

Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000)

Environmental Public Policies in Brazil: from the Administration of Natural Resources (1930) to the Creation of the National System of Conservation Unities (2000)

Ana Flávia Oliveira PECCATIELLO*

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo traçar considerações sobre a evolução das políticas públicas ambientais brasileiras no período compreendido entre os anos de 1930 e 2000, com ênfase na contextualização histórico-política. Na década de 1930, é possível verificar os primeiros esforços no sentido de regulamentar a apropriação de cada recurso natural em âmbito nacional, com foco nas necessidades das nascentes industrialização e urbanização. Além disso, neste período também foi criada grande parte dos instrumentos legais que dariam suporte à criação de áreas protegidas no Brasil. O ano 2000, por sua vez, é emblemático pela aprovação do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (Lei nº 9.985/2000), cuja gênese se deu em meio a um grande embate entre as diferentes posições existentes no Brasil sobre a questão ambiental, algumas contraditórias entre si, representadas, entre outras, por preservacionistas, conservacionistas, socioambientalistas e ruralistas. Os cenários da criação das políticas públicas ambientais no Brasil e a legitimação das correspondentes legislações são constituídos por aspectos conjunturais de ordem nacional e internacional que retratam a ordem política nacional tradicionalmente estabelecida, o que se configura importante objeto de reflexão.

Palavras-chave: políticas públicas ambientais; legislação ambiental; unidades de conservação.

ABSTRACT

This paper aims to draw considerations about the evolution of Brazilian environmental public policies between the years of 1930 and 2000, emphasizing the historical and political contexts. In the 1930's one could perceive the first efforts in national environmental regulation focused on the industrialization and urbanization blooming needs. Besides that, during this period great part of the legal instruments that would support the creation of protected areas in Brazil were also created. The year 2000, on the other

* Mestre em Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal Fluminense / Bacharel em Turismo – Universidade Federal de Juiz de Fora. Email: anafloap@yahoo.com.br

hand, is symbolic for the approval of the National System of Conservation Unity (Law 9.985/2000) whose genesis came forth during a great struggle between the different environmental positions existing in Brazil, represented by preservationists, conservationists, social environmentalists and ruralists. The scenery of the creation of the environmental public policies in Brazil and the validation of the corresponding legislation are under conjectural aspects of national and international orders which represent the national political order traditionally established and configures an important object of reflection.

Key-words: environmental public policies, environmental legislation, conservation unities

Introdução

A evolução da política ambiental brasileira pode ser analisada a partir da década de 1930, quando tiveram início ações de regulamentação da apropriação dos recursos naturais necessários ao processo de industrialização. A partir da segunda metade do século XX, também é possível verificar marcos internacionais importantes que influenciaram as políticas ambientais em âmbitos mundial e nacional.

Há uma relação direta entre problemática ambiental e políticas públicas. As demandas sociais determinam intervenções político-administrativas, realizáveis por meio do aparato legal e das políticas públicas. É perceptível que tais demandas, por sua vez, configuram-se a cada dia mais como demandas socioambientais, exigindo mudanças contextualizadas ao tempo e ao espaço. Tendo em vista a realidade de países em desenvolvimento, tais como o Brasil, caracterizados em sua maioria por democracias não consolidadas, as peculiaridades socioeconômicas e políticas exigem uma adaptação do conjunto de instrumentos que englobam a dinâmica político-decisória, de forma a consolidar práticas participativas, acessíveis e realizáveis em todos os níveis sociais.

A prática de delimitação de territórios para conservação, já realizada desde o final do século XIX em países como os EUA, disseminou-se no Brasil a partir de 1934, com o Código Florestal. Entretanto, a consolidação de uma legislação única que englobasse os principais aspectos de criação, implementação, manutenção, gestão e fiscalização de áreas protegidas só viria a ocorrer no ano 2000, após décadas de discussões de propostas entre a bancada ruralista e os representantes das diferentes tendências ambientalistas. O aparato legal criado não pôs fim, por sua vez, aos conflitos de gestão e manejo das áreas, os quais emergem como herança de contradições não esgotadas quando da criação do sistema.

Para o entendimento da problemática ambiental, das demandas sociais e do aparato político-administrativo

que envolve a dimensão ambiental no Brasil, entende-se como primordial a construção de uma base cronológica. O presente artigo desenvolve tal proposta, dando maior ênfase aos aspectos conjunturais e não se restringindo a uma perspectiva histórica. Neste íterim, identifica-se um amplo cenário propício à reflexão a respeito dos esforços e das experiências que têm sido levados adiante no processo de internalização da questão ambiental pelas políticas públicas brasileiras.

1. Políticas públicas: evolução do conceito

O termo políticas públicas possui várias definições que privilegiam aspectos diversificados como ações e não ações, processo decisório, atores políticos, planejamento. Dentre estas definições, Vianna Junior *apud* Vallejo (2003) entende política pública como:

[...] uma ação planejada do governo que visa, por meio de diversos processos, atingir alguma finalidade. Esta definição, agregando diferentes ações governamentais introduz a ideia de planejamento, de ações coordenadas. (VIANNA JUNIOR, *apud* VALLEJO, 2003, p. 16).

Ao manifestar o propósito de planejamento, essa definição suscita a ideia de tomada de decisão ao longo de um período que, no estado de direito democrático, deve estar associado às demandas sociais. No entanto, muitas das demandas que se apresentam não possuem importância agregada, sendo então incluídas no rol das não ações. Política pública, portanto, é tudo o que o governo decide fazer ou não (PAL, 1987; HECLO, 1972, *apud* VALLEJO, 2005).

A partir desta argumentação, é plausível constatar a influência dos atores na execução das políticas públicas.

