

POLÍTICA E MEIO AMBIENTE: A INCLUSÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA AGENDA DE GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS

Larissa Carolina Loureiro Villarroel; Fabiano Toni

RESUMO

O Brasil assumiu metas ambiciosas de conservação a partir da assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica e, na última década, foi responsável pela criação de quase três quartos das novas áreas protegidas no mundo. Apesar do papel histórico do governo federal na criação de Unidades de Conservação (UC), no período citado os governos estaduais assumiram a liderança do processo, em especial o estado do Amazonas. Neste artigo apresentamos alguns resultados da pesquisa em que buscamos entender por que o governo do Amazonas optou por executar uma política intensiva de criação de UCs de uso sustentável a partir do início da década de 2000. Os resultados mostram que a presença de incentivos econômicos e sociais e a conformação de um novo ambiente político-institucional, por meio da plataforma Zona Franca Verde, foram os elementos que levaram à intensificação da agenda de conservação no estado. O discurso ambientalista ajudou o governador eleito em 2002 a se diferenciar de políticos tradicionais e a colocar o estado em uma posição privilegiada para o uso sustentável e a conservação de seus ativos ambientais.

Palavras-chave: Amazonas, Unidades de Conservação, Descentralização.

POLITICS AND ENVIRONMENT: THE INCLUSION OF CONSERVATION UNITIES INTO THE AMAZONAS STATE GOVERNMENTS AGENDA

ABSTRACT

Brazil established ambitious conservation goals since the signature of the Convention on Biological Diversity and, in the last decade, created nearly three-quarters of all new protected areas in the world. Despite the federal government's historic role in the creation of Conservation Unities, in the period indicated above the state governments have taken the lead, especially those of Amazonas State. In this article we present some results of a research we did to explain why the state government decided to implement an aggressive policy aimed at creating sustainable use protected areas since the beginning of the 2000s. The presence of economic and social incentives and the conformation of a new political-institutional environment, through the Zona Franca Verde platform, were the factors that led Amazonas to intensify its conservation agenda. The environmentalist discourse helped the governor elected in 2002 to differentiate himself from traditional politicians and put the state in a privileged position to preserve and sustainably use its environmental assets.

Key words: Ethnicity, Habitus, Ontology.

Larissa Carolina Loureiro Villarroel. Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília. E-mail: larissa.villarroel@mma.gov.br. Fabiano Toni. Professor Adjunto, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília Campus Darcy Ribeiro. E-mail: ftoni@unb.br

INTRODUÇÃO

A partir da assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), em 1992, o Brasil assumiu maior compromisso com a sua política de conservação e promoção do uso sustentável de sua biodiversidade. Um dos compromissos assumidos foi o estabelecimento da meta de proteção de, no mínimo, 10% da área de cobertura de cada bioma existente no território brasileiro.

Dados do Balanço 2003-2010 do Governo Federal brasileiro (BRASIL, 2010) e de Jenkins & Joppa (2009) mostram que a área destinada às unidades de conservação (UCs) no Brasil foi ampliada em 24,7 milhões de hectares no período compreendido entre 2003 e 2010, tendo o país sido responsável por 74% do crescimento de área globalmente protegida desde 2003.

De acordo com Rylands & Brandon (2005), até a década de 1980, as áreas protegidas no Brasil eram predominantemente federais. Contudo, a partir da década de 1990, houve forte expansão das áreas protegidas estaduais, sobretudo, após o processo de descentralização das competências políticas e econômicas, apoiado pela Constituição Federal de 1988. Mais de 60% da área total de UCs criadas entre 2003 e 2009 correspondem a UCs estaduais. Devido a essa intensificação da participação dos estados na política de conservação, em 2009, aproximadamente 50% da área total de UCs no Brasil correspondiam a UCs estaduais (TONI, 2011).

Os estados do Pará e do Amazonas foram responsáveis pela criação de 90% (em área) dessas novas UCs. O Amazonas atualmente possui o maior sistema de unidades de conservação do país, com 37,6 milhões de hectares protegidos,

em 33 UCs federais e 41 estaduais, sendo que estas últimas cobrem 20 milhões de hectares (SDS, 2011).

Os governos estaduais têm um papel fundamental para que o Brasil atinja seus compromissos e metas de conservação e uso sustentável da biodiversidade. Assim, se faz necessário entender como funciona a política ambiental nas unidades da federação. Nesse trabalho, buscamos entender como evoluiu a política de conservação do estado do Amazonas e quais foram as motivações políticas que levaram seu governo a ocupar uma posição tão proeminente na criação de UCs no Brasil entre 2003 e 2009.

O argumento central do trabalho é que, a despeito da liberdade de escolha política conferida pela Constituição e pela legislação ambiental brasileira aos entes estaduais, os espaços de tomada de decisão sobre as políticas ambientais só são ocupados pelos estados na medida em que seus governos identificam a possibilidade de retornos econômicos e políticos.

