

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

SETEMBRO DE 1995

**POLÍTICAS PÚBLICAS: OS GOVERNOS E O
MEIO AMBIENTE NO BRASIL DO SÉCULO XIX***

Regina Clara Simões Lopes

CADERNOS EBAP

Nº 76

Rio de Janeiro - Brasil

CADERNOS E B A P

Publicação da **ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA** da **FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS** para divulgação, em caráter preliminar, de trabalhos acadêmicos e de consultoria sobre Administração Pública.

DIRETOR DA EBAP

Armando S. Moreira da Cunha

CHEFE DO DEPTº DE PESQUISA E PUBLICAÇÕES

Fernando Guilherme Tenório

EDITORA RESPONSÁVEL

Deborah Moraes Zouain

COMITÊ EDITORIAL

Corpo docente da EBAP

EDITORIAÇÃO

Grupo Editorial da EBAP

O texto ora divulgado é de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es), sendo permitida a sua reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

CORRESPONDÊNCIA:

CADERNOS EBAP

Praia de Botafogo, 190, sala 508

Botafogo - Rio de Janeiro - RJ

CEP 22.253-900

Telefones: (021) 536-9145

551-8051

Prezado Leitor,

Faça já sua assinatura dos **CADERNOS EBAP** por R\$8,00 e receba, ao longo do ano, seis exemplares. Você terá, sem dúvida, a oportunidade de refletir sobre importantes temas da administração pública brasileira.

A Editora

✂ — Corte aqui — ✂

<div data-bbox="506 907 685 1156"></div> <div data-bbox="129 1158 401 1195">CADERNOS EBAP</div> <div data-bbox="129 1233 585 1576"><p>Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas Departamento de Pesquisa e Publicações Praia de Botafogo, 190, Sala 508 Botafogo - Rio de Janeiro - RJ 22 253 - 900</p></div>	<div data-bbox="778 986 1212 1018">CADASTRO: CADERNOS EBAP</div> <div data-bbox="714 1192 1230 1220">Nome:.....</div> <div data-bbox="714 1254 1230 1283">Instituição:.....</div> <div data-bbox="714 1317 1230 1347">Endereço:.....</div> <div data-bbox="714 1378 1230 1408">Cidade:.....</div> <div data-bbox="714 1442 1230 1469">País:.....</div> <div data-bbox="714 1503 1230 1533">Código postal:.....</div> <div data-bbox="714 1721 1241 1750">Data:...../...../.....</div> <div data-bbox="1058 1757 1198 1787">Assinatura</div>
--	---

✂ — Corte aqui — ✂



REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA **- R A P -**

***ASSINATURA DE REVISTA TÉCNICO-ACADÊMICA INDICA
PROFISSIONALISMO***

**VOCÊ TERÁ A OPORTUNIDADE DE LER IMPORTANTES MATÉRIAS
SOBRE:**

- ***GESTÃO INTEGRADA DE PROGRAMAS PÚBLICOS***
- ***POLÍTICAS PÚBLICAS: SAÚDE, SOCIAL, MEIO AMBIENTE ETC.***
- ***PROCESSO DECISÓRIO***
- ***GERÊNCIA DE ORGANIZAÇÕES E EMPRESAS PÚBLICAS***

***VISITE A LIVRARIA DA FGV.
DISPOMOS DE NÚMEROS AVULSOS.***

INFORMAÇÕES E ASSINATURAS

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
- E B A P -
PRAIA DE BOTAFOGO, 190 - 5º ANDAR
TEL. 536-9145
551-8051

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	01
2 -O CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE	02
3 -TEMPO HISTÓRICO E POLÍTICAS PÚBLICAS	04
4 -SENSIBILIDADES, POLÍTICAS E PRESERVAÇÃO	06
5 -O BRASIL, OS GOVERNOS E O MEIO AMBIENTE NO SÉCULO XIX	11
6 -A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	19
7 -BIBLIOGRAFIA.....	21

1 - INTRODUÇÃO

Políticas públicas são respostas a problemas da sociedade. A formulação e implementação das políticas públicas caracterizam-se, portanto, necessariamente, como um processo dinâmico e complexo, no sentido de estabelecer o que deve ser feito para, correspondendo a aspirações legítimas ou valores reconhecidos de uma determinada sociedade, atingir um objetivo específico, de interesse público, pelos melhores meios possíveis. O estudo das políticas públicas significa, então, reabilitar a substância, o conteúdo dos gestos e das intervenções estatais e governamentais.

