

ASPECTOS DAS POLÍTICAS DE GOVERNO E A QUESTÃO DA GESTÃO TERRITORIAL NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO¹

LUIZ RENATO VALLEJO²
Universidade Federal Fluminense

INTRODUÇÃO

O Rio de Janeiro é o estado brasileiro com maior área relativa de cobertura florestal do bioma Mata Atlântica, ou seja, 16,73 %. Entretanto, ao compararmos com o percentual existente no ano de 1990 (20,83%) constatamos que o estado deixou de ter quase 150 mil ha de mata na última década, principalmente entre 1990 e 1995, quando perdeu quase 13% dos remanescentes florestais (Fundação SOS Mata Atlântica/INPE, 2001).

A criação e gestão de unidades de conservação (UCs) surge como uma das alternativas compensatórias das perdas verificadas. Entre as 29 UCs sob jurisdição estadual, cerca de 109.000 ha são de áreas de proteção integral, enquanto as de uso sustentável totalizam cerca de 194.400 ha do território fluminense (2,48 % e 4,4%, respectivamente). Além disso, existem as áreas administradas pela União, que totalizam mais de 430 mil ha (proteção integral > 130 mil ha e uso sustentável > 300 mil ha)³. Estudos realizados por Primo e Pellens (2000) apontaram a condição precária em que se apresentam, principalmente no âmbito da administração estadual. Desse modo, elas deixam de criar oportunidades para o desenvolvimento econômico e de cumprir o seu papel fundamental de preservação da biodiversidade e do patrimônio cultural.

¹ Trabalho desenvolvido a partir de pesquisa de Doutorado do programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, RJ - UFF

² Doutor pelo Programa de Pós Graduação em Geografia da UFF, Professor Adjunto do Departamento de Geografia da UFF, Mestre em Geografia, Bacharel em Ecologia. E-mail: lrvallejo@globocom*

O principal objetivo do presente trabalho é apresentar e discutir dados das políticas estaduais de conservação ambiental e, particularmente, sobre as UCs. O diagnóstico da situação administrativa das UCs já é relativamente bem conhecido pela comunidade diretamente envolvida com o tema (universidades, pesquisadores, ONGs, etc), mas o mesmo não se pode dizer das raízes históricas e circunstanciais que conduziram a esses problemas. São considerados aspectos relativos a origem e evolução dos órgãos de meio ambiente atualmente responsáveis pela administração de UCs e as verbas (orçamentárias e não orçamentárias) disponibilizadas para sua gestão. O trabalho se justifica na compreensão dos problemas políticos que interferem na gestão das UCs fluminenses e na oferta de alguns subsídios à promoção de mudanças visando a melhoria do sistema.

SÍNTESE HISTÓRICA

O atual território fluminense é produto da fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, fato ocorrido no ano de 1975. Até 1974, já existiam 5 UCs sob responsabilidade estadual, sendo 4 parques e 1 reserva (3 no estado da Guanabara e 2 no RJ). As referências legais para criação dessas unidades eram as Leis Federais 4.771/65 (Novo Código Florestal) e Lei 5.197/67 (Código de Proteção à Fauna). A principal motivação para criação dessas unidades, especialmente no caso dos parques, foi o desenvolvimento das atividades turísticas, além da proteção das florestas e mananciais hídricos.

Não haviam órgãos de governo especializados no tratamento da questão e, para esse fim, as atribuições eram delegadas às Secretarias Estaduais de Agricultura. Na Guanabara, o Instituto de Conservação da Natureza – ICN, órgão técnico ligado à Secretaria de Agricultura e Abastecimento (posteriormente integrado à Secretaria de Ciência e Tecnologia – SCT), assumiu funções mais específicas em relação ao tema. Além disso, outros setores de governo eram indicados para atuar de forma integrada no planejamento (Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, Procuradoria-Geral do Estado, Departamento do Patrimônio da Secretaria de Justiça, etc), na segurança (Secretaria de Segurança do Estado) e na infraestrutura (Secretaria de Obras Públicas) dos parques e reservas criadas. Consta também o envolvimento da Cia. de Turismo do Estado do Rio S.A. – FLUMITUR, inclusive com a responsabilidade de apresentar o projeto de demarcação e funcionamento do Parque Estadual da Ilha Grande, criado em 1971.

Em 1975, após a fusão, foi criado o Departamento Geral de Recursos Naturais Renováveis – DGRNR dentro da Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Esse departamento tinha como atribuições «a supervisão e coordenação das atividades de preservação das florestas, solos e fauna aquática e silvestre», logo, as UCs já existentes, juntamente com hortos e viveiros florestais dos antigos estados, passaram a ser de sua responsabilidade. Isso não eliminou a possibilidade de articulação com outros seto-

res de governo que poderiam participar na elaboração de programas de implantação de parques (equipamentos turísticos e serviços de infraestrutura básica).