Estes, direta ou indiretamente, interferem na formulação, na decisão e na fiscalização de tais políticas, o que demonstra que as características das ações políticas em determinado período de tempo estão relacionadas aos interesses de grupos hegemônicos da sociedade. Dentro desta perspectiva, Abreu (1993) *apud* Vieira e Bredariol (1998, p. 78) afirma que políticas públicas são mediações “político-institucionais das inter-relações entre os diversos atores presentes no processo histórico-social em suas múltiplas dimensões (economia, política, cultura etc.) e são implementadas pelos atores políticos através de instituições públicas”.

A partir da década de 1980, é possível perceber uma ampliação do conceito de “políticas”, enquadrando então o sentido das normas técnicas e sociais estabelecidas por uma coletividade pública com a finalidade da administração do domínio público. Por sua vez, o conceito de “políticas públicas” também adquiriu um sentido mais amplo e passou a contemplar, segundo Little (2003, p. 18), “o conjunto de decisões inter-relacionadas, definido por atores políticos, que tem como finalidade o ordenamento, a regulação e o controle do bem público”. Portanto, o conceito de “público” não se restringe mais ao Estado, incorporando e contextualizando a sociedade civil e o setor privado. Entretanto, o Estado brasileiro é tradicionalmente centralizador, pouco aberto à negociação dos espaços políticos com a sociedade, o que somente há pouco mais de 10 anos vem se realizando (ALCÂNTARA *et al.*, 2006).

Bacelar (2009) atribui ao longo período ditatorial vivido no Brasil a responsabilidade pelo caráter autoritário fortemente presente nas políticas públicas, já que neste período não era preciso que o Estado se legitimasse perante grande parcela da sociedade, ficando refém apenas dos atores que comandavam o cenário político-econômico brasileiro.

Assim, a tradição, o ranço da vertente autoritária, tornou-se um traço muito forte nas políticas públicas do país, e as políticas públicas eram muito mais políticas econômicas. Se olharmos a história recente, as políticas sociais e as políticas regionais são meros apêndices, não são o centro das preocupações das políticas públicas. Nelas, o corte era predominantemente compensatório, porque o central era a política econômica, já que a política industrial era hegemônica, porque o projeto central era a industrialização (BACELAR, 2009, p. 2).

No Brasil, verifica-se uma grande ausência de participação popular nos processos políticos decorrente de uma

trajetória tradicional de exclusão da maioria da população brasileira destes processos. Duchrow (2004) atribui a responsabilidade por esta deficiência ao senso comum de descrédito político da população e ao padrão de relacionamento predominante entre a população e os representantes eleitos – historicamente determinado por práticas de favorecimentos individualizados e personalizados.

Apesar das dificuldades e barreiras que se apresentam à efetiva participação popular na constituição das políticas públicas, é primordial, para o entendimento deste conceito, considerar que o Estado cria tais políticas em resposta às demandas que emergem tanto de seu próprio interior como da sociedade, englobando também preferências e escolhas privadas. As políticas públicas configuram-se como um compromisso público de longo prazo exercido pelo Estado nas diversas áreas da sociedade, devendo, desta forma, ser controladas pelos cidadãos.

2. Desdobramentos da política ambiental brasileira

Basicamente, a política ambiental no Brasil se desenvolveu em resposta às exigências do movimento internacional ambientalista iniciado a partir da segunda metade do século XX, durante a década de 1960. Assim, a criação das instituições e legislações designadas especificamente concentra-se nas quatro últimas décadas do século XX. Para o entendimento do que hoje temos por política ambiental brasileira, é plausível caracterizar as grandes linhas dessa evolução.

De acordo com a periodização proposta por Monosowski (1989), é possível distinguir quatro abordagens estratégicas básicas nas políticas ambientais brasileiras até o ano de 1988: a administração dos recursos naturais, o controle da poluição industrial, o planejamento territorial e a gestão integrada de recursos. Essa categorização privilegia os objetivos principais de cada etapa associados à evolução histórica, pois, segundo Monosowski, o critério meramente cronológico não abordaria a característica principal de “permanência” até a atualidade de muitas das estratégias adotadas.

A primeira etapa pode ser considerada a partir dos anos 1930, caracterizada pela regulamentação da apropriação de cada recurso natural em âmbito nacional, com foco nas necessidades das nascentes industrialização e urbanização. Foi criado neste período grande parte dos instrumentos

legais que dariam suporte à criação de áreas protegidas no Brasil, já que, desde a instituição da República, em 1889, esta questão vinha sendo tratada com imobilismo quase total (MEDEIROS, 2006). Destacam-se a criação de dispositivos legais – Código das Águas (1934), Código de Mineração (1934), Código Florestal (1934), Código de Pesca (1938) e Estatuto da Terra (1964); de agências setoriais ao longo da década de 1960 – Ministério das Minas e Energia, Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); e a criação e delimitação de zonas naturais protegidas – Parque Nacional do Itatiaia (1937), Parque Nacional do Iguaçu (1939), Parque Nacional da Serra dos Órgãos (1939), Floresta Nacional de Araripe-Apodi (1946), Parque Nacional do Araguaia (1959), Parque Nacional das Emas (1961), Parque Nacional das Sete Quedas (1961), entre outros.

A segunda abordagem, baseada no controle da poluição industrial, ganhou força a partir da década de 1970, influenciada principalmente pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo. Nesta ocasião, o Brasil se posicionou pouco disposto a priorizar o meio ambiente em suas ações governamentais, já que essas realizações entrariam em conflito com o objetivo central e imediato de crescimento econômico. A expressão de ordem era “poluição = progresso”, a qual repercutiu negativamente para a imagem internacional do Brasil. Neste ínterim, foi criada em 1973 a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), órgão especializado no trato dos assuntos ambientais, sob a coordenação do Ministério do Interior. Entretanto, esse órgão acabou por priorizar o problema da poluição, as indústrias como seus agentes e o Estado como responsável pelo controle. A SEMA se dedicava ao avanço da legislação e aos assuntos que demandavam negociação em nível nacional, sendo que as medidas de Governo se concentravam na agenda de comando e controle, normalmente em resposta a denúncias de poluição industrial e rural.