O que explica que um governo adote determinadas políticas e não outras? Ou, por que e em que condições uma autoridade pública se interessa por um problema específico? De início, como apontam Grawitz e Leca (1985), é possível identificar alguns requisitos básicos a serem preenchidos para que um problema venha a desencadear uma política pública, ou para que uma situação problemática seja transformada em um tema de relevância pública: incluir-se no âmbito da competência de uma autoridade política, que tenha a capacidade de conceder a atenção ao assunto que lhe é apresentado; tratar-se de um problema passível de tradução na linguagem da ação pública; que em algum ponto do sistema político oficial, ou fora dele, exista a definição de uma situação como sendo problemática. No entanto, se assumida a hipótese de que “formular e implementar políticas é a essência

da atividade do Estado”, (Oszlack, 1982, p. 26) parece claro que o cumprimento dos três quesitos propostos, ainda que indispensável para a determinação das políticas a serem adotadas, está longe de explicar os fatores condicionantes ou intervenientes no processo de tomada de decisões que leva ao desenho final de uma política.

As questões administrativas são questões políticas? Até que ponto? Refletem os valores e interesses das elites, os conflitos e contradições de diferentes grupos condensados no Estado, ou são de exclusiva responsabilidade da burocracia governamental? A análise das políticas públicas, vistas como sucessivas tomadas de posição (ou decisão) frente a questões problemáticas engendradas pelo próprio desenvolvimento da sociedade, abre a possibilidade de um estudo objetivo do conteúdo e da forma das relações entre Estado e sociedade, logo, sobre a própria natureza do Estado, em determinada época, em determinada sociedade.

2 - O CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

No Brasil, ao longo do século XIX, entre 1808, quando da transmigração da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro e 1900, sob o governo republicano de Campos Salles, sucederam-se distintos períodos governamentais, marcados pelos conflitos e contradições próprios de uma sociedade que se desenvolve, se torna mais complexa, e que assiste em menos de 100 anos ao

encadeamento de situações tão diversas quanto à ambígua posição de uma colônia-sede da Coroa, sua elevação à categoria de reino unido, a fundação de um império, o nascimento de uma república. Os contornos assumidos pelas relações entre esses governos e a sociedade brasileira de então, naturalmente, revestem-se de características particulares, que acompanham as mudanças e se traduzem em formas e momentos de atuação diante das situações problemáticas que se apresentam.

Crescimento demográfico, urbanização, diversificação das atividades econômicas, confronto de interesses de grupos opostos, configuram problemas como a falta de regulamentação do uso do solo, ameaça de escassez de matérias-primas fundamentais, insuficiência do sistema de abastecimento d'água, que exigem respostas diretamente relacionadas às condições de vida da população como um todo e à conservação do ambiente onde essa população evolui. Questões recorrentes em todas as sociedades em determinado momento de seu processo de desenvolvimento, questões ligadas à qualidade de vida - como sublinha Garcia (1989), um valor universal -, que deveriam, então, universalmente, apresentar-se como temas de interesse político, a serem contemplados por políticas específicas.

Em entrevista citada por Garcia (1989, p. 18), Mário Covas, então candidato à presidência da República, declarava que fazer políticas de preservação do meio ambiente “é uma decisão política, ideológica até”. Em outras palavras, a decisão de proteger o meio ambiente, como forma de garantir melhores condições de vida à população, fará ou não parte do conjunto de posições assumidas pelo Estado,

segundo a inspiração da estrutura de valores dominantes e em função de certos fatores determinantes e intervenientes, que levarão ao processo de tomada dessa decisão e à subsequente formulação e implementação de políticas específicas.

Uma análise das políticas de preservação do meio ambiente implementadas no Brasil no âmbito do período delimitado e dos motivos que levaram à caracterização de determinados problemas como temas de relevância pública, suscitando a adoção de medidas objetivas, permitirá conhecer não somente o tipo de respostas fornecidas pelos governos às situações problemáticas que se apresentavam, como os processos de formulação de políticas públicas no século XIX e as formas assumidas pelo relacionamento entre Estado e sociedade sob os distintos regimes de governo e períodos governamentais.

3 - TEMPO HISTÓRICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Os objetivos de uma política podem ser não recorrentes - como a construção de um hospital, que se encerra uma vez concluída a obra -, ou recorrentes/permanentes, sempre renovados, como a Educação, a Saúde ou a conservação do meio ambiente. As constantes mudanças nas políticas, sobretudo as que significam interrupção, quebra de continuidade ou retração das inversões por parte do setor público, parecem inexplicáveis quando se trata de assegurar melhores condições de vida à população, muitas vezes a custo insignificante, como parece

inexplicável que situações problemáticas - e soluções - detectadas ou rastreadas tão cedo, voltem à tona, mais de 100 anos depois, como preocupações tipicamente contemporâneas, no âmbito de medidas de natureza social.

Hoogerwerf (1990) identifica duas tendências no âmbito da administração pública e das políticas públicas: o enfoque histórico, ou diacrônico, e a visão empírico-analítica, ou sincrônica, sendo a primeira dirigida à busca do caráter especial de fenômenos em determinado tempo e lugar, e adequada para a análise de mudanças a médio ou longo prazos. É certo que administradores públicos e políticos responsáveis pelas decisões, bem como seus assessores, se distinguem cada vez menos por um conhecimento geral da História, e utilizam de forma extremamente limitada esse conhecimento no processo de decisão das políticas públicas.