Nesse sentido, o estado do Amazonas priorizou a política de criação de UCs a partir da posse do governador Eduardo Braga, em 2003. Essa nova prioridade na agenda política do estado tem origem na necessidade de o então candidato a governador buscar um discurso que o diferenciasse do grupo político até então hegemônico no estado, e ao qual ele mesmo pertenceu. A nova agenda socioambiental permitiu também ao candidato se aproximar de grupos sociais marginalizados do processo político, particularmente as populações tradicionais do interior do estado. Já como governador, as políticas ambientais lhe conferiram projeção em âmbito nacional e internacional e ajudaram o estado a alcançar uma posição privilegiada para receber benefícios dos mecanismo

de pagamentos por serviços ambientais que se desenham em escala global e nacional.

Para alcançar os objetivos propostos deste trabalho, foram realizadas 13 entrevistas semiestruturadas com funcionários e ex-funcionários do governo do estado do Amazonas, agentes políticos estaduais e lideranças de populações tradicionais.

As fontes secundárias utilizadas foram relatórios publicados por organizações não governamentais que acompanham as ações executadas pelo Estado brasileiro na área de proteção e gestão da biodiversidade; relatórios produzidos pelo Governo Federal e pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do estado do Amazonas (SDS), bem como de seus órgãos agregados, tais como o Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (Ipaam), o Centro Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas (CEUC) e o Centro Estadual de Mudanças Climáticas do Amazonas (CECLIMA).

As bases de dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente (CNUC/MMA), do Serviço Florestal Brasileiro (SBF) do Instituto Socioambiental (ISA), do Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (SDS) e do CEUC forneceram informações sobre a situação das UCs no Brasil e no estado do Amazonas.

O trabalho se divide em cinco partes, incluindo esta introdução. Na segunda parte, apresentamos um breve panorama do processo político-eleitoral do Amazonas, no período de

1995 a 2010, com foco nas trajetórias políticas dos governadores. A terceira parte descreve a história recente da política ambiental do Amazonas, desde sua institucionalização, em 1978, até 2010. Na parte quatro analisamos a criação do Programa de Criação e Implementação de UCs Estaduais no Amazonas, bem como o funcionamento do seu arranjo organizacional no período de 2003 a 2010. Discutimos ainda o processo de amadurecimento da agenda de criação de UCs no estado, no período de 2003 a 2010, a partir da combinação de fatores de ordem econômica, ambiental, política e social. Nas considerações finais, identificamos alguns desafios que ainda existem para a continuidade da agenda de criação e implementação de UCs estaduais no Amazonas para os próximos anos e as lições aprendidas a partir da experiência amazonense.

1. PROCESSO POLÍTICO NO AMAZONAS

Autores como Lima Jr. (1983) e Mainwaring (1991) afirmam que as estruturas político-partidárias não podem ser explicadas ou compreendidas simplesmente à luz de uma análise programática dos partidos, pois apresentam vínculos precários de fidelidade partidária entre os políticos estaduais (MAINWARING, 1991). Portanto, é necessário analisar a trajetória pessoal dos governadores¹ para compreender seu comportamento político.

É recorrente, na literatura sobre o sistema político brasileiro (FERREIRA, 2005; FERREIRA REIS, 1950; MELO, 1998; SOUZA;

1. A despeito da fragilidade dos programas partidários, Carvalho et al. (2005) encontraram altos níveis de correlação entre o partido dos prefeitos de municípios brasileiros e a existência de conselhos municipais de meio ambiente.

1998), a percepção de que o Amazonas é um dos estados brasileiros que, mesmo após a volta das eleições diretas para governador, em 1982, manteve a sua dinâmica política regional mais atrelada ao movimento de poder no âmbito federal. Isso se deve à forte presença do Governo Federal no estado, por causa das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e a ocupação do estado.

Essa percepção se dá pelo fato de que, no Amazonas, o poder do governador é muito forte e o setor econômico privado é fraco demais para se contrapor ao poder político estadual. Essa configuração ocorre porque os centros decisórios das empresas que atuam no estado – na Zona Franca de Manaus – ficam em outros estados brasileiros ou, até mesmo, fora do território nacional. Dessa forma, a força de contraposição ao governo estadual é o próprio Governo Federal, que, em última instância, define os rumos da Zona Franca de Manaus – que, por sua vez, responde por boa parte da atividade econômica do estado. Os governadores trabalham, portanto, com uma perspectiva de manter boas relações com o governo federal e manter os benefícios fiscais que sustentam a Zona Franca de Manaus.

Desde o retorno das eleições governamentais, em 1982, o Amazonas tem sido governado por um grupo pequeno e relativamente fechado de políticos que ora se aliam, ora se opõem. Tal grupo tem como patriarca político o ex-governador Gilberto Mestrinho², um ícone do populismo na região Amazônica (HOEFLER, 2003). Mestrinho tinha como principal bandeira política o desenvolvim-

entismo e o trabalhismo. Defendia ser possível desenvolver o Amazonas por meio da reforma dos métodos de arrecadação fiscal, intensificação das atividades extrativistas e ampliação da máquina estatal. Para ele, o meio ambiente da Amazônia estava à disposição de sua população e deveria ser utilizado para promover o seu crescimento, mesmo que de forma desordenada (HERCULANO, 1992). Mestrinho difundia a interpretação de que as preocupações com a floresta Amazônica eram, na verdade, pretexto de grupos internacionais que tinham interesse em barrar o desenvolvimento econômico da região:

As maiores organizações não governamentais que atuam na Amazônia não passam de braço avançado do interesse internacional, já que todas ou quase todas são sucursais do complexo de ONGs mantidas, organizadas ou dirigidas com orientação econômica pela Coroa Britânica, que, servindo aos interesses de grandes companhias, querem engessar a Amazônia. (...) São essas organizações que querem impedir a construção de estradas na Amazônia, gasodutos, usinas hidrelétricas, enfim, tudo que pode contribuir para o desenvolvimento da região (T&C AMAZÔNIA, 2007, p. 47).