É compreensível que, nesse contexto, o papel e o alcance das políticas ambientais sejam bastante limitados. As estratégias adotadas nesse momento atacam certos efeitos do modelo de desenvolvimento, sem, no entanto, questioná-lo: seu objetivo é reduzir as degradações ambientais, que poderiam comprometer, em certas

áreas, o bom andamento das atividades produtivas. Essa abordagem procura também responder a uma pressão da opinião pública, sensibilizada pela degradação do ambiente urbano (MONOSOWSKI, 1989, p. 19).

Considerada como um desdobramento da etapa anterior, a abordagem estratégica de planejamento territorial também se apresentou a partir dos anos 1970. Essa etapa é caracterizada por uma urbanização intensa e por um crescimento acentuado das regiões metropolitanas, de forma que os recursos naturais se tornaram bens escassos, gerando uma maior atenção à necessidade de ordenação territorial como um instrumento de uma política preventiva dos impactos sobre o meio ambiente. É perceptível que nesta abordagem as ações de controle voltam-se fundamentalmente para as atividades do setor privado, direcionadas para a definição e a delimitação das áreas industriais e para a concentração das atividades poluidoras nas principais regiões metropolitanas. São destaques deste período os trabalhos desenvolvidos pelo Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), assim como as leis metropolitanas de zoneamento industrial e de proteção de mananciais. As estratégias governamentais não são objeto de controle, a não ser em determinados setores, devido às pressões externas realizadas pelas agências internacionais que resultaram, por exemplo, nas primeiras aplicações da avaliação de impactos ambientais (AIA). É importante ressaltar que as políticas ambientais, nesta abordagem, continuam urbanas, permanecendo o espaço rural “fora de qualquer controle, para que seus recursos se prestem às formas de apropriação mais rentáveis a curto prazo” (MONOSOWSKI, 1989, p. 21).

Em 1981, inicia-se a fase denominada gestão integrada de recursos. Foram criados a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 31/08/81, regulamentada em 1983) e o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em 1985, o qual tem por funções a definição das políticas e a coordenação das atividades governamentais na área ambiental. As principais inovações da Lei nº 6.938/81 são em nível institucional, sendo elas: a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, diretamente vinculado ao Presidente da República, onde, apesar de limitada, a participação pública nas decisões é contemplada; e a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que tem por instância superior o CONAMA e inclui órgãos colegiados e executivos que se ocupam da gestão da qualidade ambiental, integrando os três níveis de governo

(federal, estadual e municipal). Essa lei configura-se como um elemento inovador também por adotar como estratégia a responsabilização do Estado por suas ações no ambiente, o qual passa a ser obrigado a seguir os princípios da legislação ambiental, assim como as atividades privadas já o eram. Também adota instrumentos para viabilizar sua aplicação, dentre os quais podemos destacar: o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou à correção da degradação ambiental. É importante ressaltar que a abordagem estratégica proposta na Política Nacional de Meio Ambiente é praticamente a mesma adotada na Constituição de 1988, em seu Capítulo VI – Do Meio Ambiente. É mantido, portanto, o caráter conservacionista da política ambiental brasileira, onde são enfatizados aspectos de restrição ao uso dos recursos e espaços direcionados a amenizar as consequências do crescimento econômico, ao invés de priorizar a questão ambiental de forma global, enquadrando elementos relacionados à preservação para um real desenvolvimento (MONOSOWSKI, 1989).

O final dos anos 1980 é marcado pela preparação da Constituição Federal diante de um quadro urbano-ambiental alarmante, onde a desigualdade de renda e as distorções do crescimento se refletem na condição espacial. As grandes metrópoles brasileiras, Rio de Janeiro e São Paulo, concentram 55% dos pobres do país e apresentam áreas destoantes, como espaços nobres dotados de infraestrutura e áreas de favelas (REZENDE, 2003). Assim, em 1988 é promulgada a nova Constituição, dotada de capítulos sobre política urbana e meio ambiente, além de conter aspectos que aumentam a responsabilidade dos municípios em relação à questão urbana, como a obrigatoriedade do plano diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes e a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a realização de obra ou atividade potencialmente causadora de poluição (Capítulo II, da Política Urbana, art. 225). Neste mesmo ano, foi instituída a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605), contribuindo para o fortalecimento dos instrumentos de direito ambiental.

Os novos movimentos sociais que surgiram no Brasil na década de 1970 fortaleceram-se na década de 1980 e foram fundamentais para o processo de redemocratização da sociedade brasileira depois de duas décadas de governos militares. Apesar de já existirem iniciativas ambientalistas no Brasil desde os anos 1950, o movimento ambientalista

brasileiro passou a ter certa representatividade em meados dos anos 1970 (JACOBI, 2003), desdobrando-se em vertentes múltiplas, as quais Little (2003) agrupa em três principais, que são: conservacionista (focalizada na proteção da biodiversidade), estatista (focalizada no controle da poluição) e a socioambientalista, mais recente, com a proposta de efetuar reivindicações políticas e sociais conjugadas às demandas ambientais e territoriais.

Neste contexto, a pauta da política ambiental tanto internacional quanto nacional precisava ser redefinida, o que culminou na elaboração, em nível internacional, do Relatório Brutland, mais conhecido como *Nosso futuro comum*, em 1987, através da iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). A confecção deste documento se deu por meio de foros setoriais, com participação ativa de organizações não governamentais internacionais e estabeleceu o conceito de desenvolvimento sustentável como meta fundamental para todos os países. Rezende (2003) atribui ao surgimento da noção de sustentabilidade, lançada a partir do relatório supracitado, o estabelecimento de um possível compromisso entre políticas sociais, de crescimento econômico e proteção ambiental.

