. Citei especificamente o caso de Itaipu, que gastou enormes quantias para adquirir uma faixa de uns 150 metros de largura numa extensão de 1.800 km, junto à represa. Muito melhor teria sido adquirir blocos de matas remanescentes e fazer lá estações ecológicas. Aos poucos, minha argumentação desfez dúvidas e mudou a opinião do pessoal da Câmara Técnica. O golpe final, na resistência do DNAEE (Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica), veio quando o Assessor Ben Hur Batalha, do ministro Aureliano Chaves (Minas e Energia), declarou que o ministro era favorável à minha proposta, confirmando o que eu já havia dito. A Câmara Técnica não somente aprovou a proposta mas a aperfeiçoou e estendeu muito o seu alcance. A obrigação de implantar e manter estações ecológicas foi estendida a todos os grandes empreendimentos e não apenas às hidroelétricas. (...) Foi uma das vitórias mais gratificantes e importantes nas minhas lutas conservacionistas ((Nogueira-Neto 2010:252).

Assim, a Resolução do Conama nº 10, de 3 de dezembro de 1987, dispôs que o licenciamento ambiental de empreendimentos de grande porte teria como um de seus pré-requisitos a implantação de uma unidade de conservação, da categoria Estação Ecológica, pela entidade ou empresa responsável pelo empreendimento, preferencialmente junto à área afetada, como forma de reparar danos causados pela destruição de florestas e ecossistemas.

O valor utilizado para a realização dessa compensação deveria ser proporcional ao dano ambiental e não poderia ser inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais do empreendimento. O Relatório de Impacto Ambiental-RIMA, requisito previsto na legislação que visa “traduzir” para uma linguagem mais acessível os resultados dos estudos de impacto ambiental, deveria apresentar a proposta contendo as alternativas para o atendimento do encargo.

O detalhamento da extensão, limites e construções necessárias para a implantação da Estação Ecológica seriam fixados pelo órgão governamental responsável pelo licenciamento ambiental. A manutenção da área protegida poderia ser feita diretamente pela empresa ou pela entidade responsável pelo empreendimento ou por meio de convênio com entidade do Poder Público. A fiscalização do cumprimento da resolução por parte dos empreendedores caberia ao órgão licenciador (Cf. Resolução do Conama nº 10, de 3 de dezembro de 1987, publicada no DOU em 18 de março de 1988, Seção I, p. 4.562).

No mesmo diário, no exato dia da edição da Resolução do Conama nº 10, que tratou pela primeira vez da compensação ambiental, o então dirigente da SEMA anotou:

3 dezembro 1987

Tive uma retumbante vitória com a aprovação do meu projeto, de Resolução do Conama, melhorado pela Câmara Técnica, sobre a indenização dos danos ecológicos causados pelos grandes empreendimentos, principalmente hidroelétricas. O projeto original se referia a hidroelétricas. O dano será

compensado pela instalação de estações ecológicas e sua manutenção, o que será feito pelo responsável pelo dano (alagamento de florestas etc.). O diretor do DNAEE, engenheiro Goki Tsusuki levou lá o seu consultor jurídico, que procurou arrasar com o projeto, dizendo que nós estávamos impondo multas indevidas e que o dano ecológico só se configura depois de efetivamente ocorrido. Respondi que nosso projeto de Resolução não se referia a multas, mas a obrigações que os responsáveis por danos ecológicos devem assumir. Além disso, afirmei que não podia conceber que uma represa fosse construída para ficar sem água. No momento em que fossem represadas águas, estas inevitavelmente matariam as florestas ali existentes, por afogamento. Portanto, o dano ecológico não somente seria previsível, como inevitável. Fiquei emocionado mas firme, fluente e contundente na minha argumentação. Senti que estava num dia de fala boa e fácil. Recebi o apoio expresso do secretário (do Meio Ambiente de São Paulo) Jorge Wilhelm, do comandante Lucimar Luciano de Oliveira e outros. Na hora da votação vencemos integralmente por 22 ou 23 votos contra dois (Nogueira-Neto 2010:252).

Assim, a compensação ambiental torna-se forma de mitigar danos e de certa forma impor ao empreendedor a função de internalizar nos empreendimentos, os custos considerados externalidades negativas que, antes da perspectiva ambientalista, não levava em conta perdas ambientais decorrentes da utilização de recursos naturais em grande escala.

O empreendedor assumiria sua parcela da responsabilidade de manter uma unidade de conservação de forma a compensar a sociedade e os ecossistemas impactados por sua atuação. É a aplicação de um princípio de direito ambiental, denominado poluidor-pagador ou usuário-pagador. Por meio desse princípio busca-se evitar a ocorrência de danos ambientais. Caso o dano ocorra visa que seja reparado. Num primeiro momento impõe ao poluidor ou usuário de recursos naturais o dever de arcar com os custos de prevenção e reparação de danos ambientais. (Cf. Fiorillo *et alli* 2011:28 e ss). Esse princípio e sua aplicação podem ser considerados uma *metodologia* pela qual se revela a política pública ambiental, na perspectiva adotada por Surel.