Em 1982, Gilberto Mestrinho afirmou, em discurso, que o seu grupo político permaneceria no poder do estado do Amazonas por mais de 20 anos. A previsão se confirmou, como atestam as trajetórias de Amazonino Mendes e

2. Gilberto Mestrinho ocupou os cargos de prefeito de Manaus (1956-1958), governador do Amazonas (1959-1963; 1983-1987; 1991-1995) e senador (1999-2007). Era conhecido pela população do Amazonas sob o apelido de 'boto-tucuxi'.

Eduardo Braga, seus sucessores.

Amazonino Mendes iniciou sua trajetória política na militância estudantil secundarista no final da década de 1950³. Nesse período, travou conhecimento com o seu principal padrinho político e posterior desafeto, Gilberto Mestrinho. Participou da campanha de Mestrinho para governador em 1982, quando aproveitou o seu fácil trânsito no meio empresarial amazonense para angariar votos e apoio para o seu padrinho político.

Em 1983, Amazonino Mendes se tornou prefeito de Manaus pelo PMDB, nomeado por Gilberto Mestrinho, dando início a uma alternância de poder entre ele e seu padrinho político na prefeitura de Manaus e no Governo do Estado do Amazonas, nas décadas seguintes.

Seguindo os passos de seu mentor político, Amazonino Mendes se lançou candidato ao governo do Amazonas, em 1986. Eleito, intensificou a criação de bairros populares e a distribuição de cestas básicas às famílias carentes como forma de combater a fome no estado e manter a sua base eleitoral. Em relação ao meio ambiente, durante a campanha eleitoral Amazonino deixava claro que a prioridade de seu governo era desenvolver o Amazonas, nem que para isso ele tivesse que botar a floresta abaixo.

Apesar de seu discurso desenvolvimentista, em 1989, por pressão de grupos de pesquisadores e ativistas internacionais e temendo a má repercussão de suas políticas eleitoreiras no pleito de 1990, Amazonino Mendes criou as seis primeiras UCs estaduais do Amazonas, que totalizaram 30.646 km² (MITTERMEIER *et al.*, 2005).

No final de 1990, Amazonino renunciou ao governo do Amazonas para se lançar candidato ao Senado e apoiou a candidatura de Gilberto Mestrinho ao governo do estado. Ainda em 1991, Amazonino e Mestrinho entraram em choque pelos créditos da proposta de pavimentação da rodovia da BR-174 (Manaus - Boa Vista).

Devido ao embate com Mestrinho, temendo perder o seu eleitorado, Amazonino se lançou candidato à prefeitura de Manaus em 1992, pelo PFL, tendo como vice Eduardo Braga – uma nova figura na perpetuação do grupo político de Gilberto Mestrinho. Foi eleito e tomou posse em 1993. Nesse mesmo momento, o elemento ambiental emerge no discurso de Amazonino, como uma forma de modernizar o seu mandato.

Em 1995, novamente governador, Amazonino criou o ‘Programa Terceiro Ciclo de Interiorização do Desenvolvimento’. O projeto buscava incentivar a agricultura de grande escala na região sul do estado e vitalizar a economia estadual por meio da inserção da população do interior do Amazonas nos setores primários e secundários da economia (setor extrativista e indústria de transformação básica).

O Terceiro Ciclo não vingou no estado, sobretudo devido à sua fragilidade como política pública e à falta de recursos. De acordo com Araújo e Paula (2009), o programa não possuía nenhum documento-base capaz de estabelecer os seus elementos mínimos: objetivos, público alvo, fontes de financiamento e metas.

Nas eleições de 1998, Amazonino mudou novamente de partido e se filiou mais uma

3. Como líder estudantil, Amazonino foi preso após a edição do AI-I, em 1964.

vez ao PFL. Lançou mão de um novo marketing com verniz verde, como forma de associar uma marca inovadora ao seu mandato e afastar a agenda política de debates sobre denúncias de processos de enriquecimento ilícito e desvio de verbas envolvendo o seu governo. Em seu governo foi estabelecida uma das primeiras legislações estaduais para coibir o corte ilegal de madeira, além de ter sido aprovado o plano de manejo da RDS Mamirauá. Foi reeleito ainda no primeiro turno das eleições.

