



**ÁREAS PROTEGIDAS, NORMAS E TERRITÓRIO USADO:**

**o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza  
(SNUC) como um instrumento de ordenamento territorial**

André Vieira Freitas

Uberlândia

2014

ANDRÉ VIEIRA FREITAS

**ÁREAS PROTEGIDAS, NORMAS E TERRITÓRIO USADO:  
o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza  
(SNUC) como um instrumento de ordenamento territorial**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

**Área de Concentração: Geografia e Gestão do Território**

**Orientador: Prof. Dr. Mirlei Fachini  
Vicente Pereira**

Uberlândia

2014



**ANDRÉ VIEIRA FREITAS**

ÁREAS PROTEGIDAS, NORMAS E TERRITÓRIO USADO:  
o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza  
(SNUC) como um instrumento de ordenamento territorial

---

Professor Dr. Mirlei Fachini Vicente Pereira - UFU

---

Professora Dr<sup>a</sup>. Marília Steinberger – UNB

---

Professora Dr<sup>a</sup>. Gláucia Carvalho Gomes – UFU

Data: 14 / 08 de 2014

Resultado: APROVADO

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

**Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.**

---

F866a20 Freitas, André Vieira, 1989-  
14 Áreas protegidas, normas e território usado: o Sistema Nacional de  
Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) como um  
instrumento de ordenamento territorial/ André VieiraFreitas. – 2014.  
171p. : il.

Orientador: Mirlei Fachini Vicente Pereira.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia,  
Programa de Pós-Graduação em Geografia.  
Inclui bibliografia.

1. Geografia - Teses. 2. Conservação da natureza - Teses. 3. Áreas  
de conservação de recursos naturais-Teses. 4. Território – Teses.I.  
Pereira, MirleiFachini Vicente.II.Universidade Federal de Uberlândia.  
Programa dePós -Graduação em Geografia. III. Título.

CDU: 910.1

---

*A Chico Mendes e a todos que lutaram pela preservação da floresta a partir da sua vivência, uma forma pioneira de pensar a proteção ambiental a partir do uso do território,*

*dedico.*

## AGRADECIMENTOS

---

Como a construção deste trabalho se confunde com a minha vivência no Cerrado mineiro e as experiências acumuladas de outrora, agradeço a todos que participaram como referências importantes na minha vida, dentro e fora da academia.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Mirlei Fachini Vicente Pereira pelo rigor, pela riqueza dos debates e por todas as sábias orientações; sem dúvida é um exemplo de polidez e comprometimento profissional que eu tomarei na minha trajetória acadêmica.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marília Steinberger, por quem tenho profunda admiração, desde os meus primeiros passos na graduação, e gratidão por todos os seus ricos ensinamentos.

À Profa.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gláucia Carvalho Gomes, pelos apontamentos na defesa do projeto e pela excelente arguição e os magistrais apontamentos na defesa.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rita de Cássia Martins de Souza Anselmo, pela riqueza dos debates e as inquietações ao longo da minha trajetória neste Programa de Pós-Graduação.

Aos meus familiares, com os quais estabeleço o mais belo laço de amor. Meus pais, Arlete e Gregório, por serem meu alicerce e exemplo de vida. À minha irmã, Ester, amiga, comparsa que me acompanhou nessa aventura pelo Cerrado mineiro. Meu irmão, Allan, por quem tenho profunda admiração. Todos os familiares que se encontram por outras terras, ‘vózinha’ Maria, tias e tios queridos, priminhos/sobrinhos.

Às caríssimas Mari e Joyce, com as quais tive e tenho o prazer partilhar, de perto e de longe, ricos e belos momentos e emoções que levarei para a toda a vida. Gratidão por tão bela amizade, pela poesia no cotidiano, pelo apoio nas crises e as celebrações no bem viver!

À Taty, pelo apoio nos momentos difíceis e as boas energias sempre, e ao Chelo, pelas boas conversas regadas a vinho, boa gastronomia e alegria.

Ao Henrique, à Milena, à Carol, à Paulinha, ao *hermanito* Josua, amigos queridos que, de perto ou de longe, se fazem presentes no meu coração.

Ao Rodrigo, pessoa admirável e com o coração nobre, que guardo um carinho imenso.

Ao amigo Hendrill, pelo apoio desde os momentos iniciais nessas terras e todas as partilhas, como um valoroso amigo.

À Thaís, à Vivi, à Fabi e ao André, com os quais, entre as conversas boêmias e ambiente de trabalho, firmei uma bonita amizade.

Ao Marco Túlio, ao Rene, à Belinha, pelos momentos partilhados entre a academia e a boemia, por meio dos quais agradeço a todos os demais amigos e colegas do curso.

Aos companheiros do grupo de pesquisa “Políticas Públicas Espaciais”, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marília Steinberger, que magistralmente nos coordena, Maiara e Renan, que também são amigos queridos, Suellen, também parceira e apoiadora nas escritas, inclusive na montagem do projeto de mestrado, Victor, Lúcio – grupo com o qual conheci o prazer de um verdadeiro trabalho em equipe e me senti instigado a me enveredar pela rica vida acadêmica, que recém inicio.

Também a todos os professores e funcionários do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia.

A todos que me acompanharam nessa vivência, entre encontros novos e de outrora, e tornaram rico esse momento entre as geografias da vida, agradeço profundamente.

Gratidão, Cerrado mineiro, por todas as emoções e partilhas que levo na memória e no coração multiterritorializado!

*“Ecologia vem do grego “oikos”, casa, e “logos”, conhecimento. Portanto, é a ciência que estuda as condições da natureza e as relações entre tudo que existe – pois tudo que existe coexiste, pré-existe e subsiste. A ecologia trata, pois, das conexões entre os organismos vivos, como plantas e animais (incluindo homens e mulheres), e o seu meio ambiente.”*

*(Frei Betto)*

## RESUMO

---

Contemplando o modelo brasileiro de áreas protegidas, a presente dissertação constitui uma leitura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) como um instrumento de Ordenamento territorial. Trata-se da problematização das unidades de conservação no país e da investigação do seu escopo, a proteção ambiental, na qualidade de norma, como orientação de usos nesses compartimentos do território e a sua pretendida articulação sistêmica. A discussão inicia-se no campo teórico com os conceitos de espaço, ambiente e território – entendido como território usado – e as noções de proteção, preservação e conservação ambiental. Pensando a atuação do Estado no território, a discussão se volta para as políticas públicas, com a reflexão acerca do ordenamento territorial e sua dimensão ambiental, quando se chega à discussão sobre as áreas protegidas. Analisando o histórico da atuação do Estado para as dimensões territorial e ambiental do planejamento, a discussão recai sobre a estruturação do modelo brasileiro de áreas protegidas, até a aprovação do SNUC. Por fim, a discussão se volta para a implementação do SNUC e as suas implicações geográficas – identificando o conjunto das unidades de conservação como indicativas de uma situação geográfica caracterizada pela difusão da proteção ambiental como norma na dinâmica de uso do território brasileiro – e para o mérito do SNUC como um instrumento de ordenamento territorial.

**Palavras chave:** unidades de conservação, proteção ambiental, ordenamento territorial, normas territoriais, território usado.

## RESUMEN

---

### ÁREAS PROTEGIDAS, NORMAS Y TERRITÓRIO USADO: el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC) como un instrumento de ordenamiento territorial

Contemplando el modelo brasileño de áreas protegidas, esta disertación constituye una lectura del Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (SNUC) como un instrumento de ordenamiento territorial. Se trata de la problematización de las unidades de conservación en el país y la investigación de su objetivo, la protección ambiental, en la calidad de norma, como orientación de usos en esos compartimientos del territorio y su pretendida articulación sistémica. La discusión se inicia en el campo teórico con los conceptos de espacio, ambiente y territorio – comprendido como territorio usado – y las nociones de protección, preservación y conservación ambiental. Pensando la actuación del Estado en el territorio, la discusión se vuelve para las políticas públicas, con una reflexión respecto al ordenamiento territorial y su dimensión ambiental, cuando se llega a la discusión sobre las áreas protegidas. Analizando el histórico de la actuación del Estado para las dimensiones territorial y ambiental de la planificación estatal, la discusión se vuelve para la estructuración del modelo brasileño de áreas protegidas, hasta la aprobación del SNUC. Por fin la discusión contempla la implementación del SNUC y sus implicaciones geográficas – identificando el conjunto de las unidades de conservación como indicativas de una situación geográfica caracterizada por la difusión de la protección ambiental como norma en la dinámica de uso del territorio brasileño – y el mérito del SNUC como un instrumento de ordenamiento territorial.

**Palabras-clave:** unidades de conservación, protección ambiental, ordenamiento territorial, normas territoriales, territorio usado.

## **ABSTRACT**

---

**PROTECTED AREAS, NORMS AND TERRITORY USED:  
the National Nature Conservation Unities System (SNUC) as a territorial  
ordinating instrument**

Looking the protected areas Brazilian model, this dissertation constitutes a lecture of the National Nature Conservation Unities System (SNUC) as a territorial ordaining instrument. Is a problematization of the conservation unities in the country and a investigation of your purpose of environmental protection like a norm, orientating uses in theses territorial compartments and the intention of systematical articulation. The debate starts in the theoretical framework as the concepts of space, environment and territory – comprehended as used territory – and the notion of environmental protection, preservation and conservation. The discussion steps for the public policies with a reflection about the territorial ordaining and its environmental dimension to clarify the comprehension of the protected areas, thinking the State actuation in the territory. Analyzing the historic of the Brazilian State actuation for the territorial and environmental dimensions of State planning, the discussion looks for the structuring of the Brazilian protected areas model until the SNUC approbation. In the final moment the discussion turns to SNUC implementation and its geographical implications, indentifying that all the conservation unities indicates a geographical situation in the Brazilian territory dynamic use and the SNUC's merit as a territorial ordaining instrument.

**Keywords:** conservation unities, environmental protection, territorial ordaining, territorial norms, used territory.

## LISTA DE SIGLAS

---

Área de Proteção Ambiental	APA
Área de Preservação Permanente	APP
Área de Reconhecimento Internacional	ARI
Área de Relevante Interesse Ecológico	ARIE
Banco da Amazônia	BASA
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico	BNDE
Cadastro Nacional de Unidades de Conservação	CNUC
Conselho Nacional de Meio Ambiente	CONAMA
Convenção sobre a Diversidade Biológica	CDB
Documento Metas e Bases para a Ação de Governo	MEBAG
Estação Ecológica	ESEC
Florestas Nacionais	FLONA
Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana	IIRSA
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal	IBDF
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	IBGE
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	ICMBio
Programa Intergovernamental "O Homem e a Biosfera" [ <i>Man and the Biosphere</i> ]	MAB
Ministério do Meio Ambiente	MMA
Monumento Natural	MN
Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura	UNESCO
Organizações não governamentais	ONGs
Programa de Aceleração do Crescimento	PAC
Parque Nacional	PARNA
Plano Nacional de Áreas Protegidas	PNAP
Plano Nacional de Desenvolvimento	PND
Política Nacional de Desenvolvimento Regional	PNDR
Política Nacional de Meio Ambiente	PNMA

Política Nacional de Ordenamento Territorial	PNOT
Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	PDFF
Plano Plurianual	PPA
Programa Estratégico de Desenvolvimento	PED
Programa de Integração Nacional	PIN
Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais na Amazônia	POLAMAZÔNIA
Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste	POLONORDESTE
Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil	PPG7
Programa de Redistribution de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste	PROTERRA
Programa Especial para o Vale do São Francisco	PROVALE
Refúgio da Vida Silvestre	REVIS
Reserva Biológica	REBIO
Reserva da Biosfera	RB
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	RDS
Reserva Ecológica	RESEC
Reserva Extrativista	RESEX
Reserva de Fauna	REFAU
Reserva Legal	RL
Reserva Particular do Patrimônio Natural	RPPN
Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento	Rio-92
Secretaria Especial de Meio Ambiente	SEMA
Sistema Nacional de Meio Ambiente	SISNAMA
Sistema Nacional de Unidades de Conservação	SNUC
Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia	SUDAM
Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste	SUDENE
Terra Indígena	TI
União Internacional para Conservação da Natureza	IUCN
Unidade de Conservação	UC

## **LISTA DE FIGURAS**

---

Figura 1 – Distribuição das unidades de conservação no território brasileiro 150

Figura 2 – Unidades de conservação na Amazônia Legal brasileira..... 151

## LISTA DE GRÁFICOS

---

Gráfico 1 – Número e área de unidades de conservação federais criadas por período .....	115
Gráfico 2 – Gradiente de uso das unidades de conservação de proteção integral e uso sustentável .....	133
Gráfico 3 – Número e área (km <sup>2</sup> ) de unidades de conservação (UCs) por esfera político-administrativa .....	141
Gráfico 4 – Número de unidades de conservação (UCs) por grupo .....	142
Gráfico 5 – Área (km <sup>2</sup> ) de unidades de conservação (UCs) por grupo .....	143
Gráfico 6 – Número de unidades de conservação (UCs) de proteção integral .....	144
Gráfico 7 – Área (km <sup>2</sup> ) de unidades de conservação (UCs) de proteção integral .....	145
Gráfico 8 – Número de unidades de conservação (UCs) de uso sustentável .....	147
Gráfico 9 – Área (km <sup>2</sup> ) de Unidades de conservação (UCs) de uso sustentável .....	148
Gráfico 10 – Porcentagem do bioma protegido por unidades de conservação .....	153
Gráfico 11 – Evolução na expansão das unidades de conservação federais e estaduais após a criação do SNUC .....	153

## LISTA DE QUADROS

---

Quadro 1 – Algumas categorias de manejo e dispositivos legais relativos à criação de áreas protegidas no Brasil até a década de 1990 .....	107
Quadro 2 – Categorias de unidades de conservação no âmbito do SNUC....	109
Quadro 3 – Número e extensão de unidades de conservação federais antes e após o SNUC .....	114
Quadro 4 – Categorias de unidades de conservação do grupo de proteção integral no âmbito do SNUC, com características gerais, objetivos e usos permitidos .....	129
Quadro 5 – Categorias de unidades de conservação do grupo de uso sustentável no âmbito do SNUC, com características gerais, objetivos e usos permitidos .....	130
Quadro 6 – Gradiente de uso das unidades de conservação de proteção integral e uso sustentável .....	131
Quadro 7 – Área absoluta (km <sup>2</sup> ) e relativa das unidades de conservação na Amazônia Legal brasileira, por UF .....	152

## **LISTA DE TABELAS**

---

Tabela 1 – Área (km <sup>2</sup> ) e número das unidades de conservação no Brasil, por categoria, grupo e esfera político-administrativa.....	140
Tabela 2 – Área (km <sup>2</sup> ), número e gradiente de usos de unidades (UCs) de conservação de proteção integral .....	144
Tabela 3 – Área (km <sup>2</sup> ), número e gradientes de usos de unidades de conservação (UCs) de uso sustentável.....	146

# SUMÁRIO

---

INTRODUÇÃO .....	16
1. ESPAÇO, AMBIENTE E TERRITÓRIO USADO: A PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO USO DO TERRITÓRIO E COMO NORMA TERRITORIAL.....	21
1.1. Espaço, ambiente e território (usado): uma discussão relacional .....	21
1.2. Usos do território e normas territoriais: subsídio para a discussão acerca dos entendimentos de proteção, conservação e preservação ambiental.....	35
2. ESTADO, TERRITÓRIO, AMBIENTE E POLÍTICAS PÚBLICAS: O ORDENAMENTO TERRITORIAL E SUA INTERFACE AMBIENTAL .....	48
2.1. Estado, território e políticas públicas.....	49
2.2. Política e ordenamento territorial .....	60
2.3. Planejamento e política ambiental: as áreas protegidas como instrumento .....	66
3. AS ÁREAS PROTEGIDAS E AS DIMENSÕES TERRITORIAL E AMBIENTAL DO PLANEJAMENTO NO BRASIL.....	71
3.1. O advento do planejamento na sua dimensão territorial e da normatização das áreas protegidas no Brasil .....	73
3.2. O desenvolvimentismo autoritário e as bases da política ambiental contemporânea .....	86
3.3. A “agonia” do planejamento territorial e o fomento à política ambiental. 98	
3.4. O “desenvolvimentismo social” e a sistematização das unidades de conservação.....	110
4. A PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO NORMA TERRITORIAL NA CONSTRUÇÃO DE UMA SITUAÇÃO GEOGRÁFICA E O SNUC COMO UM INSTRUMENTO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL .....	117
4.1. Alguns elementos do discurso do SNUC .....	118
4.2. O quadro atual das unidades de conservação no Brasil: avanços, problemas e implicações do SNUC para o ordenamento territorial .....	136
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	158
REFERÊNCIAS.....	165

## INTRODUÇÃO

---

Considerando o papel do Estado no território nacional, formulam-se e implementam-se distintas ações e normas que têm implicações na dinâmica dos seus usos. É o caso das políticas públicas que, como discurso, norma e ação do Estado no território, compactuam para o seu ordenamento, o que revela sua dimensão territorial. Ademais, por tocarem no mérito da relação sociedade-natureza, denota-se que também possuem uma dimensão ambiental.

Constrói-se, então, um emaranhado teórico-conceitual para ser explorado teórica e empiricamente: Estado, políticas públicas, território e ambiente – que pode ser reunido pelo conceito-chave espaço geográfico e pelo conceito que expressa a sua dinâmica, o território usado, conforme proposta de Milton Santos (2005 [1994]).

Com tal perspectiva é que nos lançamos<sup>1</sup>, na presente dissertação de mestrado, em uma “exploração geográfica” que constitui uma leitura do planejamento territorial-ambiental no Brasil, alimentada pelo arcabouço teórico da geografia. Na temática da proteção ambiental e das ações do Estado para o ordenamento territorial, tomamos como alvo de avaliação um instrumento da política ambiental brasileira voltado para as áreas protegidas: o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

*A priori* entendido como um instrumento de política ambiental no Brasil, o SNUC (instituído pela Lei n.º 9,985/2000 e regulamentado pelo Decreto n.º

---

<sup>1</sup>O uso da primeira pessoa do plural ao longo deste texto é uma escolha intencional do autor, motivada por questões relacionadas à visão do fazer ciência, à posição do autor no texto e à relação com o leitor. Considerando que este texto é uma construção coletiva, erguida a partir de debates do autor com o próprio orientador, com colegas, no âmbito de grupos de pesquisa e outras instâncias de diálogo na academia, a primeira pessoa do plural seria um reconhecimento e gratidão a esses momentos. Ademais, o uso desta pessoa e tempo verbal serve ainda para, por um lado, destacar mais o autor no texto, ajudando a distinguir suas ideias e especulações das construções teóricas e revisões dos autores acionados; e, por outro, aproximar mais o leitor do texto.

4.340/2002) se reverte de maior complexidade quando se considera a sua materialização no território, normatizando as porções que elege e induzindo ou reprimindo determinadas ações para lograr a proteção ambiental.

Apresentado oficialmente como um conjunto de compartimentos territoriais com determinadas características naturais sujeitas a restrições de uso e com o objetivo de proteção ambiental (Lei n.º 9.985/2000, Art. 2.º, II), esse instrumento da política ambiental é lido, nesta pesquisa, em um sentido mais amplo, também como um instrumento de ordenamento territorial, em uma perspectiva que conduz a diversas possibilidades analíticas no seio da teoria geográfica, a partir da categoria território usado cunhada por Milton Santos (2005 [1994]).

Tal entendimento justifica-se pela relevância de considerar a dinâmica territorial na discussão ambiental. Pela sua expressão na agenda nacional, essa discussão suscita a elaboração de normas e ações relacionadas – como o próprio SNUC – e permite maior visibilidade dos distintos interesses e dos conflitos envolvidos. Como esses interesses estão relacionados ao uso do território, é pertinente um olhar sobre a política ambiental e o referido instrumento a partir da categoria *território usado*, na senda da discussão teórica de Milton Santos. Com esse escopo, essa atenção revela-se importante para a geografia por permitir pensar a ligação simbiótica do Estado e dos distintos atores com o território sob a ótica ambiental, como uma maneira de aplicação da geografia ao ordenamento territorial.

Esse raciocínio indica para uma visão ampla do SNUC, não apenas como um composto estático de distintas áreas delimitadas, mas como componente da dinâmica do território (usado), o que traz a necessidade de pensar tal instrumento de política pública enquanto parte do movimento de ordenamento territorial, contemplando o conjunto do território e seu(s) uso(s), em meio às relações de poder e aos conflitos entre os distintos atores envolvidos. É com esse espírito que se apresenta o problema de pesquisa aqui enfrentado, sintetizado na seguinte questão: como a proteção ambiental pode ser efetivamente lograda no seio da dinâmica do território?

Temos como hipótese que a proteção ambiental, além de norma no âmbito SNUC, constitui, em si, uso do território. Tal hipótese se explica porque

a proteção ambiental demanda ações de determinados atores que animam o território – levando a compreendê-la, genericamente, como um uso do território que só se realizarem a partir de determinada relação com os demais usos no sentido de mitigar efeitos nocivos ao ambiente.

Partindo do pressuposto que além de um instrumento de política ambiental o SNUC também é um instrumento de ordenamento territorial, o objetivo central desta pesquisa é avaliar o SNUC como instrumento de ordenamento territorial focado na proteção ambiental, vista como uso do território.

Para lograr esse objetivo central, perseguimos os seguintes objetivos específicos:

- analisar teórica e empiricamente a relação entre as dimensões territorial e ambiental do planejamento, com foco nas áreas protegidas;
- avaliar as ações de proteção, conservação e preservação ambiental no âmbito das políticas públicas como usos do território;
- analisar a estruturação do modelo brasileiro de áreas protegidas;
- problematizar a difusão das unidades de conservação na dinâmica de uso do território no Brasil.

Para a compreensão do SNUC como um instrumento de ordenamento territorial no âmbito da política ambiental brasileira e o apontamento de possíveis contribuições da teoria espacial para a sua efetividade como tal, esta pesquisa segue os seguintes passos metodológicos:

- revisão bibliográfica teórico-conceitual, com a discussão das relações entre os conceitos de espaço, território e ambiente; revisão do entendimento de políticas públicas e seus instrumentos, destacando o papel do Estado no território; discussão acerca do ordenamento territorial e do planejamento ambiental; discussão das noções de proteção, preservação e conservação à luz da categoria território usado;
- levantamento histórico e periodização, com a identificação de eventos significativos voltados para a dimensão territorial e ambiental do planejamento no Brasil, com foco nas áreas protegidas, e análise paralela de coesões e rupturas;

- revisão bibliográfica documental, com a revisão da legislação ambiental acerca das áreas protegidas e o seu desdobramento no SNUC;
- levantamento e análise de dados, focando as unidades de conservação cadastradas junto ao SNUC e a sua distribuição no território.

Orientados por esses procedimentos metodológicos, nossa proposta de pesquisa se estrutura em quatro momentos relacionados, que originaram os capítulos que se seguem:

1. no primeiro capítulo trazemos uma discussão conceitual que segue um encadeamento lógico relacionado ao tema da pesquisa: começamos com a discussão sobre o conceito de espaço, passamos pela discussão sobre agentes-atores, poder e seguimos com a discussão sobre ambiente e território, focando as suas relações; também fazemos uma reflexão acerca dos entendimentos de proteção ambiental, conservação e preservação em relação à categoria território usado;
2. no segundo capítulo, também no campo das ideias, a discussão gira em torno dos conceitos de Estado, território, ambiente e políticas públicas; discutimos o papel do Estado no território, chegando ao entendimento de políticas públicas; abordando especificamente a dimensão territorial dessa atuação, destacamos a discussão sobre política e ordenamento territorial; já na reflexão sobre a dimensão ambiental dessa atuação, abordamos o planejamento ambiental, com ênfase nas áreas protegidas, quando apresentamos também algumas considerações sobre a complementaridade entre as dimensões ambiental e territorial do planejamento;
3. no terceiro capítulo, analisando a evolução histórica do planejamento no Brasil, identificamos alguns períodos da atuação estatal para ambas as dimensões, destacando, para a ambiental, a criação das áreas protegidas; com esse destaque, apontamos como se estruturou o modelo brasileiro de unidades de conservação;

4. no quarto capítulo abordamos o estado atual das unidades de conservação no território brasileiro a partir do SNUC; analisamos o seu discurso; problematizamos a materialização das unidades de conservação e identificamos a emergência de uma situação geográfica a partir da difusão da proteção ambiental como norma na dinâmica de uso do território brasileiro, apontando algumas perspectivas para o SNUC.

Trata-se de enfatizar, sobretudo, as complementaridades acerca do território e do ambiente: discutindo-as conceitualmente (primeiro capítulo) e pensando-as como dimensões da atuação do Estado por meio das políticas públicas (segundo capítulo); analisando como as ações no Brasil se efetivaram para ambos os aspectos (terceiro capítulo) e como podem ser pensadas a partir da materialização de áreas protegidas no território brasileiro (quarto capítulo).