Há poucos registros de como essa resolução teria sido aplicada. Tem-se notícia que algumas empresas públicas como a Itaipu Binacional e a Eletronorte teriam incorporado o conceito de compensação. Segundo Faria (2008:09), a Reserva Biológica do Uatumã, criada em 1990 é exemplo da aplicação do mecanismo de compensação ambiental. Interessante observar que se trata de uma Reserva Biológica e não de uma Estação Ecológica, categoria de manejo preconizada na Resolução nº 10/87, embora essas categorias sejam essencialmente muito semelhantes. O traço essencial delas é a proibição de ocupação humana permanente e admissão de visitação com caráter restrito. Segundo dados do Cadastro nacional de Unidades de Conservação, mantido pelo Ministério do Meio Ambiente com a colaboração dos órgãos responsáveis pela gestão das unidades de conservação em âmbito federal, estadual e municipal, a reserva de Uatumã tem por objetivo “preservar a diversidade biológica do ecossistema de Floresta Tropical Densa da bacia do rio Uatumã/Jatapu e os ecossistemas lacustre e insular formados com o barramento do rio Uatumã e proteger espécies endêmicas, raras, vulneráveis ou ameaçadas de extinção”. Ela

seria de fato uma compensação ecológica decorrente da barragem da usina hidrelétrica de Balbina, localizada no Estado do Amazonas. (Cf. Ministério Meio Ambiente. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação-CNUC 2013).

Na década de 1990 a discussão sobre a internalização dos custos de conservação pelos causadores de perdas ambientais avançou um pouco mais. Nesse período os ambientalistas já haviam diagnosticado que um dos principais entraves para a implementação das políticas ambientais era a carência de recursos financeiros e humanos. Segundo Elizabeth Monosowski:

Na prática, as diversas oposições à implantação de uma política ambiental eficaz traduzem-se numa *constante falta de recursos para a área ambiental*, que se reflete nas condições técnicas e materiais de trabalho dos órgãos governamentais de meio ambiente. Assim, a implantação das estratégias e instrumentos propostos faz-se de maneira precária, na falta de meios adequados de pesquisa, controle e fiscalização (Monosowski 1989:23). (destaques como no original)

Uma das mais recorrentes críticas ao modelo das unidades de conservação, não só no Brasil, mas em todo o mundo é a forma como são administradas as unidades. Os parques de papel, ou seja, áreas protegidas criadas por lei ou outros atos normativos e não implantados localmente tem sido um dos maiores desafios da política ambiental que as considera valiosa estratégia de ação (Cf. Bensusan 2006: 11 e ss).(citação?).

O considerável custo de manutenção de áreas protegidas tem sido preocupação em diversos países que adotaram essa estratégia de proteção da natureza. A principal fonte de recursos para isso ainda é o orçamento público, que nos países em processo de desenvolvimento como o Brasil nunca é suficiente para atender a toda a demanda (Cf. Bensusan 2006: 11).

Assim, verifica-se no âmbito dessa política que a indisponibilidade de recursos é um relevante problema enfrentado. Para que os parques saiam do papel, os ambientalistas reconheceram que recursos humanos e financeiros precisavam ser mobilizados. Em regra, as áreas protegidas são mantidas pelo Poder Público, por meio de recursos orçamentários. Complementarmente, sua manutenção pode ser financiada por recursos extra-orçamentários. A maior ou menor participação de recursos estranhos ao orçamento público depende do modelo de financiamento e gestão das áreas protegidas adotado em cada país (Cf. Spergel 2002: 394).

Por meio da Resolução Conama nº 2, de 18 de abril de 1996, revogou-se a Resolução nº 10, de 1987, iniciando-se a modificação no enfoque da compensação ambiental, enquanto instrumento da política. Diferentemente da norma anterior, a partir do disposto nessa Resolução passou a ser possível a implementação de qualquer categoria de manejo de unidade de conservação, inclusive as de uso menos restritivo, desde que de domínio público, como compensação ambiental. Criou-se também a possibilidade de custear atividades ou a aquisição de bens para unidades existentes, ou que seriam criadas pelo Poder Público.

Previu-se a possibilidade de se destinar até 15% dos recursos devidos pelo empreendedor à atividades realizadas precipuamente pelo Poder Público, como fiscalização, controle e monitoramento da qualidade ambiental das unidades. As áreas beneficiadas pelos recursos deveriam ser localizadas, preferencialmente, na região do empreendimento de forma a cobrir amostras representativas dos ecossistemas afetados. A manutenção da unidade deveria ser feita pelo empreendedor mediante convênio com o órgão administrador a unidade. O percentual mínimo a ser aplicado deveria ser de 0,5% dos custos totais do empreendimento.

Na década de 2000, com a previsão da compensação ambiental no art. 36 da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza⁵, vê-se que o mecanismo adquiriu definitivamente o caráter de instrumento financiador da política de áreas protegidas. Embora consequência do processo de licenciamento ambiental, e desse modo só devido pela detecção de impacto ambiental efetivo ou potencial em Estudo de Impacto Ambiental (EIA), a compensação ambiental adquire viés financeiro de um sistema de unidades de conservação que hoje abrange, conforme dados do Ministério do Meio Ambiente, quase 17% do território continental brasileiro.