De forma geral, a temática ambiental, atrelada à possibilidade de desenvolvimento no estado do Amazonas e na cidade de Manaus, ganhou espaço no discurso do político Amazonino Mendes, a partir da década de 1990. Sob a forma de medidas pontuais, Amazonino criou algumas leis e órgãos ambientais no Amazonas, mas nunca houve um movimento para consolidar um sistema ambiental estadual com uma agenda própria e recursos suficientes, coisa que só ocorreria no governo de seu sucessor.

Eduardo Braga, engenheiro eletricista e empresário, iniciou a sua carreira política como vereador na cidade de Manaus, em 1983, pelo PDS, um dos partidos da base de apoio do governador Amazonino Mendes. Em 1986, Braga foi eleito deputado estadual, pelo PMDB. A questão ambiental ainda não era o forte de sua plataforma política. Ganhou visibilidade no cenário político estadual ao atuar como líder do governo de Amazonino Mendes e relator geral da Constituição do Amazonas, em 1989.

Em 1990, Braga foi eleito deputado federal pelo PDC. Atuou principalmente nas temáticas voltadas ao combate ao tráfico de drogas e ao desenvolvimento econômico e de infraestrutura.

Nas eleições de 1992, Braga compôs a chapa de Amazonino Mendes para a prefeitu-

ra de Manaus, como vice-prefeito. Relatos de campanha afirmam que sua presença na chapa de Amazonino foi essencial para conquistar o apoio do empresariado local. Ao assumir a prefeitura, em 1994, após a renúncia de Amazonino Mendes, Braga priorizou os setores de infraestrutura, saúde e habitação. Timidamente, a temática ambiental começou ser inserida em sua agenda política, mas sem grandes reflexos em termos de estruturação jurídica ou legal.

Em 1998, Braga rompeu com Amazonino Mendes e se lançou candidato ao governo do estado. Na tentativa de descolar a sua imagem do grupo político de Amazonino Mendes e de Gilberto Mestrinho, Braga adotou um discurso mais à esquerda, com agendas voltadas para questões ambientais e sociais. Questionado sobre a sua mudança de agenda política, o próprio Braga afirmou: “É salutar que um político conservador faça autocrítica e assumam uma postura mais popular e democrática” (FARIAS, 2010, p. 158). Amazonino Mendes foi declarado vencedor da eleição, apesar de ter perdido para Braga em Manaus, o maior reduto eleitoral do estado.

Em 2000, Braga se filiou ao PPS e se lançou mais uma vez candidato à prefeitura de Manaus. Em sua campanha, colocou-se como uma alternativa mais moderna e profissional ao grupo de Amazonino e de seu candidato, Alfredo Nascimento.

Nessa mesma eleição, dois outros candidatos, Serafim Corrêa e Marcus Barros, promoveram a ‘Caminhada das Águas’, manifestação popular para denunciar a falta de acesso à água e ao saneamento básico na cidade de Manaus. Essa manifestação política foi um importante marco para inserir, de vez, a temática ambiental nos próximos pleitos na cidade de Manaus e, devido à relevância política da ci-

dade, no estado do Amazonas. Mais uma vez, Eduardo Braga foi derrotado, mas dessa vez por uma margem de apenas 1% dos votos, o que indicava que Braga seria um forte candidato às eleições estaduais de 2002.

Apesar da derrota, Braga passou a ter trânsito livre em diversos gabinetes em Brasília, mobilizando parlamentares na Câmara Federal e no Senado em prol de agendas de desenvolvimento no estado e da liberação de recursos para diversos prefeitos do Amazonas. A ampliação do seu espaço de atuação junto à esfera política federal foi o primeiro passo para a construção de sua plataforma política para 2002.

No período de construção de sua plataforma política para as eleições de 2002, Braga travou contato com Virgílio Viana, ambientalista e professor de Ciências Florestais da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo (ESALQ-USP). Nas suas primeiras conversas, Virgílio Viana e Braga identificaram que a agenda ambiental e o forte apelo socioeconômico da floresta Amazônica poderiam ser um dos componentes de um novo projeto de desenvolvimento para a região. Virgílio Viana defendia a visão de que a pobreza na região amazônica só poderia ser resolvida caso se realizasse uma conciliação entre o componente ambiental e o econômico. Era preciso agregar valor ao meio ambiente. Viana foi convidado a participar da construção da plataforma de governo de Braga.

Nas eleições de 2002, Braga foi eleito governador do Amazonas, no primeiro turno, com um grande compromisso: revitalizar a Zona Franca de Manaus por meio de uma nova agenda socioambiental para o estado – o Programa Zona Franca Verde.

2. BREVE HISTÓRIA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO AMAZONAS

A construção de um sistema de políticas públicas voltadas para o meio ambiente começa no Amazonas, em 1978, com a instalação da Comissão de Desenvolvimento do Estado do Amazonas (CODEMA), uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN). Nesse período, as questões ambientais eram ainda secundárias em relação ao papel do órgão na expansão de atividades produtivas de alta densidade na região.

Somente em 1982 foi estabelecida a Política Estadual de Meio Ambiente (Lei nº 1.532), como reflexo da Política Nacional do Meio Ambiente, que deu impulso ao processo de descentralização de competências na área ambiental. A lei tinha como objetivo principal estabelecer elementos mínimos para a condução de uma política estadual de prevenção e controle da poluição, melhoria e recuperação do meio ambiente e proteção aos recursos naturais do estado.