Na mesma reforma administrativa foi criada a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA, integrante da Secretaria de Obras e Serviços Públicos – SOSP. A FEEMA absorveu órgãos das áreas de saneamento, controle de vetores e de poluição existentes nos dois estados que participaram da fusão. Nesse processo, também foi absorvido o antigo ICN do estado da Guanabara formado, basicamente, por profissionais ligados à pesquisa e conservação da natureza, que passaram a integrar o Departamento de Conservação Ambiental – DECAM. Entre as atribuições do ICN e que foram transferidas para o DECAM, constava a criação e gestão de unidades de conservação. Na época, era um setor com certa autonomia de ação, dispondo de verbas orçamentárias, metas e projetos próprios. A experiência do grupo foi fundamental no desenvolvimento de estudos que posteriormente ajudaram na criação de várias UCs estaduais de proteção integral (REBIO da Praia do Sul – 1981; EE do Paraíso – 1987; PE Marinho do Aventureiro - 1990) e de uso sustentável (APAs Maricá – 1984; Jacarandá – 1985; Massambaba – 1986; do Pau-Brasil - 2002). Essas unidades, na medida em eram criadas, passaram a ser de responsabilidade da FEEMA, que hoje administra 12 APAs, 3 reservas, 1 parque e 1 estação ecológica.

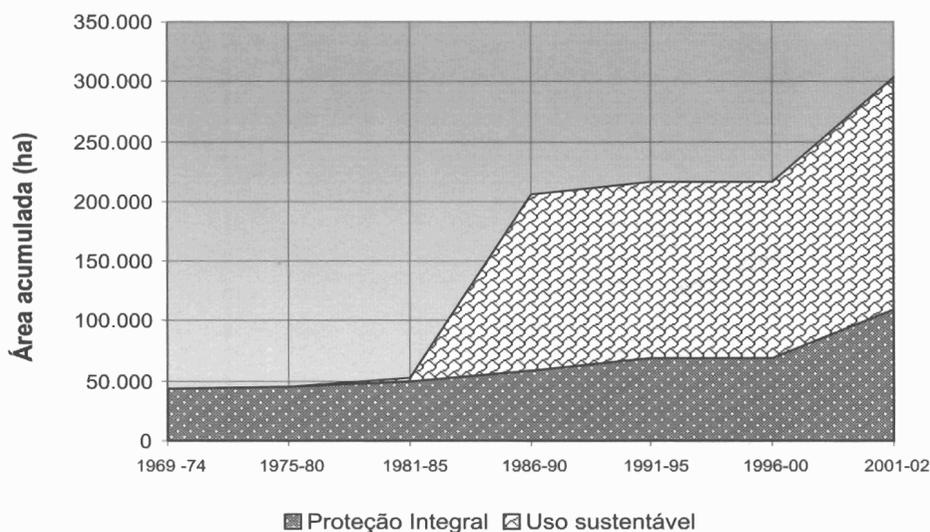
Em 1986, ou seja, 11 anos após a fusão, ocorre a criação do Instituto Estadual de Florestas – IEF a partir do DGRNR, herdando todos os Parques Estaduais, Reservas, Jardins Botânicos e Hortos Florestais, além de bens móveis, verbas orçamentárias e pessoal. Mais adiante, com a instituição da Política Florestal do Estado do Rio de Janeiro (Lei nº 1.315 de 07/06/88) o governo transformou o IEF em Fundação, com responsabilidades ligadas ao planejamento, fomento florestal para fins econômicos e de recuperação de áreas, fiscalização, monitoramento, estudos científicos, implantação e gestão de UCs, extensão florestal e educação ambiental. A diversidade de objetivos expressos no decreto de regulamentação do órgão caracterizava uma proposta audaciosa, cuja execução envolvia uma infraestrutura material e de pessoal adequada, porém não disponível na época. Para o exercício de todas essas funções, poderiam ser promovidas articulações com outros órgãos públicos e privados.

A origem do IEF teve duas motivações básicas. Uma delas, de caráter mais técnico, visava a criação de um Instituto Florestal nos moldes daqueles já existentes em MG e SP. O Rio de Janeiro, no final dos anos 80, tinha uma demanda madeira/ano quatro vezes maior que a produção econômica. A diferença era suprida através da exploração clandestina ou da importação de outros estados. O outro aspecto, de natureza política, estava atrelado a um movimento corporativista dos engenheiros agrônomos e florestais que lutavam pela abertura de um espaço de trabalho. Como esse espaço não existia dentro da FEEMA, dominado pelos engenheiros civis e sanitaristas, a criação do IEF passou a ser a melhor alternativa. O DGRNR era considerado um setor defasado e desprestigiado em comparação aos órgãos florestais de SP e MG, mais antigos e melhor

estruturados do que no RJ. Atualmente o IEF é responsável pela administração de 12 UCs, todas de proteção integral (8 parques, 3 reservas e 1 estação ecológica).

A Figura 1 apresenta informações sobre a evolução territorial na criação das UCs fluminenses que foi iniciada antes da fusão dos estados.

Figura 1 - Evolução na criação de UCs no estado do Rio de Janeiro (1969-2002)



Fonte: Gráfico elaborado a partir das informações contidas em leis e decretos estaduais de implantação de UCs.