Segundo Faria (2008:10):

A situação criada pela aprovação da Lei do SNUC, especialmente de seu art. 36, trouxe à lei uma nova forma de entendimento da Compensação Ambiental – que, diga-se, já havia sido introduzida pelo Conama. (...) Atualmente, a Compensação Ambiental, strictu sensu, é entendida como um mecanismo financeiro que visa a contrabalançar os impactos ambientais ocorridos ou previstos no processo de licenciamento ambiental. (em negrito no original).

Inicialmente, embora fosse estabelecido um valor mínimo a ser aplicado pelo empreendedor para criar uma unidade de conservação, a ideia era que o causador do dano empregasse meios de estabelecer e custear a unidade. Como os meios e procedimentos para a realização dessa obrigação não ficavam claros, inclusive porque juridicamente a criação de unidades de conservação é tarefa precípua do Poder Público, os resultados gerados foram insignificantes.

Assim, percebe-se que começa a haver uma mudança, uma adaptação do *instrumento* de política ambiental, identificado aqui como a compensação ambiental. Antes da instituição da Lei do SNUC argumentava-se que a fragilidade da implementação do mecanismo da compensação ambiental dava-se pelo fato de que não era instituída por lei, pois sua base

⁵ Essa lei, mais conhecida como Lei do SNUC, regulamenta alguns dispositivos da Constituição Federal de 1988, em especial o disposto no artigo 225 que atribui ao Poder Público a definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. É considerada um marco na legislação ambiental brasileira, sobretudo por estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão de área protegidas denominadas unidades de conservação. (Cf. entre outros Rodrigues 2005. Medeiros; Araújo 2011; Araújo 2007).

normativa estava ancorada apenas nas Resoluções nº 10, de 1987 e nº 2, de 1996, do Conama.

A previsão da compensação ambiental na Lei 9.985, de 2000, foi festejada pelos ambientalistas, embora sua redação ainda tenha dado margem a diversas controvérsias jurídicas, que se centraram principalmente em torno da constitucionalidade do dispositivo (Maciel 2012:154). Até hoje a operacionalização da cobrança dos recursos devidos tem sido um processo complexo e conturbado, marcado por conflitos de competência e judicialização excessiva (Faria 2008:23).

A instituição de uma lei que previsse o mecanismo de compensação ambiental foi considerada fator importante para os atores. No entanto, como a lei não avança no sentido de explicitar como a obrigação seria efetivada pelo devedor, as controvérsias sobre a legitimidade desse instrumento continuam a atormentar a implementação do *instrumento*, entendido aqui como elemento da política ambiental segundo a tipologia de Surel baseada em Kuhn.

Em meados da década de 2000, parte da comunidade acadêmica ligada ao setor ambientalista julgava que a compensação ambiental teria um grande potencial de gerar recursos para o SNUC. Estudo realizado em 2003 baseado somente na lista de projetos de infraestrutura previstos no Plano Plurianual 2004-2007, estimou que num cenário considerado na época restrito (aplicação de 0,5% sobre o custo total do empreendimento), o montante de recursos anuais provenientes de compensação ambiental corresponderia a 23% do orçamento previsto para *todas as ações de gestão ambiental* previstas para 2004 pelo Governo Federal. Os recursos estariam na ordem de aproximadamente 356 milhões de reais anuais a serem investidos apenas em unidades de conservação (Geluda; Young 2004:645).

Argumentava-se que além da função de complementariedade em relação ao financiamento estatal, a compensação possuiria a função de desonerar o Poder Público de envidar esforços de execução, isto é, a depender da concepção do mecanismo e, portanto, da interpretação que se conferiria às normas jurídicas, a compensação do SNUC poderia se prestar a aliviar os gastos realizados pelos órgãos ambientais com gestão administrativa da execução dos recursos.

No entanto, em 2009 o Ministério do Meio Ambiente publicou estudos mostrando que entre os anos de 2000, quando foi criado o mecanismo, e o ano de 2008, o montante de recursos provenientes de compensação ambiental que havia sido aplicado nas unidades de conservação não passava de 58 milhões de reais (Ministério do Meio Ambiente 2009:23). Ou seja, em 9 anos o Poder Público conseguiu efetivar apenas 16% do montante de recursos estimado para apenas um ano, apesar de o setor alegar que a necessidade de recursos financeiros é uma das principais causas da ineficácia da política para áreas protegidas. A inclusão do mecanismo da compensação ambiental na lei que criou o SNUC não afastou as controvérsias travadas no campo.

Por volta de 2006, no âmbito do Conama, discutiu-se uma outra Resolução para a regulamentação mais específica da Lei 9.985, de 2000 e do Decreto 4.340, 22 de agosto de

2002, no que se refere ao tema da compensação ambiental, que veio a ser a Resolução nº 371, de 5 de abril de 2006.

A proposta foi formulada por um Grupo de Trabalho-GT composto por conselheiros do Conama, representantes dos governos federal, estaduais e municipais, empresas públicas, autarquias, organizações não-governamentais e entidades ligadas ao setor privado, tais como a própria CNI, a Confederação Nacional da Agricultura-CNA, a Confederação Nacional do Comércio-CNC, do Instituto Brasileiro do Petróleo e Gás-IBP, do Conselho empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável-CEBDS, da Federação das Indústrias dos Estados de Minas Gerais e Maranhão, e do Instituto Brasileiro de Mineração-IBRAM (Cabral 2007).