# **1. ESPAÇO, AMBIENTE E TERRITÓRIO USADO: A PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO USO DO TERRITÓRIO E COMO NORMA TERRITORIAL**

---

Para embasar a análise do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) realizada na presente dissertação, trazemos, neste primeiro capítulo, uma discussão a respeito dos conceitos de espaço, território e ambiente, por um lado, e das noções de proteção, conservação e preservação ambiental, por outro, acionando algumas teorizações e suas revisões no âmbito da ciência geográfica.

Nesse embate de ideias, estruturamos o capítulo em duas seções: na primeira (seção 1.1) focamos a relação entre os referidos conceitos de espaço – passando pela discussão sobre agentes, atores, poder –, território e ambiente, até chegarmos ao conceito de território usado; na segunda (seção 1.2) abordamos as noções de proteção, conservação e preservação ambiental, apresentando-as em relação à categoria território usado.

## **1.1. Espaço, ambiente e território (usado): uma discussão relacional**

---

A partir da teoria de Milton Santos<sup>2</sup> é possível identificarmos dois elementos básicos inerentes à natureza do espaço geográfico, definidos quando o autor defende que “o espaço reúne a materialidade e a vida que a anima” (SANTOS, 2008 [1996], p. 62). Animando a materialidade, a vida é a

---

<sup>2</sup>Ao fazer referência a um autor ou autora, optamos por apresentar seu nome completo quando o(a) citamos pela primeira vez em cada capítulo.

sociedade em movimento, o que confere a esse conceito um caráter essencialmente social.

Em qualquer momento, o ponto de partida é a sociedade humana em processo, isto é, realizando-se. Essa realização se dá sobre uma base material: o espaço e seu uso; o tempo e seu uso; a materialidade e suas diversas formas; as ações e suas diversas feições. (SANTOS, 2008 [1996], p. 54).

Essa concepção faz cair por terra visões que identificam o espaço geográfico como mero palco das ações ou aquelas que o restringem exclusivamente à dimensão material, abrindo caminho para um entendimento de espaço vivo, do espaço em movimento. Como instância social, o espaço geográfico também carrega a dimensão material, mas essa não faz sentido quando tomada de forma isolada, daí a necessidade de apreender sua dinâmica de uso, o que remete às suas dimensões política, econômica, cultural.

Nesse sentido é que Santos conceitua o espaço geográfico como “um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações” (SANTOS, 2008 [1996], p. 63). Reconhecendo os nexos entre tais ideias, os sistemas de objetos são a materialidade e os sistemas de ações são o movimento da sociedade. Esses dois sistemas tomados em conjunto, atuando em uma dinâmica unitária, constituem e afirmam a indissociabilidade entre a materialidade e a vida que a anima.

Nesse sentido se evidencia, então, que o espaço, não deixando de incluir sua base material, só existe como realidade social, pois é a dinâmica social que o produz, por meio das relações entre os diversos agentes e atores<sup>3</sup>, os sujeitos da dinâmica espacial. Como apresentam Marília Steinberger e Theodolina Amado (2006):

O ator é uma expressão de sujeito e corresponde a um contexto. O agente é aquele que exerce efetivamente uma atividade, agencia algo, como por exemplo, os agentes modeladores do espaço, os que ocupam e criam território ao exercerem atividades que modelam o

<sup>3</sup>Não queremos aqui negligenciar que os termos “agente” e “ator” possuem significados próprios em distintos campos do saber. O que buscamos é uma abordagem que se volta tanto para o papel dos sujeitos na dinâmica espacial quanto no processo de políticas públicas, por essa razão falamos ora em “agentes” ora em “atores”. Na discussão realizada neste capítulo adotamos preferencialmente o termo “agentes”, como aqueles que exercem a ação, entretanto também reconhecemos o papel dos atores, como aqueles que representam os interesses em arenas de poder.

espaço [...]. Daí a serem atores há uma enorme diferença que passa pela condição de sujeitos vistos em contextos específicos, em arenas. Na medida em que os agentes possuam representantes de seus interesses, esses são os atores. É por meio deles que os agentes manifestam condição de sujeito em um dado contexto e têm condições de fazer valer os seus interesses na cena do poder. A cena do poder é ocupada pelos atores. Os agentes estão por trás configurando territórios - são os verdadeiros configuradores. (STEINBERGER; AMADO, 2006, p. 179).

Ademais, como apresentam André Vieira Freitas, Marília Steinberger e Suellen Wallace Rodrigues Fernandes (2013), os termos “agente” e “ator” são complementares: “O termo agente refere-se a quem exerce a atividade e tem o domínio da ação, ou seja, aquele que ocupa e usa o território. O termo ator refere-se a quem representa a sua corporeidade ao agente. Daí a complementaridade.” (FREITAS; STEINBERGER; FERNANDES, 2013, p. 90).

Já que as relações que envolvem agentes e atores são também relações de poder, pois o embate de forças é um aspecto inerente a todos os campos da realidade social, cabe destacar que as relações de poder também compõem a dinâmica espacial.

Como aponta Claude Raffestin, o poder se manifesta em e é intrínseco a toda relação, o que explica ser imanente e multidimensional. “Toda relação é o ponto de surgimento do poder, e isso fundamenta a sua multidimensionalidade. A intencionalidade revela a importância das finalidades, e a resistência exprime o caráter dissimétrico que quase sempre caracteriza as relações.” (RAFFESTIN, 1993 [1980], p. 53).

Como é possível denotar dessa assertiva de Raffestin 1993 [1980], tendo em vista que as relações (sociais) envolvem forças assimétricas, essas forças podem ser caracterizadas como relações de poder, que, poderíamos destacar, são partícipes da dinâmica espacial. Ademais, essa colocação do autor traz outro conceito caro à geografia, o de intencionalidade, que demonstra mais uma ligação dessa concepção de poder com a dinâmica espacial.

Em Santos (2008 [1996]), a intencionalidade se situa entre as ações e os objetos, como uma projeção do agente, no sentido de um movimento consciente e voluntário. Assim, na visão do autor, a intencionalidade constitui um comportamento orientado para certos fins, relacionando-se às ideias de intenção e propósito. Seria o que dá sentido à relação sistêmica entre objetos e

ações, já que “a noção de intencionalidade é fundamental para entender o processo pelo qual objetos e ações se confundem, através do movimento permanente de dissolução e recriação do sentido” (SANTOS, 2008 [1996], p. 25). A intencionalidade, partindo e resultando da materialidade, pode ser compreendida como um vetor que realiza as ações e se materializa nos objetos, como uma orientação para essa realização. Ademais, por remeter à ação humana, a intencionalidade tem, cabe lembrarmos, o referido caráter político, o que ratifica a sua relevância para uma discussão acerca das relações de poder.

A partir dessas proposições, convém adicionar alguns argumentos à discussão para reforçar a ponte com a teoria espacial. Sendo inerente a todas as relações (sociais), o poder envolve forças desiguais que guardam intencionalidades distintas e realizam a dinâmica espacial, isto é, a relação sistêmica entre as ações (por meio da vida social) e os objetos (por meio da materialidade), que são indissociáveis.

As relações de poder, como já apontado anteriormente, são inerentes à dinâmica espacial e, cabe acrescentar agora apresentam-se ainda em relação às múltiplas escalas geográficas – local, regional, nacional e global. Sem deixar de reconhecer que as escalas se entrecruzam, na presente dissertação destacamos a escala nacional, que é compreendida por Carlos Brandão como “constructo histórico, sociopolítico e econômico” (BRANDÃO, 2007, p. 184). Acerca dessa escala, o autor aponta que

o nacional é espaço de poder e arena privilegiada de constituição, enfrentamento e concertação de interesses, de alinhamento político mínimo, para além das clivagens de frações de classe e interesses. A apreensão dessas múltiplas dimensões da questão desemboca, e é sintetizada e expressa, na questão do pacto federativo que se arma nesse recorte nacional. Esse contrato sociopolítico dá coesão e sanciona a unidade nacional no interior de dado território. (BRANDÃO, 2007, p. 186).

Encaradas em sentido amplo, como relações sociais conflituosas e heterogêneas envolvendo agentes e atores, nas múltiplas escalas geográficas, as relações de poder são intrínsecas à dinâmica espacial. Nesse sentido, é válido afirmar que as relações de poder, que se manifestam enquanto conflitos de interesses e são também definidas pelo espaço, envolvem todos os agentes e atores como partícipes da dinâmica espacial. Todavia, apesar desses

agentes e atores compartilharem da referida dinâmica enquanto conjunto, vale ressaltar que o processo não é homogêneo, pois alguns são hegemônicos frente a outros, justamente por ser tal processo perpassado por relações de poder.

Por ser social, a dinâmica espacial apresenta múltiplas dimensões, como a política, a econômica, a cultural. Além dessas, há a dimensão natural, com a qual a sociedade se relaciona e, assim, define o espaço geográfico. Essa ideia pode ser vista quando Santos, na linha do entendimento marxista de segunda natureza, afirma que “o espaço geográfico é a natureza modificada pelo homem através do seu trabalho” (SANTOS, 1986 [1978], p. 119). Como destaca o autor:

Na realidade, Natureza e Espaço são sinônimos, a partir do momento em que se considere a natureza como uma natureza transformada ou socializada, uma *segunda natureza* para utilizar os termos de Marx. (SANTOS, 1986 [1978], p. 201).

Nesse sentido, a relação sociedade-natureza realizaria a dinâmica espacial pelo trabalho, ou seja, pela ação da sociedade. De todo modo, é necessário salientar, como apresenta o autor, que essa relação não acontece diretamente, mas é sempre mediada pela técnica, “um conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria espaço.” (SANTOS, 2008 [1996], p. 29). Ainda segundo o autor, a técnica revela a crescente artificialização da natureza (SANTOS, 2008 [1996]).

A história do homem sobre a Terra é a história de uma ruptura progressiva entre o homem e o entorno. Esse processo se acelera quando, praticamente ao mesmo tempo, o homem se descobre como indivíduo e inicia a mecanização do Planeta, armando-se de novos instrumentos para tentar dominá-lo. A Natureza artificializada marca uma grande mudança na história humana da Natureza. (SANTOS, 1992, p. 96-97).

Como o autor ressalta, essa artificialização da natureza adquire atualmente proporções como nunca na história da humanidade. E isso explica as proporções da crise ecológica contemporânea, que é alimentada pelo modelo de desenvolvimento adotado, que lança mão de um respectivo aparato técnico. Assim:

O homem se torna fator geológico, geomorfológico, climático e a grande mudança vem do fato de que os cataclismos naturais são um incidente, *um* momento, enquanto hoje a ação antrópica tem efeitos continuados, e cumulativos, graças ao modelo de vida adotado pela humanidade. Daí vêm os graves problemas de relacionamento entre a atual civilização material e a Natureza. Assim, o problema do espaço humano ganha, nos dias de hoje, uma dimensão que ele não havia obtido jamais antes. Em todos os tempos, a problemática da base territorial da vida humana sempre preocupou a sociedade. Mas nesta fase atual da história tais preocupações redobraram, porque os problemas também se acumularam. (SANTOS, 1992, p. 97, grifo do autor).

Destarte, a interpretação da crise ecológica deve levar em conta “a tipologia dos objetos técnicos e as motivações de seu uso no presente período histórico” (SANTOS, 2006 [1995], p. 9). Por isso cabe salientar que a técnica media a relação sociedade-natureza, pois “é a grande banalidade e o grande enigma, e é como enigma que ela comanda nossa vida, nos impõe relações, modela nosso entorno, administra nossas relações com o entorno.” (SANTOS, 1992, p. 100).

O nexo sociedade-(técnica)-natureza também foi discutido por Porto-Gonçalves, quando o autor afirma que a técnica: “Está ligada à intervenção do homem na natureza, aos processos de trabalho.” (PORTO-GONÇALVES, 1989, p. 118). Aí se coloca a variável da dinâmica espacial destacada por Santos: a ação humana, o trabalho.

Destarte, a natureza, como destaca Santos (1992), é parte da humanidade e a própria humanidade, como destaca Porto-Gonçalves (1989), (re)constrói a natureza espiritual e materialmente ao longo do processo histórico.

Na história da humanidade, Santos identifica “Sistemas de Natureza sucessivos, onde esta é continente e conteúdo do homem, incluindo os objetos, as ações, as crenças, os desejos, a realidade esmagadora e as perspectivas.” (SANTOS, 1992, p. 95). Mais uma vez o autor reafirma o “papel” da natureza na dinâmica espacial; mas também vai além, destacando a dimensão imaterial, quando inclui as crenças, os desejos. Essa dimensão imaterial é valorizada por Porto-Gonçalves, que assevera que a natureza não é um conceito “natural”, mas uma construção social. Segundo ele:

Toda sociedade, toda cultura cria, inventa, institui uma determinada idéia do que seja a natureza. Nesse sentido, o conceito de natureza não é natural, sendo na verdade criado e instituído pelos homens.

Constitui um dos pilares através do qual os homens erguem as suas relações sociais, sua produção material e espiritual, enfim, a sua cultura. (PORTO-GONÇALVES, 1989, p. 23).

Há, assim, um vínculo histórico “simbiótico” ou intrínseco (para afastar o risco de qualquer analogia biológica) entre sociedade e natureza, mediado pela técnica. A sociedade realiza sua existência transformando a natureza pelo seu trabalho (a sua artificialização, como segundo natureza, para remeter à ideia de Marx) e, dessa maneira, produz sua cultura. De todo modo não se trata, como adverte Porto-Gonçalves, de um “salto” da natureza para a cultura, mas de uma realização da natureza humana, que é social. Nas palavras do autor:

O fato de as sociedades humanas desenvolverem ao longo do tempo um patrimônio de saber sem o qual cada indivíduo no interior de uma sociedade-cultura não consegue viver, não quer dizer que os homens saltaram da natureza para a cultura. Na verdade, desenvolveram a sua natureza. O fato de se apropriarem dos processos de reprodução biológica e de darem um sentido a eles através da agricultura e da pecuária não significa a anulação dos processos de reprodução biológica. [...] Quando a sociedade humana passa a controlar processos físicos de reprodução de energia, como o que se dá com a máquina a vapor, aumenta incrivelmente o poder de produzir novas sínteses de matéria e energia. Com o aprofundamento e generalização desse processo desencadeia-se uma enorme devastação que aponta novamente para esses processos, que escapam ao domínio dos homens. Com isso revela-se o que a sociedade moderna tenta realizar e teima em ignorar: que a cultura não exclui a natureza, mas se desenvolve no interior dela, realizando novas sínteses de matéria e energia socialmente instituídas e, portanto, passíveis de novas agri-culturas, novas formas de mediação entre o homem e o seu outro orgânico-inorgânico. (PORTO-GONÇALVES, 1989, p. 92, grifo do autor).

Assim, falar em sociedade (e em cultura) necessariamente remete a natureza, já que há uma relação indissociável, e não dicotômica, entre ambas, como apresenta Porto-Gonçalves. Além disso, como já vimos em Santos, a relação sociedade-natureza, com a devida mediação técnica, é a própria dinâmica espacial.

Pensando essa relação sociedade-(técnica)-natureza em outros termos, seria possível acionar mais um conceito chave para a compreensão da dinâmica espacial: o de ambiente. Correntemente apontado como meio ambiente, esse conceito que é motivo de distintas interpretações remete, em um sentido geral, à visão das transformações da natureza pela sociedade, remete ao meio.

Como apresenta Santos, “não existe meio ambiente diferente de meio” (SANTOS, 2006 [1995], p. 4). Essa concepção de ambiente, que adotamos nesta pesquisa, necessariamente inclui sociedade e natureza de um modo integrado, em uma relação simbiótica, como discutimos anteriormente com Santos (1986 [1978]; 1992; 2006 [1995]; 2008 [1996]) e Porto-Gonçalves (1989). Entretanto, essa concepção que denominamos “integral” coexiste com outras que diminuem o peso da dinâmica social, ofuscada por um discurso que valoriza sobremaneira a dinâmica natural<sup>4</sup>.

Na concepção integral de ambiente, é necessário contemplar o social e o natural. Trata-se, pois, não de priorizar uma dinâmica ou outra, ou uma em detrimento da outra, mas de contemplar a sua relação no âmbito da dinâmica espacial (o que justamente caracteriza uma concepção integral de ambiente). Nesse sentido é que, na senda de uma teoria espacial crítica, o conceito de ambiente *per se* envolve concomitantemente e de modo indissociável ações sociais e a dinâmica natural. Por tal aspecto híbrido, o conceito de ambiente tem também um caráter político, revelado nas relações de poder inerentes à sociedade e na mediação técnica da relação entre “sociedade e natureza” (que, como visto, é uma natureza artificializada). Afinal, como destaca Porto-Gonçalves,

a técnica não pode ser vista independentemente de um determinado contexto social, político e cultural. A técnica, mediação entre o social e o natural, é instituída num campo de relações intersubjetivas e, dessa forma, longe está de ser neutra. Ela reflete uma razão que venceu e com a qual se compromete (PORTO-GONÇALVES, 1989, p. 122).

---

<sup>4</sup>Segundo Francisco Mendonça, o conceito de “meio ambiente” originou-se em uma concepção majoritariamente naturalista e evoluiu gradualmente para uma concepção que também contempla a dinâmica social, embora ainda persista uma forte herança naturalista. Segundo o autor, verifica-se uma evolução no sentido de um entendimento amplo de ambiente, mas ainda falta caminhar para a devida incorporação da dinâmica social no debate, o que se apresenta como um desafio para os que se debruçam sobre esse tema, como os geógrafos. Como caminho para a essa incorporação, o autor destaca os achados da perspectiva *socioambiental*, como tendência recente. “O termo ‘sócio’ aparece, então, atrelado ao termo ‘ambiental’ para enfatizar o necessário envolvimento da sociedade enquanto sujeito, elemento, parte fundamental dos processos relativos à problemática ambiental contemporânea.” (MENDONÇA, 2001, p. 117). Partilhamos dessa perspectiva no que se refere à compreensão integrada da dinâmica social e ambiental, mas preferimos, acordando com Santos (2006), adotar apenas a terminologia “ambiente”, como sinônimo de meio, envolvendo os objetos naturais e artificiais animados pela ação humana.

Essas reflexões que sedimentam uma compreensão integral de ambiente, como sinônimo de meio, para voltar a Santos (2006 [1995]), são tributárias também para a compreensão da problemática ambiental contemporânea, que se liga ao processo histórico. Segundo o autor:

O que hoje se chamam agravos ao meio ambiente, na realidade, não são outra coisa senão agravos ao meio de vida do homem, isto é, ao meio visto em sua integralidade. Esses agravos ao meio devem ser considerados dentro do processo evolutivo pelo qual se dá o confronto entre a dinâmica da história e a vida do planeta. (SANTOS, 2006 [1995], p. 4).

Desde o século passado, o acúmulo desses agravos ao meio do homem levou à percepção de uma crise ambiental que, segundo Alain Bihr, tem como principais fatores: a escassez dos recursos naturais, a poluição dos elementos naturais, a degradação da flora e da fauna e a ruptura de certos equilíbrios ecológicos globais (BIHR, 1998 [1991], p. 123-124). Esses fatores, no entanto, denotam uma forma aparente da crise. A nosso ver, o que se coloca como fundamento ou causador dessa crise é o modo de reprodução econômico societário que tem na exacerbção da produção condição estrutural de reprodução ampliada da riqueza, o que indissocia-se do consumo e, destarte, das consequências ambientais. Afinal, como completa Bihr, essa crise traz questões relativas à sociedade em sua totalidade, ao modo como a sociedade se relaciona com a natureza. Destarte pensar a magnitude da crise ambiental exige pensar uma resposta igualmente ampla. Nas palavras de do autor:

a crise ecológica leva a recolocar em questão o funcionamento das sociedades contemporâneas em sua *totalidade*: suas maneiras de gerir esse patrimônio comum da humanidade que é a natureza, seus modos de produção e de consumo, os produtos que resultam de sua atividade econômica, seus próprios meios de produção, seus sistemas de necessidades, seu modo de vida, suas ciências, suas técnicas.

Responder ao desafio que hoje constitui a crise ecológica não supõe portanto uma ação específica, setorial, limitada, mas uma *política* no sentido amplo do termo: um pensamento e uma ação visando reorientar e reorganizar inteiramente as sociedades contemporâneas. (BIHR, 1998 [1991], p. 125, grifo do autor).

Trata-se, segundo Bihr, de “colocar a ecologia na política”, ou seja, introduzir uma dimensão ecológica no pensamento e na ação políticos.” (BIHR, 1998 [1991], p 125). O caminho para tanto, acreditamos, passa pela sedimentação da compreensão integral de ambiente que defendemos, de

modo a contemplar a relação sociedade-técnica-natureza, questionando o modo como essa relação acontece contemporaneamente (crise/problemática ambiental) e a lógica pela qual é guiada.

Dialogando com Santos (2006 [1995]), Porto-Gonçalves (1989) e Bahr (1998 [1991]), podemos visualizar a relação sociedade-natureza a partir de uma concepção integral de ambiente, o que abre caminho para explicar a problemática ambiental contemporânea. Nessa postura que é teórica e também política, trata-se de compreender o ambiente tendo em vista que envolve simbioticamente sociedade e natureza e ver as possibilidades para uma maior harmonia (do ponto de vista natural, mas também social) na relação entre ambas as dimensões da dinâmica espacial.

Por fim, e como já apontamos, como instância social que também tem uma dimensão natural, o espaço geográfico é atravessado por relações de poder. Essa característica se apresenta na própria relação da sociedade com seu meio (ambiente). A concretização das relações de poder, manifestadas no ambiente a partir da relação sociedade-natureza mediada pela técnica acontece, por sua vez, no território, constituindo-o, transformando-o e o ordenando. Note-se pois, para o território, a interação entre a dinâmica natural e a dinâmica social, que também passa pela dimensão política, já que, como alerta Santos “a realização concreta da história não separa o natural e o artificial, o natural e o político” (SANTOS, 2008 [1996], p. 101).

Com esse espírito que vê o natural e o político também se apresenta a visão de Jean Gottmann (2012 [1975]) acerca do território. Segundo o autor:

O território consiste, é claro, de componentes materiais ordenados no espaço geográfico de acordo com certas leis da natureza. Entretanto, seria ilusório considerar o território como uma dádiva divina e como um fenômeno puramente físico. Os componentes naturais de qualquer território dado foram delimitados pela ação humana e são usados por um certo número de pessoas por razões específicas, sendo tais usos e intenções determinados por e pertencentes a um processo político. (GOTTMANN, 2012 [1975], p, 523).

Trata-se, pois, de ver os elementos naturais no território e os seus usos e intenções. O mesmo pode ser dito quanto aos elementos – ou objetos, para recorrer a Santos (2008[1996]) – artificiais, todos materializados no território. Daí o caráter político destacado por Gottmann, que comprehende o “território

como uma conexão ideal entre espaço e política" (GOTTMANN, 2012 [1975], p. 523).

Também destacando o caráter político, Santos apresenta o território como um campo de forças. Nas suas palavras,

é o território que constitui o traço de união entre o passado e o futuro imediatos. Ele tem de ser visto [...] como um campo de forças, como um lugar de exercício, de dialécticas e contradições entre o vertical e o horizontal, entre o uso econômico e social dos recursos. (SANTOS, 1999, p. 19).

Em Raffestin<sup>5</sup>, que defende enfaticamente uma concepção de território a partir das relações de poder, esse conceito aparece também como um dos trunfos do poder, como "a cena do poder e o lugar de todas as relações", juntamente com a população, como "o elemento dinâmico de onde procede a ação" e os recursos, que "determinam os horizontes possíveis da ação". Segundo ele: "O poder não pode ser definido pelos seus meios, mas quando se dá a relação no interior da qual ele surgiu. O poder utiliza seus meios para visar os trunfos." (RAFFESTIN, 1993 [1980], p. 58). Como um dos trunfos, o autor aborda o território em si, como materialidade; entretanto, como completa, o território é mais. Como destaca o autor: "O território é um trunfo em particular, recurso e entrave, continente e conteúdo, tudo ao mesmo tempo. O território é o espaço político por excelência, o campo de ação dos trunfos." (RAFFESTIN, 1993 [1980], p. 59-60).