Até o final do ano de 2002, o somatório de todas as UCs estaduais totalizava pouco mais de 303 mil ha, prevalecendo as unidades de uso sustentável (58%). Isso foi resultado direto da entrada em vigor da Lei Federal 6.902/81 que dispôs sobre as Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental – APAs. A área total das unidades de proteção integral permaneceu inalterada até 1986, sofreu um pequeno acréscimo entre 1986 e 1992 e cresceu de forma significativa (34%) em 2002 com a criação do Parque Estadual dos Três Picos.⁴ A maior parte das unidades de proteção integral do estado tem dimensões reduzidas. Do total, 12 apresentam área inferior a 5.000 ha e somente dois parques perfazem mais de 51% da área total (PE do Desengano e PE dos Três Picos, respectivamente com 22.400 e 43.360 ha). Entre os maiores problemas enfren-

⁴ Com 43.360 ha, fica localizado nos municípios de Cachoeiras de Macacu (2/3), Nova Friburgo, Teresópolis, Silva Jardim e Guapimirim (www.ief.rj.gov.br)

tados na gestão das UCs fluminenses, destacamos: situação fundiária, invasões, extrativismo predatório, queimadas e infraestrutura material e de pessoal deficientes (Primo e Pellens, *op. cit.*)

Como foi mencionado, as UCs no Rio de Janeiro são administradas por dois órgãos de governo criados em momentos distintos e sob diferentes motivações políticas. A partir de 1987 a FEEMA e o IEF, juntamente com outros órgãos, passaram a integrar a Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMAM, posteriormente denominada de Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMADS (1999) e atualmente Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – SEMADUR (2003).

A SITUAÇÃO ATUAL DA FEEMA E DO IEF

Os dois órgãos que administram as UCs fluminenses, vem sofrendo um processo de enfraquecimento político marcante ao longo de sua trajetória, principalmente no caso da FEEMA. Existem razões conjunturais mais amplas que interferiram igualmente em todos os setores do serviço público. Entre elas destacamos: as altas taxas inflacionárias do país; os sucessivos planos econômicos; o arrocho salarial empreendido pelas políticas econômicas dos governos e as limitações orçamentárias que praticamente paralisaram as atividades de melhoria da infraestrutura e investimentos em geral. O setor ambiental, por conseguinte, foi bastante afetado e a área de conservação ambiental mais ainda. Atualmente, a maioria dos projetos dos órgãos de governo depende de convênios e parcerias para conseguir desenvolver muitas de suas atividades.

A decadência do setor aparece, principalmente, quando se promovem análises relacionadas com o pessoal das instituições de governo. Desde 1982, a FEEMA não promove concurso público, não dispõe de um Plano de Cargos e Salários e tem experimentado uma flagrante redução de pessoal. Em julho de 1987 tinha 1008 funcionários em seu quadro, dispondo de 753 em março de 2003, ou seja, uma perda de 25%⁵. Trechos de alguns depoimentos selecionados apresentam um panorama das mudanças ocorridas na FEEMA ao longo das últimas décadas.

A FEEMA nasceu poderosa. Em pouco tempo, tornou-se uma instituição modelo, referência em todo país e na América Latina. Seus funcionários tinham os melhores salários do Estado. Recebiam estímulos para crescerem profissionalmente (cursos, etc). Muitas inovações foram feitas e diversos projetos e serviços ambientais foram realizados. A FEEMA ensinou o país a fazer gerenciamento ambiental e seu nome rapidamente passou a ser conhecido pela população. Contudo, o auge du-

⁵ Baseado em dados de pessoal administrativo do Anuário Estatístico da Fundação CIDE e da Secretaria de Administração e Reforma do Estado do Rio de Janeiro - SARE

rou pouco e logo depois do Governo Chagas Freitas começou e entrar em um processo de decadência na qual jamais se recuperou.muito de seus melhores quadros pediram aposentadoria, largaram a instituição ou a abandonaram em busca de emprego com remuneração mais digna em outras secretarias e mesmo em Prefeituras. Sem recursos, a principal missão da FEEMA passou a ser a de um mega cartório expedidor de licenças. (Paulo Bidegain S. Primo, 2002 - Sub-secretário estadual de Meio Ambiente entre 1999-2002)

Depois da Constituição de 1988, não foi mais possível a contratação de pessoal sem concurso público e a FEEMA não fazia concurso. Os salários foram baixando, alguns técnicos foram se aposentando, não havendo mais a dedicação exclusiva, fazendo atividades paralelas lícitas e ilícitas também, em prol de se manter os salários. (Fernando Cavalcanti Walcacer, Procurador do Estado do Rio de Janeiro apud Conceição, 2000)

O Serviço de Ecologia Aplicada da FEEMA que administra três UCs de proteção integral, conta hoje com apenas 8 funcionários, além de 1 motorista e 1 faxineiro contratados. Apenas 3 deles permanecem em campo. Em 1975 o setor contava com 45 funcionários oriundos do ICN (Maciel, 2004).⁶

A situação do IEF apresenta semelhanças como o fato de nunca ter efetuado concurso público para suprir seus quadros e não dispor de um Plano de Cargos e Salários. Em janeiro de 1989, eram 314 funcionários, caindo para 233 em março de 2003 (menos 25,8%). Um dado importante é o fato de que o número de funcionários extra-quadro do IEF, ou seja, cedidos de outros órgãos de governo ou contratados, vem aumentando a cada ano. Em 1994, eram 21 funcionários (7,4%); em 1995, 36 (13%); em 1999, 81 (40,3%); em 2001, 145 (57,3%) e em 2003, 135 (57,9%)⁷. Como não foram realizados concursos públicos para suprir as deficiências de pessoal, o órgão depende do trânsito de funcionários oriundos de outras áreas de governo e das contratações sem vínculo empregatício permanente. Essa movimentação caracteriza também uma alta rotatividade de funcionários, sem que haja garantia de qualificação necessária ao exercício de muitas funções dentro do órgão. É caso da administração de alguns parques, como do PE da Serra da Tiririca, que já foi ocupada por vários funcionários contratados, sem treinamento adequado e que permaneceram por pouco tempo no cargo.