De acordo com Sousa (2005), no ano de 1989, verificou-se a reestruturação dos órgãos públicos encarregados da questão ambiental, através da unificação em torno de um único órgão federal: o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA (Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989), concomitante à extinção da SEMA. Ainda na década de 1980, principalmente a partir de 1985, é notável um gradativo fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente, resultado da definição da temática ambiental na Constituição de 1988 como competência comum entre Estados e União.

Tendo em vista os acontecimentos da década de 1980 na área da política ambiental brasileira, principalmente quanto ao caráter preventivo das ações que se sucederam e isolados em relação às preocupações globais, Vieira e Bredariol (1998) afirmam:

Acirra-se a contradição entre uma economia predadora e poderosas pressões de movimentos e interesses nacionais e internacionais. Assim como a economia, o meio ambiente também se globaliza. Redefinem-se os temas da política ambiental. Evidencia-se a necessidade de um novo pacto entre as nações (VIEIRA; BREDARIOL, 1989, p. 84).

Em 1992, a discussão sobre a problemática ambiental cresce com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente – UNCED (também conhecida como Cúpula da Terra, Eco-92 e Rio-92), realizada na cidade do Rio de Janeiro, onde se reuniram representantes de 175 países e de organizações não governamentais. Configurou-se como uma tentativa de reunir representantes de todos os países do mundo para discutir e divulgar a nova concepção de desenvolvimento sustentável a partir do Relatório Brundtland. O Brasil se preparou para este evento através da Comissão Interministerial de Meio Ambiente (CIMA), com a elaboração de um relatório explicitando o posicionamento brasileiro frente à temática ambiental. A CIMA coordenou representantes de 23 órgãos públicos e foi criada a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, transformada mais tarde no Ministério de Meio Ambiente. De acordo com Sousa (2005, p. 7), “esse evento significou para o Brasil ter que enfrentar a crise ambiental e ao mesmo tempo retomar o desenvolvimento, fortalecendo a democracia e a estabilidade da economia”.

A Rio-92 demonstrou um crescimento do interesse mundial pelo futuro do planeta. Muitos países deixaram de ignorar as relações entre desenvolvimento socioeconômico e modificações no meio ambiente. Entretanto, é perceptível que o conceito de desenvolvimento sustentável foi apropriado pela economia neoclássica devido ao peso dos interesses empresariais nas discussões.

Nesta Conferência, foram assinados importantes acordos ambientais que refletem sua influência até a atualidade. São eles: as Convenções do Clima e da Biodiversidade, a Agenda 21, a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Declaração de Princípios para as Florestas.

Dentre os documentos resultantes, a Agenda 21 tem grande destaque e estabelece compromissos e intenções para a preservação e a melhoria da qualidade ambiental e dispõe sobre ações sociais e econômicas, conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento, fortalecimento das comunidades e meios de implementação. Todavia, há críticas a respeito da posição conservacionista da Agenda 21, à sua abordagem pouco efetiva quanto à questão do consumo e aos vultosos investimentos necessários para sua implantação no mundo (cerca de 600 bilhões de dólares anuais).

A Agenda 21 não passa de um documento que afirma um discurso oficial: assume posição moderada e conservacionista; não critica o padrão de consumo;

assume que o consumo insustentável é um problema técnico (LAYRARGUES, 2003, *apud* LOPES *et al.*, 2009, p. 137).

Contudo é plausível ressaltar que a Agenda 21 apresentou programas que podem ser considerados instrumentos fundamentais para a elaboração de políticas públicas em todos os níveis e que privilegiam a iniciativa local. Nestes termos, a Agenda 21 brasileira foi lançada em julho de 2002 com uma grande preocupação em efetivar a síntese entre o ambiental e o urbano e, para tanto, busca orientar as políticas ambientais, transmitindo-as do nível nacional para o estadual e municipal, concretizadas por meio de planos e regulamentos. Este posicionamento da Agenda 21 brasileira estabeleceu-se diante da crise do modelo de política ambiental executado no Brasil ao longo dos anos 1990, a qual evidenciou a necessidade de redefinição das opções de política ambiental e do próprio papel do Estado brasileiro. Sobre a Agenda 21 brasileira, Cordani *et al.* (1997) afirmam que:

[...] o principal avanço parece ter sido a incorporação, pelo poder público local em vários municípios e estados da Federação, de novos conceitos de desenvolvimento. Esses conceitos materializam-se em órgãos especialmente constituídos, com a vocação de propor e acompanhar a Agenda 21 local (CORDANI *et al.*, 1997, p. 405).

Em setembro de 2002, as Nações Unidas patrocinaram uma nova conferência, a Rio +10, em Johannesburgo, África do Sul, tendo como um dos principais objetivos a avaliação dos acordos e convênios ratificados na Rio-92, além de buscar consenso na avaliação das condições ambientais e sociais atuais e nas prioridades para ações futuras. A discussão incidiu sobre as ações voltadas à erradicação da pobreza, à globalização e às questões energéticas, tais como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e o Protocolo de Kyoto, assim como às mudanças climáticas. Os resultados, no entanto, não estavam em consonância com o que se esperava e, de acordo com Little (2003, p. 13) “não é um exagero se afirmarmos que os resultados mostrados em Johannesburgo foram mínimos e, em alguns casos, houve retrocesso”.

Embora os impactos da Conferência Rio +10 nas políticas ambientais brasileira e mundial ainda não sejam totalmente claros, é possível verificar que em relação à

Eco-92 foram conquistados modestos, mas importantes, avanços, tais como: a definição de compromissos em relação à ampliação do saneamento básico no mundo e à redução do desmatamento; iniciou-se a restauração dos estoques pesqueiros; a criação de um novo sistema de gerenciamento de produtos químicos; progressos em relação ao combate à pobreza e ao controle de emissão de gases poluentes na atmosfera, ainda que sem a adesão dos Estados Unidos ao Protocolo de Kyoto (SOUSA, 2005).