Segundo Eugênia Cabral (2007), que analisou a atuação do setor produtivo nos debates travados durante a discussão da Resolução Conama nº 371, de 2006, nessa ocasião ainda se debateram questões de ordem conceitual sobre a compensação ambiental:

As sugestões apresentadas pelos dois maiores grupos que participaram das reuniões – governos e setores produtivos – se diferenciavam em termos gerais e específicos. Refletiam a essência das divergências entre os participantes do GT, em relação aos limites da resolução, às questões conceituais e ao montante do recurso destinado pelos empreendedores para fins de compensação ambiental. A oposição entre os representantes do poder público, de um lado, e os representantes dos setores produtivos, de outro, marcou os debates e as deliberações (Cabral 2007:11).

Na discussão, mais uma vez, de um lado, aliavam-se representantes das entidades privadas e governamentais ligadas ao setor produtivo e de infraestrutura, e de outro, estavam os representantes das organizações não-governamentais ambientalistas e os representantes dos órgãos ambientais federais e estaduais. Sobre a atuação desses dois últimos, Eugênia Cabral observou que:

A coalizão formada por esses dois grupos foi fundamental para dar maior legitimidade à decisão ali tomada, que contrariava, em boa medida, os interesses de grupos econômicos importantes, que participaram efetivamente das reuniões do GT. Tal posição reflete uma decisão coletiva, favorável à aprovação de uma norma ambiental que regulamenta a elevação de ônus para aqueles setores produtivos, ali representados, importantes para o crescimento econômico do país, mas considerados como causadores de significativo impacto ambiental – a exemplo da exploração mineral, da construção de hidrelétricas e obras de infraestrutura, em geral. Para tais empreendimentos, vale o princípio do poluidor-pagador, que está na base da política de compensação ambiental: porque são imprescindíveis, em termos da lógica da economia de mercado, tais investimentos são necessários, a despeito do impacto ambiental causado; porque são potencialmente causadores de danos ambientais, precisam pagar para compensar por esses danos (Cabral 2007:12).

Presente na discussão, mas agora como conselheiro do Conama ligado às entidades ambientalistas, Paulo Nogueira-Neto (2010) registrou em seu diário:

17 março 2006

Trabalhamos intensamente, o dia todo, praticamente sem almoço, na votação da Resolução do Conama sobre as compensações ambientais. O embate entre o movimento ambientalista, juntamente com os Estados, contra a Confederação Nacional da Indústria foi constante. Quase sempre a CNI foi derrotada, embora quase sempre as divergências tenham sido pequenas. As discussões foram muito complexas e cansativas. Uma das principais matérias debatidas foi sobre a tese defendida por Mauricio Lobo (RJ) de que os custos ambientais normais integram os custos totais dos empreendimentos, não podendo ser descontados da Compensação Ambiental. As emendas e propostas da CNI visavam principalmente diminuir o custo das Compensações Ambientais. Isso é compreensível, mas nós ambientalistas precisamos desses recursos para salvaguardar e desenvolver as Unidades de Conservação. A CNI foi apoiada pelo Ministério dos Transportes e outros, pois estes terão que pagar também Compensações Ambientais (Nogueira-Neto 2010).

Outro ponto relevante discutido na época da elaboração da Resolução Conama nº 371, de 2006, foi a necessidade de se definir uma metodologia para se calcular o valor devido a título de compensação ambiental conforme o impacto causado aos ecossistemas. A lei que estava sendo regulamentada trazia um piso, ou seja, o percentual mínimo sobre o custo total do empreendimento que não poderia ser inferior a 0,5%, do mesmo modo em que tinha ficado estabelecido nas Resoluções do Conama já analisadas.

Como não houve acordo sobre uma metodologia a ser adotada, estabeleceu-se um “acordo de cavalheiros” (Faria 2008:22), que se incluiu no texto da resolução:

Art. 15. O valor da compensação ambiental fica fixado em meio por cento dos custos previstos para a implantação do empreendimento até que o órgão ambiental estabeleça e publique metodologia para definição do grau de impacto ambiental⁶.

Os ambientalistas acreditavam que os recursos, ainda que calculados utilizando-se o percentual mínimo, fossem suficientes para cobrir, a menos em parte, o déficit de financiamento das unidades de conservação. Talvez a maior preocupação não fosse o montante de recursos, mas a operacionalização deles.

⁶ Cf. Resolução nº 371, de 5 de abril de 2006.

Se por um lado, os ambientalistas, conscientes da fragilidade dos órgãos ambientais, temiam que os recursos fossem internalizados no orçamento a ponto de haver um mecanismo ou rubrica capaz de receber e executar os recursos financeiros, correndo o risco do contingenciamento, ou seja, de bloqueio em face da política de estabilização das contas públicas, não há na Lei 9.985, de 2000, ou no Decreto 4.340, de 2002 e posteriores alterações, a definição da forma de gestão financeira dos recursos da compensação ambiental. Mas isso também não foi consensuado no Conama (Faria 2008).