Essas relações de poder se dão entre distintos agentes, com suas respectivas intencionalidades, que, no conjunto da vida social, animam a materialidade, realizando a relação sistêmica entre objetos e ações. Pensando no poder, podemos pensar nos atores, ou nos "atores sintagmáticos", nas palavras de Raffestin como "ator que realiza um programa" (RAFFESTIN, 1993 [1980], p. 143). De acordo com o autor, "o espaço só existe em função dos objetivos intencionais do ator" (RAFFESTIN, 1993 [1980], p. 147) e, podemos adicionar, dos inúmeros agentes que estão por trás da cena do poder. Assim, quando se considera a dinâmica espacial, trata-se de um "jogo multilateral dos

---

<sup>5</sup>Esta leitura de Raffestin olvida intencionalmente a sua concepção de território como o espaço apropriado por relações de poder, que conduz à ideia que o espaço seria anterior ao território. Isso se faz por uma opção teórica feita nesta pesquisa: a compreensão do espaço e do território como conceitos afins, acordando com Steinberger (2009), que se filia à teoria de Milton Santos.

múltiplos atores em causa" (RAFFESTIN, 1993 [1980], p. 148), além dos inúmeros agentes.

Inspirados por Raffestin e remetendo a Santos (1999), poderíamos afirmar que o território, esse trunfo particular, é um campo de forças entre os diversos agentes pelos diversos usos dos recursos. O conjunto dos agentes formaria a população ou, para pensar a partir do seu vínculo político-jurídico, o povo. Ademais as relações entre os distintos agentes-atores esse e o seu próprio vínculo enquanto povo são mediadas pelo Estado-Nação, como a forma de organização política da sociedade no território. Denota-se, pois, uma ligação entre esses elementos. Afinal, como identifica Santos, "Um Estado-Nação é essencialmente formado de três elementos: 1. o território; 2. um povo; 3. a soberania." (1986 [1978], p. 189).

Embora o território possa ser entendido em múltiplas escalas e ligado a diversos agentes/atores, esse conceito é fundamental para o entendimento do Estado, quanto à organização da sociedade, e de nação, como um elemento (cultural e histórico) de identidade entre um povo.

Com esse espírito Milton Santos e María Laura Silveira lançam mão da noção de "espaço territorial". Segundo esses autores:

Num sentido mais restrito, o território é um *nome político* para o espaço de um *país*. Em outras palavras, a existência de um país supõe um território. Mas a existência de uma nação nem sempre é acompanhada da posse de um território e nem sempre supõe a existência de um Estado. Pode-se falar, portanto, de territorialidade sem Estado, mas é praticamente impossível nos referirmos a um Estado sem território.

Adotando-se essa linha, impõe-se a noção de "espaço territorial": um Estado, um espaço, mesmo que as "nações" sejam muitas. Esse espaço territorial está sujeito a transformações sucessivas, mas em qualquer momento os termos da equação permanecem os mesmos: uma ou mais nações, um Estado, um espaço. (SANTOS & SILVEIRA, 2008, p. 19-20, grifo do autor).

Nesse sentido, um fato elucidativo é que a escala em que mais facilmente se identifica um território é a nacional: o território do Estado-nação. O que não significa que o território se restrinja ao Estado, mas que é um elemento fundamental para o Estado-Nação.

De um modo ou de outro, as ideias até agora acionadas a respeito do conceito de território, olhando os distintos recortes territoriais ou destacando o território nacional, enfatizam as relações de poder e sugerem pensar a

indissociabilidade entre os processos sociais e a materialidade. Tal ênfase e sugestão corroboram com um entendimento relacional de território. Como apresenta Rogério Haesbaert da Costa,

o território é relacional não apenas no sentido de incorporar um conjunto de relações sociais, mas também no sentido [...] de envolver uma relação complexa entre processos sociais e espaço material, seja ele visto como a primeira ou a segunda natureza, para utilizar os termos de Marx. Além disso, [...] ele não significa simplesmente enraizamento, estabilidade, limite e/ou fronteira. Justamente por ser relacional, o território inclui também o movimento, a fluidez, as conexões (HAESBAERT, 2006 [2002], p. 55).

A visão relacional comporta, entre outras possibilidades, o entendimento de espaço, território e ambiente como conceitos afins. Essa perspectiva poderia ser identificada a partir de uma visão que considera o território na sua dimensão histórica, abrindo caminho para pensá-lo em relação com a dinâmica espacial e com o ambiente (quando se considera a relação sociedade-natureza, sem olvidar a mediação da técnica).

Segundo Rogério Haesbaert da Costa e Ester Limonad “o território é uma construção histórica e, portanto, social, a partir das relações de poder (concreto e simbólico) que envolvem, concomitantemente, sociedade e espaço geográfico (que também é sempre, de alguma forma, natureza)” (HAESBAERT; LIMONAD, 2007, p. 42).

De acordo com Santos, entre os conceitos de território e espaço há um nexo. Segundo o autor: “Ele [o território] se chama espaço logo que encarado segundo a sucessão histórica de situações de ocupação efetiva por um povo – inclusive a atual – como resultado da ação de um povo, do trabalho de um povo” (SANTOS, 1986 [1978], p. 189, grifo do autor). Esse nexo pode ser percebido a partir da noção de formação sócio-espacial proposta pelo autor. Trata-se, segundo Santos (1986 [1978]), de analisar a formação econômica e social a partir de uma realidade específica, a nacional, o que remete ao território nessa escala. Segundo aponta:

A categoria de Formação Econômica e Social é assim extremamente útil ao estudo de uma realidade nacional pelo fato de que não se aplica à *Sociedade* considerada em um sentido geral, mas a *uma sociedade* precisa, cuja especificidade e particularismos devem ser realçados para que o estudo concreto de suas realidades autorize depois uma ação igualmente concreta. (SANTOS, 1986 [1978], p. 199).

É por isso que o autor propõe adicionar o adjetivo espacial. Nas suas palavras:

Afirmamos que se trata muito mais de uma categoria de *Formação Sócio-Econômica e Espacial*, pois não há e jamais houve Formação Social independentemente do espaço. Por outro lado, os objetos que constituem a paisagem orientam, depois, a evolução da própria sociedade (SANTOS, 1986 [1978], p. 199, grifo do autor).

Trata-se, pois, de pensar o território e o espaço em uma mesma dinâmica, a partir de uma sociedade específica e a sua realização histórica que se materializa no território nacional.

Reafirmando essa relação entre espaço e território, Ana Clara Ribeiro comprehende que: "Se o espaço é sistema de objetos e ações, o território é a dimensão materializada do espaço e, portanto, onde a dialética materialidade – imaterialidade, sempre presente na ação, apresenta maior concretude." (RIBEIRO, 2005, p. 96).

Para o delineamento da relação entre espaço, território e ambiente, seria possível destacar ainda Marília Steinberger (2006), quando a autora aponta que "*o espaço e a natureza são sistemas que se redefinem ao longo do tempo, enquanto o território é o meio (de vida) que se organiza, desorganiza e reorganiza diante dessas permanentes redefinições*" (STEINBERGER, 2006, p. 54, grifos da autora).

Como destaca Marcio Cataia: "De fato, espaço e território não se opõem absolutamente, mas antes, são engendrados social e historicamente" (CATAIA, 2011, p. 122). Assim, podemos afirmar com Steinberger (2006) e apoiados em Santos (1986 [1978]) que, de modo distinto do que defende Raffestin (1993 [1980]), o espaço não é anterior ao território, mas ambos são conceitos afins. Como assevera a autora "*não existe espaço sem território nem território sem espaço. Isso não quer dizer que um venha antes e o outro depois – são simultâneos. O que os une é o processo de totalização*" (STEINBERGER, 2006, p. 62, grifo da autora).

Fica explícita a relação entre a construção conceitual de espaço e território, entretanto também estaria implícita uma afinidade com o conceito de ambiente, que se apresentaria na própria relação da sociedade com o seu

meio, no seio do processo de transformação da natureza pelo trabalho (dinâmica espacial)<sup>6</sup>.

Nesse sentido, poderíamos contemplar o espaço como o conjunto de sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 2008 [1996]) e o território como a sua dimensão materializada (RIBEIRO, 2005) que se (re)constitui ao longo do processo de totalização (STEINBERGER, 2006), um não se realizando sem o outro. Ademais, cabe considerar que os objetos também denotam materialidade e as ações também denotam vida social – é por isso que, na célebre conceituação de Milton Santos, os sistemas de objetos e os sistemas de ações, solidária e contraditoriamente, constituem o espaço geográfico (SANTOS, 2008 [1996]) e, assim, (re)configuram o território, denotando, a cada momento histórico, sucessivos meios geográficos. Seria por isso, então, que espaço e território são simultâneos e afins, podendo ser incluído nessa relação também o ambiente, posto que é sinônimo de meio geográfico (SANTOS, 2006 [1995]).

## **1.2. Usos do território e normas territoriais: subsídio para a discussão acerca dos entendimentos de proteção, conservação e preservação ambiental**

---

Para enfatizar o caráter dinâmico do espaço e sua materialização, incluindo a dimensão natural, cabe recorrer ao conceito de território usado, cunhado por Milton Santos (2005 [1994]). Se o espaço poderia ser compreendido como o conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 2008 [1996]) e o território como a sua dimensão materializada (RIBEIRO, 2005) e um campo de forças (SANTOS, 1999), que se relaciona ao ambiente, que é sinônimo de meio (SANTOS, 2006 [1995]), como discutido na seção anterior, o território usado, por sua vez, seria a realização constante da dinâmica espacial: o sistema de objetos e ações se efetivando, a sua base material se (re)ordenando, o meio (ambiente) se refazendo a partir de

---

<sup>6</sup>Steinberger apresenta “O espaço como berço do território e do ambiente” (STEINBERGER, 2006, p. 32).

uma dada relação da sociedade com a natureza. Como destaca Santos, “o território usado são os objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado.” (SANTOS, 2005 [1994], p. 255).

Trata-se, como destaca Cataia (2011), de apreender a materialidade e o seu uso no entendimento do território. Nas palavras do autor, “a definição de território deve considerar a interdependência e a inseparabilidade entre as materialidades (que contempla os objetos naturais e artificiais) e o seu uso referido às ações humanas, ou seja, ao trabalho e à política.” (CATAIA, 2011, p. 123).

Destarte, o território usado convida a pensar a dinâmica espacial acontecendo, a sua materialização. Como apresenta María Laura Silveira, o território usado é “o território propriamente dito mais as sucessivas obras humanas e os homens na atualidade. É o território feito e o território se fazendo” (SILVEIRA, 2008, p. 3, tradução nossa), isto é, visto como processo.

Essa realização da dinâmica espacial acontece por meio das ações que dão vida aos objetos, ou seja, o uso do território, o qual, na concepção de Santos e Silveira, pode ser entendido de diversas maneiras, acordando com as diferentes ações humanas articuladas em sistema.

O uso do território pode ser definido pela implantação de infra-estruturas, para as quais estamos utilizando a denominação de *sistemas de engenharia*, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que, juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico. (SANTOS & SILVEIRA, 2008 [2001], p. 21, grifo dos autores).

A partir da visão desse rol de ações que definem o uso do território, poderia ser feita uma reflexão no sentido de identificar, empiricamente, usos do território, no plural. Cabendo a ressalva que tais usos não podem ser vistos isoladamente, mas em sistema, pois fazem parte do movimento geral de uso do território, é possível defender que os usos do território denotam maneiras pelas quais se expressam a transformação da natureza por meio do trabalho humano (SANTOS, 1986 [1978]), ou seja, a materialidade sendo animada pela vida social em um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 2008 [1996]). Como apresentam Maiara da Silva Gomes,

Marília Steinberger e Renan Paixão Barbosa (2013), “usar o território é igualmente transformar a natureza pelo trabalho. Trabalhando, o homem simultaneamente produz espaço e usa o território. Dessa forma, os usos do território são quaisquer ações humanas que transformam a natureza” (GOMES; STEINBERGER; BARBOSA, 2013, p. 80).

Para ressaltar a relação sociedade-natureza na discussão sobre os usos do território, é elucidativa a seguinte colocação de Marília Steinberger e Carlos Felipe de Andrade Abirached (2013):

Essa relação [homem-natureza] e o uso dos recursos abrangem desde práticas laborais e práticas de subsistência típicas de povos e comunidades tradicionais, com baixa intensidade sobre os recursos naturais, até os usos habitacionais, industriais, agrícolas, minerais, turísticos e de infraestrutura, entre outros exercícios em geral pela sociedade urbano-industrial que demanda uma alta intensidade sobre a natureza e o território. (STEINBERGER; ABIRACHED, 2013, p. 136).

É com esse espírito que Steinberger e Abirached falam em usos da natureza e do território. Os usos do território (e da natureza) são, pois, ações humanas que transformam a natureza e, desse modo, inserem-se geneticamente na dinâmica espacial.

Segundo Santos, “a utilização do território pelo povo cria espaço” (SANTOS, 1986 [1978], p. 189). Essa é a idéia destacada por Steinberger (2009) quando da sua reflexão sobre o turismo como um uso do território. Remetendo a tal colocação de Santos, a autora advoga que “essa utilização acontece por meio de processos sociais que dão vida aos objetos distribuídos no território, ou seja, a partir do uso que atores e atividades, a exemplo dos turistas e do turismo, fazem do território” (STEINBERGER, 2009, p. 45).

Em tal sentido, atividades como o turismo e outras como a agricultura e a indústria poderiam ser vistas, então, como usos do território, raciocínio que poder ser aplicado a distintas outras atividades. Mas não apenas atividades, *strictu senso*, poderiam ser entendidas como usos do território, esse raciocínio pode ser aplicado a distintas ações, *latu senso*. Como ressaltam Gomes, Steinberger e Barbosa (2013):

Para que o uso seja efetivado é necessária a ação dos agentes. Logo, a ação que os agentes exercem sobre o território é um uso do território. Como as ações são múltiplas, de fato, existem usos do território (no plural). (GOMES; STEINBERGER; BARBOSA, 2013, p. 80).

Ademais, tendo em vista que o uso do território é social e por isso complexo e plural, carece ampliar o campo de visão para o conjunto das ações no território, apreendendo a pluralidade desse uso, o que convida a refletir acerca dos múltiplos usos do território que, em conjunto, realizam a dinâmica espacial. Não se trata, ressaltamos novamente, de tomar as ações como autônomas, já que não se realizam isoladamente, mas compreendê-las como distintos usos articulados em sistema. Como identifica Cataia, “o território, um híbrido de objetos naturais e artificiais e ações sociais, pede um tratamento analítico em sistema: as materialidades e seus usos; *usos que são ações humanas trabalhadas e politizadas*” (CATAIA, 2011, p. 121, grifo nosso).

Com tal espírito seria possível refletir acerca de outras ações ou conjuntos de ações complexas que denotam certa relação com os objetos geográficos naturais e artificiais e, portanto, poderiam ser entendidas como usos do território.

Os distintos usos do território, efetivados pelas ações animando a materialidade, que inclui os objetos geográficos naturais e artificiais, são afetados pelas normas. As normas, segundo Mirlei Fachini Vicente Pereira, se apresentam como uma “estratégia de regulação do território” (PEREIRA, 2011, p. 109), porque influenciam a dinâmica dos seus usos.

Partindo, na perspectiva Santos (2008 [1996]), do entendimento do espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações, Ricardo Mendes Antas Jr. (2005) considera que a norma, tal qual a técnica, se apresenta na relação entre tais sistemas. Segundo o autor, “a indissociabilidade entre ações e objetos pode, em parte, ser compreendida por meio de uma análise vertical do papel da técnica e da norma.” (ANTAS Jr, 2005, p. 59). Ademais, ainda segundo o autor, “as ações só se realizam por meio da técnica e da norma” (ANTAS Jr, 2005, p. 58).

Recuperando a ideia de Santos (2008 [1996]) da técnica como mediadora da relação sociedade-natureza, Antas Jr. (2005) aponta que aí se constitui a norma. Segundo o autor:

A técnica, e não simplesmente a força-trabalho, é o modo pelo qual os homens se relacionam com a natureza (natural e recriada), atribuindo à materialidade intencionalidades condicionadoras das

ações. Em outros termos, a partir de uma dada configuração dos objetos técnicos, intencionalmente estabelecida, decorre a repetição de um certo conjunto de ações (embora não impossibilite ações inusitadas). Assim emerge a norma: como a resultante de um condicionamento que produz a rotinização de um dado evento. (ANTAS Jr., 2005, p. 58-59).

Destarte, é possível falar em distintas densidades normativas, como reconhece Antas Jr. (2005). Segundo o autor:

Há, portanto, na interação entre objetos e ações, a presença de densidades normativas variadas, conforme a quantidade e a qualidade com que esses dois elementos distribuem-se pela superfície terrestre, e grande parte dessas normas, jurídicas, busca regular tal relação. (ANTAS Jr., 2005, p. 52).

De acordo com Silveira (1997), as próprias normas, nas suas distintas densidades, têm concretude graças à sua função organizacional. Nas palavras da autora: “Do mesmo modo que os objetos são, hoje, concretos pela convergência entre seu planejamento e sua construção, as normas manifestariam sua concretude graças à coincidência entre sua concepção e sua função organizacional.” (SILVEIRA, 1997, p. 40).

No entanto, o esforço de Silveira é no sentido de apreender a “concretude territorial”. Considerando a crescente hibridez dos objetos, ações e normas e a sua distribuição de modo diverso no território, a autora reconhece distintas densidades informacionais e normativas. A esse quadro diverso denomina “concretude territorial” (SILVEIRA, 1997).

As normas possuem naturezas distintas. Segundo Antas Jr. (2005), da interação entre objetos e ações derivam certos tipos de normas: a) “Normas derivadas de objetos técnicos, ou de um conjunto de objetos técnicos, regendo as ações involuntariamente” (como o ato de habitar uma residência); b) “Normas que partem das ações sobre o uso dos objetos em função de uma necessidade socialmente aceita” (como os padrões de funcionalidade das construções); c) “Normas que limitam as possibilidades de uso de um objeto ou sistema técnico em diversas direções ou vetores.” (em geral a norma jurídica) (ANTAS Jr., 2005, p. 64).

Trata-se, portanto, de uma compreensão ampla de normas e da sua caracterização de normas territoriais, e não exclusivamente as jurídicas. Acerca das normas jurídicas, suas densidades são significativas no território, dentre outros fatores, por serem formalmente reconhecidas e passíveis de sanção, o

que reforça o seu papel regulador. Segundo Antas Jr. (2005), “a sanção estabelece um limite à ação, e isso se aplica tanto ao uso de um objeto técnico quanto ao uso do território” (ANTAS Jr, 2005, p. 65). Valendo-se disso, segundo o autor: “As normas jurídicas regulam a produção dos sistemas e objetos técnicos e as ações que incidem sobre tais objetos, segundo finalidades que variam conforme o contexto socioeconômico de cada período histórico. (ANTAS Jr. 2005, p. 65).

Entretanto, como já reconhecido por Antas Jr. (2005), as normas não são apenas formais, mas se relacionam a outros campos da sociedade. Podem ser tanto formais, como as jurídicas, quanto informais, a partir da vivência, das tradições, do cotidiano. É o que enfatizam Gomes, Steinberger e Barbosa (2013), que destacam ainda que as normas se modificam no tempo. Nas palavras dos autores:

As normas não se restringem a leis. Podem ser regras de uma comunidade ou até de organismos internacionais. Assim, pode-se dizer que as normas e a materialidade do território incentivam determinados usos e cerceiam outros. Todavia, tanto a materialidade dos usos do território como as suas regras vão se modificando ao longo do tempo. (GOMES; STEINBERGER; BARBOSA, 2013, p. 80).

Notamos, pois, que as normas, inclusive as jurídicas, são mutantes. Ao passo que induzem ou reprimem determinados usos do território, as normas são também afetadas pelos próprios usos, que, assim, também se afirmam como normas territoriais.

Também remetendo ao entendimento de Santos sobre o espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações (2008 [1996]), Silveira (1997) apresenta as ações como definidoras de normas. Segundo a autora: “Cristalizadas em estruturas de diversa natureza, algumas dessas ações tornam-se princípios para outras, aperfeiçoam e completam o modo de usar objetos e, permitem-nos, assim, reconhecer normas.” (SILVEIRA, 1997, p. 37). Como já vimos, as ações indicam usos do território, o que corrobora a afirmação que esses usos também se apresentam como normas territoriais.

Nesse sentido é que Silveira (1997) vê o próprio território usado como uma norma. A própria materialidade (o território em si: os objetos) já se constitui enquanto norma, entretanto, quando animada pelas ações (o território

usado: objetos + ações) isso é ainda mais verdade. De acordo com Silveira (1997):

o território usado é uma norma, pois é um princípio ou um molde para a ação presente, a qual, dotada de poder desigual para transformar o que existe ou para concretizar o possível, exerce novos usos, isto é, cria mais objetos e normas. (SILVEIRA, 2008, p. 4, tradução nossa).

Essas novas normas criadas pelos novos usos dialogam com normas já estabelecidas, que podem ser tanto recriadas/reinventadas como transgredidas, o que depende da correlação de forças entre os agentes, que lutam pela efetivação de determinados usos, criando ou transgredindo normas. Nesse sentido, as normas também convidam a pensar as relações de poder e os conflitos, mas também as complementaridades, quanto ao(s) uso(s) do território. É nesse sentido que, a partir da visão da relação sistêmica entre objetos e ações, Antas Jr. (2005) entende as normas. Segundo o autor:

A norma, para a geografia, pode ser vista como o resultado da tensão e/ou da harmonia entre objetos e ações que constituem o espaço geográfico; dito de outro modo, como decorrência da indissociabilidade entre configuração territorial e uso do território, determinantes de diferentes tipos de normas. (ANTAS Jr., 2005, p. 61).

Intimamente ligadas a essas relações de tensão/harmonia entre objetos e ações, às relações de poder entre os agentes que animam a materialidade e, assim, usam o território, algumas normas, como as jurídicas, remetem ao papel do Estado, de modo a reprimir ou induzir alguns usos em detrimento de outros. Uma das maneiras dessa atuação do Estado ocorre por meio de normas legais e outra ocorre por meio das políticas públicas e seus instrumentos<sup>7</sup> que, por aparecerem como orientações no que concerne aos usos do território, também poderiam ser lidas, em última instância, como normas, visto que orientam usos e ordenam o território.

No âmbito da atuação do Estado para a dimensão ambiental é que se pode identificar a aprovação do SNUC, em 2000, como um instrumento da política ambiental brasileira, especificamente para o campo das áreas

---

<sup>7</sup>Registremos que quando reconhecemos as políticas públicas como uma função do Estado (como discutiremos no segundo capítulo), percebemos que estão essencialmente ligadas às normas jurídicas, pois são implementadas a partir de atos do Poder Público (tanto pelo Poder Legislativo como pelo Poder Executivo, nas distintas esferas político-administrativas): leis, decretos, atos da Administração Pública etc.

protegidas. A rigor, o SNUC se baseia na ideia de proteção ambiental e nos seus desdobramentos na conservação e na preservação ambiental a partir de certa tipologia de áreas protegidas, as unidades de conservação.

A noção de proteção ambiental refere-se justamente a um conjunto de práticas para resguardar o patrimônio ambiental, a partir de um regime especial de uso de determinados recortes territoriais, as áreas protegidas. Essa noção se desdobra em duas outras, a conservação ambiental, que prevê maior flexibilidade de usos, e a proteção ambiental, que prevê maiores restrições de uso. Segundo Rodrigo Medeiros, Marta Irving e Irene Garay:

Enquanto “proteção” deve ser empregado como um conceito integrador e agrupador de diversas práticas e estratégias voltadas para a criação e implementação de espaços protegidos que gozam de um regime especial de uso e demarcação, “conservação” e “preservação” são entendidas como estratégias diferenciadas de proteção dos recursos naturais, visando exatamente estabelecer a práxis da proteção - (parcial, no primeiro caso, e integral, no segundo). (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004, p. 87, em nota).

Grosso modo, a conservação ambiental e a proteção ambiental aparecem no texto do SNUC sedimentadas, respectivamente, nos dois grupos<sup>8</sup> de unidades de conservação previstos por essa norma legal, as Unidades de Uso Sustentável e as Unidades de Proteção Integral (BRASIL, Lei 9.985/2000). Isso nos permite asseverar que a proteção ambiental é, de fato, o escopo desse instrumento da política ambiental brasileira, que prevê categorias distintas de áreas protegidas de acordo com as estratégias de conservação ambiental e preservação ambiental.

Ao contemplarmos essas noções, colocam-se algumas inquietações a partir do conceito de território usado. Podemos afirmar que proteção, preservação e conservação ambiental relacionam-se a usos do território e a normas territoriais, mas como pensar essas noções a partir do conceito de território usado?

- a. Seriam essas noções usos do território?
- b. Seriam normas territoriais?
- c. E como pensar as áreas protegidas, especificamente as ‘unidades de conservação’, a partir do conceito de território usado?

---

<sup>8</sup>Recuperaremos essa discussão no terceiro capítulo e a aprofundaremos no quarto.