Mesmo em meio à ineficiência e, muitas vezes, inoperância dos acordos e determinações legais elaborados, verifica-se o direcionamento de políticas públicas ambientais com enfoque territorial em uma tentativa de maior espacialização dos projetos e programas desenvolvidos, uma vez que o patrimônio ambiental e, conseqüentemente, sociocultural brasileiro foi por um longo período exaurido por vetores de expansão e exploração inadequados. Moraes (1999, p. 49) afirma que “num país construído na apropriação de espaços, onde ‘governar é abrir estradas’, a ideia de natureza como valor em si tem dificuldade em se enraizar nas práticas sociais”. É neste contexto plausível o entendimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, instrumento da política ambiental brasileira gerado a fim de atender às necessidades de conservação das áreas naturais.

2.1. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC

Conforme analisado no item anterior, a institucionalização política e administrativa da problemática ambiental e, mais especificamente, da proteção da natureza no Brasil se processou de forma lenta e gradual, iniciando sua consolidação somente no final do século XX. A estruturação de um ideário protecionista no aparato jurídico-legal e institucional brasileiro favoreceu sobremaneira a criação de áreas protegidas. Esta evolução se deu em decorrência de fatores histórico-sociais, como: o fortalecimento e o aparelhamento do Estado; a participação e a influência de diferentes segmentos da sociedade civil e o contexto internacional.

A criação de instrumentos legais que preconizavam a proteção da natureza com foco na definição de tipologias de áreas a serem especialmente protegidas teve início no Brasil em 1934, com o Código Florestal, o qual declarava de “interesse comum a todos os habitantes do país” o conjunto das florestas existentes e demais formas de vegetação, classificando-as nas seguintes tipologias: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. Este Código estabeleceu as condições necessárias para a criação, em 1937 (Decreto nº 1.713 de 14 de junho de 1937), do Parque Nacional de Itatiaia, o primogênito dos parques nacionais brasileiros. Sucedeu-se até 1939 a criação de diversos Parques Nacionais, cuja administração e fiscalização estavam submetidas ao Serviço Florestal Federal, Seção de Parques e Florestas Nacionais, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura, o que demonstra a predominância do caráter preservacionista¹. O Código de Caça e Pesca de 1934 também contribuiu para a criação de áreas protegidas, já que seu Capítulo III indicava a destinação de “terras públicas do domínio da União, dos Estados e dos Municípios, a juízo dos respectivos Governos, [para o estabelecimento de] parques de criação e de refúgio”. No entanto, o decreto não previa a criação e a delimitação de áreas específicas para a proteção dos *habitats*, o que reforça a tradição centrada nas espécies como recursos.

A importância desse período se deve à inserção na legislação brasileira dos primeiros elementos direcionados à garantia de proteção e gestão diferenciada das áreas naturais, apesar do número de áreas instituídas não ter sido muito expressivo. Contudo, o modelo de proteção estabelecido, baseado em categorização e tipologias, permite, ao menos conceitualmente, tanto a preservação quanto a conservação através da utilização controlada dos recursos naturais em áreas específicas, além de se configurar como um modelo que foi cultural e historicamente inserido na tradição brasileira de proteção da natureza (MEDEIROS, 2006).

A tradição brasileira de criação de espaços protegidos seguindo a lógica da categorização em função dos objetivos e finalidades da área criada, estabelecida pelo Código Florestal de 1934, foi uma de suas heranças mais importantes. Todos os instrumentos legais de proteção

¹ Utilizaram-se aqui as acepções de Carlos S. Diegues em seu livro *O mito moderno da natureza intocada* (2004, p. 30) sobre conservação e preservação: “se a essência da conservação dos recursos é o uso adequado e criterioso dos recursos naturais, a essência da corrente oposta, a preservacionista, pode ser descrita como a reverência à natureza no sentido da apreciação estética e espiritual da vida selvagem (*wilderness*)”. Assim, considera-se o conceito preservacionista mais restritivo do que o conservacionista.

posteriores, apesar de criados segundo dinâmicas e contextos específicos, seguiram essa mesma tendência, o que resultou, no país, em quase uma dezena de dispositivos voltados à criação de tipologias distintas de espaços protegidos (MEDEIROS *et al.*, 2004, p. 85).

No período de ascensão do regime militar, a partir de 1964, os instrumentos de criação de áreas protegidas no Brasil foram mantidos e posteriormente aperfeiçoados. Pode-se atribuir tal posicionamento às mudanças na percepção da comunidade internacional quanto aos problemas ambientais, fato que gerou inúmeras mobilizações sociais que incidiram sobre a elaboração dos acordos e protocolos internacionais dos quais o Brasil se tornou signatário. Neste ínterim, foi estabelecido um novo Código Florestal em 1965, o qual extinguiu as tipologias de áreas protegidas previstas em 1934, substituindo-as por: Parque Nacional e Floresta Nacional (FLONA), Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL). Com a criação, em 1967, do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), novo órgão do governo central vinculado ao Ministério da Agricultura, a administração das áreas protegidas passou a ser atribuição do mesmo, além de ter como competência prioritária fazer cumprir o Código Florestal e toda a legislação pertinente à proteção dos recursos naturais renováveis (BENSUSAN, 2006; MEDEIROS, 2006).

É, sobretudo, na década de 1970 que a criação de novas áreas protegidas toma dimensão internacional, devido em parte ao reconhecimento da rápida destruição das espécies e também à estratégia do governo brasileiro de integrar e desenvolver todas as regiões do país, aliada ao controle do território. Ressalta-se nesse período o projeto estratégico nacional RADAMBRASIL, responsável pelo levantamento dos recursos naturais de todo território brasileiro.