No mesmo período, paralelamente, o MMA e o IBAMA, que na época era responsável pelo licenciamento ambiental federal e também pela gestão das unidades de conservação federais, negociaram a criação um artifício jurídico para a aplicação dos recursos provenientes das compensações ambientais.

Foi instituído o Fundo de Investimentos de Compensações Ambientais-FICA, que seria gerido pela Caixa Econômica Federal, e receberia os valores que seriam destinados às unidades de conservação a título de compensação ambiental. Tratava-se de um fundo privado, gerido pela Caixa e fiscalizado pelos órgãos públicos envolvidos. A principal preocupação era que os recursos não entrassem no caixa único do Tesouro Nacional (Faria 2008:18). O diário de Paulo Nogueira-Neto, conselheiro do Conama à época registrou:

16 março 2006

CURITIBA, PR – A reunião (extraordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente) foi em parte uma celebração do contrato Ministério do Meio Ambiente-Caixa Econômica Federal. Foi criado um fundo para receber, em nome dos empresários e manter lá em nome deles, com direito de uso pelo Ibama, nas suas unidades de conservação, do dinheiro pago pelas Compensações Ecológicas. Foi, como disse à ministra Marina Silva, ali presente, um “Ovo de Colombo”. O Ibama não é um banco, ao passo que a Caixa, com toda a transparência, pode guardar o dinheiro, pagar juros e deixar as quantias lá, em nome dos empresários, até o seu uso pelo Ibama. Assim, o Tesouro Nacional não poderá confiscar esse dinheiro, que poderia desaparecer nas suas entranhas se posto lá em nome do Ministério. Todos, inclusive a ministra Marina Silva, em conversas informais comigo, concordaram que assim o Tesouro não poderá “confiscar” essas quantias. A Compensação Ecológica, diga-se de passagem, é uma invenção minha feita há cerca de 20 anos atrás, aproximadamente, e aprovada pelo Conama. (...) (Nogueira-Neto 2010:640).

Paralelamente a toda essa movimentação no Conama, o ajuizamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI pela Confederação Nacional da Indústria-CNI, em 2004, poderia também indicar a constante falta instabilidade conceitual sobre o instrumento da política. A ADI 3.378/DF impingiu ao art. 36 da Lei 9.985, de 2000, que impõe ao empreendedor a obrigação da compensação ambiental, o vício de inconstitucionalidade. Nesse domínio foi discutido principalmente a natureza jurídica do mecanismo, que pode indicar que seja um conceito ainda não estabilizado, pois não havia ainda um consenso geral sobre seu significado e implicações no mundo jurídico.

A decisão do STF na ADI 3.378/DF, que se deu em 2008, e até hoje não transitou em julgado por conta de Embargos de Declaração propostos pela Advocacia-Geral da União-AGU e também pela Confederação Nacional da Indústria-CNI, não encerrou os debates em torno da questão, muito menos tratou de aspectos de gestão financeira que são fundamentais para que os recursos devidos há mais de 10 anos, cheguem às unidades de conservação.

A decisão do STF declarou que o art. 36 da Lei do SNUC é constitucional e que somente uma parte do parágrafo 1º do mesmo dispositivo seria inconstitucional. Essa parte diz respeito ao montante dos recursos a serem aplicados nas unidades de conservação, que desde 1987 era pelo menos 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento causador de impacto. Por conta do entendimento dos Ministros do STF o valor deve ser fixado de acordo com o impacto ambiental causado ao ambiente.

Embora aparentemente favorável aos ambientalistas pois a declaração foi de inconstitucionalidade parcial, a decisão criou uma dificuldade e de certa forma um impasse para todos os atores envolvidos. De um lado, o setor ambiental se vê obrigado a definir uma metodologia de cálculo de impactos ambientais, enfrentando dificuldades de ordem instrumental, pois embora existam algumas metodologias de valoração ambiental sendo discutidas em âmbito acadêmico, não há um consenso sobre a adoção de um ou outro método. Esse desafio já havia sido postergado quando da discussão da Resolução nº 371, de 2006, do Conama, conforme visto anteriormente.

Dependendo de como for feito o cálculo da perda gerada o empreendimento pode até mesmo ficar economicamente inviável. Essa situação desagrade tanto o governo, sobretudo os setores de infraestrutura que são muitas vezes responsáveis por grandes obras de impacto ambiental significativo, como o setor privado, que esperava extinguir a exigência por vício de inconstitucionalidade quando da propositura da ação judicial e com a decisão em sentido contrário viu-se mais uma vez nas mãos dos órgãos ambientais.

Em 2009, pressionado pelos setores ambientalistas e de infraestrutura do próprio governo, que precisavam endereçar uma solução para o impasse gerado em torno da compensação ambiental, o governo federal editou um Decreto Presidencial visando regulamentar o cálculo e a cobrança dos valores devidos. O Decreto nº 6.848, de 14 de maio de 2009, modificou o Decreto 4.340, de 2002, e instituiu uma metodologia para se calcular a compensação ambiental.

Essa metodologia, no entanto, utiliza como base o valor do empreendimento para sua fixação, desconsiderando a decisão, ainda que não definitiva, do STF. Seu ponto mais polêmico é a limitação do valor da compensação ambiental a no máximo 0,5% do custo do empreendimento. Ou seja, o que era valor mínimo para investimento nas unidades de conservação, “ao menos 0,5% dos custos do empreendimento”, passou a ser o teto.