No entanto, procurar uma relação entre os acontecimentos do passado, presente e futuro, a lógica dominante nos processos de continuidade ou descontinuidade, ou a “coerência da perspectiva temporal”, na expressão de Hoogerwerf (Op. cit., p. 99), apresenta-se como uma proposta de estudo relevante, uma vez que possibilitará o alinhamento de subsídios para o estudo das políticas públicas no Brasil, reforçando-se a idéia, hoje disseminada, mas pouco aplicada, de que uma visão fragmentada ou insuficiente da perspectiva temporal poderá conduzir a políticas igualmente fragmentadas ou incoerentes, e à repetição de erros anteriores.

4 - SENSIBILIDADES, POLÍTICAS E PRESERVAÇÃO

O surgimento de “novas sensibilidades” em relação ao ambiente natural, na passagem do século XVII ao XVIII, é a expressão cunhada por Thomas (1989, p. 18) para definir o movimento em direção ao estabelecimento de uma nova forma de relacionamento entre o homem e a natureza, considerada nos seus variados aspectos, que se desenvolve de maneira mais ou menos simultânea em vários países da Europa.

A floresta selvagem e hostil, abriga de povos bárbaros e animais predadores, desde tempos imemoriais, cede o passo à mata que fornece a madeira indispensável à indústria naval, à construção e ao aquecimento; à reserva de caça de reis e nobres; ao laboratório vivo de pesquisa científica; à teia de contenção de solos e proteção de nascentes d'água e, finalmente, à bela paisagem, ao cenário tão caro aos românticos, que deve ser protegido pelo seu valor estético, pelo prazer visual que proporciona, aliado ao sentimento histórico, o sentido de permanência e solidez corporificado em árvores famosas, centenárias e até milenares, cultuadas como monumentos, símbolos, quase fetiche.

Da mesma forma, as “novas sensibilidades” não mais admitem a crueldade gratuita para com os animais, se encantam diante das paisagens antes ameaçadoras, agora exóticas, agrestes, dignas de todo um movimento de viagens e excursões rumo ao desconhecido, rumo à nova mania das “vistas”, do alpinismo, da

busca de curas para todo o tipo de doenças, empenham-se na criação e cuidado de parques e jardins, públicos e privados, e nos diversos tipos de incursões de caráter mais ou menos científico, que vão da criação de jardins botânicos às expedições científicas que se espalham pelos quatro cantos do mundo.

As origens dessa transformação nas sensibilidades são variadas, e produzem variados frutos. Se a influência da Igreja Católica, estendendo os conceitos de “criaturas de Deus” aos animais, leva à adoção de medidas como a proibição da briga de galos, ou do que se chamava açulamento de ursos ou outros animais selvagens por cães treinados, o fortalecimento das monarquias conduz à instauração de privilégios como a exploração das madeiras preciosas ou a reserva da caça. Se o crescimento das cidades traz o sentimento de insalubridade e a subsequente necessidade de fuga para o campo, logo, da criação de áreas verdes, parques e praças, como medida estética e sanitária, o espírito científico que se instaura a partir da Ilustração busca no mundo natural respostas para um sem número de novas perguntas. Finalmente, é preciso ressaltar a contribuição da nova filosofia, do pensamento jusnaturalista que, ao buscar uma nova versão para as relações entre os homens, sob o conceito fundamental de cidadania, insere esse novo tipo de relações num contexto mais amplo, de relações dos homens com o mundo.

Ciência e política nem sempre andaram juntas. De fato, como ressaltava Thomas (Op. cit., p. 34), “o controle do homem sobre a natureza era o ideal conscientemente proclamado dos primeiros cientistas modernos”, e apesar das

grandes alterações processadas ao longo de 200 anos, o antropocentrismo ainda reinava no século XIX, o que se evidencia nos acalorados debates que sucederam a publicação dos trabalhos de Darwin sobre a evolução das espécies. Nesse aspecto, é importante notar que deve-se creditar muito mais à Filosofia e à Política, do que às então chamadas Ciências Naturais, a modificação das sensibilidades, mentalidades e comportamentos em relação ao ambiente natural. Principalmente se se levar em conta que as relações entre os homens e esse ambiente espelham, de maneira bastante visível, o modelo das relações entre os homens, os grupos e mais, entre Estado e sociedade civil, conceito tipicamente liberal-burguês.

Por entre a complicada trama de correntes científicas, políticas e filosóficas, interesses escusos e legítimos, necessidades até então desconhecidas, trazidas pelo binômio urbanização / industrialização, um sinuoso percurso feito de avanços e recuos, a Europa do século XIX desenvolve um pensamento conservacionista, ou de gestão dos recursos naturais, apoiado em determinados parâmetros, que são apresentados na tipologia sugerida por Raynaud (1990, pp. 43-44).