A proteção ambiental, tanto pela estratégia da conservação quanto de preservação, não é uma ação em si, mas envolve distintas ações e normas que denotam certa relação com os objetos geográficos naturais e artificiais. Como materialização dessas distintas práticas de proteção ambiental, apresentam-se as áreas protegidas, que constituem porções ou recortes do território voltados para o controle do uso de determinados objetos naturais e artificiais, a partir de um regime especial de controle das ações, lançando mão de um aparato normativo para tal.

Apostando na concepção integral de ambiente, que envolve concomitantemente e de modo indissociável ações sociais e a dinâmica natural, como discutimos na seção anterior, tentamos elucidar as inquietações supracitadas acerca das áreas protegidas e das noções de proteção, preservação e conservação ambiental.

- a. A proteção ambiental não é em si uma ação, mas congrega distintas ações com uma finalidade política, portanto poderia ser reconhecido como um conjunto de distintos usos do território e, a rigor, como um uso político do território. A proteção ambiental tem implicações geográficas, materializa-se no território, denota certa relação da sociedade com a natureza, envolvendo objetos geográficos naturais e artificiais. Quando da sua estratégia de preservação ambiental, essa noção poderia ser entendida como um uso mais restrito, ou, paradoxalmente, um não uso, para resguardar o patrimônio ambiental, mas isso deve ser encarado mais como princípio, visto que não se realiza<sup>9</sup>. Já sobre a conservação ambiental, essa noção demonstra um uso mais flexível, a compatibilização de distintos usos do território.
- b. A proteção ambiental denota também um conjunto de restrições e uma orientação de uso, visto que traz limitações a determinadas ações, isto é, regula usos do território; restringe usos, em maior (preservação ambiental) ou menor grau (conservação ambiental);

---

<sup>9</sup>Como abordaremos no quarto capítulo, as tipologias de unidades de conservação que se orientam pela estratégia da proteção ambiental prevêem outros usos, como a pesquisa científica, por exemplo.

constitui ainda, a nosso ver, uma normatização que se realiza por um gradiente de usos do território.

- c. Nesse sentido, a partir do conceito de território usado, as áreas protegidas poderiam ser compreendidas como recortes territoriais dinâmicos, pois são efetivamente usados, isto é, constituem materialidades animadas pela vida social.

Com essas afirmações, arriscamos esboçar um entendimento para essas noções que constituem normas territoriais e usos do território:

- proteção ambiental constitui um conjunto amplo de usos do território e um uso político que se realiza de duas maneiras, pela conservação ambiental e pela preservação ambiental;
- conservação ambiental constitui um uso que envolve uma maior flexibilidade de ações para a reprodução dos grupos sociais;
- e preservação ambiental constitui um uso mais restrito, seria em última instância um “não uso”, focado em porções do território com características ecológicas excepcionais que carecem de proteção integral.

A proteção ambiental (que se desdobra na conservação ambiental e na preservação ambiental) é uma normatização do território que pressupõe uma série de ações a partir de uma relação harmônica dos grupos sociais com o seu meio (o ambiente); isto é, como esses agentes animam a materialidade e, assim, usam de um modo ou de outro o território. Destarte, essas noções constituem distintos usos do território e normas territoriais – indicam para um gradiente de usos.

É possível inferir um entendimento de conservação na proposta de território usado com Santos (2006 [1995]). Isso se apresenta quando o autor, em uma reflexão acerca do que denomina período pré-tecnico, exemplifica atividades como o pousio, a rotação de terras e a agricultura itinerante, apontando que essas “são ao mesmo tempo regras sociais e regras territoriais tendentes a conciliar o uso e a ‘conservação’ da natureza: para ser outra vez utilizada.” (SANTOS, 2006 [1995], p. 7). Destarte, o entendimento de conservação guardaria usos e teria atrelado esse projeto de utilização futura,

com certas regras, a partir de objetos técnicos não agressivos à natureza. A conservação ambiental constitui então uso do território e norma territorial. Afirmamos o mesmo para a preservação ambiental, embora tenha caráter mais restritivo, e, pois, para a proteção ambiental, como uma noção mais ampla.

A rigor, a proteção ambiental se efetivaria no sentido de explorar as potencialidades do território sem degradar o ambiente, ou seja, de modo que os respectivos agentes usem o território e a natureza conservando-os (conservação) e/ou preservando-os (preservação) ao mesmo tempo, o que envolve a coesão entre distintos usos do território. Mas isso não quer dizer que essas noções sejam neutras, pelo contrário. Essa perspectiva conduz então a pensar as relações de poder implicadas nessas noções. Por envolverem distintos usos do território e da natureza, proteção, preservação e conservação ambiental envolvem necessariamente uma vasta gama de agentes, que possuem interesses distintos e conflitantes.

Defendemos que a noção de proteção ambiental e os seus desdobramentos na preservação e na conservação constituem usos do território e, por essa característica, reiteramos que envolvem o conjunto dos agentes que animam o território, ou melhor, todos os agentes, com demandas de uso distintas, como destaca Silveira “independentemente de sua força, apesar de sua força desigual.” (SILVEIRA, 2008, p. 3, tradução nossa). Isso porque, segundo Santos *et al* (2001):

Uma perspectiva do *território usado* conduz à idéia de espaço banal, o espaço de todos, todo o espaço. Trata-se do espaço de todos os homens, não importam suas diferenças; o espaço de todas as instituições, não importa a sua força; o espaço de todas as empresas, não importa o seu poder. Esse é o espaço de todas as dimensões do acontecer, de todas as determinações da totalidade social. (SANTOS *et al.*, 2001, *grifo do autor*).

Essa reflexão do território usado como espaço banal permite visualizar o conjunto dos agentes, e não apenas os hegemônicos, sem negligenciar a desigualdade de força entre eles. Como destaca Cataia, “o território usado, porque inclui a todos, permite considerar não apenas formas de dominação, mas também de resistência” (CATAIA, 2011, p. 124).

Esboça-se então o potencial político do conceito de ‘território usado’ discutido por Gomes, Steinberger e Barbosa (2013), o que também foi

observado por Mirlei Fachini Vicente Pereira, que vê esse conceito “como um instrumento analítico (e ao mesmo tempo político) valioso” (PEREIRA, 2008, p, 708).

Nessa senda, demonstra-se então o potencial político de pensar a proteção ambiental, assim como a conservação e a preservação, como de usos do território. Por essa qualidade, convidam a pensar o conjunto dos agentes envolvidos, apesar das forças desiguais. Destarte, é necessário contemplar a proteção, conservação e preservação ambiental em relação aos usos da natureza e do território no contexto das relações de poder, envolvendo agentes hegemônicos e não hegemônicos. A visualização dos embates entre esses agentes pode ser feita a partir de alguns questionamentos básicos apresentados por Santos e Silveira acerca do conceito de território usado, isto é, pensar como, onde, por que e para que o território é usado (SANTOS; SILVEIRA, 2001). Nesse sentido esse conceito convida a ver os agentes, suas intencionalidades e a própria natureza das relações entre eles.

O referido potencial político da visão da proteção, da conservação e da preservação ambiental como usos do território se justifica por essas noções, em tal sentido, requererem uma visão integradora dos agentes relacionados direta ou indiretamente com as áreas protegidas – aqueles no próprio aparelho de Estado, as corporações, os movimentos sociais, as organizações não governamentais, as comunidades tradicionais, as empresas, os pequenos e grandes produtores, além dos demais setores da sociedade civil. Nesse sentido, pensando a partir do uso do território e da natureza, esses distintos agentes poderiam ter voz no debate, apresentando-se como atores no processo de políticas públicas relativo à criação, à implementação e à gestão das áreas protegidas.

Além da visibilidade e da possível voz a esses agentes, a visão da proteção, da conservação e da preservação ambiental como usos do território também torna visível o embate de forças entre os agentes na materialização desses usos, já que os interesses envolvidos são tão diversos quanto são esses agentes. Pensados em termos de proteção ambiental no âmbito da política ambiental brasileira, esses distintos usos do território se materializam

nas áreas protegidas, especificamente nas unidades de conservação, escopo do SNUC.

Como se denota da concepção de tal instrumento de política pública, trata-se da apresentação da proteção, da conservação e da preservação ambiental como normas territoriais, pois constituem, no seio do SNUC, estratégias de regulação de compartimentos do território usado, as áreas protegidas por ele denominadas “unidades de conservação”.

Esses compartimentos territoriais apresentam, a princípio, uma concretude pela sua densidade normativa, graças à sua função organizacional, mas é necessário avaliar também as diferenças entre as densidades normativas (destacando-se as jurídicas e administrativas relacionadas às instituição e à gestão das unidades de conservação) e as densidades técnicas e informacionais. Isto é, apreender a concretude territorial (SILVEIRA, 1997), o que requer a problematização da materialização das áreas protegidas no território brasileiro (escopo do quarto capítulo). Antes, porém, cabe enquadrar o SNUC, como um instrumento de política pública, no âmbito das dimensões ambiental e territorial do planejamento (escopo do segundo capítulo), já que o SNUC visa à proteção, à conservação e à preservação ambiental, que (como vimos neste capítulo) envolvem distinto usos do território e normas territoriais.

## **2. ESTADO, TERRITÓRIO, AMBIENTE E POLÍTICAS PÚBLICAS: O ORDENAMENTO TERRITORIAL E SUA INTERFACE AMBIENTAL**

---

Tendo em vista as distintas relações de poder que se materializam no território, é possível afirmar que ocorrem diversos conflitos quanto ao seu uso e apropriação – a partir dos distintos interesses dos atores que o compõem. Em meio a esses conflitos, o Estado aparece como o grande mediador, além de também indutor de conflitos, quando se reconhece que está simbioticamente ligado ao território. Uma estratégia para tal mediação ocorre justamente por meio das políticas públicas. Já que as políticas públicas constituem, destarte, uma maneira de atuação do Estado no território, seria válido afirmar que elas indicam ações e normas que compactuam para o (re)ordenamento territorial, ou ainda que todas elas guardam uma “dimensão” territorial. Esse entendimento se aplica tanto para as distintas políticas públicas quanto para seus respectivos instrumentos.

Quando se contempla a política ambiental, inserida em um contexto de atenção ante a consciência dos agravos na relação da sociedade com o meio, essa ligação com o território se revela de modo peculiar, já que essa política apresenta um objeto bastante amplo, pois está relacionada ao conjunto das atividades humanas que animam o território. Desse modo, é possível afirmar que a política ambiental, a qual toca os objetos das outras políticas, também é relevante em termos de ordenamento territorial. A referida leitura pode ainda ser feita em relação aos seus instrumentos, quando esses são compreendidos como uma maneira de realização da política pública.

Com esse espírito é que se apresenta a seguinte compreensão do Sistema Nacional da Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), alvo de avaliação desta pesquisa de mestrado: além de um instrumento da política

ambiental brasileira voltado para as áreas protegidas, o SNUC é entendido por nós como um instrumento de ordenamento territorial.

Para sustentar tal leitura do SNUC, este segundo capítulo apresenta uma discussão que gira em torno dos entendimentos de Estado e políticas públicas para as dimensões territorial e ambiental. No campo teórico conceitual, o capítulo estrutura-se em três seções: a primeira (2.1) apresenta uma discussão acerca do papel do Estado no território, chegando ao entendimento das políticas públicas; a segunda (2.2) aborda especificamente a dimensão territorial dessa atuação do Estado, destacando a discussão sobre política e ordenamento territorial; a terceira (2.3), por sua vez, foca a dimensão ambiental da atuação do Estado, abordando o planejamento ambiental, com ênfase nas áreas protegidas, apresentando ainda algumas considerações sobre a complementaridade entre as dimensões ambiental e territorial do planejamento.

## **2.1. Estado, território e políticas públicas**

---

Como já apresentamos, as políticas públicas e seus instrumentos constituem, grosso modo, uma maneira de atuação do Estado no território. Tal afirmação aparentemente simples comporta uma discussão bastante densa que permite reconhecer nexos entre a teoria política e a teoria geográfica.

A discussão acerca do entendimento de Estado é bastante ampla e não caberia aqui debruçarmo-nos exaustivamente sobre ela. De todo modo, é pertinente destacar alguns pontos para balizar a visão por nós adotada nesta pesquisa. Acionaremos brevemente algumas colocações de dois autores de correntes distintas, o filósofo político Norberto Bobbio (2012 [1986]), com o qual começamos a discussão, e o sociólogo Nicos Poulantzas (2000 [1978]).

De acordo com Bobbio (2012 [1986]), o Estado pode ser concebido de diferentes maneiras. Do ponto de vista jurídico, trata-se do “Estado como Estado de direito, como Estado concebido principalmente como órgão de produção jurídica e, no seu conjunto, como ordenamento jurídico.” (BOBBIO, 2012 [1986], p. 56). Já no ponto de vista sociológico concebe-se o “Estado

como forma complexa de organização social” (BOBBIO, 2012 [1986], p. 57). Sem desconsiderar a relevância do Estado enquanto ordenamento jurídico, entendemos que esse é apenas um aspecto (o formal) do Estado e salientamos o ponto de vista sociológico, que abre caminho para um diálogo com a geografia (que faremos a seguir).

Ainda segundo Bobbio, do ponto de vista sociológico esboçam-se concepções mais amplas ou mais restritas de Estado. Em uma concepção mais estreita, Estado é entendido precisamente como Estado moderno, que é definido, na concepção weberiana “mediante dois elementos constitutivos: a presença de um aparato administrativo com a função de prover a prestação de serviços públicos e o monopólio legítimo da força”. (BOBBIO, 2012 [1986], p. 69). Em uma concepção mais ampla, à qual o autor se filia, pode-se falar em Estado no sentido genérico, englobando tanto um ordenamento surgido na idade moderna, o Estado moderno, quanto ordenamentos anteriores. Segundo o autor, sobretudo com respeito à organização política, falar em Estado “implica a ideia de poder sobre um determinado território” (BOBBIO, 2012 [1986], p. 72).

De fato, o Estado apresenta-se, a partir da idade moderna, como o modo de organização política por excelência das sociedades no mundo. No entanto, concordando com Bobbio, em uma perspectiva mais ampla, compreendemos que o conceito de Estado pode abarcar mesmo ordenamentos políticos precedentes na história da humanidade, pois trata-se de uma forma de organização política de uma sociedade em um território. Afinal, como destaca Marcio Cataia (2011): “O Estado territorial foi construído num lento processo histórico, durante o qual procurou fazer coincidir os espaços político, jurídico, econômico e cultural” (CATAIA, 2011, p. 117). Da relação com o território trataremos mais adiante. Fiquemos agora com o aspecto político.

De acordo com Bobbio, “Aquilo que ‘Estado’ e ‘política’ têm em comum (e é inclusive a razão de sua intercambiabilidade) é a referência ao fenômeno do poder.” (BOBBIO, 2012 [1986], p. 76). Em específico o poder político, sem negar a sua relação com outras formas de poder. Como destaca o autor, o que distingue o poder político das outras formas de poder é o exercício da força. Nesse sentido, seria possível compreender o “poder político como o poder cujo meio específico é a força” (BOBBIO, 2012 [1986], p. 83), que seria o

componente para a manutenção do Estado e a garantia da integridade do território. “De fato, o poder coativo é aquele de que todo grupo social necessita para defender-se dos ataques externos ou para impedir a própria desagregação interna.” (BOBBIO, 2012 [1986], p. 83). Assim caberia “ao Estado o direito e o poder exclusivo de exercer a força física sobre um determinado território e com respeito aos habitantes desse território” (BOBBIO, 2012 [1986], p. 80).

Entendendo que o poder político não se restringe ao Estado, pois existem outros grupos no território que não dispõem dos mesmos recursos, pois não detém os aparatos do Estado, e, portanto, encontram-se com menor força nas relações de poder na sociedade capitalista, salientamos esse aspecto para o entendimento de Estado, como forma complexa de organização social, e da relação do Estado com o território, já que essa forma de organização tem uma base territorial e o próprio exercício do poder por parte do Estado se referencia e se materializa no território.

Essas considerações remetem ao conceito de soberania<sup>10</sup>, como “o poder absoluto e perpétuo” (BODIN, 1576, p. 345 *apud* BOBBIO, 2012 [1986], p. 81) do Estado no território, isto é, como elemento inalienável e indivisível da organização e execução do poder no interior do Estado nacional, como organização territorial política. O conceito de soberania viria, então, para afirmar o poder do Estado no território.

Como destacado por Jean Gottmann (2012 [1975]): “Do século XV ao século XX, a importância do território como a base e a estrutura essencial da política emerge gradualmente no mapa-múndi, paralelamente às ideias políticas de soberania nacional e autonomia.” (2012 [1975], p. 528). De modo que é consenso em distintas áreas dentro e fora da teoria política a ideia de soberania sobre um território como elementos fundamentais do Estado. Como aponta Milton Santos 1986 [1978], “Um Estado-Nação é essencialmente formado de três elementos: 1. o território; 2. um povo; 3. a soberania. As

---

<sup>10</sup>Não entramos no mérito da discussão sobre o novo sentido que soberania vem ganhando atualmente, ou da sua possível erosão, na arena internacional contemporânea, cada vez mais complexa e interdependente, onde se destaca a integração dos mercados na escala global e o expressivo papel de inúmeros novos atores além do Estado. Remetemos à discussão sobre soberania apenas para afirmar a ligação do Estado com o território nacional, valendo-nos do debate relacionado à gênese do Estado moderno, mas também de uma compreensão ampla de Estado e de soberania como um princípio.

relações entre o povo e seu espaço e as relações entre os diversos territórios nacionais são reguladas pela soberania." (SANTOS, 1986 [1978, p. 189]).

Em Poulantzas, o conceito de soberania tem um caráter ideológico, para legitimar a unidade política do Estado sobre um espaço político (que aqui lemos como território) sobre o qual exerce poder. Segundo ele:

Esse Estado supõe necessariamente uma organização particular do espaço político sobre o qual exerce o poder. O Estado (centralizado, burocratizado etc.) *instaura* essa atomização e *representa* (Estado representativo) a unidade do corpo (povo-nação), *fracionando-o* em mônadas formalmente equivalentes (soberania nacional, vontade popular). (POULANTZAS, 2000 [1978], p. 60-61, grifo do autor).

Abrindo caminho para pensar as relações de poder no seio do próprio Estado, para Poulantzas, o conceito de Estado<sup>11</sup> e a visão da sua própria relação com o território, da qual surge também a noção de soberania, não deve prescindir de seus aparelhos. Segundo o autor,

o território nacional [...] é essencialmente político no sentido em que o Estado tende a monopolizar os procedimentos de organização do espaço. O Estado moderno materializa nesses aparelhos (exército, escola, burocracia centralizada, prisões) esta matriz espacial. (POULANTZAS, 2000 [1978], p. 104).

Esse Estado, que organiza o seu espaço político ou, em outras palavras, que ordena o território, o faz coordenando as distintas forças que se embatem nesse território e que, por sua vez, também se apresentam materializadas no Estado por meio de seus aparelhos. Segundo o autor,

O poder, inclusive sob a sua forma de Estado, não é nunca imanência pura. O Estado e mais geralmente o poder não são um pólo/essência diante das lutas. Se as lutas detêm sempre o primado sobre os aparelhos, é porque o poder é uma relação entre lutas e práticas (exploradores-explorados, dominantes-dominados), porque o Estado é em especial a condensação de uma relação de forças, exatamente das lutas. (POULANTZAS, 2000 [1978], p. 153).

Trata-se, na perspectiva de Poulantzas, de enfatizar as relações de poder no seio do Estado. Essas relações de poder não são do Estado, são dos distintos atores/agentes, grupos e classes que se manifestam e se materializam na estrutura do Estado, por meio de seus aparelhos, e assim o constituem. Segundo ele, "o Estado, como é o caso de todo dispositivo de

---

<sup>11</sup>Referindo-se ao Estado moderno.

poder, é a condensação material de uma *relação*." (POULANTZAS, 2000 [1978], p. 147, grifo do autor). No Estado capitalista, uma relação de forças, entre as classes e frações de classe, como autor completa: "*mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe*" (POULANTZAS, 2000 [1978], p. 130, grifo do autor).

Para o autor, as classes e frações se organizam formando o bloco no poder: "o Estado tem um papel principal de *organização*. Ele representa e organiza a ou as classes dominantes, em suma representa, organiza o interesse político a longo prazo do *bloco no poder*, composto de várias frações de classes burguesas" (POULANTZAS, 2000 [1978], p. 129, grifo do autor).

Segundo Poulantzas, essas classes e frações de classe têm interesses contraditórios entre si e com as classes dominadas, dos quais resulta a "política do Estado". Nesse sentido, o autor desmonta a visão do Estado como um "bloco monolítico". Segundo ele:

*O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado* (o Estado-relação). Compreender o Estado como uma condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, *no seio do Estado*, significa que o Estado é constituído dividido de lado a lado pelas contradições de classe. Isso significa que uma instituição, o Estado, destinado a reproduzir as divisões de classe, não é, não pode ser jamais, como nas concepções de Estado-Coisa ou Sujeito, um bloco monolítico sem fissuras, cuja política se instaura de qualquer maneira a despeito de suas contradições, mas ele mesmo é dividido. Não basta simplesmente dizer que as contradições e as lutas atravessam o Estado, como se se tratasse de manifestar uma substância já constituída ou de percorrer um terreno vazio. As contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado. (POULANTZAS, 2000 [1978], p. 134-135, grifo do autor).

Trata-se de enfatizar as contradições entre essas forças, que são dos distintos atores/agentes, grupos, classes e frações de classes sociais, no seio do próprio Estado. Por isso o Estado não é esse bloco monolítico, mas, ao contrário, é composto de modo heterogêneo por essas distintas forças que se condensam na Estrutura de Estado, o que dá a unidade complexa da política do Estado.

Dessa breve visita às ideias de Poulantzas (2000 [1978]) e das anteriores de Bobbio (2012 [1986]), que intencionalmente não abarcou pontos

importantes das teses de ambos, guardamos algumas pequenas considerações para sedimentar a visão de Estado que adotamos nesta obra, uma visão que se pretende ampla e focada nas relações de poder. Nesse sentido, o Estado denota uma forma de organização complexa da sociedade no território que, na sua qualidade de dispositivo de poder, é a condensação das relações de forças dos atores/agentes, grupos e classes sociais; não como um bloco monolítico, mas, para usar outra metáfora, como uma “caixa de pandora”, que sintetiza não todos os males do mundo, mas todos os embates das forças sociais que o compõem.

Ao enfatizarmos a contribuição de Poulantzas (2000 [1978]) acerca da visão do Estado como uma condensação de uma relação de forças, remetemos a outro objeto de preocupação deste capítulo, as políticas públicas (o que também é válido para seus instrumentos) ou, dito de outra maneira, a ação do Estado no território. Para o autor,

entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como *um campo e um processo estratégicos*, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros. Emanam daí táticas movediças e contraditórias, cujo objetivo geral ou cristalização institucional se corporificam nos aparelhos estatais. Esse campo estratégico é transpassado por táticas muitas vezes bastante explícitas ao nível restrito onde se inserem no Estado, táticas que se entrecruzam, se combatem, encontram pontos de impacto em determinados aparelhos, provocam curto-círcito em outros e configuram o que se chama “a política” do Estado, linha de força geral que atravessa os confrontos no seio do Estado. Nesse nível, essa política é certamente decifrável como cálculo estratégico, embora mais como resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes que como formulação racional de um projeto global e coerente. (POULANTZAS, 2000 [1978], p. 139, grifo do autor).

Essa reflexão cabe tanto para “a política” do Estado, em sentido genérico, como o arranjo desse conjunto de forças que se condensam na estrutura do Estado, quanto para ações mais ou menos específicas, como as políticas públicas e seus instrumentos que, por congregarem ações e normas do Estado, podem ser entendidas como as referidas táticas movediças e contraditórias, que por sua vez também configuram “a política” do Estado nos termos apresentados pelo autor.

Nesse sentido, poderíamos associar tais considerações acerca desses recortes das ideias de Poulantzas (2000 [1978]) a dois termos da língua inglesa

fundamentais para o campo das políticas públicas: *policy* e *politics*. Como aponta Luiz Pedone (1986), diferentemente das línguas latinas, no inglês se distinguem dois termos na literatura acadêmica: *policy*, para o entendimento de políticas públicas; e *politics*, para o processo político, as relações de poder entre os indivíduos (agentes-atores) e grupos. Esses dois termos, entretanto, são relacionados, isto é, a política pública (*policy*) tem atrelado a ela o jogo político (*politics*) (PEDONE, 1986, p. 12). Afinal, podemos dizer com Celina Souza (2006) que as políticas públicas se relacionam ao jogo político, à sociedade política e às instituições em que as políticas são formuladas (SOUZA, 2006, p. 40) ou, com base em Poulantzas, à política do Estado.