Esse ato normativo foi considerado uma derrota política do então Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, que pretendia, a partir da brecha deixada pelo STF, um percentual mais elevado, em torno de 1,1%, como o cobrado em alguns estados como Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Esse fato foi noticiado pela imprensa como um revés à atuação do então Ministro do Meio Ambiente (Cf. Alencastro 2009:11).

Na discussão desse decreto, o Conama e as organizações não-governamentais ficaram alijadas do processo. A crítica do setor ambientalista ao ato governamental manifestou-se na Reclamação nº 8465 dirigida ao STF. Por meio dela, as organizações não-governamentais Instituto Socioambiental-ISA e Amigos da Terra alegaram que o Decreto descumpria a decisão proferida pelo Tribunal, pois teria instituído uma metodologia de cálculo não proporcional ao impacto gerado pelo empreendimento, mas baseada em seu valor. Outro fato alegado foi que, de acordo com o Decreto, embora não explicitamente colocado, o percentual sobre o valor do empreendimento não passaria de 0,5%, ou seja, o que era piso virou teto (Maciel 2012:197).

Ao julgar pedido de liminar no sentido de que o Tribunal também considerasse o Decreto inconstitucional, o STF rejeitou a solicitação argumentando dentre outras coisas que a prestação jurisdicional ainda não fora satisfeita, visto a pendência de embargos declaratórios de ambas as partes, a União Federal e a CNI. Até o presente momento, não foram julgados os embargos opostos pelas partes, restando ainda controverso o tema no âmbito do STF.

Além da Ação Direta de Inconstitucionalidade- ADIn 3378-6-DF, de intervenções do Tribunal de Contas da União, manifestadas por meio de Acórdãos decorrentes de auditorias operacionais nos órgãos ambientais (sobretudo o Acórdão nº 2650/2009, publicado no DOU em 13 de novembro de 2009), de pressões de grupos de interesse ligados ao setor produtivo, e de visões divergentes dentro do próprio governo, a compensação ambiental continua a ser um ponto divergente da política ambiental de viés conservacionista.

Em 2009, o Tribunal de Contas da União em razão de uma auditoria realizada nos órgãos ambientais federais, MMA, IBAMA e ICMBio, proferiu decisão que aumentava a controvérsia sobre o mecanismo de compensação ambiental. O Acórdão nº 2650 do TCU, publicado no Diário Oficial da União em 13 de novembro de 2009, concluiu que a obrigação gerada pelo art. 36 da lei 9.985, de 2000, deve ser cumprida diretamente pelo próprio empreendedor. Argumentou que a compensação ambiental não é necessariamente uma obrigação financeira na qual o devedor se desonera simplesmente pagando ao Poder Público uma determinada quantia em dinheiro para que sejam geridos ou executados pelos órgãos ambientais. Recomendou aos órgãos que estudem a extinção do Fundo de Compensações Ambientais, que segundo o TCU, foi criado e tem sido operado baseado no “equivoco de se considerar que a compensação ambiental prevista em lei poderia resolver-se em obrigação de pagar contribuição financeira a ser gerida e aplicada pelos órgãos públicos nas finalidades previstas em lei” (Tribunal de Contas da União. Acórdão 2650 2009).

Essa recomendação do órgão de controle surpreendeu os atores governamentais responsáveis pela implantação do mecanismo. Uma manifestação anterior do TCU, resultante de outra auditoria, mas essa referente a uma avaliação da Política Florestal Brasileira, havia recomendado ao IBAMA que analisasse a conveniência e oportunidade de, dentre outros:

9.5.3. incluir, nos procedimentos para gestão dos recursos da compensação ambiental em poder do empreendedor, formas de controle contábil e financeiro,

de modo a garantir a efetiva e regular aplicação desses recursos; (...) (Tribunal de Contas da União. Acórdão 1676 2004).

Da leitura do item 9.5.3. do Acórdão parece claro que o Tribunal de Contas entendia que a compensação ambiental era um mecanismo financeiro destinado à manter as unidades de conservação. No item 8 do voto, o relator reforçou a importância da disponibilidade dos recursos para a política ambiental:

8. Cabe ressaltar, aliás, a oportunidade que se abre para o incremento da política de preservação do meio ambiente na região da Amazônia, a partir dos recursos oriundos da Compensação Ambiental. O montante já disponível de aproximadamente R\$ 600 milhões está longe de ser pouco expressivo. No entanto, verificou-se que, em função de questões operacionais, apenas uma parcela ínfima desses recursos já foi utilizada, apesar das necessidades já existentes nas UC, em especial no que se refere à ausência de plano de manejo (Tribunal de Contas da União. Acórdão 1676 2004).

Mais recentemente, o Fundo de Investimentos de Compensações Ambientais, estabelecido em 2006 foi extinto e o Instituto Chico Mendes estabeleceu contrato com a Caixa Econômica Federal, criando a possibilidade, para o empreendedor, de depositar os valores devidos a título de compensação ambiental em contas escriturais, denominadas contas gráficas.