Os problemas de infraestrutura do IEF tornaram-se públicos quando o estado do Rio de Janeiro deixou de receber 8,3 milhões de Euros do Banco de Reconstrução Alemã

⁶ Depoimento de Norma Crud Maciel, Analista Ambiental/Bióloga da Divisão de Estudos Ambientais, Serviço de Ecologia Aplicada da FEEMA em entrevista concedida em 11/03/2004.

⁷ Dados obtidos a partir das planilhas de pessoal administrativo das fundações do Anuário Estatístico do Rio de Janeiro – Fundação CIDE (1999 e 2001) e da Secretaria de Administração e Reforma do Estado – SARE (1994, 1995 e 2003)

(Kreditanstalt für Wiederaufbau - KfW) e que integram parte do Programa Piloto de Proteção de Florestas Tropicais (PPG7)⁸. Por exigência do KfW, a verba não ficou disponível para os órgãos ambientais do Rio de Janeiro, enquanto não houvesse uma infraestrutura mínima necessária para atender aos objetivos do acordo binacional, que previa o fortalecimento das UCs. Os dois principais problemas identificados pelos alemães foram o péssimo estado de fiscalização e conservação das UCs administradas pelo governo estadual e a precariedade do IEF, que opera sem pessoal suficiente e sofre com a falta de equipamentos modernos e adequados. (Thuswohl, 2003)

RECURSOS FINANCEIROS E UCs

Os recursos destinados às UCs estaduais podem ser originadas de fontes internas (arrecadação estadual através de impostos e multas, fundos) e externas (agências internacionais, repasses federais e empresas). Numa primeira análise, buscamos as informações contidas nas leis e decretos orçamentários aprovados pelos governos estaduais entre 1976 e 2002. Essas informações são relativas às previsões de gastos anuais, portanto, não caracterizam investimentos concretos, mas a intenção de investir em determinado órgão (IEF, FEEMA, etc) ou setor temático (saúde, educação, trabalho, conservação ambiental, etc.). No caso específico do Rio de Janeiro, existe uma fonte de recursos associados ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM, criado no ano de 1986 (Lei Estadual 1.060) e ratificado pelo Artigo 263 da Constituição Estadual de 1989. O fundo surgiu com a principal função de «...*implementação de programas e projetos de recuperação e preservação do meio ambiente, bem como de desenvolvimento urbano,...*». Por conta disso, os recursos do FECAM podem ser aplicados, entre outros aspectos, em: *...projetos de fiscalização e recuperação da Mata Atlântica; proteção da biodiversidade; programas de prevenção e combate a incêndios em florestas; implantação de unidades de conservação da natureza, incluindo plano diretor, plano de manejo, demarcação, sede e educação ambiental das populações vizinhas*. As verbas do fundo têm origem nos *royalties* da exploração de petróleo e gás natural (20%); nas multas e indenizações por infrações à legislação de proteção ambiental federal e estadual; na arrecadação de taxas ou contribuições pela utilização de recursos ambientais; e em outras dotações e créditos adicionais.

Outra fonte adicional de recursos foi criada pela Lei nº 3.532 de 09/01/01 que instituiu um Fundo Florestal, cujos recursos seriam destinados aos objetivos da própria política florestal estadual sob a responsabilidade do IEF. Esses recursos poderiam ser canalizados, entre outros aspectos, para a criação e gestão das UCs estaduais. Entretanto, essa lei até hoje não foi regulamentada e não está sendo cumprida⁹.

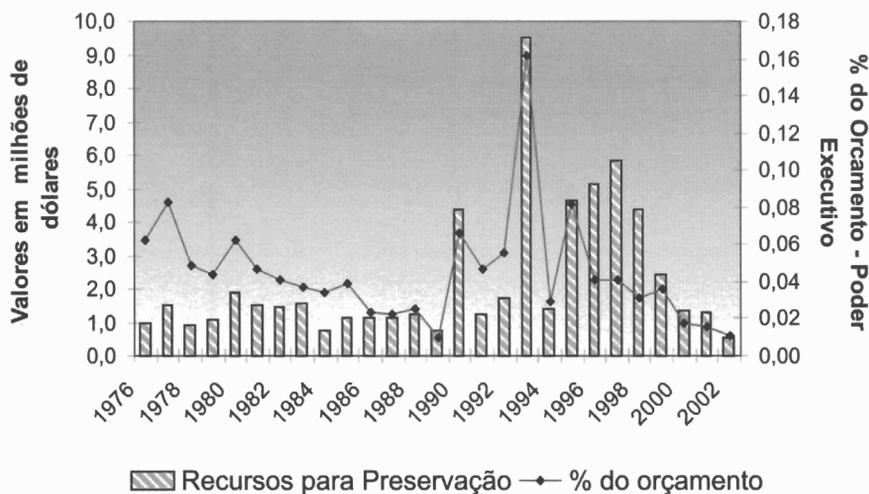
⁸ O Programa é a mais abrangente iniciativa de cooperação internacional visando a proteção de florestas tropicais. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/ppg7/> > Acesso em 08/06/2004