1. Gestão tradicional e utilitária

a) criação dos espaços verdes nas cidades, onde se incluem os jardins privados, praças e parques públicos, locais de recreação e esportes ao ar livre, jardins botânicos, com a tripla função pedagogia, estética e higiênica ou sanitária;

b) gestão das florestas, bosques e matas, destinados à exploração de madeiras e ao lazer, ou à fixação dos solos e proteção de nascentes d'água (florestas de proteção);

c) gestão dos recursos hídricos.

2. Gestão conservadora dos espaços naturais raros

Formas de proteção de acidentes geográficos, sítios ou paisagens considerados excepcionais por suas características estéticas, por se vincularem a acontecimentos históricos ou pela sua condição de habitat privilegiado de determinadas espécies animais e vegetais, traduzidas nas legislações específicas de preservação como classificação, tombamento, demarcação de parques nacionais e reservas florestais, biológicas, etc.

O que se pode perceber, a partir dessa tipologia, é que a ação conservacionista, ou, como prefere Raynaud, a gestão dos espaços naturais, orientou-se no sentido de atender a quatro grandes linhas de pensamento e interesse, a saber:

1. a visão, que se poderia chamar de 'romântico-cristã', responsável pelas iniciativas ligadas aos aspectos estéticos, históricos e de prevenção da crueldade contra os animais;

2. o pensamento científico, que chamou a si a tarefa de criação dos 'centros' ou 'laboratórios' de estudo - jardins botânicos, reservas naturais;

3. o interesse econômico, estratégico, que orientou a regulamentação da exploração de determinadas matérias-primas fundamentais, em especial as madeiras;

4. a preocupação com as condições de vida da população, sobretudo nas grandes cidades.

Com relação ao último item, é oportuno lembrar as palavras de Fischowitz (1964, p. 17): “O século XIX foi chamado, com razão, século da questão social”. E se por ‘questão social’ entendia-se, no início, exclusivamente, ‘problema operário’, essa noção foi aos poucos sendo ampliada, transformada no conceito mais abrangente de condições de existência do conjunto da população, nos seus diversos aspectos. Não por acaso, naquele momento, o que então se chamava de ‘naturalismo’ - nas artes ou na política - era associado ao pensamento de esquerda.

Hoje, as correntes mais avançadas do pensamento ecológico (HERMITTE, 1990) propõem a criação de um estatuto da diversidade biológica, considerada como o conjunto das características que deve possuir um determinado ambiente, ou ecossistema, para conservar sua aptidão de produzir a vida. O que se pretende é a ruptura de uma tradição jurídica que concede exclusivamente à pessoa, física ou jurídica, o status de sujeito/objeto do direito. Novos conceitos para novos tempos, demasiado sofisticados para o século passado mas que, no fundo, guardam nas entrelinhas um ponto de coincidência fundamental: a permanência, apesar de tudo, da visão antropocêntrica - a natureza a serviço do homem.

Proteger florestas e mares, rios e animais ‘porque também foram criados por Deus’, é doutrina esquecida, em desuso há longa data. A proteção do Planeta como responsabilidade civil de cada cidadão, a fundo perdido, pelo simples gesto conservacionista, é noção que encontrará poucos seguidores. Conservar os recursos naturais, a integridade ambiental, porque dela depende não somente a qualidade da vida da população, mas a sua sobrevivência, é o objetivo das políticas preservacionistas, hoje, respondendo a pressões emergentes dos diversos grupos da sociedade civil organizada, caracterizando-se, em seu conjunto, como políticas governamentais de cunho social.

Que idéias trazia D. João - príncipe da Ilustração portuguesa, formado no ambiente configurado pelas reformas pombalinas - ao chegar ao Brasil em 1808? A que princípios, demandas, interesses, pressões, responderam as ações voltadas à conservação do meio ambiente por ele implementadas? De que maneira evoluíram, ao longo dos anos, governos, regimes seguintes? Como se relacionaram as políticas, os governos e a sociedade durante o século XIX no Brasil?

5 - O BRASIL, OS GOVERNOS E O MEIO AMBIENTE NO SÉCULO XIX

A criação do Jardim Botânico, logo após a chegada de D. João ao Brasil, considerada como uma primeira medida em prol das ‘Ciências Naturais’, inscreve-se no âmbito de um conjunto de ações destinadas a mudar a face da antiga

colônia, inadequada à nova realidade. De fato, a concordar com Caio Prado Jr, (s.d., p. 47), D. João, ao se instalar no Brasil, teria abolido *Ipsa facto* o regime de colônia, substituindo o velho aparato da administração colonial por outro, próprio a uma nação soberana. Ombreando com uma série de novas instituições como o Arsenal de Marinha, a Imprensa Régia, a fábrica de pólvora, entre outras, o Jardim Botânico destaca-se como o representante do pensamento científico ilustrado, destinado, que era, a experiências de reprodução e aclimação de espécies vegetais - a faceta pedagógica da gestão tradicional e utilitária dos recursos naturais.