Nessa nova sistemática, ao invés de administrar um fundo, a Caixa executaria os recursos depositados pelos empreendedores em contas específicas que seriam movimentadas a pedido do Instituto Chico Mendes, que atualmente é o órgão responsável pela gestão das unidades de conservação federais brasileiras (Caixa. Contas de Compensação Ambiental).

A adoção desse mecanismo evidencia que os órgãos ambientais, ao contrário do órgão de controle, entendem que o mecanismo compensação é um instrumento destinado a financiar as unidades de conservação, distanciando-se cada vez mais de sua origem, como havia decidido o tribunal de contas.

Todas essas controvérsias têm tumultuado implantação desse instrumento da política conservacionista. Percebe-se que embora os atores envolvidos estejam razoavelmente de acordo com os *princípios metafísicos gerais*, *hipóteses* e *metodologias* indicadas aqui como relativas à política ambiental conservacionista, o uso de um instrumento dessa política parece ainda não ter se estabilizado.

A Conclusões

Para efeitos da presente análise buscou-se identificar na política ambiental conservacionista os elementos que informam a existência de um paradigma, ou de uma política como paradigma, na tipologia proposta por Surel. Os princípios metafísicos gerais podem ser identificados nos pressupostos de atuação do Poder Público a fim de enfrentar a crise ecológica que se desenhou com mais ênfase no Brasil a partir dos anos de 1960-1970.

O ecologismo/ambientalismo como ideologia política que orienta a ação pública, em seu viés antropocêntrico, tem focado a polarização entre conservação e desenvolvimento, gerando alternativas como o conceito de desenvolvimento sustentável, que pode ser identificado também como um *princípio metafísico geral* da política analisada.

Além dele, foram identificadas algumas propostas de soluções que guiam a ação do Poder Público e dos atores para o enfrentamento do problema da perda das espécies e dos ecossistemas. Elas seriam, na tipologia de Surel, as *hipóteses* ou *leis* do paradigma. A partir da análise realizada, identificaram-se como tais o licenciamento ambiental e a criação de áreas protegidas (unidades de conservação).

Com relação à *metodologia*, como terceiro elemento informador das práticas adotadas no campo, identificou-se os meios de participação. A instituição de um sistema de órgãos governamentais de meio ambiente e um órgão colegiado, no qual seria garantida a participação dos diversos atores, seriam decorrentes da adoção dessa metodologia pelos membros do campo.

Verifica-se que essa forma de estabelecer os tipos de relação entre os atores foi utilizada com mais frequência nos primórdios da discussão dos instrumentos da política, e recentemente tem sido menos empregada. Isso talvez possa indicar uma dificuldade em se utilizar a metodologia, ou mesmo uma instabilidade com relação à crença na sua eficácia.

Com relação ao *instrumento específico* enquanto elemento da política, tomou-se como exemplo o mecanismo da compensação ambiental. Verifica-se que as controvérsias sobre a legalidade, constitucionalidade, e até mesmo sobre sua natureza, indicam a completa ausência de estabilidade conceitual. Percebe-se que houve um aperfeiçoamento do instrumento normativo, o que, no entanto, não significa uma mudança estrutural na política, que tem como objeto a conservação da natureza num contexto desenvolvimentista.

Assim, pode-se apreender que nas discussões em torno da construção do instrumento da política ambiental para áreas protegidas há um subjacente retorno a uma questão estruturante que polariza conservação e desenvolvimento, ainda que os *princípios metafísicos gerais*, as *hipóteses* e as *metodologias* da política pública como paradigma não sejam contundentemente questionadas.

As lutas travadas no campo, principalmente com relação ao instrumento, podem refletir anomalias inerentes à temática que informa a política pública em questão. Essas anomalias, na medida em que se avolumam poderiam indicar a necessidade de um novo paradigma.

Por outro lado, pode-se entender também que a política analisada na tipologia de Surel estaria ainda em fase pré-paradigmática, visto que pelo menos um de seus instrumentos ainda não estaria estabilizado. Assim, se poderia concluir que a política ambiental conservacionista praticada no Brasil, no que se refere aos elementos identificados e analisados, seria, no contexto das ideias de Surel, um paradigma em construção. São essas as observações a propósito de uma análise de política pública a partir das tipologias de Surel e de Kuhn, aqui desenvolvidas.