⁹ Para maiores informações, consultar o site: <http://www.minc.com.br/>

A Figura 2 apresenta os dados relativos às propostas orçamentárias destinadas à conservação ambiental no estado entre 1976 e 2002. Os valores foram convertidos em dólar, tendo em vista que no período analisado o país adotou seis moedas diferentes, fato associado a uma dinâmica inflacionária que atingiu uma desvalorização da ordem de 2,5 trilhões.

As despesas com preservação ambiental relacionadas na Figura 2 contemplam os seguintes itens: implantação, estruturação e gestão de UCs; levantamentos e legalização fundiária em UCs; projetos e ações ligadas à fiscalização e controle florestal, incluindo medidas de combate a incêndios; projetos de reflorestamento e recuperação de áreas degradadas; dinamização de hortos e produção de sementes e mudas; monitoramento, pesquisa e tecnologias aplicadas à Mata Atlântica; e projetos envolvendo triagem, manejo e reintrodução da fauna silvestre. Analisando o gráfico, observamos que os sucessivos governos mantiveram um aporte financeiro médio da ordem de 0,04% dos orçamentos anuais. Somente nos anos de 1977, 1990 e 1993, os percentuais propostos superaram essa média, chegando a 0,08% e 0,16%, respectivamente. Esses percentuais são inferiores aqueles destinados aos itens como energia, comunicações, organização agrária, direitos da cidadania e trabalho, que variaram entre 0,05 e 1,5%.

Figura 2 - Despesas do orçamento estadual em preservação ambiental (1976-2002)



Fonte: Leis e Decretos orçamentários publicados no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro – DOERJ, entre 1976 e 2002

Considerando os valores absolutos, observamos que até 1989, as previsões de despesas oscilavam entre 0,7 e 1,8 milhões de dólares, com média de 1,2 milhões/ano. No

período que vai de 1990 a 1998, os valores foram os mais elevados variando de 1,2 a 9,5 milhões, para uma média de 4,2 milhões/ano. De 1999 a 2002, houve uma queda nos investimentos que se situaram entre 0,5 e 2,4 milhões e média de 1,4 milhões/ano. Pelo que mostra o gráfico, houve uma forte tendência de crescimento dos investimentos entre 1990 e 1997, mas contrariada por uma queda acentuada a partir de 1998.

A elevação dos valores entre 1990 e 1998, ocorreu devido à inclusão no orçamento de recursos oriundos de fontes externas (nacionais e internacionais), entre eles: Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), aplicados no «Programa Reconstrução e Defesa Contra Inundações de Áreas do Estado do RJ - Programa Reconstrução Rio»; Banco Mundial, utilizados, entre outros aspectos, na melhoria de infra-estrutura do IEF; e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), investidos no Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), incluindo algumas UCs.

De um total aproximado de 60,8 milhões de dólares destinados à preservação ambiental ao longo de 27 anos, cerca 16,2 milhões (26,7%) foram aprovados especificamente para as UCs estaduais. Isso representa, de forma muito geral, uma aplicação média da ordem de 600 mil dólares/ano para manutenção do conjunto das UCs. Esses dados, entretanto, merecem investigação mais apurada considerando que certas UCs contempladas em sucessivos orçamentos até hoje não receberam qualquer investimento que comprove a veracidade das propostas orçamentárias. O exemplo mais flagrante ocorre com o PE da Serra da Tiririca (PEST), criado em 1991, que foi relacionado para receber recursos no valor de R\$ 300.000,00 em 1996 (Lei 2.521 de 18/01/96), R\$ 335.000,00, em 1997 (Lei 2.668 de 16/01/97, juntamente com o Parque do Engenho Pequeno) e R\$ 50.000,00 em 1999 (Lei 3.170 de 14/01/99). Até a presente data, o PEST não dispõe de sede, sub-sede, linha telefônica, veículo ou qualquer infraestrutura material que dê suporte à sua administração. Em depoimento prestado pela Chefia da Divisão de Conservação Ambiental da FEEMA, ficam claras as dificuldades de se obter os recursos aprovados pelas leis orçamentárias:

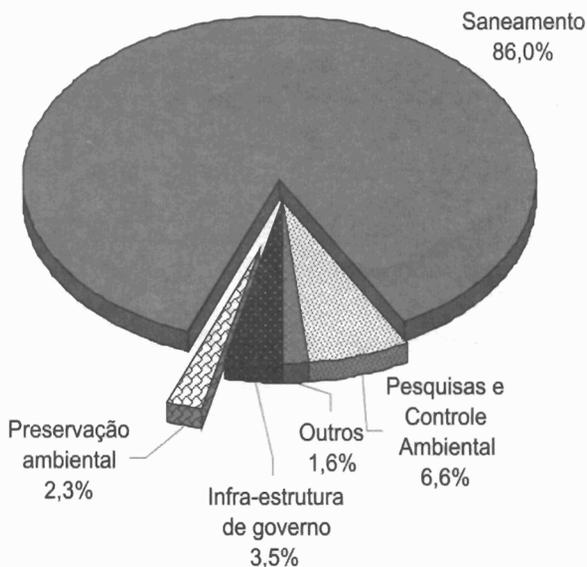
A cada início de ano as planilhas eram preparadas para montagem dos orçamentos e os processos tramitavam pela Secretaria de Fazenda, mas, na hora de liberar os recursos, recebíamos a informação de que não havia disponibilidade financeira para atender as solicitações. Os processos não eram indeferidos, até porque tinham sido aprovados no orçamento, mas retornavam à FEEMA com a recomendação para reprocessamento no ano seguinte. Posso dizer que os investimentos efetivos são bem menores do que o que está previsto nos orçamentos. São apenas manifestações de intenção e não uma prática (João Batista Dias, 2004)¹⁰.

¹⁰ Analista Ambiental/ Geógrafo - Chefe da Divisão de Estudos Ambientais da FEEMA. Entrevistado pelo autor no dia 11/03/04.

Portanto, as evidências indicam que os orçamentos para as UCs não eram cumpridos da forma como eram aprovados, seja por entraves burocráticos da estrutura administrativa e/ou por falta de interesse político dos governos. Conforme as necessidades e conveniências políticas, acabavam sendo aplicados em outros setores da administração pública.

Como já foi citado, o FECAM é a principal fonte permanente de recursos para investimentos na área ambiental por conta da participação nos royalties sobre a exploração de petróleo e gás natural, considerando que o estado do Rio de Janeiro ocupa a posição de maior produtor nacional. Entre 1989 e 2002, o Conselho Gestor do FECAM aprovou investimentos da ordem de US\$ 293,8 milhões¹¹. Do total, US\$ 25,2 milhões (8,6%) foram aprovados até 1998, enquanto o restante de US\$ 268,6 milhões (91,4%) refere-se ao período de 2000 a 2002. A Figura 3 mostra como foi a distribuição dos recursos de acordo com a temática dos projetos.

Figura 3 - Distribuição temática dos recursos aprovados pelo Conselho Gestor do FECAM (1989-2002)



Fonte: Deliberações do Conselho Gestor do FECAM publicadas em DOERJ entre 1989 e 2002

¹¹ Os valores deliberados não significam que foram efetivamente aplicados em projetos, pois dependem do estabelecimento de convênios específicos até que sejam empenhados pelo poder público.

Os projetos de preservação ambiental, onde estão incluídos os investimentos em UCs, receberam apenas 2,3% do total durante os 13 anos de FECAM, o que equivale a US\$ 6,76 milhões. Os projetos de saneamento, por sua vez, tiveram uma prioridade bem superior aos demais temas e se destacaram durante o último período de governo (1999-2002). A aplicação desses recursos foi acompanhada de intensa propaganda política relacionada com obras de recuperação da Baía de Guanabara, saneamento da Barra da Tijuca e Lagoa Rodrigo de Freitas, construção de «piscinões», entre outras. Toda essa propaganda serviu como um dos principais elementos de divulgação da imagem do então governador e candidato à presidência da República, Sr. Anthony Garotinho, em 2002.

As manobras políticas e sucessivas mudanças em critérios de alocação de recursos do FECAM têm suscitado inúmeras críticas sobre a forma de gestão dos recursos do fundo. Entre elas destacamos:

- a) centralização dos recursos junto ao caixa do governo, já que, até 1999, o Conselho Gestor tinha uma relativa autonomia em relação ao fundo que mantinha uma conta própria;
- b) falta de transparência política em relação aos critérios de aprovação e distribuição dos projetos que, depois de 1999, passaram a ser concentrados em propostas do próprio governo eliminando praticamente a participação de outras entidades (universidades, municípios, ONGs, etc);
- c) aplicação indevida de recursos do fundo para atender outras áreas do governo;
- d) alteração dos percentuais de arrecadação do fundo a serem aplicados na área de conservação ambiental¹².

Além dos recursos orçamentários e do FECAM, existem outras fontes de origem externa não orçamentária. Até 1991, a empresa White Martins, em convênio com o Instituto Pró-Natura, alocou US \$326 mil no PE do Desengano, garantindo o desenvolvimento de um programa de trabalho iniciado em 1989. Esse investimento ocorreu motivado pela isenção do ICMS concedida através da Lei 1.708 de 17/09/90. Em 1990, a empresa ESSO Brasileira de Petróleo investiu 421 mil dólares em reformas e infraestrutura do PE da Ilha Grande, também com a intermediação do Instituto Pró-Natura (Couto, 1990, *apud* Drummond, 1997).