Ademais, poderíamos ainda fazer uma reflexão a partir do conceito de território usado, que possui um potencial político, como com a identificação dos atores e agentes, que manifestam seus conflitos em relação aos distintos usos do território. Afinal, como já apontamos em outro momento, “não existe política pública (*policy*) sem o respectivo jogo político (*politics*), e a categoria território usado ressalta o envolvimento desses agentes-atores, bem como seus conflitos no processo político e, consequentemente, no processo das políticas públicas.” (FREITAS, 2013, p. 160).

Sem negligenciar os outros agentes/atores, grupos e classes, essa visão das políticas públicas destaca o papel do Estado, o que compactua com o entendimento de Souza, ao defender que as políticas públicas estão, em sua essência, ligadas ao Estado, como um processo pelo qual se implementam ações da autoridade pública, geralmente em torno de objetivos explícitos (SOUZA, 2006, p. 26). É nesse sentido que André-Noël Roth (2006 [2002]) entende que a análise de políticas públicas pode ser tomada como “a ciência do Estado em *ação*” (DEUBEL, 2006 [2002], p. 15, grifo do autor, tradução nossa), ou como “o nexo entre a teoria e a ação do Estado” (PEDONE, 1986, p. 10).

Ainda acerca do conceito de política pública, Enrique Saraiva (2007) afirma que:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na

decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório [...]. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAIVA, 2007, p. 28-29).

Trata-se, pois, da ação do Estado entendida em seu sentido mais amplo – englobando ações propriamente ditas, mas também, normas, estratégias (bem como omissões) relacionadas a usos do território – para os mais distintos campos da esfera pública, que, como já dito, não deixa de se relacionar ao jogo político. Para entender como essas ações em sentido amplo acontecem, é necessário entender as políticas públicas como um processo – o que mesmo transcende a sua realização, pois remete à sua gestação e aos seus efeitos.

O processo de políticas públicas é comumente dividido na literatura acadêmica em três etapas: formulação, implementação e avaliação (DEUBEL, 2006 [2002]; PEDONE, 1986). Essas etapas, no entanto, não são estanques e suas fronteiras não são fixas, por isso esse conjunto é considerado um processo, ou o “ciclo de políticas públicas”.

Retomando as lições de Poulantzas (2000 [1978]), mas também dialogando com Souza (2006), podemos afirmar que, por aparecerem como ações e normas do Estado, as políticas públicas são definidas pelo Estado e guardam as relações de poder que se expressam nos seus aparelhos. Na visão de Poulantzas, as contradições internas do Estado definem a sua política – e, por sua vez, poderíamos dizer, as políticas públicas em seu ciclo. Nas suas palavras: “A política do Estado se estabelece assim por um processo efetivo de contradições interestatais” (POULANTZAS, 2000 [1978], p. 137). Segundo o autor, essas contradições têm algumas características que, podemos dizer por inferência, marcam o processo de políticas públicas:

- Um mecanismo de seletividade estrutural da informação dada por parte de um aparelho e de medidas tomadas pelos outros.
- Um trabalho contraditório de decisões, mas também de “não-decisões” por parte dos setores e segmentos do Estado.
- Séries de prioridades e contraprioridades contraditórias entre si.
- Uma filtragem escalonada por cada ramo e aparelho, no processo de tomada de decisões, de medidas propostas pelos outros ou de execução efetiva, em suas diversas modalidades, de medidas tomadas pelos outros.

- Um conjunto de medidas pontuais, conflituais e compensatórias em face dos problemas do momento. (POULANTZAS, 2000 [1978], p. 136-137).

Além de explicar as descontinuidades no campo das políticas públicas ou mesmo a desarticulação entre elas, nas suas diversas categorias e em relação aos seus respectivos objetos, essas considerações ratificam que as políticas públicas, como ações e normas do Estado, guardam as relações de poder que se manifestam nos aparelhos do Estado, pois esse é justamente a condensação de uma relação de forças, como apresenta Poulantzas (2000 [1978]).

Essas ideias e o diálogo até aqui realizado elucidam e sedimentam uma compreensão da estrutura do Estado e do seu papel por meio (do processo) das políticas públicas. Mas resta uma questão em aberto tanto para as políticas públicas, entendidas como uma ação (em sentido amplo) do Estado quanto para o próprio conceito de Estado, entendido como uma forma de organização social complexa que, na sua qualidade de dispositivo de poder, sintetiza todos os embates das forças sociais que o compõem. Onde se materializariam as relações de poder condensadas no Estado e manifestadas através das políticas públicas, senão no território?

Afinal, como já alertado por Gottmann (2012 [1975]): “Território é um conceito político e geográfico, porque espaço geográfico é tanto compartimentado quanto organizado através de processos políticos. Uma teoria política que ignora as características e a diferenciação do espaço geográfico opera no vácuo.” (GOTTMANN, 2012 [1975], p. 526).

Quanto aos autores acionados no início deste capítulo, é sabido que uma “base territorial” já consta de modo geral nas definições de Estado em diferentes áreas dentro e fora da teoria política o que, por inferência, também resvala nas definições de políticas públicas, já que, como visto, elas estão em sua essência ligadas à atuação do Estado (Souza, 2006). De todo modo, o território nesses entendimentos, aparece geralmente associado à ideia de limite, como em seu sentido jurídico. Como adverte Marília Steinberger:

A relação entre território e Estado, sob os cânones jurídicos, relega o território a algo morto, ‘coisificado’, submetido ao Estado como mero recipiente que abriga a sua ação. Em outras palavras, o território (e também o espaço) é um receptáculo passivo onde a ação estatal se passa. Mais do que isso, sua caracterização está restrita à geografia

física e há uma reiterada preocupação em dizer que o território não se limita ao geográfico. (STEINBERGER, 2013, p. 61).

Criticando essa visão, Steinberger aponta para outra visão de território na discussão acerca de Estado e políticas públicas. Segundo a autora:

- O território tem obrigatoriamente um sentido geográfico amplo que vai além da geografia física e se complementa ao seu sentido jurídico. Não pode ser relegado a um papel secundário.
- O território não é apenas material. É simultaneamente material e social. Não pode ser confundido com a superfície terrestre, quadro natural, base física, limite, recursos e extensão. (STEINBERGER, 2013, p. 63).

Nossa afirmação que o território poderia indicar uma leitura geográfica dos conceitos de Estado e políticas públicas se alicerça nesta perspectiva defendida pela autora. Nessa senda, entendemos o território a partir das relações de poder entre os diversos agentes/atores, grupos e classes. Tal perspectiva inclusive corrobora o sentido da discussão de Estado em Poulantzas (2000 [1978]) e, por inferência, uma visão sobre as políticas públicas a partir das suas ideias. Consideramos então que as políticas públicas são gestadas no seio dos aparelhos de Estado e são formuladas a partir dos embates internos no seio do Estado. Esses embates, dos distintos agentes/atores, grupos e classes, que são condensados na estrutura do Estado, são referenciados no território. Ademais, já que as políticas públicas também se realizam no território, é possível identificar uma relação simbiótica entre o Estado e as políticas com o território. Ou a inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território, como defende Steinberger (2013).

O território, que segundo Ana Clara Torres Ribeiro é “a dimensão materializada do espaço” (RIBEIRO, 2005, p. 96), apresenta-se, nas palavras de Marcelo Lopes de Souza, como “um campo de forças” (SOUZA, 2000 [1995], p. 97) marcado por relações de poder. Nesse campo de forças o Estado exerce um papel chave por meio de discursos e ações de políticas públicas que indicam a sua indissociabilidade com o território. Essa idéia é defendida por Steinberger, ao observar que todas as políticas públicas, mesmo implicitamente, são implementadas no território. Como a autora ressalta: “Na prática, toda política pública concretiza-se no território, ou seja, o território está sempre presente, explícita ou implicitamente nas ações de políticas públicas.

Assim admite-se que todas as políticas públicas têm uma dimensão territorial” (STEINBERGER, 2013, p. 63).

Tomando como ponto de partida essa ideia, é relevante ação ainda o que Friedrich Ratzel, interpretado por Wanderley Messias da Costa, denomina de “senso geográfico” ou “fundamento geográfico do poder político” (COSTA, 1992, p. 32). A partir do entendimento do Estado para Ratzel como “agente articulador entre o povo e o solo” (COSTA, 1992, p. 34, grifo do autor), o autor chama atenção na verdade para o território, de modo que, no pensamento *ratzeliano*, o poder político é inconcebível sem um Estado que esteja intrinsecamente ligado ao território.

A ideia de um senso ou fundamento geográfico se assemelha ao que Gottmann aponta como o “fator geográfico na política”, quando aponta o “território como a base e a estrutura essencial da política” (GOTTMANN, 2012 [1975], p. 528). Trata-se também de sinalizar para a relação entre Estado e território.

Incorporando esses recortes das ideias de Gottmann (2012 [1975]), Ratzel (COSTA, 1992), Steinberger (2013) e Souza (2000 [1995]), poderíamos fazer uma releitura dos conceitos de Estado (BOBBIO, 2012 [1986]; POULANTZAS, 2000 [1978]) e políticas públicas (SARAIVA, 2007; SOUZA, 2006; PEDONE, 1986; POULANTZAS, 2000 [1978]) discutidos anteriormente.

Entendemos que Estado denota um dispositivo de poder e uma forma de organização complexa da sociedade no território. E o território, que é materialidade e arena de disputas entre os atores/agentes, grupos e classes, é o fundamento geográfico do poder político. Na sua qualidade de dispositivo de poder, Estado é a condensação das relações de forças dos atores/agentes, grupos e classes sociais, que por sua vez se referenciam no território, sintetizando todos os embates entre essas forças que o compõem. Como forma de organização da sociedade no território, o Estado exerce o poder político, que é componente para a manutenção da sua estrutura de Estado e a garantia da integridade do território. Destarte, o Estado ordena o território coordenando as distintas forças que se embatem nesse território e que, por sua vez, também se apresentam materializadas no seio do Estado por meio de seus aparelhos.

Coadunando com esse entendimento, entendemos ainda que as políticas públicas e seus instrumentos, por sua vez, são um fluxo de decisões públicas que congregam ações e normas do Estado as quais, relacionando-se ao jogo político entre os distintos agentes, atores, grupos e classes, inserem-se na política do Estado em sentido geral, como o arranjo desse conjunto de forças que se condensam na estrutura do Estado, mas que também são referenciadas no território, que é o campo de forças e também onde se materializam essas políticas. É por isso que as políticas públicas e o território são indissociáveis. Elas constituem um exercício de poder do Estado que se torna forma no território.

Na senda de uma leitura geográfica das políticas públicas, Steinberger (2006) defende uma nova categoria de políticas públicas. Por acontecerem no território, as políticas públicas inserem-se na dinâmica espacial e estão relacionadas ao ambiente. Todavia, como defende a autora, existem ainda políticas especificamente voltadas para a dinâmica espacial, que formariam uma nova categoria de políticas públicas, as espaciais, “um conjunto de políticas constituído pela ambiental, territorial, regional, urbana e rural, que são espacialmente fundamentadas, isto é, têm em comum o fato de o espaço ser seu substrato” (STEINBERGER, 2006, p. 31). Tal idéia da autora indica uma visão integradora das ações do Estado no seio da dinâmica espacial, com a identificação daquelas direcionadas particularmente para tal dinâmica, formando a referida categoria das políticas públicas espaciais, dentre essas políticas destacaremos noções relacionadas a duas delas nas seções seguintes: a política territorial (seção 2.2) e a política ambiental (seção 2.3).

## **2.2. Política e ordenamento territorial**

---

Retomando as ideias da seção anterior, percebemos que existe uma ligação intrínseca do Estado com o território. Essa ligação pode ser vista por meio das políticas públicas e seus instrumentos. De todo modo, sem desconsiderar essa assertiva, podemos refletir sobre o territorial em si mesmo como uma dimensão do planejamento, o que nos conduz à discussão acerca

do ordenamento territorial, e como um objeto de política pública, o que nos conduz à discussão sobre política territorial.

Como vimos até aqui, a atuação estatal tem necessariamente uma dimensão territorial, o que elucida o debate a respeito das políticas públicas<sup>12</sup>. Tal dimensão pode ser encontrada já nas ideias de Ratzel. No entanto, o autor propõe ainda falar especificamente em política territorial. Costa (1992) destaca que para Ratzel,

os Estados podem formular e executar políticas gerais e *políticas territoriais*.

No primeiro caso trata-se de políticas em que o território é tomado apenas como um *a priori*, uma base, um suporte sobre o qual elas se desenvolverão. No segundo, ao contrário, trata-se de apreensão do território como elemento fundamental. (COSTA, 1992, p. 35).

Como visto na seção anterior, uma dimensão territorial perpassa as reflexões de Ratzel a respeito da ação estatal sobre a sociedade por meio de políticas. Todavia, como é possível ver na citação anterior, para além de políticas gerais que apenas se realizariam no território, as políticas territoriais, na concepção de Ratzel, iriam além, ao tomar o território como “elemento fundamental”. Este é um primeiro ponto para se pensar uma definição de política territorial.

Corroborando tal entendimento do papel do Estado por meio de políticas territoriais, Antônio Carlos Robert Moraes (2005) considera que:

O grande agente da produção do espaço é o Estado, por meio de suas políticas territoriais. É ele o dotador dos grandes equipamentos e das infra-estruturas, o construtor dos grandes sistemas de engenharia, o guardião do patrimônio natural e o gestor dos fundos territoriais. Por estas atuações, o Estado é também o grande indutor da ocupação do território, um mediador essencial, no mundo moderno, das relações sociedade-espaco e sociedade-natureza. (MORAES 2005, p. 43).

Na sua reflexão acerca de política territorial, Joan-Eugení Sanchez, citado por Aldomar Rückert, ressalta os enfoques estratégicos para essa noção, que comporta indiretamente o Estado:

A Política Territorial se configura pelo conjunto de enfoques estratégicos, a médio e longo prazo, assim como pelas correspondentes formulações de atuação, dirigidas a intervir sobre o

---

<sup>12</sup>Para um paralelo entre as noções de política territorial e ordenamento territorial, ver Freitas (2013).

território, a fim de que assuma as formas que sejam adequadas ao conjunto dos interesses que controlam o poder político. (SÁNCHEZ *apud* RÜCKERT, 2010, p. 19).

Percebemos então que pensar em política territorial é pensar sobre o expressivo papel do Estado no território, seja na apreensão do território como elemento fundamental, em Ratzel (COSTA, 1992), no grande agente na produção do espaço, em Moraes (2005), ou no conjunto dos interesses que controlam o poder político e intervêm estrategicamente no território, em Sánchez (RÜCKERT, 2010).

Dialogando com esses recortes das idéias de Ratzel, Moraes e Sanchez, entendemos política territorial como “o conjunto das orientações gerais que guiam a ação estatal no seio da dinâmica territorial, prevendo ações continuadas a partir de uma visão estratégica que toma o território como elemento fundamental” (FREITAS, 2013, p. 144). Essa breve discussão sobre política territorial remete a outra também bastante ampla relacionada ao planejamento e às políticas públicas: o ordenamento territorial.

Moraes (2005) lembra que o debate acerca do ordenamento territorial remonta à geografia regional francesa, na década de 1960, sobretudo a escola do *aménagement du territoire*. De acordo com o autor, tal escola embasou o planejamento não somente na França, mas em outros países europeus e latino-americanos. Segundo o autor, o *aménagement du territoire* visava “utilizar o arsenal teórico e técnico desenvolvido para a análise regional em programas de planejamento e estímulo ao desenvolvimento, tendo como objetivo a articulação das diferentes políticas numa base territorial” (MORAES, 2005, p. 44).

Como destacam Leonor Ferreira Bertone e Neli Aparecida Mello (2006), de fato, há diferentes concepções de ordenamento territorial relacionadas às experiências desenvolvidas em vários países, sobretudo na América Latina e Europa, o que permite afirmar que essa noção tem um forte sentido contextual (FREITAS, 2013, p. 145).

Tomando como base uma revisão dos casos de experiências de ordenamento territorial na América Latina, Cabeza (2002) percebe uma polissemia na interpretação desta noção. Segundo o autor:

Quanto à natureza, destaca-se a compreensão como uma disciplina científica, como uma técnica administrativa, um estudo interdisciplinar, uma política ou um conjunto de políticas, um caminho, método ou pesquisa; um processo integral, uma estratégia de desenvolvimento, um conjunto de ações político-administrativas, entre outras. (CABEZA, 2002, tradução nossa).

Nesse sentido, Rückert (2005) afirma que as discussões em torno do tema chegariam a constituir “uma disciplina bastante nova e com conteúdos não muito bem definidos”. Na visão do autor, o ordenamento territorial “pode ser visto, primeiramente, como um ‘corte transversal’ que afeta a todas as atuações públicas com incidência territorial, dando a elas um tratamento integrado” (RÜCKERT, 2005, p. 34).

Concebendo tal entendimento de maneira ampla a partir do contexto brasileiro, Moraes considera que:

O ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (biomas, macrorregiões, redes de cidades, etc) e espaços de interesse estratégico ou usos especiais (zona de fronteira, unidades de conservação, reservas indígenas, instalações militares, etc). Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, atentando para a densidade da ocupação, as redes instaladas e os sistemas de engenharia existentes (de transporte, comunicações, energia, etc) [...]. O ordenamento territorial busca, portanto, captar os grandes padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de penetração do povoamento e das inovações técnicas e econômicas e a direção prioritária dos fluxos (demográficos e de produtos). Enfim, ele visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual devem operar de forma articulada as políticas públicas setoriais, com vistas a realizar os objetivos estratégicos do governo. (MORAES, 2005, p. 45).

Também analisando a partir do contexto brasileiro, mas com uma visão ampla, Costa (2005) destaca a prerrogativa do papel do Estado e a importância da escala nacional para o ordenamento territorial. Segundo ele: “O tema do ordenamento territorial inspira uma reflexão sobre a relevância, os limites e a eficácia das Políticas Públicas formuladas e operadas a partir de estratégias e objetivos especificamente nacionais.” (COSTA, 2005, p. 55).

Dialogando com esses autores, percebemos que falar em política territorial ou ordenamento territorial é falar também da ligação simbiótica do Estado com o território.

É possível inferir uma visão acerca do ordenamento territorial também em Gottmann (2012 [1975]), quando o autor discorre sobre a organização do território, o que, segundo aponta, tornou-se uma preocupação central do pensamento e da ação política. O autor entende o ordenamento territorial como “um ‘acordo justo’ para todas as partes do território nacional” (GOTTMANN, 2012 [1975], p. 536), o que se relaciona à ideia de Ratzel acerca da “coesão interna do território” (COSTA, 1992, p. 38).

Como apresenta Costa, segundo Ratzel:

[...] todos eles (os Estados, na sua estruturação territorial) procurarão articular internamente o seu espaço de domínio, segundo os riscos potenciais de cada uma das suas partes [...]. Ligado à questão anterior, o processo de diferenciação política do organismo estatal-territorial constitui-se num fator essencial nas políticas e na gestão do território. (COSTA, 1992, p. 41).

Além disso, Costa também ressalta que, para Ratzel “o que importa nas políticas territoriais dos Estados é formular e pôr em prática estratégias destinadas a manter a todo custo o que chama de ‘coesão interna’ [do território]” (COSTA, 1992, p. 41), que pode ser lida como a articulação entre as diversas demandas e potencialidades (como ambientais, regionais, sociais e econômicas) que se apresentam no território.

Algo que está implícita no ideário de Ratzel acerca da “coesão interna” do território são as relações de poder que conduzem o “processo de diferenciação política” (COSTA, 1992, p. 41) dos territórios. Sobre essas relações de poder, segundo as ideias de Costa propriamente, “ordenar o território é pensar e atuar no conjunto das forças que modelam atualmente o desenvolvimento do país.” (COSTA, 2005, p. 58).

Cabe agora comparar essas ideias de Costa (1992, 2005), Ratzel (COSTA, 1992), Gottmann (2012 [1975]), Moraes (2005), Rückert (2005), Cabeza (2002), Bertone e Mello (2006), acerca de ordenamento territorial; com as ideias de Sánchez (RÜCKERT, 2010), Moraes (2005), Ratzel (COSTA, 1992) relacionadas direta ou indiretamente a política territorial. Toda essa discussão tem como alicerce a reflexão acerca do papel do Estado no território nacional tomado em seu conjunto, o que, como já apontamos em outro momento

é chave não só para a noção de política territorial, entendida como a orientação geral que guia a ação estatal a partir de uma visão estratégica do território enquanto elemento fundamental, mas também para a noção de ordenamento territorial, que diz respeito à ação do Estado sobre a dinâmica territorial visando a um cenário desejável. (FREITAS, 2013, p. 159).

Com base nessas colocações, afirmamos agora que é possível se discutir tanto uma política territorial “*stricto sensu*” quanto o ordenamento territorial “*lato sensu*”, mas, como já destacamos em outro momento, ambas as noções são complementares (FREITAS, 2013).

Acerca da noção de ordenamento territorial, a ideia defendida por nós neste capítulo é que ordenar o território requer articular políticas públicas e manter a coesão interna do território, valendo-se de estratégias no sentido da mediação de conflitos que ocorrem no território, seja entre os atores diretamente, seja entre as instituições e esferas político-administrativas envolvidas.

Ademais, seria rica para essa discussão uma reflexão a partir do conceito de território usado (SANTOS, 2005 [1994]). Como já apresentamos anteriormente:

ela [a categoria território usado] pode contribuir para a coesão porque destaca a dinâmica do território. De mais a mais, pode contribuir com a articulação das políticas porque possibilita trabalhar com os usos que são objetos de cada política. Pode contribuir ainda para a negociação entre agentes-atores e a compatibilização de seus interesses quanto aos usos do território. Em síntese, o território usado viabiliza o diálogo a ser promovido pelo Estado Nacional. (FREITAS, 2013, p. 161).

Destarte, afirmamos agora que o ordenamento territorial teria como prerrogativa articular políticas públicas – assim como seus instrumentos – a partir de uma visão do território usado e manter a coesão interna em relação aos distintos usos do território.

Seja na senda da discussão sobre ordenamento territorial, seja na senda da discussão sobre política territorial, a dimensão territorial nos convida a pensar a respeito da sua relação com outra dimensão em termos de planejamento, a dimensão ambiental. É para ela que se volta a próxima seção (2.3).

## 2.3. Planejamento e política ambiental: as áreas protegidas como instrumento

---

Como discutido no primeiro capítulo, as dimensões territorial e ambiental constituem a dinâmica espacial. Essas dimensões se apresentam no campo das políticas públicas de duas maneiras: em sentido amplo, como dimensões para as políticas públicas em geral e, em sentido estrito, como objetos de políticas públicas espaciais: nomeadamente a política territorial e a política ambiental (STEINBERGER, 2006).

Por acontecerem no território, que pode ser entendido como a dimensão material do espaço (RIBEIRO, 2005, p. 96), as políticas públicas inserem-se na dinâmica espacial. Ademais, destarte, tocam na relação simbiótica sociedade-natureza e estão, portanto, relacionadas ao ambiente. Denota-se, então, o referido sentido amplo: territorial e ambiental como dimensões das políticas públicas em geral.

Em sentido estrito, como objetos da política territorial e da política ambiental, territorial e ambiental dizem respeito a um conjunto de ações, em termos de planejamento, voltadas específica e respectivamente para ambas as dimensões.

Retomemos algumas considerações sobre a política territorial, para depois alcançarmos a noção de política ambiental. Como visto na seção anterior, falar em política territorial é falar do expressivo papel do Estado no território, tomado por essa política como "elemento fundamental". Assim, compreendemos que política territorial diz respeito ao conjunto das orientações gerais que guiam a ação estatal no seio da dinâmica territorial, prevendo ações continuadas a partir de uma visão estratégica que toma o território nacional como elemento fundamental. Ademais, o entendimento de política territorial remete à noção de ordenamento territorial que, também como já visto, requer articular políticas públicas e manter a coesão interna dos usos do território, coordenando as relações de poder das forças modeladoras do desenvolvimento do país.

A partir da recuperação dessas reflexões sobre política territorial, podemos começar a tecer algumas considerações sobre política ambiental,

visando a uma compreensão integral de ambiente (esboçada no primeiro capítulo). Inicialmente compreendemos que política ambiental se lança para o mérito da relação sociedade-natureza e tem como objetivo, em última instância, uma harmonia (do ponto de vista natural, mas também social) dessa relação. Considerando os agravos nessa relação que construíram a problemática ambiental contemporânea, a política ambiental é de fato compensatória.

Na perspectiva de Marília Steinberger e Carlos Felipe de Andrade Abirached (2013), que incorporam a ideia de uso do território e da natureza, tratam-se de

políticas públicas ambientais que regulem a ação do homem sobre a natureza, tanto para corrigir o mau uso, quanto para orientar o uso adequado. Deduz-se daí que o uso da natureza e, por extensão, o uso do território, constitui a essência da intervenção reguladora, pois intervir sobre a natureza é intervir sobre seu suporte, que é o território. Em outras palavras, ação de o homem usar a natureza é, simultaneamente, a ação de usar o território, razão pela qual se pode dizer que uma política ambiental, necessariamente, possui uma dimensão territorial. (STEINBERGER; ABIRACHED, 2013, p. 115).