Em 1989, a responsabilidade da execução da política estadual de meio ambiente foi repassada ao Instituto de Desenvolvimento dos Recursos Naturais e Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IMA). A partir da criação do IMA, o controle ambiental no estado do Amazonas passou a ser feito de forma mais sistemática, com a ampliação das atribuições do órgão coordenador.

As primeiras seis UCs⁴ estaduais do Am-

4. Parque Nhamundá, APA Caverna do Maroaga, Parque Estadual do Aracá e Reserva Biológica de Seis Lagos.

azonas, totalizando 30.646 km², foram criadas pelo governador Amazonino Mendes, em 1990 (MITTERMEIER et al., 2005; CEPAL, 2007), mas só começaram a ser implementadas a partir do final da década de 1990.

De 1990 a 1994 a agenda de políticas ambientais no Amazonas ficou estagnada. Um novo impulso à política de conservação foi dado a partir de 1995, quando a Lei Estadual nº 2.367/95 criou o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam). O Ipaam aglutinou diversas coordenações, secretarias e gerências que tratavam de temas pontuais da agenda ambiental no estado, espalhados por órgãos distintos, além do IMA.

Também em 1995, como parte do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), começou a ser executado o Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN) do Amazonas. O objetivo do SPRN era preparar, tecnicamente e institucionalmente, os estados do Amazonas, Acre e Pará para a implementação do Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI). O PGAI-AM foi um programa essencial para o fortalecimento do Ipaam, pois viabilizou a injeção de recursos do estado para a construção de uma estrutura formal de responsabilidades e competências na área ambiental.

A despeito desses avanços institucionais, até dezembro de 2002, a execução da política ambiental no Amazonas ainda não tinha espaços políticos e institucionais bem estabelecidos para a condução de agendas específicas: criação de UCs, regularização territorial, gestão florestal, entre outras. Todas essas políticas de alguma forma tinham o seu gerenciamento disperso pelas diversas secretarias do estado e no próprio Ipaam.

Em 2003, com o início do governo de

Eduardo Braga, foi reestruturado o sistema de gestão ambiental do estado do Amazonas. Foi criado o cargo de Secretário de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas. A Secretaria coordenou o processo de concepção e implementação do Programa Zona Franca Verde, que se tornou um marco no projeto de desenvolvimento econômico do estado e para a sua agenda ambiental e social.

O Programa Zona Franca Verde foi construído a partir do pressuposto de que a floresta amazônica e a sua biodiversidade só deixariam de ser destruídas caso passassem a ter valor econômico suficiente para competir com atividades degradadoras dos espaços florestais, no caso do estado do Amazonas, a extração madeireira ilegal e a expansão desorganizada da criação de gado e do plantio de soja sobre áreas sensíveis da floresta. Para tanto, o Programa foi estruturado em seis grandes linhas de ação: 1) desenho e oferta de incentivos fiscais – isenção de ICMS para produtos florestais não madeireiros; 2) oferta de microcrédito para projetos sustentáveis de pequena escala; 3) assistência técnica para produtos nativos em pequenos módulos rurais; 4) preço mínimo para produtos nativos; 5) garantia de mercado para o pequeno produtor; e 6) acesso a mercados de consumo (SDS, 2011).

Além disso, o Programa Zona Franca Verde, como elemento orientador da ação de planejamento e desenvolvimento do estado, buscou promover a inserção econômica e social das populações tradicionais, extrativistas e do interior do estado. Dessa forma, os formuladores do Programa acreditavam que seria possível obter um duplo efeito positivo: a) compensar uma dívida histórica do estado do Amazonas com esses grupos sociais, que sempre estiveram à margem do processo de integração

econômica da região amazônica à economia nacional; e b) alçar essas comunidades a parceiros do estado na condução de políticas para a preservação e conservação do meio ambiente do Amazonas. Essa vertente do Programa Zona Franca Verde recebeu o nome de Bolsa Floresta e se efetivou por meio do pagamento de auxílios mensais aos moradores das UCs de uso sustentável.

A partir de fevereiro de 2003, o Ipaam foi vinculado à SDS e tornou-se o órgão executor da política ambiental do estado, responsável pelo licenciamento, a fiscalização e o monitoramento ambiental. Em 2005, a Lei nº 2.985/05 instituiu o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMAAM), cujos conselheiros foram nomeados em 2006. Ao CEMAAM foi atribuída a função de propor diretrizes para o desenvolvimento de planos, projetos e atividades voltados à área ambiental.

Em 06 de junho de 2007, a Lei Complementar nº 53 criou o Sistema Estadual de Unidades e Conservação (SEUC) e estabeleceu critérios técnicos e normas específicas para a criação, implantação e gestão das UCs estaduais, municipais e particulares no Amazonas.

Ainda em 2007, a Lei Delegada nº 118/2007 criou a Agência de Desenvolvimento Sustentável (ADS), vinculada à SDS. A criação da ADS promoveu a substituição da antiga Agência de Agronegócio do Estado do Amazonas (AGROAMAZON) e absorveu parte das atividades da Agência de Florestas e Negócios Sustentáveis do Amazonas (AFLORAM) em um único órgão, com uma nova orientação estratégica.