Já em 1817, o decreto de 20 de outubro - regulando o corte do pau-brasil na província do Rio de Janeiro e capitania do Espírito Santo -, e a decisão n. 15, de 14 de julho - que manda proibir que se charqueiem vacas que ainda possam criar -, assumem significados diversos e característicos de outras tomadas de posição do governo central, revelando, inclusive, a diversidade dos percursos seguidos pelo processo decisório desencadeado pelas situações problemáticas. No primeiro caso, o intermediário do rei é o ministro e secretário de Estado dos Negócios da Fazenda e presidente do Real Erário, *et pour cause*, já que se trata de garantir o lucro que poderá tirar a Real Fazenda dos contratos de corte do pau-brasil. Limita-se o volume do corte anual, a ser executado por um único contratador, “sem reserva ou privilégio algum dos donos das matas em que se encontrarem pau-brasil, ou seja em terrenos de particulares, ou de corporações religiosas ou devolutos”, limitação que revela uma

curiosa relação com as ambições de uma monarquia tipicamente comercial e burguesa.

O governador e capitão geral da capitania de São Pedro do Rio Grande do Sul é o destinatário do aviso n. 15, e provavelmente o autor da representação ao rei sobre o “bárbaro abuso, que há tempos a esta parte se tem introduzido nessa capitania de se charquear gado vacuum sem distinção de sexo e idade, destruindo-se dessa maneira as matrizes que se devem conservar para aumento de nova procriação, de que muito depende grande parte da subsistência de algumas capitanias deste reino”. Sensível redução da oferta de carne, ou controle da classe dominante local - os charqueadores - estariam na origem de tal medida? Em 1817, já elevado à categoria de reino unido, o Brasil assistia ao confronto da ‘nobreza burocrática’, na expressão de Faoro, (1976, p. 249) e os proprietários de terras que, vencidos, se isolam no interior, destilando uma ideologia separatista e aliando-se às expressões nacionais do liberalismo. Oposição entre produção e comércio, este, nas mãos dos portugueses, que configura, na prática, a velha oposição Metrópole/Colônia.

Verdadeiro primor de concepção, a lei de 1 de outubro de 1828 “dá nova forma às Câmaras Municipais, marca suas atribuições e o processo para sua eleição, e dos juizes de Paz”, e encerra no seu Título III, ‘Posturas Policiais’, as funções dos vereadores relativas às condições de vida das povoações e seus termos. Temas tão diversos quanto o esgotamento de pântanos “e qualquer estagnação de águas infectas”, limpeza das ruas, provimento de lugares “onde pastem e descansem

os gados para consumo diário”, condições de higiene nos matadouros públicos e “plantações de árvores para preservação dos seus [dos caminhos] limites à comodidade dos viajantes, e das que forem úteis para sustentação dos homens e dos animais”, fornecem uma amostragem da orientação assumida pelo processo legislativo após a Constituição outorgada de 1824 e a não convocação das Câmaras até 1826. Considerando a crise política atravessada pelo país, que desembocaria na abdicação de D. Pedro I, feita de avanços liberais e recuos conservadores, aliando em causa comum exaltados e moderados, é interessante notar o detalhe das preocupações contidas no texto da lei, destinada a toda a população, manifestação, talvez, de um sonho ‘nacional’, unitário, que descambou para o autoritarismo do imperador, ou de relativa autonomia das Câmaras, onde conviviam, em conflito, representantes das diferentes correntes políticas. Parece possível, numa primeira aproximação, a ligação de tais posturas a um conjunto mais amplo de políticas que teriam por objetivo um tema recorrente na história do Brasil - a construção, consolidação, do Estado Nacional, cujo primeiro ciclo acontecera com a chegada D. João. Retomado o motivo com a Independência, em 1828, em meio à agitação que sacudia o país, a adoção de determinadas políticas soa como uma tentativa de refazer as ligações perdidas entre o soberano e a nação.

Ao aprovar as instruções provisórias para “plantio e conservação das florestas da Tijuca e Paineiras”, através da portaria n. 577, de 11 de dezembro de 1861, pelo Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, primeiro e

raríssimo projeto de reflorestamento à base de espécies nativas, no Brasil, D. Pedro II tinha em mente não apenas a fixação dos solos degradados pela exploração cafeeira, mas, sobretudo, a proteção aos cursos d'água - uma floresta de proteção. Exemplo de política recorrente, revela a extensão do problema de abastecimento da cidade que cresce, já contemplado por medidas anteriores, datando a primeira de 1817, quando D. João VI, “tendo consideração às representações (...) do procurador do Senado da Câmara” e “de outras pessoas” a quem ordenara “o examinarem as causas que concorrem para a falta da abundância da água”, pelo decreto de 9 de agosto manda “coutar os terrenos em roda das nascentes de água do aqueduto da Carioca”, prevendo a penalização dos infratores, que derrubassem árvores, cortassem lenha, fizessem carvão, ou cultivassem os terrenos coutados. No ano de 1850, o aviso de 17 de maio, do Ministério dos Negócios do Império, ordena a aquisição das terras de um particular nas nascentes de água da Carioca, dando continuidade à política formulada e implementada mais de 30 anos antes.