Daí, pois, a complementaridade entre territorial e ambiental, seja em termos teóricos (como discutido no primeiro capítulo) ou em termos empíricos (como será discutido no terceiro capítulo), como dimensões do planejamento que se cruzam nas ações em termos de políticas públicas, ou seja, respectivamente como objetos da política territorial e da política ambiental. Destarte, como apresentam Steinberger e Abirached (2013), a política ambiental pode ser pensada a partir dos usos da natureza e do território.

Similarmente ao que foi dito quanto à política territorial e dialogando com a mencionada perspectiva de Steinberger e Abirached (2013), além da visão de uma característica reativa apontada por Bruno Pagnoccheschi e Maristela Bernardo (2006), poderíamos considerar política ambiental como o conjunto de orientações gerais que guiam a ação estatal no sentido de relativa harmonia na relação sociedade-natureza, tomando o meio como seu elemento fundamental e buscando, a partir de uma visão estratégica, corrigir o acúmulo de agravos a ele construídos historicamente, por meio de uma orientação dos usos da natureza e do território.

Tal entendimento de política ambiental se liga à noção de planejamento ambiental. De acordo com Nicolo Glico Viel (2006) esta noção diz respeito ao

planejamento geral do desenvolvimento, já que o meio ambiente tem um papel estrutural no desenvolvimento. Nesse sentido carece, pois, ser incorporado como uma variável desse processo (GLICO VIEL, 2006, p. 80); isto é, há uma dimensão ambiental do desenvolvimento. Dessa colocação poderíamos sedimentar a seguinte compreensão de planejamento ambiental: a articulação de políticas para corrigir os agravos ao meio, no sentido de uma relativa harmonia na relação sociedade-natureza, coordenando nessa senda as forças modeladoras do processo de desenvolvimento.

Denota-se assim uma complementaridade entre as noções de política ambiental e de política territorial, assim como entre ordenamento territorial e planejamento ambiental, o que ratifica a visão do territorial e do ambiental como duas dimensões da dinâmica espacial (discutida no primeiro capítulo). Nessa visão, política territorial e política ambiental dizem respeito, respectivamente, a orientações gerais para a ação estatal no seio da dinâmica territorial e à relação sociedade-natureza, tomando como elementos fundamentais o território e o meio. Destarte, ordenamento territorial e planejamento ambiental requerem, respectivamente, a articulação de políticas para manter a coesão interna do território e corrigir os agravos ao meio, coordenando as relações de poder das forças modeladoras do desenvolvimento do país.

A visão dessa complementaridade parte das ideias de Steinberger (2006), que reconhece ambiental e territorial como complementares em termos teóricos e em termos de planejamento. Como apresenta a autora,

*uma análise ambiental pressupõe uma análise territorial. Esta idéia está ligada ao entendimento de que o espaço e a natureza são sistemas que se redefinem ao longo do tempo, enquanto o território é o meio (de vida) que se organiza, desorganiza e reorganiza diante dessas permanentes redefinições. (STEINBERGER, 2006, p. 54, grifo da autora).*

Ficam claras aí a complementaridade entre ambiental e territorial, e a especificidade do segundo adjetivo. Já sobre o primeiro, completa a autora: “*Ambiental resulta dos efeitos dos maus tratos do homem à natureza que acontecem em frações do espaço e frações do território.*” É por isso que, segundo a autora: “pode-se falar em política ambiental e em política territorial, mas elas devem ser formuladas em conjunto” (STEINBERGER, 2006, p. 55).

A partir de uma leitura sobre instrumentos de planejamento no Brasil, Henri Acselrad (2000) aponta que a dimensão ambiental já vem sendo incorporada ao planejamento territorial no país, havendo o que ele denomina como “ambientalização” do planejamento. Nas suas palavras:

A consideração da variável ambiental tem, por diferentes caminhos, alterado as dinâmicas decorrentes do planejamento territorial. A incorporação dessa variável às concepções e práticas de planejamento é imposta por múltiplas forças e contextos sociais. (ACSELRAD, 2000, p. 6).

Entretanto, como completa Acselrad (2000), ainda existem dificuldades de cunho metodológico para a incorporação da dimensão ambiental no planejamento territorial (ou no ordenamento territorial, como diríamos). Essas “seriam a expressão mesma da tensão entre o espaço geometrizado, estático e relativamente homogêneo da idealização zoneadora e o território usado.” (ACSELRAD, 2000, p. 6).

Também na linha da análise dos instrumentos de políticas públicas, concebemos as áreas protegidas, que constituem atualmente uma expressiva estratégia no campo da política ambiental brasileira, reconhecendo que a elas também se impõem as dificuldades apresentadas por Acselrad (2000).

Trata-se da delimitação de recortes territoriais que passam a estar sujeitas a maiores ou menores restrições de uso para a proteção ambiental ou, dito de outra maneira, trata-se de uma normatização a partir do território, ou seja, as áreas protegidas como materialidade e como norma territorial.

No Brasil (como discutiremos no terceiro capítulo) grande parte das áreas protegidas foram agrupadas sob a denominação de “unidades de conservação” com a instituição do SNUC (Lei n.º 9.985/2000), embora coexistam outras tipologias de áreas protegidas que não foram contempladas<sup>13</sup> (MEDEIROS, 2006; MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004).

Apresentado oficialmente como um conjunto de porções territoriais com determinadas características naturais sujeitas a restrições de uso com o objetivo de proteção ambiental (Lei n.º 9.985/2000, Art. 2.º, II), esse

---

<sup>13</sup>O termo áreas protegidas engloba distintos recortes territoriais instituídos pelo Estado que, com determinadas restrições, têm um regime especial de uso e se voltam para a proteção ambiental. No Brasil, são exemplos de áreas protegidas a unidades de conservação, mas existem outras como áreas de preservação permanente e terras indígenas. Voltaremos nesse ponto no próximo capítulo.

instrumento da política ambiental é lido por nós também como um instrumento de ordenamento territorial, por tratar de normas e usos de compartimentos do território que se pretendem articulados em sistema para promover a proteção ambiental. No entanto, essa é uma visão no campo das possibilidades (considerações acerca da sua efetividade ou não como esse instrumento “duplo” serão tecidas no quarto capítulo).

Para cumprir essa “missão” de instrumento de planejamento ambiental e ordenamento territorial, as áreas protegidas e o SNUC requerem ações em concerto no sentido da articulação de políticas para corrigir os agravos ao meio e manter a coesão interna do território. Ou seja, cabe efetivar esse instrumento de política pública no sentido do planejamento ambiental e do ordenamento territorial, de acordo com as diretrizes em termos de política ambiental e de política territorial. Para tanto, defendemos que o SNUC deve prever ações no sentido da proteção ambiental, mas necessariamente considerando as distintas demandas que se apresentam, o que passa por uma visão do território usado (como discutido no primeiro capítulo desta dissertação) – com a visão da compatibilidade de usos, a negociação de atores – coordenando as relações de poder das forças modeladoras do desenvolvimento do país.

Antes de problematizar esse instrumento, no entanto, cabe resgatarmos os seus antecedentes, recuperando uma série de medidas no âmbito da dimensão ambiental, em paralelo com a dimensão territorial, do planejamento no Brasil (discussão do terceiro capítulo).

### **3. AS ÁREAS PROTEGIDAS E AS DIMENSÕES TERRITORIAL E AMBIENTAL DO PLANEJAMENTO NO BRASIL**

---

Com foco em um instrumento da política ambiental brasileira voltado para as áreas protegidas, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), o presente capítulo visa analisar a relação entre ordenamento territorial e política ambiental no Brasil no que se refere à instituição de áreas protegidas, identificando rupturas e complementaridades.

Entendendo que essas duas dimensões do planejamento estatal (escopo do segundo capítulo) se realizam a partir de ações e normas relacionados ao uso do território (discussão do primeiro capítulo) adotamos, para tanto, como principal ferramenta metodológica, uma periodização. A ideia é priorizar a instituição das normas relacionadas a ambas as dimensões para se chegar às rupturas e complementaridades relacionadas à política territorial e à política ambiental no Brasil.

Dentre essas normas, no que se refere à política ambiental no Brasil, ressaltamos a criação de áreas protegidas, que podem ser entendidas, nas palavras de Rodrigo Medeiros, Marta Irving e Irene Garay (2004), como “*a delimitação de parcelas do território nacional para a preservação e/ou conservação da natureza, pelo ou com o aval do Estado*” (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004, p. 84, grifo dos autores). Afirmamos que se trata da delimitação de porções do território que passam a estar sujeitas a restrições de uso no intuito da preservação ou conservação de determinados aspectos naturais ou, dito de outra maneira, trata-se de uma normatização a partir do território usado, considerando os objetos e ações (como podemos afirmar a partir das discussões do primeiro capítulo).

No caso brasileiro (como discutiremos neste capítulo) grande parte das áreas protegidas foram agrupadas sob a denominação de “unidades de

conservação” (UCs) com a instituição do SNUC (Lei n.º 9.985/2000), entretanto também existem outras tipologias de áreas protegidas (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004). Tal iniciativa de sistematização das “unidades de conservação” na escala nacional, abrangendo as estratégias de “conservação” e “preservação” ambiental, apresenta-se no sentido de subsidiar o planejamento estatal para a dimensão ambiental, o que atesta que o SNUC pode ser considerado um de seus instrumentos, embora não seja o único.

Assim, cabe considerar a instituição de unidades de conservação – ou de áreas protegidas, para ampliar o leque – como normas que se materializam no território, passando a influir na dinâmica dos usos do território, induzindo ou reprimindo determinadas ações, a partir da valorização de determinados objetos geográficos.

Visto que o SNUC é um instrumento da política ambiental brasileira, mas não deixa de se relacionar às ações no campo do ordenamento territorial, essas duas faces são contempladas em conjunto no presente capítulo. Afinal, ambas as dimensões da ação estatal abarcam respectivamente ações e normas relacionadas ao uso do território.

A própria instituição de áreas protegidas, assim como outras ações e normas relacionadas à dimensão territorial e ambiental do planejamento no Brasil indicam os respectivos períodos, identificados a partir de um exercício metodológico de seleção e hierarquização, contemplando coesões e rupturas. Nesse sentido, para a temática aqui tratada, a proposta que elaboramos reconhece quatro diferentes períodos, a partir da identificação de coesões entre uma série de ações e normas relacionadas respectivamente às dimensões territorial e ambiental do planejamento estatal, tomando como base determinados marcos, que no geral sinalizam rupturas, embora os movimentos não sejam estanques, tendo em vista seu caráter processual.

- I. Um primeiro período (seção 3.1) se estabelece com o advento do planejamento na sua dimensão territorial e da normatização das áreas protegidas no Brasil, e compreende o início da década de 1930 até meados da década de 1960. Neste primeiro período reconhecemos a gênese do planejamento territorial no Brasil e os

- primeiros dispositivos legais que tratam diretamente da instituição de áreas protegidas.
- II. O segundo período (seção 3.2), resulta do que estamos denominando de desenvolvimentismo autoritário, bem como do estabelecimento das bases da política ambiental, e se estende de meados da década de 1960 até meados da década de 1980. Nesse período destacamos o estabelecimento definitivo da dimensão territorial do planejamento estatal e um refinamento da legislação ambiental, além dos seus avanços institucionais
  - III. Um terceiro período (seção 3.3) comprehende o que poderíamos chamar de “agonia” do planejamento territorial e fomento à política ambiental, e é delimitado entre meados da década de 1980 e o início da década de 2000. Nesse período destacamos o declínio do planejamento na sua dimensão territorial face às turbulências econômicas e à emergência do ideário neoliberal no país, bem como o fomento à política ambiental a partir de um instrumento voltado para a articulação das unidades de conservação na escala nacional: o SNUC.
  - IV. O quarto e último período (seção 3.4) resulta do “desenvolvimentismo social” e da sistematização das unidades de conservação, e é delimitado a partir de 2002. Para esse período (o atual) destacamos uma retomada da dimensão territorial no planejamento estatal e a implementação do SNUC.

---

### **3.1. O advento do planejamento na sua dimensão territorial e da normatização das áreas protegidas no Brasil**

A despeito de todo o histórico processo de formação territorial brasileiro, da Colônia até o Império e a ascensão da República, é possível afirmar que o planejamento, na sua dimensão territorial e tendo como base uma visão de unidade nacional, efetivou-se apenas a partir da década de 1930, com base em um ideário de modernização, como apontam Antônio Carlos Robert Moraes

(1996 [1988]; 2009; 2011]), Rita de Cássia Martins de Souza Anselmo (2007) e Roberto Schmidt de Almeida (2003). Afirmação similar pode ser feita no que se refere à dimensão ambiental do planejamento estatal, tendo em vista que foi também nesse contexto, destacando-se a influência do mesmo ideário de modernização, que as áreas protegidas entraram na agenda pública, formando-se um cenário político e institucional propício à sua efetivação no território, como destaca Rodrigo Medeiros (2004). Diante disso, é possível afirmar que a partir da década de 1930 e estendendo-se até meados da década de 1960, definiu-se um primeiro período para o planejamento na sua dimensão territorial e ambiental no Brasil.

Seja na sua dimensão ambiental ou na sua dimensão territorial, o advento do planejamento estatal nesse período se deu em virtude da correlação de forças que então se arranjou, a partir da afirmação do poder central na República. O governo de Getúlio Dorneles Vargas (1930-1945 e 1951-1954) é emblemático dessa empreitada. Nesse sentido, Anselmo (2007) assevera que “a unidade territorial brasileira não ocorre pelo menos até a década de 1930” (ANSELMO, 2007, p. 201), unidade que foi consolidada a partir de um complexo equacionamento dos interesses dos distintos grupos que detinham poder regionalmente e sua canalização para se forjar um poder central alicerçado em um discurso progressista. Vargas não governou acima das regiões, das classes e dos partidos, mas estabeleceu, a partir de um Estado claramente e reconhecidamente autoritário, novas coligações políticas. Foram essas novas coligações que lhe permitiram governar acima das antigas regiões (e naturalmente de seus líderes locais), das classes (sobretudo das oligarquias que não se enquadram nos novos anseios ligados à burguesia industrial), dos partidos (sobretudo os partidos republicanos estaduais representantes daquelas oligarquias estaduais).

Nesse sentido, de acordo com Moraes:

Recicla-se o regionalismo, que adquire uma ótica ofensiva na luta pela superação das ‘disparidades regionais’. O Brasil moderno tem por pré-ideação um espaço homogêneo, antecipando a ‘superfície isomórfica’ do planejamento. Este tema vai ser central nas formulações geradas em meio ao processo de industrialização brasileiro. Diferentes leituras são feitas na armação da mentalidade ‘desenvolvimentista’, uma das primeiras hegemonias reais na história brasileira. (MORAES, 1996 [1988], p. 106).

O governo Vargas marcou um modelo de planejamento que acentuava a dimensão territorial. Como aponta Anselmo:

Nas décadas de 1930 e 1940, a integração territorial era fundamental para o desenvolvimento – ou para atingir o *progresso*, usando terminologia mais de acordo com a época – que começava a germinar nas mentes de nossas elites dirigentes. (ANSELMO, 2007, p. 190, grifo da autora).

Contribuiu para tal ideário de modernização a formação de um aparato técnico, a partir da estruturação da administração pública, com distintas instituições subsidiárias que atuaram como “mecanismos de controle do território” (ANSELMO, 2007), caso da criação do Instituto Brasileiro de Estatística e do Conselho Nacional de Geografia, embriões do futuro Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (ANSELMO, 2007; R. S. ALMEIDA, 2003; MORAES, 2009; 2011). Gerou-se nesse período, como destaca Carlos Brandão (2007), uma institucionalidade para a escala nacional. Segundo o autor:

O aparelho de Estado vai ser redesenhado desde o primeiro governo de Getúlio Vargas, com a geração de uma institucionalidade com âmbito nacional de ação. As principais frações regionais da classe dominante perdem muito do seu poder de vocalização de interesses, com o Estado logrando minimamente “nacionalizar” várias “questões regionais”. (BRANDÃO, 2007, p. 124).

Legitimada por aspectos técnicos fornecidos por esse aparato institucional, uma das estratégias territoriais empreendidas foi o estabelecimento de uma regionalização<sup>14</sup>, afirmado o poder central para solapar a hegemonia das oligarquias agrárias regionais. Como aponta Moraes:

A regionalização oficial do território estabelecida pelo IBGE em 1942 contemplava a imagem do território a ser trabalhado pela política governamental, ao mesmo tempo em que fornecia um referencial geográfico para a construção das identidades regionais e nacional. (MORAES, 2009, p. 127; 2011, p. 128).

Essa regionalização constitui, Segundo R. S. Almeida, um embrião do “Sistema de Planejamento Territorial Brasileiro” (R. S. ALMEIDA, 2003, p. 129). Sobre o aparato institucional forjado, Costa (2000 [1988]) destaca que: “Esses

<sup>14</sup> De acordo com R. S. Almeida (2003), a regionalização do território empreendida por Vargas, que representa um embrião do “Sistema de Planejamento Territorial Brasileiro”, constituiu-se em “Grandes Regiões (Norte, Nordeste, Leste, Centro-Oeste e Sul), Regiões Fisiográficas (em número de 31), Sub-regiões (66), Zonas (aproximadamente 60)” (ALMEIDA, 2003, p. 129).

organismos oficiais [...] são a base da ação de um Estado que toma para si a tarefa de promover o desenvolvimento do país, particularmente o industrial, dentro dos quadros do capitalismo internacional de então" (COSTA, 2000 [1988], p. 74).

A referida afirmação do poder central nesse período é parte de um amplo processo de modernização de diversas ordens que teve um importante rebatimento na dinâmica espacial, a mudança de um quadro progressivamente menos rural e mais urbano e industrial<sup>15</sup>, como aponta Anselmo (2007). De acordo com Antônio Carlos Robert Moraes (2005 [2002]), esse processo alicerçou-se no forte papel do Estado como organizador do Espaço, modelador e gestor do território (MORAES, 2005 [2002]).

Como tributário para que fosse impulsionado, naquela década, o processo de industrialização, que, segundo Celso Furtado (2007 [1959]) foi um dos efeitos do desenrolar da crise de 1929 (FURTADO, 2007 [1959], p. 283), destaca-se o ganho de importância do mercado interno na economia brasileira, o que se apresentou, na visão de Wilson Suzigan (1988), como característica desse processo e foi afirmado pelas políticas implementadas para o setor (SUZIGAN, 1988). Tal aspecto macroeconômico coaduna com o modelo de modernização logrado a partir da década de 1930, que visava a consolidação da unidade nacional a partir de um padrão urbano e industrial.

Logrou-se então, na era Vargas, um expressivo movimento no sentido de integração do mercado na escala nacional. Como destaca Brandão:

A presença ativa do Estado, operando através do amplo conjunto de instituições criadas pelos governos Vargas, malgrado a instabilidade de suas forças políticas de sustentação e a fraqueza congênita da monopolização dos capitais nacionais, logrou a arbitragem sistemática das normas e do dinheiro e a articulação de decisões públicas e privadas de inversão que promoveram avanços significativos no aparelho produtivo nacional, bem como em seu suporte infra-estrutural. Nesse contexto, logrou-se dar unidade e consolidar um sistema econômico nacional, desenhando a escala supra-regional coerente, contando com a consistência do vínculo nacional unitário, determinado pela lógica do capital mercantil. (BRANDÃO, 2007, p. 124).

---

<sup>15</sup>A referida modernização será tratada por nós em linhas gerais. Para uma discussão mais profunda sobre esse tema, vide os trabalhos de autores como Celso Furtado, Francisco de Oliveira e Maria da Conceição Tavares.

Sob tal modelo se desenhou o planejamento a partir de então, lançando-se para a escala nacional. Segundo Paulo Roberto de Almeida (2006), foi nesse período que ocorreu a primeira experiência de planejamento econômico no Brasil, com o Estado como planejador e mesmo como agente econômico em setores estratégicos. Em tal senda, durante o governo Vargas, o autor destaca a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior (1930), a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a instituição do “Plano Qüinqüenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional” (1942) e do “Plano de Obras” (1943).

No interstício dos governos de Vargas, Almeida (2006) destaca o “Plano Salte” (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), durante o governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1950). Segundo o autor, essa iniciativa constituiu simplesmente um programa de organização dos gastos públicos, embora tenha destacado ainda alguns setores de defasagem da economia.

Novamente com Vargas, destacam-se a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (1941) e da Petrobrás (1953), denotando maior envolvimento direto do Estado na economia, sobretudo em setores estratégicos para o desenvolvimento do país. Além dessas iniciativas, destaca-se ainda a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (ALMEIDA, 2006; SUZIGAN, 1988), em 1952, como responsável para o financiamento dos novos projetos. Essas iniciativas, segundo Almeida (2006), foram tributárias de um contexto de significativo crescimento econômico acompanhado de expansão demográfica ao longo da década de 1950.

Embora nesse período comece a se estruturar o planejamento voltado para a escala nacional, quando consideramos a dimensão territorial, percebemos que essa ainda não se colocava de modo explícito nos planos nacionais e nos instrumentos de políticas públicas, mas aparecia de modo implícito em distintas ações destacadas nesta seção. Também é reveladora da inclusão implícita da dimensão territorial no planejamento a referência às dimensões urbana e regional, que começavam a se esboçar nesse período, em termos planejamento.

Elucidativa da dimensão regional no planejamento é a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, que, apresentando o objetivo de redução

das desigualdades regionais, destacava algumas regiões como a Amazônia, o Semi-Árido e o Vale do rio São Francisco. Segundo Marília Steinberger (1988), essa Carta Magna veio respaldar as instituições existentes<sup>16</sup> voltadas para a questão. Segundo a autora:

o primeiro caminho encontrado para tratar da questão regional foi institucional. Logo se viu que ele precisaria ser completamente pela via financeira. Foi a Constituição de 1946 que deu o respaldo financeiro para o tratamento da questão regional, ao designar as cotas de 3 % da arrecadação nacional para o Plano de Defesa Contra os Efeitos da Seca do Nordeste, 3% para o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e 1 % para o Plano de Aproveitamento Total das Possibilidades Econômicas do Rio São Francisco. (STEINBERGER, 1988, p. 118).

Na linha dos planos nacionais cabe destacar, no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1960), o Plano de Metas<sup>17</sup>, que veio coroar o ideário de um país urbano e industrial propagado desde a Era Vargas. Na visão de Costa,

o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek praticamente alterou toda a estrutura econômica do país. Voltado preferencialmente para os setores de ponta da estrutura industrial, nem por isso deixou de afetar todo o conjunto produtivo do país, desde os setores básicos, passando por transportes e energia, até a estrutura territorial como um todo. (COSTA, 2000 [1988], p. 52).

Constituiu uma iniciativa de grande vulto, no sentido da integração do mercado nacional, com ações de distintas ordens e expressivos efeitos na dinâmica do território. Como destaca Brandão (2007):

Desde a implementação do Plano de Metas da gestão de Juscelino Kubitschek (1956-1960), promoveu-se uma verdadeira revolucionarização do aparelho produtivo (inclusive de seu suporte infra-estrutural), sob o comando do departamento de bens de produção, e coadjuvada pela implantação do segmento de bens de

<sup>16</sup> Dentre essas instituições, a autora destaca: “A Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (Ifocs), depois transformada em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), e o Banco do Nordeste, para tratar do problema da seca do Nordeste; a Fundação Brasil Central e a Comissão do Desenvolvimento do Centro-Oeste, para tratar da região do Planalto Central; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (Spevea); a Comissão do Vale do São Francisco; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste (Spvesudl) e o Banco de Crédito da Amazônia.” (STEINBERGER, 1988, p. 118, em nota).

<sup>17</sup> De acordo com Almeida (2006), o “Plano de Metas” consistiu uma seleção de projetos prioritários destinados a estimular, de modo amplo, distintos setores, com ênfase na infraestrutura e na indústria de base. A partir da identificação de alguns gargalos da economia brasileira, o plano se estruturou em determinadas metas com seus respectivos objetivos para os setores elegidos como carentes de investimentos.

consumo duráveis (fundamentalmente indústria automobilística). As transformações do novo momento do processo de urbanização foram profundas. As relações inter-regionais e interurbanas se estreitaram. (BRANDÃO, 2007, p. 126).

Um aspecto emblemático é a infraestrutura, sobretudo rodoviária, que contou com um impulso nesse momento. Como destaca Brandão, “no governo JK as estradas federais pavimentadas saltaram de 2.376 km para 9.591 km e as estaduais pavimentadas, de apenas 757 km para 4.542 km” (BRANDÃO, 2007, p. 139). Trata-se, para usar as palavras de Milton Santos e María Laura Silveira (2008 [2001]), da expansão do meio técnico no território.