Em dezembro de 2007, o governo do Amazonas e o Banco Bradesco criaram uma instituição público-privada sem fins lucrativos, a Fundação Amazonas Sustentável, com o obje-

tivo de ser um parceiro do governo estadual na execução de sua política ambiental.

Em junho de 2010, o governo do Amazonas criou o Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais do Estado do Amazonas, por meio da Lei Estadual nº 3.525/2010. Essa iniciativa oficializou um espaço de participação das comunidades tradicionais e dos povos indígenas junto ao governo estadual. Informalmente, esse espaço funcionava desde 2004, com a realização das Conferências Estaduais das Populações Tradicionais do Amazonas.

3. PROGRAMA DE CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UCSESTADUAIS NO AMAZONAS / REDE DE CONSERVAÇÃO DO AMAZONAS

Exceto pelo estabelecimento das primeiras UCs do estado em 1990, em especial o Parque Estadual do Nhamundá, a atuação do governo do estado em uma agenda de promoção da conservação do bioma amazônico teve um tímido desempenho até a década de 2000.

Até 2003, as ações públicas voltadas para a conservação do meio ambiente no estado do Amazonas estavam espalhadas por diversos órgãos do governo e não havia uma diretriz clara sobre como o governo encarava a agenda de conservação ambiental em sua gestão.

A criação de unidades de conservação foi estabelecida como um dos principais pilares do Programa Zona Franca Verde, idealizado pelo governo de Braga com o objetivo de promover uma agenda de desenvolvimento das cadeias produtivas de produtos florestais e investimentos em infraestrutura e logística atreladas

a uma agenda de conservação ambiental e de desenvolvimento social.

Iniciado o primeiro mandato do governo de Eduardo Braga, o Programa de Criação e Implementação de UCs estaduais nasceu, em 2004, concebido por um pequeno grupo de pessoas envolvidas na agenda ambiental do Amazonas, liderados por Virgílio Viana e Rita Mesquita, como esforço para captar recursos da ONG *Conservation International*⁵ para políticas públicas de incentivo à proteção à biodiversidade na América Latina.

As duas principais linhas de ação desenhadas para o Programa de Criação e Implementação de UCs foram a realização de diagnósticos socioambientais e agroextrativistas para o Amazonas e o desenvolvimento de planos de gestão e manejo para as UCs estaduais, além do desenvolvimento de uma proposta de modelo de gestão participativa para as UCs estaduais que integrasse as populações residentes ao processo decisório de gerenciamento das unidades.

A partir do início do Projeto, a SDS formulou uma proposta de ampliação do Projeto para a *Gordon and Betty Moore*⁶ Foundation, em 2005, para captar recursos para agenda de conservação no estado. O projeto da SDS recebeu o nome de Rede de Conservação do Amazonas. A partir desse ano se iniciou a construção de um aparato institucional para a execução da política de conservação no Amazonas.

Devido à falta de estrutura física e material da SDS, o governo do Amazonas apostou em um modelo alternativo de parcerias. A Rede

de Conservação passou a atuar baseada na ideia de que uma política de conservação no estado só teria sucesso se funcionasse por meio de redes de parceiros, envolvendo agentes do governo, empresas atuantes no Amazonas, ONGs e populações diretamente envolvidas com as UCs, no caso, extrativistas, indígenas e comunidades ribeirinhas.

A ausência de recursos diretos alocados para a agenda de conservação foi driblada por meio da adoção de uma lógica de captação de recursos para projetos, permitindo que o programa de criação de UCs apoiado pela Rede fosse financiado por diversas fontes de recursos não estatais, sobretudo oriundos de parceiros internacionais e de grandes empresas atuantes no Brasil. Notadamente identificam-se como principais financiadores da implementação da Rede de Conservação: o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), financiado pelo Banco Mundial, WWF-Brasil e o KfW (Banco Alemão de Desenvolvimento); e a *Gordon and Betty Moore Foundation*.

De 2004 a 2007, a Rede de Conservação do Amazonas funcionou sem dotação orçamentária estadual. Todos os recursos empregados no programa tinham origem externa ao orçamento governamental.

Em 2007, com a criação do Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC), a política de conservação do estado deu um salto institucional. O Amazonas passou a ter um órgão exclusivo para a condução de sua agenda de conservação na forma de criação e imple-

5. A Conservation International é uma organização não governamental norte-americana, fundada em 1987, que milita na área da conservação da biodiversidade. Está presente no Brasil desde 1988.

6. A Gordon and Betty Moore Foundation é uma organização filantrópica norte-americana, fundada em 2000, que apoia políticas de conservação e pesquisas científicas na área de biodiversidade.

mentação de UCs, com quadro próprio e mandato institucional bem definido.

O CEUC também não teve recursos orçamentários previstos na programação financeira do estado no ano de sua criação, 2007. Só a partir de 2009, quando o governo do Amazonas começou a receber recursos de compensação ambiental pela implementação do gasoduto de Coari, é que se iniciou a dotação orçamentária de recursos estaduais para a agenda de conservação.