Curiosamente, o mesmo ano de 1861 assiste à adoção de interessante medida, que atende a solicitação da Assembléia Legislativa da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul. O aviso n. 2, de 20 de maio, “permite, mediante certas condições, que se distribua aos cultores de erva mate, (...) as matas da Nação na zona de dez léguas da fronteira”. Ainda que a distribuição das matas estivesse subordinada aos “termos da lei n. 601, de 18 de setembro de 1850”, isto é, restrita à faixa de dez léguas do limite do Império, e que a “conservação” das mesmas fosse prevista no

item 4 do aviso, pode-se encontrar aí uma das causas da devastação sofrida pelas florestas do Rio Grande do Sul, dos maciços conhecidos como Mato Português e Mato Castelhana. O estudo do processo decisório que conduziu à adoção de tal medida, permitindo conhecer as razões da Assembléia Legislativa, o teor da representação, a que interesses atendia, sem dúvida fornecerá dados importantes acerca dos fatores condicionantes e intervenientes no processo de *policymaking*. Quem seriam os “cultores de erva mate”? Qual a importância dessa cultura para a província? Qual o peso da província, naquele momento, para o governo central?

Documento fundamental para a política preservacionista do Segundo Reinado é a lei n. 604, de 18 de setembro de 1850 - posteriormente regulamentada pelo decreto n. 1318, de 30 de janeiro de 1854 -, que dispõe sobre as terras devolutas no Império, além daquelas ocupadas a título precário. Tratando basicamente da regulamentação do uso do solo nos casos previstos, a lei n. 604, nos seus artigos 2 e 12, faz importantes contribuições à configuração de uma política mais ampla de cunho conservacionista. Assim, são muito altas as multas estabelecidas contra aqueles que “se apossarem das terras devolutas ou de alheias, e nelas derribarem matos, ou lhes puserem fogo”. Mais do que simples garantia à propriedade, o disposto na lei abre interessante perspectiva, já que se trata de proteção genérica às matas, medida de caráter diverso daquele que orientou as leis de proibição e controle do corte do pau-brasil, por exemplo. Pelo artigo 12, fica estabelecido que o governo reservará, das terras devolutas, “as que julgar necessárias: 1. para a colonização dos

indígenas; (...) 3. para a construção naval”, correspondendo ao tipo de gestão tradicional e utilitária, já citado. A regulamentação da lei, através do decreto n. 1318, de 30 de janeiro de 1854, assinado pelo ministro e secretário de Estado dos Negócios do Império, dá as providências para a estruturação da Repartição Geral das Terras Públicas, responsável pela execução dos dispositivos da lei n. 604, dando, assim, continuidade à política iniciada. Ao dispor sobre as atribuições e funcionamento do novo órgão, o decreto vem ratificar e detalhar as posturas previstas na lei, constituindo documento de máxima importância para o estudo das políticas públicas referentes ao meio ambiente no Segundo Reinado, orientando-se por princípios de conservação e colonização / desenvolvimento, em muito semelhantes aos atuais.

Amortecida a chama revolucionária com a queda do seu último reduto - Pernambuco -, em 1849, o Império se estabiliza, apesar do recorrente confronto entre os grupos ditos ‘progressistas’, representados pelo comércio, a ‘finança’, o capital móvel, e aqueles ‘conservadores-retrógrados’, proprietários de terras. Mais uma vez é retomado o projeto de um Estado Nacional, moderno. O ano de 1850 assistira à extinção do tráfico de escravos; em 1854 é inaugurada a primeira estrada de ferro do Brasil, e dois anos antes entrara em funcionamento o telégrafo. Unir, integrar, consolidar, progredir, capitalizar e modernizar, em todos os sentidos, são os propósitos. É no âmbito de tais sentimentos que se deve inscrever o conjunto de políticas que tratam do mundo natural, regulando a sua utilização, conservação e

aprimoramento. Como exemplos, além dos já mencionados, cabe referir a nomeação do botânico francês Glaziou para o cargo de diretor geral de Matas e Jardins, em 1858, dez anos mais tarde transformado em jardineiro diretor da Quinta e das Florestas Imperiais.

O final do século e início do período republicano assiste à consagração do liberalismo clássico, manifestado na Constituição de 1891 sob a forma de aversão ao intervencionismo estatal sob todas as suas formas. Como lembra Fischowitz (1964), deve-se ressaltar, também, o predomínio das classes oligárquicas, exercendo influência acentuada sobre a legislação e a administração governamental. De que maneira tal influência se reflete na agenda de políticas governamentais, especialmente naquelas voltadas à preservação do meio ambiente? Um primeiro levantamento, de caráter provisório, sobre a atuação do governo no setor, revelou apenas a existência de quatro decretos, baixados entre 19 de outubro de 1889 e 23 de janeiro de 1900, todos relativos ao arrasamento do morro de Santo Antonio.