A mais importante fonte de recursos não orçamentários teve origem com Decreto 4.340 de 22/08/2002 (Capítulo VIII, Art. 31 a 34), que regulamentou a Lei Federal

¹² A Emenda Constitucional nº 31 de 21/08/2003, de autoria do Poder Executivo, reduziu de 20% para 5% a compensação financeira a ser aplicada no FECAM. Essa medida representou a retirada de 75% dos recursos que antes eram (ou deveriam ser) transferidos para o fundo, dando legitimidade às ações que o próprio governo já vinha efetuando de forma silenciosa em anos anteriores.

9.985/00 (SNUC), conhecida como «medida compensatória». Os investimentos, provenientes de empresas potencialmente poluidoras e em processo de licenciamento ambiental, são aplicados diretamente nas UCs de proteção integral. Como o dinheiro não entra no caixa de governo, mesmo sendo classificado como recurso público, não aparece nas leis orçamentárias. Entre as UCs que receberam maior quantidade de investimentos constam os parques do Desengano e da Pedra Branca (US\$ 6 milhões - El Paso e UTE Norte Fluminense, respectivamente), algumas APAs (do Iriri, do SANA e estuário do Rio Macaé) e o Centro de Primatologia do Estado do RJ. Dados do IEF assinalam investimentos da ordem de 3,9 de milhões de dólares através de projetos de revitalização de parques, hortos e ações de reflorestamento/recuperação ambiental no estado. Estão previstos investimentos para implantação do Parque Estadual dos Três Picos (US\$ 2,2 milhões - Termorio S.A.), criação e implantação da Estação Ecológica de Guaxindiba (US\$ 635 mil - Termorio S.A.) e reforma da sede da Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba (US\$ 37,7 mil - Mineração Aguapeí S.A.)¹³.

A destinação dos recursos tem priorizado a melhoria da infraestrutura material das unidades. O PE do Desengano, no norte fluminense, recebeu recursos para consolidação interna e proteção do seu entorno imediato (edificações e mobiliário, prevenção de incêndios, fiscalização, plano de manejo, educação ambiental e divulgação), mas não se tem notícia sobre investimentos para solução dos sérios problemas fundiários. A mesma lógica ocorre com o PE da Serra da Tiririca (região metropolitana), cujas previsões de aplicação financeira não contemplam o equacionamento da complexa questão fundiária existente.

Numa análise mais abrangente, observamos que os recursos não orçamentários na forma de medidas compensatórias, representam uma novidade e um avanço na história das políticas de gestão territorial das UCs fluminenses. Esses recursos superam os US\$ 16,2 milhões declarados nos orçamentos de 27 anos de governo para o conjunto das UCs fluminenses. Podemos afirmar, então, que os recursos orçamentários decorrentes da arrecadação do governo eram realmente inexpressivos em termos de garantia das demandas das UCs fluminenses. Além disso, em muitos casos não passavam de figuras de ficção administrativa, existindo somente no papel.

CONCLUSÕES

A gestão das UCs sob controle estadual no Rio de Janeiro convive com uma crise estrutural que tem raízes históricas profundas. Um dos aspectos reside na duplicidade de esforços de órgãos de meio ambiente sobre um mesmo tema. O IEF/RJ, criado para gerir as UCs, surge no cenário político sob a luz de um corporativismo profissional que não chega a se concretizar como proposta. Traz consigo a cultura profissional da

¹³ OSCIPs - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

produção agrícola, mas com a responsabilidade de atuar no âmbito da conservação ambiental. Enquanto isso, os profissionais de perfil conservacionista oriundos do antigo ICN, trabalhavam na FEEMA que experimentava o início de um processo de sucateamento, quando o IEF estava sendo criado. O IEF nunca conseguiu se afirmar como órgão responsável pela política florestal fluminense até porque nenhum dos governos se interessou efetivamente pelo assunto. Houve um momento histórico em que o IEF conseguiu projetar uma imagem mais consistente de sua atuação, ou seja, na primeira metade dos anos 90, mas não houve continuidade nos governos posteriores. A precariedade dos quadros em termos quantitativos e qualitativos, a rotatividade de pessoal e a escassez de motivações profissionais, aliados aos escassos recursos financeiros e materiais, são elementos de uma fórmula pouco recomendada para se conduzir uma política florestal com seriedade.

Os baixos percentuais de investimentos em preservação ambiental por conta dos orçamentos de governo, indicam que a prioridade política conferida ao tema é pequena. Algumas explicações para o fato podem estar associadas a fatores como:

- priorização das atividades produtivas que gerem dividendos políticos de curto prazo, ao contrário das atividades de preservação ambiental;
- priorização de investimentos na área metropolitana do estado que onde está concentrada a maior parte da população;
- convivência com outras UCs sob controle federal mais atrativas ao turismo e em melhores condições administrativas; e
- pouca divulgação e grande desinformação acerca da importância de preservação das UCs fluminenses.