Mesmo tendo um posicionamento desenvolvimentista na Conferência de Estocolmo, em 1972, internamente o Brasil adotou uma postura mais preventiva em relação às questões ambientais, em consonância com a tendência internacional. Isto se verifica no Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79), que tem como um de seus objetivos “atingir o desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida e, em particular, sem devastar o patrimônio nacional de recursos naturais”. A criação da SEMA, em 1973, também alia-se a este propósito, apesar de na prática este órgão não ter atendido à expectativa de gestão das áreas protegidas, ficando o IBDF com a função de órgão fomentador das ações para as florestas.

Contudo, com a criação da SEMA, esperava-se que esta fosse acumular todas as funções de gestão das áreas protegidas, deixando ao IBDF somente a responsabilidade de fomentar o desenvolvimento da economia florestal. Por razões de cunho político isto não ocorreu, uma vez que todo o conjunto de áreas criadas até então havia sido mantido sob gestão do IBDF. Com isso, a SEMA acabou estabelecendo um programa próprio de áreas protegidas que ficariam a ela subordinadas (MERCADANTE, 2001, *apud* MEDEIROS, 2006, p. 53).

As áreas protegidas sob administração da SEMA eram: Estações Ecológicas (ESEC) e Áreas de Proteção Permanente (APP), Reservas Ecológicas (RESEC) e Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), legalmente instituídas as duas primeiras em 1981, as duas segundas em 1984 e a última em 1996.

A situação de duplicidade em que se encontrava a gestão de áreas protegidas no Brasil, dividida entre o IBDF e a SEMA, apontava para a necessidade de concepção de um sistema mais integrado, que promovesse maior ordenação no processo de criação e gestão das áreas protegidas. Além disso, alguns estudos realizados pelo IBDF em meados dos anos 1970 já demonstravam tal necessidade. Os estudos e debates que se sucederam formaram a base para a construção do atual sistema de unidades de conservação brasileiro devido, principalmente, aos desdobramentos das propostas de 1979 e 1982.

Em 1979, o IBDF, em conjunto com a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN, apresentou um estudo denominado *Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil*, o qual teve sua segunda versão revista lançada em 1982 e foi o primeiro documento a utilizar a terminologia “unidades de conservação” para designar o conjunto de áreas protegidas que seriam contempladas pelo Sistema (MERCADANTE, 2001; MEDEIROS, 2003). Como esta proposta não foi aceita por motivos políticos, o IBDF contratou a Fundação Pró-Natureza (FUNATURA) para redigir um anteprojeto de lei dispoendo sobre o SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação). Após um ano de estudos e discussões com a comunidade conservacionista, em maio de 1992 este anteprojeto foi apresentado pela SEMA à Presidência da República, que o encaminhou ao Congresso Nacional sob a forma do agora Projeto de Lei nº 2.892/92. É importante ressaltar que, segundo MILARÉ (2001), este anteprojeto foi discutido

internamente na autarquia e aprovado com modificações sugeridas pelo CONAMA. Após um período de tramitação de cerca de oito anos no Congresso Nacional, o projeto de lei foi aprovado em 2000, instituindo assim a Lei do SNUC – Lei nº 9.985/2000.

O longo processo de gestação do SNUC se deu em meio a um grande embate entre as diferentes posições sobre meio ambiente existentes no Brasil sobre a questão ambiental, algumas contraditórias, representadas, entre outras, por preservacionistas, conservacionistas, socioambientalistas e ruralistas (MEDEIROS, 2006). As discussões e polêmicas giravam em torno, principalmente, das temáticas relacionadas às populações tradicionais, à participação popular no processo de criação e gestão das UCs e às indenizações para desapropriação. Mercadante (2001) afirma que o SNUC manteve a visão preservacionista mais próxima do projeto original elaborado pela FUNATURA; Santilli (2005), por sua vez, constata que em grande parte dos conceitos-base incorporados pela Lei prevalece a inspiração socioambiental sobre os conceitos preservacionistas clássico ou tradicional. Entretanto, é plausível considerar que a divisão pelo SNUC das UCs em dois grandes grupos – as de Proteção Integral e as de Uso Sustentável – acaba por englobar ambas as percepções da sociedade em relação à natureza, privilegiando tanto a intocabilidade dos recursos renováveis como a concepção de inclusão social na gestão das áreas protegidas. Além disso, esta Lei reflete um avanço na política ambiental brasileira, ao passo que veio fortalecer a perspectiva de uso sustentável dos recursos naturais, das medidas compensatórias e de uma descentralização mais controlada da política ambiental no Brasil. Nesta perspectiva, Derani (2001) defende a ideia de que o SNUC

[...] é um sistema no sentido de elaboração racional coordenada. Toma como base de ordenação um conhecimento predominantemente científico. Sendo a ciência elaborações racionais a partir das diversas maneiras de se ver o mundo, pode-se afirmar que o SNUC é uma racionalização do espaço a partir de conhecimentos revelados pela ciência (DERANI, 2001, p. 608).

Estruturalmente, em seu texto final o SNUC define a criação de 12 categorias de UCs reunidas nos dois grupos citados anteriormente, as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável. As primeiras têm por objetivo “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” (art. 7º, § 1º); as

outras visam “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (art. 7º, § 2º).

Ao lado das unidades de Uso Sustentável e de Proteção Integral, o SNUC incorporou à legislação brasileira a Reserva da Biosfera, dedicando a esta um capítulo específico (Capítulo VI), a qual ganhou o *status* de categoria especial. Este item vai de encontro à regulamentação, no Brasil, das ações do Programa “O Homem e a Biosfera”, lançado pela UNESCO em 1970 com o objetivo de estabelecer uma rede mundial coordenada de novas zonas protegidas. De acordo com o art. 41, esta categoria de área protegida

[...] é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações (BRASIL, 2000).