Tempos de autoritarismo, de esboço de novos planos modernizadores, novos projetos nacionais, sob um novo signo - o positivismo republicano. Uma vez mais o poder central declara a necessidade de 'passar o país a limpo', livrando-o dos velhos entraves, criando uma nova sociedade que se regerá pela ordem e pelo progresso.

Os exemplos citados, longe da pretensão de resgatar o passado das políticas de conservação do meio ambiente no Brasil, têm por objetivo tão somente

apresentar um esboço da natureza das informações a serem buscadas e analisadas e das perspectivas abertas para o estudo das políticas públicas com o exame da ação governamental na gestão dos recursos naturais.

6 - A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas são a voz, o gesto do Estado, e o seu estudo significa questionar o que produzem, finalmente, os governos e os sistemas políticos, indagar se existem grandes diferenças, ou, pelo contrário, convergências, entre regimes políticos de natureza heterogênea. Indo mais além, trata-se de perguntar a que Estado, em que determinado momento da história de determinada sociedade, deve-se creditar que objetivos, e por que motivos. Em resumo, trata-se de compreender um pouco mais as razões da ação governamental e suas consequências.

De início, será preciso buscar um parâmetro para situar o núcleo da decisão governamental - um responsável pela tomada de decisões, ou uma decisão que escapa do decisor; um Estado que cria a sociedade que o envolve, ou que responde a estímulos, situações problemáticas geradas pelo desenvolvimento dessa sociedade; um aparato estatal monolítico e autônomo, ou “arena de conflito político”, na expressão de Oszlak (1982, p. 27); as políticas públicas como variáveis dependentes ou independentes.

Subirats (1989) propõe o conceito do problema que dá origem a uma política pública como uma construção analítica. Dito de outra forma, considera-se que os problemas são artificiais, na medida em que respondem a uma decisão voluntária de que existam e se resolvam. Sem vida própria, existem apenas em função dos indivíduos ou grupos que os definem, e apresentam-se como oportunidades de melhoria que, uma vez identificadas, podem provocar a ação dos poderes públicos. Nesse sentido, os motivos da não inclusão de determinados problemas na agenda governamental seriam: a limitação de recursos; a falta de legislação sobre o tema, que autorizasse a ação; a falta de vontade política, ou da pressão externa necessária. Por outra parte, a agenda de políticas nos mostraria, então, a percepção dos poderes públicos, em um momento concreto, sobre 'que problemas devem ser resolvidos'.

Partindo desse pressuposto, o segundo passo conduzirá, necessariamente, à busca da origem dessa percepção. A literatura especializada, na revisão da Lima e Santos (1976), assume duas orientações básicas, conhecidas como externalista e internalista, ou seja, a estrutura social, ou a estrutura governamental, como responsáveis pelo processo de formulação e implementação das políticas públicas, destacando-se, ainda, na visão externalista, a existência de três abordagens distintas, com ênfase, respectivamente, no comportamento das elites políticas, no confronto entre grupos de interesse diversos ou nas características ambientais como um todo.

A adoção de um parâmetro exclusivo e excludente para a análise dos princípios ou fatores determinantes das políticas públicas parece não oferecer respostas suficientemente consistentes para a questão. De fato, será preciso considerar as políticas públicas como conjuntos de decisões inter-relacionadas e complexas, que envolvem a organização do Estado e as influências do meio, em diferentes graus, promovendo e utilizando a diferenciação das atividades do setor público como forma de adaptação a um ambiente externo em transformação e, simultaneamente, transformando esse ambiente, pela ação e motivação da organização governamental.

Um modelo de análise das políticas deverá levar em conta os processos de intermediação entre condicionantes externos - ou ecológicos - e o processo decisório intragovernamental. Determinar a extensão das influências da composição da elite, de fatores independentes como as crises e situações de emergência, de uma maior diferenciação social, trazendo novos grupos à arena de confrontação, significa, antes de mais nada, determinar de que Estado e de que estrutura social se fala, sobretudo se consideradas as mudanças no ambiente e na complexificação social como conseqüências de decisões políticas anteriores.

7 - BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernando H. Mendes de (org). *Constituições do Brasil*. São Paulo, Edições Saraiva, 1954.

BRASIL. Aviso n. 15, de 14 de julho de 1817. Manda proibir que se charqueiem vacas que ainda possam criar. *Coleção das leis do Brasil de 1816 e 1817*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1890.

_____. Decreto s/n de 9 de agosto de 1817. Manda coutar os terrenos em roda das nascentes de água do aqueduto da Carioca. *Coleção das leis do Brasil de 1816 e 1817*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1890.

_____. Decreto s/n de 20 de outubro de 1817. Regula o corte de pau-brasil na província do Rio de Janeiro e capitania do Espírito Santo. *Coleção das leis do Brasil de 1816 e 1817*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1890.