As manobras políticas e administrativas do FECAM são sintomas de que a questão ambiental tem ajudado a «maquiar» interesses e obter fontes adicionais de recursos, atendendo despesas urgentes dos governos ou obtendo dividendos políticos de curto prazo. Mesmo com a oxigenação financeira promovida por conta das medidas compensatórias, o sistema não tem como funcionar adequadamente enquanto a política de pessoal não sofrer mudanças radicais. A abertura de concursos, a promoção de Planos de Cargos e Salários, investimentos em políticas internas de aperfeiçoamento de pessoal são algumas das necessidades básicas para se dar alguma dignidade ao serviço. Há urgente necessidade de se implantar um sistema estadual de UCs que se integre ao sistema nacional. Propostas como a de um *Instituto de Parques Fluminenses* ou de um *Instituto de Unidades de Preservação* (Primo, 2002 e Soffiati Neto, 2002), são apenas idéias que precisam ser amadurecidas mas, antes de tudo, devem representar um esforço de mudança política concreta.

A formulação de leis e decretos na área de preservação ambiental no Rio de Janeiro, assim como acontece no país, tem privilegiado mais os aspectos regulatórios impondo

muitas restrições e despertando poucas motivações no sentido de buscar a co-participação das entidades não governamentais. As UCs ainda são visualizadas como entrave ao desenvolvimento e não como espaço de oportunidades. O grande desafio é demonstrar que a conservação da biodiversidade é um assunto politicamente importante, não apenas junto aos políticos que estão em cargos nos poderes constituídos, mas nos demais setores da sociedade. A participação das ONGs e OSCIPs¹⁴ torna-se cada vez mais importante tanto na cobrança de medidas como na gestão direta dos espaços protegidos. A partir daí, poderemos acreditar que existe um mínimo de seriedade no tratamento da questão.

ASPECTOS DAS POLÍTICAS DE GOVERNO E A QUESTÃO DA GESTÃO TERRITORIAL NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Resumo: O trabalho faz uma apreciação dos problemas que afetam a gestão das unidades de conservação estaduais com base na origem e na situação atual dos órgãos de meio ambiente. A divisão de responsabilidades entre a FEEMA e o IEF, a precariedade de verbas de infraestrutura e de pessoal, praticamente inviabilizam a formação de um sistema estadual integrado de UCs. São apresentadas, também, informações acerca de investimentos orçamentários e não orçamentários para o setor de conservação ambiental no estado. As ingerências políticas que desviam verbas do Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM, representam um dos pontos negativos do sistema. Atualmente, algumas UCs no Rio de Janeiro têm recebido recursos oriundos de medidas compensatórias, entretanto o problema da deficiência numérica e da baixa qualificação de pessoal das instituições governamentais, requer soluções urgentes.

Palavras-chave: Unidades de conservação, Rio de Janeiro, Gestão territorial

GOVERNMENT POLITICS AND THE QUESTION OF TERRITORIAL MANAGEMENT IN CONSERVATION UNITS IN RIO DE JANEIRO STATE.

Abstract: The present work makes an assessment of the management of the state's conservation units in Rio de Janeiro. The study considers the history and current situation of FEEMA and IEF, institutions that manage the units. Low budgets, insufficient structure, lack of employees, etc. are the main constraints for an integrated management system. Budgets from FECAM have been applied out of nature conservation and now, the main source is the financial compensation by environmental impacting activities. There is an urgent need to increase the number and quality of the conservation institutions staff.

Keywords: Conservation Units, Rio de Janeiro, Territorial Management.

BIBLIOGRAFIA

- ATLAS dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica no período 1995 – 2000. 2001. *Relatório parcial: estado do Rio de Janeiro*. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica/INPE.
- CONCEIÇÃO, M.C.F. da. 2000. *Conflito de atribuições e instrumentos de proteção*

- de unidade de conservação: estudo de caso no Estado do Rio de Janeiro*. Niterói: Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) Universidade Federal Fluminense.
- DRUMMOND, J. A. 1997. *Devastação e preservação ambiental no Rio de Janeiro*. Niterói: EDUFF, 306 p.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2002. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC: Lei 9.985 de 18/07/2000; Decreto 4.340 de 22/08/2002*. 2 ed aum. Brasília: MMA/SBF. 52 p.
- PRIMO, P.B. da S. , e PELLENS, R. 2000. Situação atual das unidades de conservação do estado do Rio de Janeiro. In: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, *Anais*, V. II, Campo Grande. Pp. 628-637. Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação/ Fundação O Boticário de Proteção à Natureza. Campo Grande, MS
- PRIMO, P.B. da S. 2002. «A crise do setor ambiental no Estado do Rio de Janeiro - A pior contribuição da politicagem». Entrevista publicada no *Jornal do Meio Ambiente*, ano VII, Setembro-Outubro/2002. p. 7. Disponível em < http://www.jornaldomeioambiente.com.br/edicoes/downloads/02_set_out.pdf> Acesso em 03/06/2004
- SOFFIATI NETO, A.A. 2002. «A crise do setor ambiental no Estado do Rio de Janeiro - Reforma inadiável e urgente». Entrevista publicada no *Jornal do Meio Ambiente*, ano VII, Setembro-Outubro/2002. p. 6. Disponível em < http://www.jornaldomeioambiente.com.br/edicoes/downloads/02_set_out.pdf > Acesso em 03/06/2004
- THUSWOHL, M. 2003. Mata Atlântica: governo alemão veta verba para projeto ambiental no Rio. Disponível no site <http://br.groups.yahoo.com/group/Pinkaiti/message/3186>> Acesso em 01/06/2004