Suzigan (1988) destaca esse como o momento decisivo para a estruturação da indústria no Brasil. Segundo o autor, foi a partir da década de 1950 que o Estado brasileiro adquiriu um papel mais ativo na estruturação do setor industrial, ampliando sua participação direta na indústria de base e investindo em infraestrutura, o que contou com o Plano de Metas<sup>18</sup> como estratégia geral de desenvolvimento. Outra empreitada significativa nesse período, e na história brasileira, foi a construção de Brasília<sup>19</sup>. Apropriada, segundo Aldo Paviani (2007), como “meta síntese”<sup>20</sup> desse plano, a materialização da nova capital no Planalto Central foi emblemática da iniciativa de interiorização da ocupação e do desenvolvimento no território. Como destaca Costa,

Brasília representou a implantação de um poderoso ‘posto de vanguarda’ para no norte e o oeste do país, regiões que o Estado vinha tentando ‘capturar’ há algumas décadas. Como verdadeiro pólo, ou *nó* de articulação inter-regional, deslocou para a imensa

<sup>18</sup>“O Plano compreendia um conjunto de 30 metas organizadas nos seguintes setores: energia (com 43,4% do investimento total): elétrica; nuclear; carvão mineral; produção e refinação de petróleo; transportes (29,6% dos recursos previstos): reaparelhamento e construção de ferrovias; pavimentação e construção de rodovias; serviços portuários e de dragagens; marinha mercante; transportes aeroviários; alimentação (com apenas 3,2% dos investimentos previstos): trigo; armazéns e silos; armazéns frigoríficos; matadouros industriais; mecanização da agricultura; fertilizantes; indústrias de base (com 20,4% dos investimentos previstos): siderurgia; alumínio; metais não ferrosos; cimento; álcalis; celulose e papel; borracha; exportação de minérios de ferro; indústria automobilística; construção naval; mecânica e material elétrico pesado; educação (3,4% dos recursos): formação de pessoal técnico.” (ALMEIDA, 2006, p. 201).

<sup>19</sup>De acordo com Ignez Costa Barbosa Ferreira e Marília Steinberger (2005), Brasília foi concebida com uma dupla função: de pólo de desenvolvimento regional e abrigo das funções administrativas do aparato do Estado em um plano urbanístico modernista.

<sup>20</sup>Mesmo que, segundo Almeida (2006), não constasse na concepção original do “Plano de Metas”.

hinterlândia [...] parte das atenções governamentais, dos segmentos privados da economia da opinião pública nacional. A estratégia, explícita, já estava sendo parcialmente implementada quando da inauguração da própria capital. Enquanto esta era construída, vias de acesso para o sul, leste e nordeste vias de penetração para o norte e o oeste eram abertas, todas convergindo para um mesmo ponto. A 'ossatura' de circulação em torno do novo referencial geográfico do poder do país estava assentada. (COSTA, 2000 [1988], p. 54, grifo do autor).

Contemplando a construção de Brasília, Steinberger (1988) destaca esse momento como o da entrada da questão regional nos planos nacionais, embora ainda de maneira implícita. Segundo a autora:

A primeira referência implícita de que se tem notícia sobre a questão regional em planos nacionais aparece no Plano de Metas, em 1956. Constavam como metas a construção de Brasília e a abertura da Belém-Brasília. Ambas visavam custo social do desenvolvimento. (STEINBERGER, 1988, p. 120).

Como podemos denotar do conjunto dessas iniciativas de planejamento, para além do aspecto econômico *strico sensu*, elas tiveram expressivos efeitos na estruturação do território brasileiro, valendo ressaltar, com Santos e Silveira (2008 [2001]), a urbanização interior e a formação de uma Região Concentrada<sup>21</sup> no Centro-Sul, a integração nacional, sobretudo a partir da construção de estradas de rodagem e um avanço no processo de industrialização, com a hegemonia paulista (SANTOS; SILVEIRA, 2008 [2001], p. 27-28). De todo modo, falar apenas da Região Concentrada é pouco; até mesmo como um contraponto, tanto em termos de política pública quanto em termos das suas implicações no território, nesse momento ganha importância a atenção para a região Nordeste, valendo ressaltar a criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e, com a influência de Celso Furtado, o eco dessa atenção na elaboração de um plano nacional, mesmo que esse não tenha sido implementado.

No governo presidencialista de João Goulart (de 1961 a 1964) destaca-se o "Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social", elaborado por uma equipe chefiada por Celso Furtado para subsidiar o planejamento econômico do governo, objetivando retomar o crescimento do Produto Interno

---

<sup>21</sup>Tal denominação é de Milton Santos e Ana Clara Torres Ribeiro, que a cunharam em 1979. Essa região é constituída por Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Bruto e, inovadoramente, promover as “reformas de base” (administrativa, bancária, fiscal e agrária) (ALMEIDA, 2006). Ademais dessas inovadoras reformas, o Plano Trienal também foi avançado para o planejamento regional. De acordo com Steinberger: “Embora não assumido como plano de governo, o Plano Trienal, formulado em 1962, logo em seguida à criação da SUDENE (1959), tem sido adotado como marco oficial das políticas nacionais de desenvolvimento regional.” (STEINBERGER, 1998, p. 7).

De todo modo, diferente do êxito do “Plano de Metas” de seu antecessor, a iniciativa foi frustrada antes mesmo da queda de Goulart, dado o contexto de forte instabilidade política e econômica que culminaria no golpe militar de 1964 (ALMEIDA, 2006).

Considerando o conjunto das referidas medidas, entre aquelas mais exitosas e as frustradas pela correlação de forças do momento, e suas implicações geográficas, podemos afirmar com R. S. Almeida (2003) que, no seu conjunto, tais iniciativas denotam um feito mais amplo nesse período, a primeira experiência de planejamento territorial no Brasil, tendo como emblemáticos os governos de Vargas e Kubitschek.

Esse período é expressivo também para a dimensão ambiental no planejamento estatal, com avanços do ponto de vista institucional e político, alimentados pelo ideal de modernização que se firmou, o que acabou resultando em “um conjunto mais amplo de instrumentos legais e de uma estrutura administrativa no aparelho do Estado voltada especificamente para a gestão das áreas protegidas.” (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004, p. 84).

De acordo com Medeiros (2006), em decorrência do novo projeto político de modernização para o Brasil e da influência de movimentos voltados à natureza, que começavam a se organizar no país, “entre os anos de 1934 e 1937, grande parte dos instrumentos legais que dariam o suporte necessário para a efetiva criação de áreas protegidas no Brasil foi estabelecida” (MEDEIROS, 2006, p. 46). Dentre esses dispositivos destaca-se a Constituição Republicana de 1934, que, coroando o ganho de expressão da dimensão ambiental na agenda pública, traz uma referência às “belezas naturais” no seu texto, da seguinte forma:

Art 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:

III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte. (BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934).

Segundo alguns autores, para além de uma simples menção, esse comando constitucional outorgava um novo valor à natureza, passando a considerá-la como um patrimônio nacional a ser protegido (MEDEIROS, 2006; MEDEIROS; IRVING. GARAY, 2004).

Acordando com o espírito esboçado pela Carta magna de então, todavia, o principal dispositivo legal que sinaliza expressivos avanços para a efetiva instituição de áreas protegidas no país, e sua adoção como instrumento de planejamento, foi o Código Florestal de 1934 (Decreto n.º 23793/1934)<sup>22</sup>, que classificava as florestas (Art. 3º) em protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. As duas primeiras tinham um caráter preservacionista e as duas últimas previam exploração comercial. Além disso, havia menção específica aos parques nacionais, estaduais e municipais na categoria de florestas remanescentes (Art. 5º) (BRASIL, Decreto n.º 2.3793/1934). O grande avanço do Código Florestal de 1934, segundo Medeiros (2006) foi o fato de ter definido objetivamente as bases para a proteção ambiental no país, prevendo claramente categorias de áreas a serem especialmente protegidas<sup>23</sup> (MEDEIROS, 2006, p. 50) – nomeadamente Parque Nacional e Floresta nacional (quadro 1).

Com isso, e dado o contexto propício ao planejamento, estavam postas as condições básicas para um evento que é apontado como marco para as áreas protegidas no Brasil, a criação do Parque Nacional do Itatiaia, entre o Rio

---

<sup>22</sup>Vale salientar que o Código Florestal de 1934 (aprovado em 23 de janeiro de 1934) é anterior à Constituição Brasileira de 1934 (de 16 de julho do mesmo ano), ou seja, esse decreto deve ser compreendido como uma norma pré-constitucional recepcionada pela Carta Magna de então. A despeito dessa cronologia e considerando que ambas as normas resultam de um contexto específico de inclusão da dimensão ambiental na agenda pública, a ordem de apresentação no presente capítulo visa mostrar como essa dimensão aparecia no âmbito geral, esboçada na referida constituição, e no âmbito específico, ilustrada no referido Código.

<sup>23</sup>Cabe ressaltar essa previsão de distintas tipologias de áreas protegidas já nesse momento, o que se firmou como um aspecto importante do modelo brasileiro. De acordo com Medeiros (2006, p. 51): “um importante aspecto do modelo de proteção que se construiu no país, nesse período, foi a sua capacidade de ter estabelecido, desde o início, distintas tipologias e categorias de áreas protegidas voltadas para uma gestão ambiental do território que garantisse, pelo menos conceitualmente, tanto a preservação e intocabilidade de áreas estratégicas quanto à conservação através da utilização controlada dos recursos naturais em áreas específicas”.

de Janeiro e Minas Gerais, em 1937<sup>24</sup> (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004; MEDEIROS, 2006; DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010). Como pioneiro dos parques nacionais brasileiros, essa área protegida representa a materialização de um movimento que se expressava por eventos externos e internos, como a instituição do Parque Nacional de Yellowstone<sup>25</sup>, nos Estados Unidos da América, em 1872, considerada como um marco mundial (DIEGUES, 2001 [1996]; MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004; MEDEIROS, 2006) e uma série de iniciativas anteriores a 1937 no país, mas que não se traduziram na efetiva instituição de áreas protegidas da forma como reconhecemos atualmente<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup>Decreto n.º 1.713 de 14 de junho de 1937.

<sup>25</sup>A instituição de áreas protegidas, sobretudo os parques nacionais, no Brasil e em muitos outros países, sofreu influência da experiência estadunidense que se baseava na ideia da preservação da “wildness”, o que rende severas críticas de alguns autores como Diegues (2001 [1996]), afirmando que se transplantou para o Brasil esse modelo baseado no “mito moderno da natureza intocada”. Todavia, como replica Medeiros (2006), “apesar de inspirado nestas iniciativas e integrado ao esforço global de diversos países das Américas de criação de áreas protegidas, o modelo de proteção desenvolvido no Brasil não se resumiu à “cópia” do modelo norte-americano”, ao contrário, completa o autor, o modelo brasileiro se caracteriza por uma diversidade de tipologias que se relacionam às características ambientais (em sentido amplo, englobando sociais e naturais) do país.

<sup>26</sup>De acordo com o Medeiros (2006), as primeiras normas referentes à proteção de áreas ou recursos no Brasil remontam ao período colonial, com o “Regimento do Pau-Brasil” (1605) e a Carta Régia de 13 de março de 1797. No entanto, esses dispositivos objetivavam garantir o controle sobre o manejo de determinados recursos, sem necessariamente prever a demarcação de áreas ou territórios específicos. Já acerca de medidas que efetivamente se materializaram no território, o autor destaca a desocupação, por iniciativa do Governo Imperial, dos Morros o Trapicheiro, Sumaré, Corcovado e Paineiras, no Rio de Janeiro, em 1844, com replantio da vegetação local e instituição, em 1861, das “Florestas da Tijuca e das Paineiras”, visando resguardar os recursos hídricos da região. De acordo com o autor: “É possível que, pelos registros disponíveis, elas efetivamente tenham sido as primeiras áreas protegidas do país” (MEDEIROS, 2006, p. 44). Na esfera estadual, também se identificam iniciativas anteriores de instituição de áreas protegidas. Dentre essas, destaca-se a criação, pelo Decreto 335, 10 de fevereiro de 1896, do Parque Estadual da Cidade, atualmente Parque Estadual da Capital, na cidade de São Paulo (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010, p. 344; MEDEIROS, 2006, p. 45). Outra iniciativa nessa esfera, como a precursora do que viriam a ser, posteriormente, as unidades de conservação de uso sustentável, é a criação, também no estado de São Paulo, da Estação Florestal Experimental Dr. Epitácio Santiago, pelo Decreto n.º 24.104, de 10 de abril de 1934 (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010, p. 345-346). Destacam-se ainda a criação de duas “estações biológicas”, na virada do século XIX para o século XX: uma por iniciativa do botânico sueco radicado no Brasil Alberto Loefgren (1854-1918), estabelecida em terras adquiridas pelo governo federal na área onde em 1937 foi criado o Parque Nacional do Itatiaia e; a outra por iniciativa do alemão Herman von Ihering (1850-1930), que estabeleceu com recursos próprios a Estação Biológica do Alto da Serra, na crista da Serra do Mar, acima da cidade de Cubatão.” (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010, p. 345). Derradeiramente destaca-se ainda a edição, pela Presidência da República, de um decreto que criava, no então território do Acre (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010, p. 345, MEDEIROS, 2006, p. 45), uma reserva Florestal, em 1911 (BRASIL, Decreto n.º 8.843/1911). Entretanto, a medida foi frustrada, pois essa não chegou a ser efetivada naquele período.

No entanto, a despeito dessas iniciativas anteriores no Brasil, a criação do Parque Nacional do Itatiaia aparece como a primeira iniciativa de instituição de uma área protegida pelo poder central que efetivamente logrou êxito, de modo que esse evento pode ser considerado um marco na política ambiental no país, no que tange à proteção de determinados compartimentos do território.

Posteriormente, em 1939, também foram criados o Parque Nacional do Iguaçu, no Paraná, e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, no Rio de Janeiro – sinalizando a tendência de adoção desse modelo no país. Todavia, tal tendência arrefeceu nas duas décadas seguintes, quando não foram criados novos parques nacionais. A iniciativa foi retomada mais expressivamente a partir de 1959, estendendo-se para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Dinâmica similar pode ser percebida quanto às Florestas Nacionais, que só passaram a ser instituídas a partir da década de 1940. Dessa categoria, a primeira foi a Floresta Nacional de Araripe-Apodi, localizada entre os estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco, em 1946; a seguinte foi a Floresta Nacional de Caxiuanã, no Pará, instituída em 1961 (MEDEIROS, 2006).

Sobre a distribuição regional das áreas protegidas nesse período, no que tange às unidades de conservação federais, Drummond, Franco e Oliveira (2010) identificam um padrão de concentração na costa e nas áreas urbanometropolitanas; e, sobretudo, segundo Medeiros, Irving e Garay (2004, p. 84), no eixo sul-sudeste, embora achemos pertinente ressaltar o seu alcance mais amplo em termos regionais.

As primeiras UCs federais foram criadas em áreas próximas a grandes centros urbanos. Se considerarmos apenas os parques nacionais, podemos notar que entre os 16 criados entre 1937 e 1961, três eram litorâneos ou quase litorâneos e cinco se localizavam dentro de grandes áreas urbanas ou nas suas imediações. Outros três (Araguaia, Emas e Chapada dos Veadeiros) eram francamente interioranos, mas foram localizados próximos do que se esperava ser a futura área de influência da então nova capital (Brasília). Por isso, eles não expressaram uma política genuína de interiorização dos parques nacionais. Mesmo alguns parques interioranos dessa safra de 1937-1961 estavam relativamente próximos do litoral – Ubajara, Aparados da Serra, São Joaquim e Caparaó. (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010, p. 363).

Trata-se, portanto, de uma distribuição mais concentrada das áreas protegidas no eixo Sul-Sudeste, mas achamos pertinente salientar o seu alcance mais amplo em termos regionais, atingindo o Sul, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que pode estar relacionado à dimensão regional que implicitamente se colocava no planejamento nacional. Mesmo que ainda com abrangência mais concentrada no que se refere à sua distribuição pelo território nacional, o mérito desse período para a dimensão ambiental do planejamento encontra-se nos alicerces normativos para a concepção de áreas protegidas no país, o que se materializou, mesmo que preliminarmente, nas categorias pioneiras citadas anteriormente.

De modo similar, o mérito desse período também foi expressivo para a dimensão territorial do planejamento, como é possível denotar dos distintos planos, programas, instituições e ações logrados nesse sentido, de modo que o Estado atuou como ordenador do território nacional visto no seu conjunto, aparecendo a dimensão regional em termos de planejamento. Pensando nas implicações geográficas dessas ações, sobretudo a partir da técnica, e reconhecendo as ideias de Milton Santos e María Laura Silveira (2008 [2001]), constatamos seus efeitos significativos na estruturação do território brasileiro, a partir da expansão dos sistemas de engenharia que viabilizam a integração do território, destacando-se a construção de estradas de rodagem; a guinada no processo de industrialização, com uma orientação não apenas para fora, mas também destacadamente para a articulação do mercado interno; e a urbanização interior; ampliando sobremaneira as desigualdades em termos regionais, o que é evidenciado pela formação da Região Concentrada, e a hegemonia de São Paulo como a metrópole industrial (SANTOS; SILVEIRA 2008 [2001], 36-46, *passim*).

Assim, resumidamente, é possível afirmar que nesse período se deu pioneiramente uma maior coordenação nas ações do Estado no Brasil, isto é, uma experiência de planejamento estatal, tanto na sua dimensão territorial quanto na sua dimensão ambiental, cabendo destacar também a dimensão regional, o que foi alimentado pelo forte ideário de modernização que se materializou em mais expressivas ou menos expressivas transformações no território. Ressalta-se, pois, nesse período, o destaque para a escala nacional

em termos de planejamento. Essa escala, como discutimos no primeiro capítulo com Brandão (2007), apresenta-se como arena privilegiada para o embate de forças, mas também para a concertação de interesses, no sentido de um alinhamento político mínimo, o que foi logrado nesse período a partir de um projeto de modernização perseguido pelas forças que se impunham nos aparatos do Estado brasileiro. Trata-se, em última instância, de iniciativas para o ordenamento territorial, no sentido que discutimos no segundo capítulo, tanto pela visão do território no seu conjunto quanto pela coordenação de distintas forças que se embatem nesse território. O mérito desse período caracteriza-se então pelo advento do planejamento estatal, nas suas dimensões territorial e ambiental, marcando a normatização das áreas protegidas, mas também na regional, que se insere na agenda ainda nesse período.

Em um momento posterior, cabendo destacar o jogo de forças políticas que culminou com o golpe militar em 1964, distintas mudanças conduzem a um rearranjo no que se refere ao planejamento estatal, delineando um novo período. De todo modo, como veremos na próxima seção, os avanços no que se refere à dimensão territorial e ambiental não cessam, pelo contrário, ocorrem em maior número e com maior intensidade.

---

### **3.2. O desenvolvimentismo autoritário e as bases da política ambiental contemporânea**

---

Sob o regime ditatorial instaurado pelos militares em 1964, com as mudanças impostas, destacando-se as políticas e institucionais, a dimensão territorial do planejamento alcançou posição de destaque na agenda estatal, com iniciativas para a integração do país, na senda do processo de modernização almejado desde o período anterior. No que se refere à dimensão ambiental, agora nitidamente influenciada pelo debate na escala global, essa ganhou maior expressão na agenda estatal, o que levou a avanços quanto à instituição de áreas protegidas, e que, além disso, contribuiu para a criação de um arranjo institucional voltado especificamente para a dimensão ambiental. O conjunto dessas ações de planejamento nesse segundo período, que se

estende de meados da década de 1960 até meados da década de 1980, é marcado por avanços na dimensão territorial e ambiental, mas revela alguns embates que começam a ganhar expressão em relação à materialização de seus instrumentos, como esboçamos nesta seção.

Destacando o forte caráter centralizador do planejamento no período militar, tendo em vista as características de regime autoritário, Costa (2000 [1988]) vê certa semelhança com o planejamento em Vargas, sobretudo pelo ideário de coordenação política. Segundo o autor:

De modo mais ou menos semelhante ao que ocorreu durante o ‘Estado novo’, o avanço da centralização se processava a partir da alegada ‘necessidade’ do governo de *coordenar* as suas políticas econômicas e a ação estatal em geral, recorrendo com freqüência à montagem de ‘superórgãos’ do aparelho estatal incumbidos de integrar órgãos e políticas menores. (COSTA, 2000 [1988], p. 62, grifo do autor).

Com tal orientação, o planejamento no regime militar constituiu, de certo modo, uma continuidade e intensificação da estratégia de modernização perseguida desde o período anterior, agora com as características desse regime autoritário. Como destaca Brandão,

o golpe militar, com orientação centralizadora, geopolítica, de planejamento autoritário e de segurança nacional veio implementar processo abrangente de reformas com fito de avançar na modernização capitalista. Com elevadas taxas de crescimento, com a ocupação e o alargamento dos mercados interiores, todos os interesses postos encontraram e demarcaram seus espaços de valorização e reprodução. Evitavam-se pontos explícitos coalizão, escamoteavam-se conflitos abertos.

Assim, a partir do início da década de 1960, sob a lógica da industrialização pesada, “estabeleceram-se os determinantes da acumulação de capital à escala nacional” e procedeu-se ao transplante do capital produtivo, entre as regiões, na direção da periferia (integração produtiva). Destacaram-se, nesse processo, as políticas para o Norte, subsidiando pesadamente os investimentos que se dirigiram para aquelas áreas. Com o avanço da industrialização pesada, a periferia nacional é ‘reinventada’ para o capital do centro hegemônico, transformando totalmente o “padrão de dominação do mercado nacional”. (BRANDÃO, 2007, p. 127-128, grifo do autor).

Sobre a dimensão territorial do planejamento, é possível destacar o “Plano de Ação Econômica do Governo” (PAEG), executado durante o governo do general Castelo Branco (1964-1967). Segundo P. R. Almeida, essa iniciativa atuou basicamente no combate à inflação, além de trazer o discurso de

atenuação das desigualdades regionais de renda<sup>27</sup>, prevendo investimentos para o Norte e Nordeste do país. Seus efeitos foram, todavia, sobretudo institucionais destacando-se a formação de uma aliança tácita entre os militares e os tecnocratas, de modo a reorganizar a ação do Estado, como preparação para as etapas posteriores de intervencionismo na economia (P. R. ALMEIDA, 2006).

Apesar do seu discurso de atenuação das desigualdades regionais, o PAEG privilegiava investimentos nas regiões de mais rápido crescimento econômico, favorecendo os fluxos para o Sul e Sudeste, como contraponto ao frustrado Plano Trienal do período anterior, como podemos perceber com Steinberger (1998):

o PAEG funcionou como um marco divisório das idéias sobre política regional. Isso porque pregava atenuar as disparidades regionais e assegurar um aumento contínuo da renda per capita das regiões subdesenvolvidas, por meio dos denominados "mecanismos equilibradores". Estes significavam promover intercâmbio de capital e mão de obra entre as áreas mais e menos desenvolvidas, ou seja, induzir o fluxo de capital do Centro-Sul para o Nordeste e o fluxo migratório no sentido contrário. As áreas objeto de atuação eram aquelas em "estado flagrante de subdesenvolvimento e focos de atraso econômico" em todas as macrorregiões. Vale destacar ainda que o PAEG admitia, explicitamente, a concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso, com maiores economias externas e de escala, dada a meta de maximizar a taxa de crescimento econômico do país a curto prazo. Com esses delineamentos, podemos afirmar que tratava-se de uma política regional baseada nos efeitos e não nas causas, uma vez que negava o potencial de desenvolvimento intrínseco às áreas menos desenvolvidas, considerado tanto no Plano Trienal como no Decenal. (STEINBERGER, 1998, p. 8-9).

Como significativos da consolidação do planejamento nesse período, P. R. Almeida (2006) destaca o "Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social" e o "Programa Estratégico de Desenvolvimento" (PED). Apresentado como "herança" para o governo do marechal Artur da Costa e Silva (1967-1969) como um roteiro de desempenho para o período de 1967 a 1976, "o Plano Decenal compreendia um plano de perspectiva, no qual se estabeleciam metas e se formulava uma estratégia de desenvolvimento, preparando-se também um programa quinquenal de investimentos" (P. R. ALMEIDA, 2006, p. 209). Segundo Steinberger (1998),

---

<sup>27</sup> A ideia de redução das desigualdades regionais era anterior. Já constava na Constituição de 1946.

o Plano Decenal, começava discorrendo sobre o estado da arte da política regional no Brasil, ao mostrar que a concepção original, assistencial e calcada na idéia de que as causas da pobreza estavam ligadas à fatores climático-naturais, evoluiu, num segundo momento, com a implantação dos estímulos fiscais no Nordeste, para a idéia de alterar a estrutura econômica das áreas-problema. Propôs uma nova concepção de política regional, denominada "regional-nacional", qual seja a de, em paralelo ao crescimento econômico, se promover a integração das várias regiões do país, objetivando criar um mercado nacional diversificado. Essa concepção, transcederia o aspecto econômico e teria implicações de ordem política, ligadas à unidade do país, e de ordem estratégico-militar, pelo reforço à segurança nacional. Os autores do Plano Decenal eram radicalmente contra o objetivo, até então definido, de eliminar as disparidades regionais, por considerarem-no utópico e poderem levar a um nivelamento por baixo. Em lugar disso, propuseram a criação de um processo auto-sustentado de desenvolvimento regional, fixando-se para cada região uma taxa compatível com o crescimento do país e com as suas possibilidades de auto-sustentação, respeitada a diferenciação econômica. (STEINBERGER, 1998, p. 8).