Referências Bibliográficas

- Alencastro, Catarina. (2009). Depois de 18 meses, Minc acumula derrotas e vê Lula rejeitar seus pedidos. Rio de Janeiro: O Globo, O País, 7jun, p. 11. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/158611>. Acesso em: 9 fev 2013.
- Araujo, Marcos Antonio Reis. (2007). *Unidades de Conservação no Brasil: da república à gestão de classe mundial*. Belo Horizonte: SEGRAC.
- Barbosa, Livia Neves de Holanda; Drummond, José Augusto. *Os direitos da natureza numa sociedade relacional: reflexões sobre uma nova ética ambiental*. In: Estudos Históricos. Vol. 7, nº 14, julho-dezembro. Rio de Janeiro: 1994.
- Bensusan, Nurit. (2006). *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Berger, Peter; Luckmann, Thomas. (1985). *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes.
- Bourdieu, Pierre. (1983). *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero.
- Cabral, Eugênia Rosa. (2007). *Participação e influência do empresariado industrial em processos de produção de regras ambientais no âmbito do Conama: correlação entre acesso, participação e influência*. VII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Disponível em: <www.ecoeco.org.br/conteudo/.../vii.../articulacao_de_interesses.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2013.
- Caixa. Contas de Compensação Ambiental. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/pj/pj_comercial/mg/solucoes_pagamentos/fund_comp_a_mb/saiba_mais.asp. Acesso em: 12 fev. 2012.
- Dallari Bucci, Maria Paula. (2006). *O conceito de política pública em direito*. Em Dallari Bucci, Maria Paula (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva.
- Dye, Thomas R. (2011). *Understanding Public Policy*. 13 ed. Boston: Longman, 2011.
- Faria, Ivan Dutra. *Compensação ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos*. Textos para Discussão 43. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, Centro de Altos Estudos, 2008. Disponível em:

- http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm . Acesso em: 15 out. 2012.
- Fiorillo, Celso Antonio Pacheco., Morita, Dione Mari., & Ferreira, Paulo. (2011). *Licenciamento Ambiental*. São Paulo: Saraiva.
- Franco, José Luiz de Andrade. (2000). *Natureza no Brasil: ideias, políticas, fronteiras (1930-1992)*. N Silva, Luiz Sérgio Duarte (org.). I Goiânia: Ed. UFG.
- Freire, William., & Martins, Daniela Lara. (2003). *Dicionário de Direito Ambiental e vocabulário técnico de termos ambientais*. Belo Horizonte: Ed. Mineira de Livros Jurídicos.
- Geluda, Leonardo., & Young, Carlos Eduardo Frichmann. (2004). *Financiando o Éden: potencial econômico e limitações da compensação ambiental prevista na lei do sistema nacional de unidades de conservação da Natureza*. In: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. v. 1. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza.
- Heywood, Andrew. (2010). *Ideologias políticas: do feminismo ao multiculturalismo*. V. 2. Tradução: Janaína Marcantonio, Mariane Janikian. 1.ed. São Paulo: Ática.
- Kuhn, Thomas S. (2011). *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução: Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 10. ed. São Paulo: Perspectiva.
- Lago, André Aranha Corrêa do. (2007). *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão.
- Leuzinger, Márcia Dieguez. (2009). *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei.
- Maciel, Marcela Albuquerque. (2012). *Compensação ambiental: instrumento para a implantação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Letras Jurídicas.
- Medeiros, Rodrigo., & Araújo, Fábio França Silva (orgs.). (2011). *Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro*. Brasília: MMA.
- Ministério do Meio Ambiente. (2009). *Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. 2. ed. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Departamento de Áreas Protegidas. Brasília.
- Monosowski, Elizabeth. (1989). *Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil*. Em Monosowski, Elizabeth (org.). Planejamento e Gerenciamento Ambiental. São Paulo: Cadernos Fundap 16, jun.
- Nogueira-Neto, Paulo. (2010). *Uma trajetória ambientalista: diário de Paulo Nogueira-Neto*. São Paulo: Empresa das Artes. Disponível em: <<http://www.bv.fapesp.br/en/acervo-apoio-cet/8568/trajetoria-ambientalista-diario-paulo-nogueira/>>. Acesso em: 17 out. 2012.
- Nosso Futuro Comum*. (1991). Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. Da Fundação Getúlio Vargas.
- O Eco Reportagens. (28 de abril de 2006.). *O senhor da história – com Paulo Nogueira-Neto*. Disponível em: <<http://www.oeco.com.br/reportagens/10947-oeco16589>>. Acesso em: 17out2012.
- Rodrigues, José Eduardo Ramos. (2005). *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.
- Rodrigues, Marta Maria Assumpção. (2010). *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha.
- Rua, Maria das Graças. (1998). *Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos*. In: Rua, Maria das Graças, Carvalho e Maria Isabel Valadão (orgs). *O Estudo da Política*. Tópicos selecionados Brasília: Paralelo, 15.
- Sachs, Ignacy. (2009). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond.

- Sánchez, Luiz Enrique. (2006). *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos.
- Santilli, Juliana. (2005). *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Peirópolis.
- Saravia, Enrique. (2006). *Introdução à Teoria da Política Pública*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (orgs.) *Políticas Públicas*; coletânea. Brasília: ENAP.
- Spergel, Barry. (2002). *Financiamento de Áreas Protegidas*. In: TERBORGH, John (et. al) (orgs.) *Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. 1. ed. revisada. Curitiba: Ed. da UFPR/ Fundação O Boticário.
- Surel, Yves. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. (Public Policies as Paradigms). Em *Estudios Politicos*. N. 33. Medellín: Julio-diciembre.
- Tribunal de Contas da União. (2004). Acórdão nº 1676, de 12 de novembro. Relator: Augusto Sherman. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=1676&anoAcordao=2004> . Acesso em: 10 jan. 2012.
- Tribunal de Contas da União. (2009). Acórdão nº 2650, de 13 de novembro. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=2650&anoAcordao=2009> . Acesso em: 10jan2012.

Recebido em 12/12/2012

Aceito 14/01/2013