Mesmo com os problemas relacionados aos trâmites para a sua elaboração e aprovação e ainda com as dificuldades de implementação das UCs tirando-as do papel, é inegável o avanço proporcionado pela instituição do SNUC na proteção da natureza no Brasil. MEDEIROS *et al.* (2004) afirmam que, desde a década de 1930, período de criação da primeira UC federal no Brasil, a instituição destes espaços se tornou uma estratégia contínua e crescente. De acordo com a Figura 1, é possível perceber um grande crescimento das áreas protegidas a partir de 1985, de forma que no ano 2000, ano de oficialização do SNUC, a curva de crescimento apresenta uma forte ascensão, atingindo por volta de 60.500.000 hectares de área protegida.

Se por um lado o SNUC privilegia o ordenamento e a regulamentação de um conjunto de categorias de UCs, por outro aprofunda a divisão existente entre outras tipologias de áreas protegidas, as quais não foram incluídas em seu texto, mas que ainda continuam a existir, tais como as Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, inseridas no Código Florestal de 1965. Assim, o SNUC não conseguiu atingir em sua plenitude a pretensão inicial de integrar por meio de um único instrumento a criação e a gestão das diversas tipologias existentes no país.

Ao consolidar, mesmo que não intencionalmente, as Unidades de Conservação como tipologia dotada de

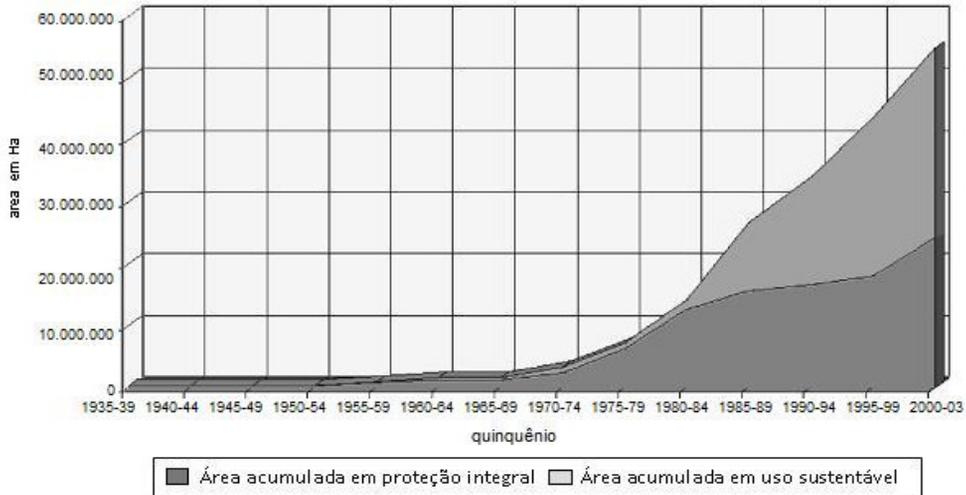


FIGURA 1 – EVOLUÇÃO DA ÁREA ACUMULADA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR TIPO DE USO POR QUINQUÊNIO

FONTE: Medeiros *et al.* (2004).

maior visibilidade e expressão, e dotá-las de instrumentos mais concretos de gestão, as outras tipologias que ainda continuaram a existir mesmo após a criação do SNUC – as APPs, as RLs, as TIs e as ARIs – continuaram relegadas aos mesmos problemas históricos de gestão e, mais grave, não dispoendo de instrumentos de integração e articulação com as ações previstas para as Unidades de Conservação (MEDEIROS, 2006, p. 59).

O SNUC preconiza a implementação das ações de forma integrada e sistematizada a fim de que se obtenha maior eficiência dos processos, conforme disposto em seu Capítulo IV – Da criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Mesmo possuindo um artigo que explicita a viabilidade de se gerir unidades de conservação justapostas ou sobrepostas por meio de estratégias integradas e participativas (art. 26²), na prática as experiências e resultados não demonstram efetividade.

A tradição política brasileira não privilegia o planejamento de longo prazo principalmente no que diz respeito ao aporte de recursos naturais. Desta forma, apenas a existência

de instrumentos e instituições responsáveis não garante a efetividade dos dispostos da Lei e seus consequentes desdobramentos considerando também a necessidade de maior adequação das áreas protegidas com as diversas escalas de planejamento e gestão do território, manifestas através dos mosaicos e corredores ecológicos.

Considerações finais

A questão ambiental criou força nas últimas três décadas, o que se reflete nas ações do poder público, das empresas e da sociedade civil. Mesmo com o desafio permanente de equacionar os problemas ambientais frente ao crescimento econômico e seus agentes, hoje no Brasil a questão ambiental encontra-se incorporada à agenda política. A evolução do posicionamento e das ações brasileiras frente às exigências mundiais demonstra esses esforços, os quais não são de fácil implementação, pois exigem realocação eficaz de recursos e a participação da sociedade e empresas na internalização de custos.

² Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

No caso específico da política ambiental, apesar de a mesma ter se desenvolvido de forma tardia em relação às outras políticas setoriais brasileiras, é possível observar que por um longo período esteve subjugada quase que exclusivamente aos anseios econômicos, os quais preconizavam a industrialização e o progresso. Segundo Magrini (2001, *apud* SOUSA, 2005), a ótica corretiva dessas políticas – predominante nos anos 1970 –, juntamente com a visão governamental de supremacia do desenvolvimento econômico perante a questão ambiental, comprovam tal afirmação.