A despeito da falta de um fluxo orçamentário governamental contínuo para as atividades de criação e implementação de UCs no Amazonas até 2009, desde 2007 o governo do Amazonas passou a fomentar o Programa Bolsa Floresta. O programa tem como objetivo promover o pagamento das populações tradicionais/rurais residentes em UCs pelos serviços ambientais prestados por meio da conservação das florestas, rios, lagos e igarapés, além de buscar reduzir as emissões de carbono por desmatamento no estado, o que pode gerar créditos de redução de emissões no mercado voluntário. Prioritariamente, os recursos para a implementação do Bolsa Floresta têm sua origem em aportes do Fundo Amazônia, da organização Fundação Amazonas Sustentável (FAS) e possíveis pagamentos por serviços e produtos ambientais a serem explorados pelo estado.

O Estado do Amazonas contava, em 2011, com 41 UCs estaduais e 33 UCs federais que respondiam por 37,6 milhões de hectares protegidos, entre as quais 32 UCs pertencentes ao grupo de UCs de uso sustentável (SDS, 2009; CEUC; 2011).

De 2002 a 2010, a área de UCs estaduais teve um incremento de 157,03%, partindo de 7.328.661,79 hectares até 2002 (12 UCs) para 18.837.013,68 hectares protegidos até 2011 (41 UCs).

O governo estadual optou por uma estratégia de desenvolvimento que compatibilizasse a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais, priorizando uma categoria específica de UC, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). A opção pela priorização do modelo de RDS no Amazonas está intimamente ligada à criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá⁷, primeira RDS do país, criada em 1995.

O modelo RDS está baseado na ideia de que é possível estabelecer UCs dirigidas à proteção da biodiversidade que comportem a presença continuada de populações tradicionais, o desenvolvimento de atividades de subsistência por essas populações e o desenvolvimento de pesquisas científicas nesses territórios (QUEIROZ, 2005).

Uma das principais justificativas para a estratégia adotada foi a constatação da existência de um grande contingente de populações tradicionais e ribeirinhas, residentes em zonas rurais ou em áreas de conservação, que se encontravam alijadas do processo de crescimento econômico do Amazonas, impulsionado pelas atividades da Zona Franca de Manaus.

Por outro lado, o modelo de RDS sofre muitas críticas por permitir a exploração madeireira nas UCs, por meio de projetos de manejo florestal comunitário. Isso causaria

7. A Estação Ecológica de Mamirauá foi criada em 1986 e recategorizada como RDS em 1995, sendo a primeira RDS criada no Brasil. A sua recategorização se deu, principalmente, por pressões da comunidade científica e das populações tradicionais de Mamirauá.

maiores impactos ao meio ambiente das UCs do que a colheita de produtos florestais não madeireiros, conforme estabelecido para as UCs sob o regime de Reservas Extrativistas (BENTES, 2006). De acordo com uma análise da SDS e da CEPAL (CEPAL, 2007), a predominância das RDSs teria contribuído para o aumento da popularidade das UCs entre as populações rurais do Amazonas, além de contribuir para a integração das políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável, fortalecimento de cadeias produtivas de produtos regionais e a preservação da biodiversidade.

A criação de novas UCs é apontada como uma das principais estratégias adotadas pelo governo do Amazonas para frear o avanço da fronteira agropecuária no sul do estado (CEPAL, 2007). Também contribui para barrar ou reduzir os impactos da abertura de estradas na região, sobretudo os impactos deletérios sobre a biodiversidade causados pelas altas taxas de desmatamento observadas na região, principalmente no início da década de 2000, e que podem comprometer recursos naturais com potencial de retorno econômico para o Amazonas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento de uma política estadual de conservação no Amazonas deu visibilidade política ao estado no plano nacional e internacional. Além disso, a aproximação de Braga com o governo federal permitiu a mobilização de capital político para atacar outro ponto sensível para a agenda do governo do Amazonas: garantir a manutenção da Zona Franca de Manaus.

Braga conseguiu divulgar o Amazonas

como vitrine para a oferta de serviços ambientais e de alternativas de desenvolvimento socioambiental. Com isso, estabeleceu sua própria identidade política por meio de uma agenda de desenvolvimento socioambiental e demonstrou a força dos governadores brasileiros no estabelecimento de agendas de políticas públicas.

Como as UCs de uso sustentável permitem o uso produtivo de seus recursos, a criação e implementação desse tipo de UC tornou a agenda de conservação politicamente mais aceitável em um estado como o Amazonas, que precisa promover a inclusão social de milhares de famílias que dependem da floresta como fonte principal de subsistência.

A mudança do projeto político para o desenvolvimento do estado do Amazonas de Amazonino para Braga, ainda que sob a atuação de um mesmo grupo político regional, foi o momento em que a agenda socioambiental emergiu na política amazonense como fator de diferenciação entre agendas políticas ditas tradicionais e aquelas denominadas progressistas.