_____. Lei de 1 de outubro de 1828. Dá nova forma às Câmaras Municipais (...). *Coleção das leis do Império do Brasil de 1828*. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1878.

_____. Aviso s/n de 17 de maio de 1850. Ordena que se faça aquisição e se incorporem aos Próprios Nacionais, as terras de um particular nas nascentes das águas da Carioca. *Coleção das leis do Império do Brasil de 1850*. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1851.

_____. Lei n. 604, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais (...). *Coleção das leis do Império do Brasil de 1850*. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1851.

_____. Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a lei de 18 de setembro de 1850. *Coleção das leis do Império do Brasil de 1854*. Rio de Janeiro. Tipografia Nacional, 1854.

_____. Aditamento às Decisões do governo n. 2, de 20 de maio de 1861. Permite, mediante certas condições, que se distribua aos cultores de erva mate, nos termos da lei n. 604, de 18 de setembro de 1850, as matas da nação na zona de dez léguas da fronteira da província de São Pedro do Rio Grande do Sul. *Coleção das leis do Império do Brasil de 1861*. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1862.

_____. Portaria n. 577, de 11 de dezembro de 1861. Dá instruções provisórias para o plantio e conservação das florestas da Tijuca e Paineiras. *Coleção das leis do Império do Brasil de 1861*. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1862.

CLOETE, J.J.N. 'The function of policy and policymaking in public administration.' In: *Journal of Public Administration*. Pretoria, SAIPA, 22 (1):20-30, mar 1987.

DROR, Y. *Public policymaking re-examined*. San Francisco, California, Chandler, 1968.

FISCHOWITZ, Estanislau. *Fundamentos da política social*. Rio de Janeiro, Aguilar, 1964.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Editora Globo, 1977.

GARCIA, Ramon Moreira. *Contribuição à formação de políticas públicas relativas ao meio ambiente*. Relatório de Pesquisa n. 45/1989. São Paulo, Fundação Getulio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1989.

GRAWITZ, Madeleine e LECA, Jean (orgs.). *Traité de Science Politique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1991, v. 3.

HERMITTE, Marie Angele. 'Pour un statut juridique de la diversité biologique.' In: *Revue Française d'Administration Publique*. Paris, Institut International d'Administration Publique, 53:33-40, jan/mar 1990.

HOOGERWERF, Andries. 'Políticas y tiempo: consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las políticas públicas.' In: *Revista Internacional de Ciências Administrativas*. Madri, INAP, 57 (4):93-115, dez 1990.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de e SANTOS, Wanderley Guilherme dos. 'Esquema geral para análise de políticas públicas: uma proposta preliminar.' In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 10 (2):241-56, abr/jun 1976.

LOPES, Luiz Simões. 'A conservação como responsabilidade política'. In: Revista de Ciência Política. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 27 (3):4-13, set/dez 1984.

- MONTEIRO, Jorge Viana. *Fundamentos da Política Pública*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982.
- OSZLAK, Oscar. 'Políticas públicas e regimas políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas.' In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 16 (1):17-60, jan/mar 1982.
- PRADO JR., Caio. *Evolução política do Brasil: Colônia e Império*. São Paulo, Brasiliense, s.d.
- RAYNAUD, Pierre. 'La gestion des espaces naturels'. In: *Revue française d'Administration Publique*. Paris, Institut International d'Administration Publique, 53:41-50, jan/mar 1990.
- SERRES, Michel. *O contrato natural*. Tradução por Beatriz Sidoux. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1991.
- SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madri, INAP, 1989.
- THOMAS, Keith. *O homem e o mundo natural*. Tradução por João Roberto Martins Filho. São Paulo, Companhia das Letras, 1989.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Sugestões para estruturação de um projeto de pesquisa*. Caderno de pesquisa n. 2, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública, 1991.

NOTA DE RODAPÉ

* Regina Clara Simões Lopes apresentou este trabalho como projeto de dissertação final do Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAP. Naquele momento, inícios de 1992, ela já estava gravemente afetada pelo câncer que provocou o seu prematuro falecimento.

Por muitas razões a sua ausência foi sentida, mas ficou a lembrança de sua perseverança e da dedicação, que as dores e as fraquezas produzidas pela doença não fizeram diminuir. Ficou também um enorme vácuo no estudo da história das políticas ambientalistas. A EBAP almeja, com esta publicação póstuma, render uma homenagem a sua ex-aluna, tornando público um trabalho de imenso valor, que permitirá aos pesquisadores continuar aprofundando nas raízes históricas de um tema decisivo para o futuro do Brasil.

N.Cham. P/EBAP CE 76

Autor: Lopes, Regina Clara Simões.

Título: Políticas publicas : os governos e o meio ambiente



064562

42405

FGV - BMHS

Nº Pat.:AB15/95

AC. 42405
ID 64562

AB15/95 (Folheto)

BB424 53764-9

000064562