Outro aspecto relevante desta análise é a constatação de que no Brasil a produção literária voltada especificamente para o planejamento ambiental é recente, sendo perceptível um aumento das publicações nos últimos 10 anos. Isto se deve em grande parte à deflagração das problemáticas ambientais e ao estabelecimento de políticas públicas que contemplam a sustentabilidade com vistas à melhoria do quadro socioambiental. Um importante aspecto a ser ressaltado é que as políticas públicas que estão sendo implementadas no Brasil apresentam, em geral, uma preocupação com os fatores geradores dos problemas ambientais, abrangendo, portanto, questões de ordem social e não apenas ambiental. Tal informação é contundente ao

observarmos a incorporação do planejamento ambiental aos planos diretores municipais a partir da década de 1990 (FERNANDES, 2007).

Em relação ao SNUC, tido como grande marco do avanço da política ambiental brasileira em termos de áreas protegidas, é possível verificar que as diversas categorias de UCs e o processo de criação das mesmas refletem uma gama de interesses políticos, sociais, econômicos e ambientais, os quais, por sua vez, se manifestam em desarticulação na gestão dessas áreas, comprometendo justamente a finalidade de proteção das mesmas. Assim, o grande desafio para que possa vir a ser utilizado de forma plena, desde a sua criação até a atualidade, é garantir a articulação e a transversalidade necessárias entre os diferentes níveis governamentais e os diferentes setores e comunidades envolvidos a fim de que não sejam negligenciadas as demandas sociais, ambientais e econômicas de um país em permanente transformação.

O Brasil dispõe de bons instrumentos de política, planejamento e gestão ambiental, contudo, a efetivação das ações e metas revela-se ainda bastante problemática, muito aquém do exigido pela dinâmica territorial e populacional vivenciada no país.

Referências

ALCÁNTARA, L. A. G.; PECCATIELLO, A. F. O.; CREMONESE, M. M.; ARAUJO, N. P. L. D. de. Democracia dialógica nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. In: ENCONTRO DA ANPPAS, 3, 2006, Brasília. *Anais...* Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/GT8.html>. Acesso em: 12/05/2008.

BACELAR, T. *As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios*. GEDRA – Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária. Departamento de Geografia e Pós-Graduação em Geografia da UNESP. Disponível em: <http://www4.fct.unesp.br/grupos/gedra/textos/Texto1_politicas_publicas_no_br_TaniaBacelar.pdf>. Acesso em: 06/2009.

BESUNSAN, N. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o Novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.dji.com.br/leis_ordinarias/1965-004771/institui_o_novo_codigo_florestal.htm>. Acesso em: 02/2009.

_____. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 01/2009.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/SF/legislacao/const/>>. Acesso em: 01/01/2009.

_____. *Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989*. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L7735.htm>>. Acesso em: 01/2009.

_____. *Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989*. Altera a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, a Lei nº 6.902, de 21 de abril de 1981, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/7804-89.htm>>. Acesso em: 01/2009.

_____. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em: 02/2009.

CORDANI, U. G.; MARCOVITCH, J.; SALATI, E. Avaliação das ações brasileiras após a Rio-92. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 29, p. 399-408, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100019>. Acesso em: 09/2009.

COSTA, N. M. C. da. *Turismo e meio ambiente*. v. 1. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009.

DERANI, C. A estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei nº 9.985/2000. *Revista de Direitos Difusos*, ano I, v. 5, p. 607-616, 2001.

DUCHROW, A. D. *Participação no planejamento e gestão urbana: o orçamento participativo de Olinda*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2004.

FERNANDES, A. V. Uma nova geração de Planos Diretores. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). *Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007.

JACOBI, P. *Movimento ambientalista no Brasil*. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. 2003. Disponível em: <http://www.ufmt.br/gpea/pub/jacobi_movimento%20ambientalista-brasil-edusp.pdf>. Acesso em: 08/2009.

LITTLE, P. (Org.). *Políticas ambientais no Brasil*. São Paulo: Peirópolis - Brasília, 2003.

LOPES, A. F.; FERREIRA, D. M.; SANTOS, L. F. dos. *Educação ambiental*. v 1. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009.

MEDEIROS, R. *A proteção da natureza: das estratégias internacionais e nacionais às demandas locais*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.

_____. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. IX, n. 1, 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acesso em: 09/2009.

MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano VI, n. 9, p. 83-93, 2004.

MERCADANTE, M. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, A. H. (Org.) *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____. *Avanços na implementação do SNUC e desafios para o futuro*. Disponível em: <http://www.wwf.org.br/informacoes/especiais/gestao_de_unidades_de_conservacao/dicas_de_leitura_>. Acesso em: 09/2009.

MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MONOSOWSKI, E. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. *Cadernos FUNDAP*, São Paulo, ano 9, n.16, p. 15-24, 1989.

MORAES, A. C. R. Notas sobre formação territorial e políticas ambientais no Brasil. *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano IV, n. 7, p. 43-50, 1999.

REZENDE, V. F. Política urbana ou política ambiental da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/IPPUR-Fase, 2003.

SANTILLI, J. Unidades de conservação da natureza, territórios indígenas e de quilombolas: aspectos jurídicos. In: RIOS, A. V. V.; IRIGARAY, C. T. H. (Orgs.). *O Direito e o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

SOUSA, A. C. A. de. A evolução da política ambiental no Brasil do século XX. *Revista de Ciência Política*, n. 26, n. p., 2005. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm>. Acesso em: 08/2009.

VALLEJO, L. R.. *Políticas públicas e conservação ambiental: territorialidades em conflito nos Parques Estaduais da Ilha Grande, da Serra da Tiririca e do Desengano (RJ)*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005.

_____. Unidades de Conservação: Uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e de políticas públicas. *GEOgraphia (UFF)*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 8, p. 77-106, 2003.

VIEIRA, L. B.; BREDARIOL, C. S. *Cidadania e política ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

Recebido em maio de 2011.

Aceito em agosto de 2011.

Publicado em dezembro de 2011.