Essa mudança se deu, claramente, por motivações econômicas, políticas e estratégicas. A necessidade de se renovar e ampliar o modelo da Zona Franca, de combater a degradação ambiental e a oportunidade para aproveitar a vocação florestal do Amazonas criaram uma janela de oportunidade para que um grupo reduzido de técnicos e burocratas ganhasse espaço dentro do governo do Amazonas durante o primeiro mandato de Braga (2003-2006). Esse grupo estruturou uma agenda de conservação no estado, com base na exploração de serviços ambientais e na criação de UCs.

Ainda é cedo para dizer se os benefícios dessa nova visão de desenvolvimento para o estado foram socialmente distribuídos ou se o

sistema Zona Franca Verde se sustentará como política estratégica para o Amazonas e como indutor da agenda de conservação no estado.

No entanto, a política de criação de UCs no Amazonas já mostrou que os governos estaduais podem ter papel indutor no desenvolvimento de políticas que promovam a proteção de espaços protegidos.

A forma de distribuição das competências entre os entes estaduais e federais, no Brasil, possibilita aos governos estaduais responderem de forma mais rápida às janelas de oportunidade de políticas públicas.

Foi constatado que a inserção da temática da conservação ambiental na agenda dos governos estaduais não depende, necessariamente, de uma expectativa de retornos políticos diretos, traduzidos em votos, mas que, talvez, a existência de expectativas de retornos econômicos e de capital político indireto possa incentivar os governos estaduais brasileiros a investirem na criação de sistemas estaduais de conservação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAUJO, J; PAULA, E. Novas formas de desenvolvimento do Amazonas: uma leitura das ações do Programa Zona Franca Verde. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (G&DR)*, Taubaté, v. 5, n. 3, p. 140-154, set-dez/2009.
- BENTES, G.M. *Reserva de desenvolvimento sustentável: da realidade à legislação ambiental no estado do Amazonas*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Departamento de Direito, Universidade Estadual do Amazonas, Manaus.
- BRASIL. Secretaria de Comunicação Social, Presidência da República. *Ações e Programas do Governo Federal*, Brasília, p.49-50, 2010.
- CEPAL. Comissão Econômica para a Latino América e Caribe. *Análise ambiental e de sustentabilidade do estado do Amazonas*. Chile: CEPAL/SDS, 2007. 203 p.
- CARVALHO, P; OLIVEIRA, S; BARCELLOS, F; ASSIS, J. Gestão local e meio ambiente. *Ambiente & Sociedade*, v.8, n.1, p. 1-17, jan-jun 2005.
- FARIAS, O. *A dança dos botos & outros mamíferos do poder*. Manaus: Valer Editora, 2010.164p.
- FERREIRA, S. *Federalismo, economia exportadora e representação política: o Amazonas na Republica Velha (1889-1914)*. 2005. Tese. (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- FERREIRA REIS, A.C. O Processo de Emancipação do Amazonas. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 206, jan./mar. 1950.
- JENKINS, N. C.; JOPPA L. Expansion of the global terrestrial protected area system. *Biological Conservation*, v. 142, n. 10, 2009.
- HERCULANO, S. Desenvolvimento sustentável: como passar do insuportável ao sofrível. *Tempo e Presença*. Rio de Janeiro, CEDI, p. 12-15, v. 14, nº 261, jan./fev.1992.
- HOEFLER, S. Novas e velhas formas de pa-

tronagem na Amazônia central. *Revista Território*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 11, p. 49-62, set./out. 2003.

LIMA JR., O. *Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional 1945/64*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais - O Brasil numa perspectiva comparada. *Novos Estudos*, CEBRAP, n.29, 1991.

MELO, M. B. C. de. (1998). When institutions matter: the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil. In: Meeting of the Latin American Studies Association (LASA), 1998, Illinois. *Anais... Illinois*, 1998. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Melo.pdf>>. Acesso em 15/04/2011.

MITTERMEIR, R.; FONSECA, G.; RYLANDS, A.; BRANDON, K. Uma breve história da conservação da biodiversidade no Brasil. *Megadiversidade*, v.1, n.1, 2005. Disponível em: <<http://www.conservacao.org/publicacoes/megadiversidade01.php>>. Acesso em 08/12/2010.

QUEIROZ, H. L.A. RDSM - um modelo de área protegida de uso sustentável. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 54, n. 2, p. 183-204, 2005.

RYLANDS, A; BRANDON, K. Brazilian protected areas. *Conservation Biology*, v.19, n.3, p.612-618, 2005.

SDS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas: sítio eletrônico institucional. [páginas diversas]. Disponível em: <<http://www.sds.am.gov.br>>.

_____. *Coletânea de unidades de conservação: leis, decretos e portarias*. Manaus: SDS. 22.ed., 2009. 336 p.

SOUSA, C. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. In: Seminário Internacional sobre reestruturação e reforma do estado: Brasil e América Latina no processo de globalização, 1998, São Paulo. *Anais...São Paulo*, 1998. [mimeo]

TONI, F. Decentralization and REDD+ in Brazil. *Forests*, n.2, p. 66-85, 2011. Disponível em : <www.mdpi.com/journal/forests>. Acesso em : 26/12/11.