De acordo com a autora, a proposta do Plano Decenal foi rejeitada por entrar em choque com o discurso do PAEG, entretanto, segundo aponta, "no fundo, ela foi a base da integração nacional aprofundada nos planos posteriores." (STENBERGER, 1998, p. 8).

O plano que de fato sucedeu o PAEG, isto é, tendo sido implementado, foi o PED (1968-1970). Segundo P. R. Almeida (2006), esse plano combinava diretrizes econômicas e setoriais com vetores de desenvolvimento regional, denotando o objetivo de um projeto nacional de desenvolvimento. O PED, de acordo com Steinberger (1988):

Com relação ao desenvolvimento regional, ratificou as mesmas propostas do Plano Decenal. Apenas enfatizou que, paralelamente ao crescimento econômico, era necessário criar um mercado nacional diversificado através da integração entre as diversas regiões. Sugeriu também a utilização do conceito de pólos de desenvolvimento. Ambas as propostas não foram colocadas em prática nessa época. (STEINBERGER, 1988, p. 122).

Com o alvorecer da década de 1970, apresenta-se o documento de Metas e Bases para a Ação de Governo (MEBAG) (1970-1973). Esse documento, segundo Steinberger (1988), não se apresentava como um plano econômico global, mas apenas ratificava e atualizava os programas e projetos aprovados e em execução naquele momento. Segundo a autora, esse documento apresentava três estratégias para a dimensão regional: "o desenvolvimento regional integrado, o desenvolvimento do Nordeste e a

execução da política de consolidação de ocupação da Amazônia". (STEINBERGER, 1988, p. 122). Como a autora completa:

A primeira dessas estratégias corresponde, de fato, a uma preocupação com a integração do Centro-Sul nos setores industrial e agrícola. A segunda estratégia, o desenvolvimento do Nordeste, foi traduzida pelo prosseguimento do programa de industrialização via incentivos, pelo robustecimento da agricultura com recursos do Programa de Integração Nacional (PIN), pelo fortalecimento e reorganização da agroindústria canavieira e pela integração do Nordeste com a Amazônia, basicamente através da construção da Transamazônica. Finalmente, quanto à ocupação da Amazônia, sintetizava-se na ampliação da infra-estrutura econômica da região (rodovias de penetração e integração, projetos de colonização, rede de aeroportos, implantação de sistemas de telecomunicações e fortalecimento da Superintendência da Zona Franca de Manaus). (STEINBERGER, 1988, p. 122).

No âmbito do MEBAG, para essas estratégias que são regionais e também tocam na dimensão territorial do planejamento, também destacamos o o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE), o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais na Amazônia (POLAMAZÔNIA), e o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE).

No que tange à dimensão urbana no planejamento, Steinberger (1998) ressalta que constou no MEGAB uma inclusão dessa na dimensão regional, tendo sido proposta "a integração do núcleo industrial-agrícola do Centro-Sul (eixo São Paulo-Rio-Belo Horizonte) com as áreas próximas, por meio do planejamento das áreas metropolitanas e dos principais centros urbanos, cuidando-se da sua hierarquização dentro da região" (STEINBERGER, 1998, p. 3).

Tendo como pano de fundo o MEBAG, o planejamento para a escala nacional passou a ser coordenado naquele contexto a partir dos planos nacionais de desenvolvimento (PND). Foram três, o I PND para o período 1972-1974, o II PND 1975-1979 e o III PND para 1980-1985. O I PND e o II PND constituíram o auge do planejamento no Brasil durante esse período, com a devida ênfase à sua dimensão territorial.

No governo do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), complementando o MEBAG, foi implementado, entre 1972 e 1974, o primeiro "Plano Nacional de Desenvolvimento" (I PND). Enfatizando grandes projetos de

integração nacional, no âmbito desse plano foram executados empreendimentos de infraestrutura como a ponte Rio-Niterói, a rodovia Transamazônia (BR-230), a rodovia Belém-Brasília (BR-010) e a barragem e a usina hidrelétrica de Itaipu (P. R. ALMEIDA, 2006). Essa política de integração nacional, segundo Steinberger (1988), constituiu a estratégia de desenvolvimento regional do I PND. Como aponta a autora:

Tal integração deveria ocorrer através de pólos regionais agrícola-industriais no Sul e Nordeste e de pólos regionais agrícola-minerais no Planalto Central e na Amazônia. Acreditava-se que, desta forma, ocorreria uma complementação do grande polo do Sudeste, assentado no núcleo São Paulo - Rio de Janeiro - Belo Horizonte. Resumidamente, pode-se dizer que o I PND buscava desenvolver o Nordeste, ocupar a Amazônia e o Centro-Oeste, sem prejuízo do crescimento do Centro-Sul. (STEINBERGER, 1988, p. 122).

Quanto à dimensão urbana no I PND, esta também se ligou, segundo Steinberger (1998), à dimensão regional e à referida estratégia de integração nacional, realizando-se pelos seguintes meios: “a criação das regiões metropolitanas como uma medida para consolidar o desenvolvimento do Centro-Sul; e a reorientação dos fluxos migratórios rurais-urbanos do Centro-Sul para o próprio Nordeste e para as áreas de fronteira” (STEINBERGER, 1998, p. 3).

O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (1974-1979) elaborado na presidência do general Ernesto Beckmann Geisel (1974-1979) foi voltado para investimentos em indústrias de base, sobretudo a siderúrgica e a petroquímica, sendo desenvolvidos dois planos de desenvolvimento científico e tecnológico e o primeiro plano nacional de pós-graduação. Elaborado para um período mais amplo que o primeiro, segundo P. R. Almeida, foi a experiência de planejamento mais expressiva desde o plano de metas de Kubitschek (P. R. ALMEIDA, 2006).

Acerca da dimensão regional no II PND, segundo Steinberger (1988), esse plano praticamente ratificou a estratégia do I PND, voltando-se para a política de integração nacional, intensificando-a. Essa estratégia se teve efeitos principalmente na periferia nacional, destacando-se as porções oeste e norte do Brasil, como aponta Brandão (2007):

A ação estatal, sobretudo na periferia nacional, reforçou-se, fornecendo infra-estrutura básica, promovendo investimentos diretos

de suas estatais e, antes de tudo, implementando o *bloco de investimentos do II PND*, voltado para a expansão da indústria de insumos básicos e de bens de capital. (BRANDÃO, 2007, p. 137, grifo do autor).

Quanto à política industrial, Suzigan (1988) destaca a forte presença do Estado no estímulo à expansão da atividade industrial no país e à diversificação da indústria pesada, o que foi viabilizado, sobretudo com o II PND, por uma nova fase de investimentos públicos e privados na indústria, além de investimentos em infraestrutura, já privilegiados no I PND. Nesse sentido, segundo P. R. Almeida (2006), o II PND caracterizou uma mudança nos rumos da industrialização brasileira para além dos bens de consumo duráveis, contemplando relevantes investimentos em insumos básicos, infraestrutura, energia e bens de capital, que adquiriram também dimensão regional, sendo ressaltada a distribuição espacial dos principais projetos.

A título de ilustração, cabe ressaltar, nesse período, o avanço na malha rodoviária e na geração de energia elétrica. Como destaca Brandão (2007):

A articulação e a complementação dos *sistemas nacionais de infraestrutura* serão marcas da ação estatal na década de 1970 e início da década de 1980. Essas ações sistêmicas serão no sentido da integração da diversidade econômica regional. Apenas como ilustração, basta lembrar que o país possuía apenas 36 mil quilômetros de rede rodoviária, em 1966, dos quais cerca de um terço (13.803 km) era pavimentado. Passará a 88 mil km, em 1980, sendo 47 mil km pavimentados. A evolução da capacidade geradora instalada de energia elétrica é ainda mais surpreendente: em 1962 o país contava apenas com 4.126 MW, chegando 20 anos depois a 32.893 MW. É o auge da construção pesada nacional. (BRANDÃO, 2007, p. 138).

São elucidativos nesse sentido, como já citamos, os grandes empreendimentos como a rodovia Transamazônia (BR-230), a rodovia Belém-Brasília (BR-10) e a barragem e a usina hidrelétrica de Itaipu.

Com o fomento direto e indireto desses planos e programas, firmou-se fortemente na agenda estatal durante esse período a Amazônia como região prioritária. Para conquistar a última fronteira do processo de interiorização que já se lograva desde o período anterior, o Estado concebeu um planejamento efetivo para essa região, subsidiando sua ocupação acelerada, no intuito de “integração” dessa porção do território. Nessa empreitada, para o período militar podemos identificar com Bertha Koiffmann Becker (2001), como frentes dessa estratégia, a “implantação de redes de integração espacial” e os

“subsídios ao fluxo de capital”, com iniciativas como a criação da SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), do BASA (Banco da Amazônia) em 1966, e da Zona Franca de Manaus (criada em 1967).

Como uma das implicações geográficas do planejamento territorial logrado nesse período, acentuou-se o processo de interiorização, a partir da expansão dos sistemas de engenharia e da intensificação dos fluxos migratórios no seio do avanço do processo de urbanização – aspectos que, segundo Moraes (2011, p. 121), combinaram adensamento com expansão. Nesse sentido, cabe ressaltar ainda, com Santos e Silveira (2008 [2001])<sup>28</sup> a acentuação das desigualdades nas suas múltiplas adjetivações e, pensando especificamente sobre a técnica, uma revolução nas telecomunicações. Segundo os autores: “É sobretudo nesse momento que, ultrapassando o seu estágio de pontos e manchas, o meio técnico realmente se difunde.” (SANTOS; SILVEIRA, 2008 [2001], p. 28).

Do ponto de vista econômico, é possível destacar nesse período, sobretudo como “bônus” do I e II PND, o notável crescimento do PIB. Entretanto, como alerta P. R. Almeida (2006) isso não se deu sem o ônus de um desequilíbrio constante no orçamento, um alto custo social e um expressivo aumento da dívida externa, abrindo caminho para a denominada “década perdida”, momento no qual se elabora o III PND. Segundo Steinberger (1988):

Este, ao contrário do anterior, incorporou a crise mundial que envolvia o “segundo choque do petróleo” e o aumento dos juros da dívida externa, na medida em que suas diretrizes básicas recaíram sobre questões como: o balanço de pagamentos, o problema energético, o reforço à promoção de exportações e a contenção dos gastos públicos. (STEINBERGER, 1988, p. 5).

Os problemas econômicos do contexto e a pulsante pressão política interna levaram a um cenário de difícil equação para o regime autoritário, culminando com a abertura política, mesmo que “de forma lenta, gradual e segura”, no seio da transição para a democracia formal na segunda metade da década de 1980.

---

<sup>28</sup>Este período por nós identificado aproxima-se do “técnico-científico” proposto pelos autores, como um momento preliminar do grande período de “construção e difusão do meio técnico-científico-informacional no Brasil (SANTOS; SILVEIRA, 2008 [2001], p. 47-53, *passim*).

Cabe agora apresentar os eventos para a dimensão ambiental no planejamento. De certo modo como reação ao planejamento territorial logrado até então, o que também inclui algumas complementaridades, nesse período ocorreram novos avanços quanto à dimensão ambiental nas ações do Estado, destacando-se sua efetiva inserção institucional. Tais avanços se desenharam em parte como reação aos agravos ambientais decorrentes das expressivas e rápidas mudanças decorrentes da materialização do projeto de modernização calcado na industrialização e urbanização e das pressões do movimento ambientalista de escala global que se afirmava nacionalmente.

Em tal contexto favorável à política ambiental em sentido amplo, avanços também podem ser destacados para as áreas protegidas. Segundo Medeiros (2006) os instrumentos para a criação dessas foram mantidos e aperfeiçoados no referido período (MEDEIROS, 2006, p. 52). Foi o caso do segundo Código Florestal (Lei n.º 4.771/1965). Dentre as novidades nesse refinamento na legislação ambiental destacam-se, para as áreas protegidas, a definição das Áreas de Preservação Permanentes – APPs (que se assemelham ao que o Código Florestal de 1934 denominava “florestas protetoras”) e Reservas Legais (RLs). Como destacam José Augusto Drummond, José Luiz de Andrade Franco e Daniela de Oliveira (2010), a esse dispositivo legal somou-se o Código de Fauna (Lei n.º 5.197/1967). Juntamente, essas duas normas previram a criação de áreas protegidas de uso indireto (parques nacionais, estaduais, municipais e reservas biológicas) e de uso direto dos recursos naturais (florestas nacionais e parques de caça – semelhante ao que o antigo Código Florestal de 1934 denominava “florestas modelo”) (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010, p. 344-346). Além desses avanços legais, ainda nos primeiros anos do regime autoritário, cabe destacar a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (Decreto-Lei n.º 289, de 28/02/1967), de acordo com Medeiros (2006, p. 53) “uma instituição fortalecida e prestigiosa, com ambiciosa atribuição: gerir todas as áreas protegidas existentes no país”, sinalizando mais um avanço nesse campo.

Todavia, foi na década de 1970 que o debate ambiental se intensificou, impulsionado pelo movimento ambientalista que se articulava globalmente. Considerada por Bruno Pagnoccheschi e Maristela Bernardo (2006) como

emblemática para o ambientalismo mundial e para a política ambiental<sup>29</sup> contemporânea, essa década foi marcada pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo-72)<sup>30</sup> que acabou resultando na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e no incentivo à criação de instituições nacionais voltadas para a dimensão ambiental (PAGNOCCHECHI; BERNARDO, 2006).

A conferência e o debate internacional respaldaram as demandas de diversos atores internamente, com importantes desdobramentos para uma inclusão mais ampla do ambiental na agenda pública. O principal desses efeitos, talvez o avanço mais significativo nesse período, denotando a inserção da dimensão ambiental no planejamento estatal, é a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) (Decreto n° 73.030, de 30/10/1973)<sup>31</sup>, vinculada ao Ministério do Interior, como a primeira instituição federal especificamente voltada para questões ambientais (MEDEIROS, 2006; PAGNOCCHECHI; BERNARDO, 2006).

Apesar de uma série de limitações do ponto de vista orçamentário e da capacidade de articulação política, Segundo Pagnoccheschi e Bernardo (2006) a SEMA “foi bem sucedida em catalisar esforços para obter avanços legislativos, criar áreas protegidas e erigir-se como referência para todos os segmentos sociais que, pelos mais diversos interesses, demandavam interlocução governamental nesse tema” (PAGNOCCHECHI; BERNARDO, 2006, p. 105). Dentre os avanços legislativos destacamos a lei que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição (Lei n.º 6.803, de 1980) e a promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA (Lei n.º 6938, de 1981), que instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

No que se refere às áreas protegidas, a SEMA passou a dividir atribuições com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), de

<sup>29</sup>Para Pagnoccheschi e Bernardo (2006), política ambiental no Brasil, no sentido de princípios gerais norteadores da ação do Estado para a dimensão ambiental, só existe a partir da década de 1970, quando se forma um aparato institucional mais sólido para essa agenda.

<sup>30</sup>Considerando o contexto econômico e global, Estocolmo 72 poderia ser associada com a crise do petróleo (1970) e a reestruturação produtiva.

<sup>31</sup>O momento era do governo do general Emílio Gastarazu Médice (1969-1974)

modo que essa secretaria acabou por estabelecer uma agenda própria para esse campo, propondo novas categorias como as Estação Ecológica (ESEC), Área de Proteção Ambiental (APA)<sup>32</sup>, Reserva Ecológica (RESEC) e Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)<sup>33</sup>. A despeito da justificativa de preencher algumas lacunas do modelo brasileiro, ocorreram sobreposições entre algumas categorias propostas pela SEMA e outras subordinadas ao IBDF (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010, p. 347; MEDEIROS, 2006, p. 54).

Esse conflito pontual no âmbito institucional é apenas um esboço da arena política na qual se encontrava a SEMA. Sua própria criação se deu em um complexo contexto em que atuavam distintas forças na escala nacional e global. Como apontam Pagnoccheschi e Bernado (2006), se a criação dessa instituição pode ser vista como um efeito de Estocolmo-72, a participação do Brasil nessa conferência não se deu com uma posição claramente definida: Brasília alinhou-se ao debate ambiental internacional, mas sem abandonar sua postura desenvolvimentista (PAGNOCCHECHI; BERNARDO, 2006), isto é, processaram-se avanços em termos ambientais por pressões ligadas ao movimento ambientalista global e seus representantes internamente, mas o ônus ambiental das iniciativas do modelo desenvolvimentista seguia se ampliando. Na escala nacional esse embate ocorre no sentido de equacionar as pressões dos diferentes setores do movimento ambientalista, que agora tinham maior respaldo institucional, com o projeto desenvolvimentista, que, nesse momento, tinha como mote o I PND. Nesse sentido, como destaca Medeiros (2006), constou no discurso do II PND uma menção à não deterioração dos recursos naturais e a indicação de instituição de parques e florestas nacionais na Amazônia, então considerada como região prioritária para o projeto de desenvolvimento nacional (MEDEIROS, 2006, p. 53). Notemos, pois, que um dos méritos do II PND foi ter feito, de certo modo, o elo da dimensão territorial com a ambiental no planejamento.

Sem entrar no mérito da efetividade da não deterioração dos recursos naturais a partir das ações de estruturação e ordenamento do território

---

<sup>32</sup>As estações ecológicas e as áreas de proteção ambiental foram instituídas pela Lei n.º 6.902/1981.

<sup>33</sup>As reservas ecológicas e as áreas de relevante interesse ecológico foram instituídas pelo Decreto n.º 89.336/1984.

logradas nesse período, cabe destacar que o segundo ponto acima mencionado acerca do discurso do II PND sinaliza uma compatibilidade entre as dimensões ambiental e territorial na ação do Estado. Destarte, como destacam Medeiros, Irving e Garay (2004):

A criação de novas áreas protegidas toma uma dimensão nacional, fruto da estratégia do Estado de integrar e desenvolver todas as regiões do país. Nesta fase, a proteção dos recursos renováveis adquire um sentido geopolítico mais intenso, já que a criação de áreas protegidas é de forma recorrente utilizada e justificada pelo Estado nas ações de controle do território. (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004, p. 86).

Tal distribuição das áreas protegidas no território nacional coaduna com um processo de transição da trajetória de sua distribuição regional, da costa e das áreas urbano-metropolitanas para o interior e as áreas de fronteira e rurais, o que pode ser denotado a partir da instituição das unidades de conservação federais nesse período. Segundo Drummond, Franco e Oliveira (2010):

Dos três parques criados no início da década de 1970, um deles era litorâneo (Serra da Bocaina), mas os outros dois eram francamente interioranos (Serra da Canastra e Tapajós).

[Entretanto] Foi só a partir de 1979 que a interiorização se tornou um princípio orientador da política de criação de UCs federais, por causa da adoção de critérios novos para a escolha dos seus sítios. (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010, p. 363).

Destarte, é possível considerar que, além de importantes avanços institucionais no âmbito do planejamento ambiental, esse período também é marcado por um significativo avanço no campo das áreas protegidas, que passam a se apresentar como uma estratégia de abrangência na escala nacional. Assim, se no momento anterior as áreas protegidas, e a própria dimensão ambiental em sentido amplo, haviam se inserido preliminarmente na agenda estatal, agora adquirem outro *status*, o que é elucidado pelo referido alcance nacional das áreas protegidas, mas também pela proporção que a discussão ambiental em sentido amplo ganha.

Entretanto, a expressão da dimensão ambiental no planejamento não foi tão ampla quanto a da dimensão territorial, que ocupou posição central na agenda estatal, tendo em vista o projeto nacional logrado com base em um modelo desenvolvimentista que buscava a articulação do território (e, pois, dos mercados). O mesmo pode ser dito quanto às implicações no território para as ações em ambas as dimensões.

Nesse sentido, a despeito de referências pontuais à dimensão ambiental no discurso de distintos planos e programas territoriais, ou mesmo de um elo maior no II PND, podemos afirmar que não foi buscada uma articulação de fato entre as dimensões territorial e ambiental do planejamento, senão de modo compensatório. Considerando o ônus de degradação sócio-ambiental da materialização do projeto nacional desenvolvimentista, que passa a ser o escopo da dimensão ambiental no planejamento, a política ambiental emerge com um caráter reativo, sendo o setor ambiental isolado e pautado, como observa Moraes, em “medidas restritivas em face das demais áreas de governo” (MORAES, 2011, p. 131).

Em termos regionais, o discurso ambiental praticamente se resumia a poluição no Sul e Sudeste, já para o restante do país a pauta se voltava para a Amazônia. Esse aspecto, a nosso ver, decorre da não consideração do caráter político do ambiente, resvala em uma concepção parcial. Em sentido distinto, na senda de uma concepção integral de ambiente (discutida no capítulo 1), territorial e ambiental são dimensões do planejamento que se completam (como discutimos no capítulo 2). Nesse sentido, os planos, políticas, programas e demais ações carecem articulá-las de fato, e não apenas a partir de um viés reativo.

Esse caráter reativo da dimensão ambiental em relação à dimensão territorial no planejamento estatal parece ser um aspecto marcante ao longo apenas não desse, mas também dos períodos subsequentes. Se isso já era problemático nesse período em que se lograva o planejamento estatal efetivamente, a questão ganha maior complexidade com o delineamento de um novo período para o planejamento como um todo e para ambas as dimensões, o que foi desencadeado por mudanças políticas, econômicas e institucionais pelas quais o país passava, com a abertura política e para além dela.

### **3.3. A “agonia” do planejamento territorial e o fomento à política ambiental**

---

A partir da redemocratização ocorreram diversas mudanças no que se refere ao planejamento estatal, que se refletiram nas suas dimensões territorial e ambiental, o que indica um novo período, entre meados da década de 1980 e o início da década de 2000. Quanto à dimensão territorial<sup>34</sup>, esse período foi marcado por um profundo declínio até a sua “agonia”. Já para a dimensão ambiental, em que pesse esse complexo cenário, essa dimensão conseguiu se manter com relativo peso na agenda, contando com as pressões externas e a elaboração, internamente, de novas estratégias alternativas diante das deficiências do contexto, o que acabou por resultar em avanços nesse campo.

No novo contexto de redemocratização, frente à forte instabilidade econômica e à afirmação de uma postura neoliberal no país, deu-se o declínio do planejamento estatal em sentido amplo no Brasil. Contribuiu para tanto também certo “estigma” relacionado ao regime autoritário, como aponta Moraes: “O planejamento estratégico na escala nacional foi identificado na época como um resquício autoritário do regime anterior que deveria ser evitado em uma ordem democrática em construção” (MORAES, 2011, p. 131).

Desencadeado por esses múltiplos fatores, o declínio do planejamento em sentido amplo se processou de modo que as ações do Estado passaram a se dar de maneira desarticulada e, sobretudo, com foco em tentativas de estabilização econômica<sup>35</sup> frente ao crescente processo inflacionário que já se apresentava desde o início da década de 1980. A esse respeito Steinberger (1999) assevera que: “Não é exagero afirmar que nos anos pós-85 o país esteve perdido em termos de diretrizes de planejamento e de projeto nacional (de nação). O número de planos que se superpunham no tempo bem

---

<sup>34</sup> Esse período poderia ser dividido em dois subperíodos: de 1985 até o Governo Itamar Franco, que constitui o projeto de “reforma” do Estado e da crise do planejamento; e o governo FHC, que constitui o neoliberalismo de fato.

<sup>35</sup> Dentre essas medidas destacamos: no governo José Ribamar Araújo da Costa Sarney (1985-1990): I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989) complementado pelo Programa de Estabilização (conhecido como Plano Cruzado) (fevereiro de 1986), ambos desenhados coordenados pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN), o “Plano Cruzado 2” (outubro de 1986), o Plano de Controle Macroeconômico (julho de 1987), elaborado pelo Ministério da Fazenda (conhecido como Plano Bresser), e o “Plano Verão” (janeiro de 1989); no governo Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992): o “Plano Collor” (março de 1990), o “Plano Collor 2” (fevereiro de 1991); e, finalmente, no governo Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1995): o “Plano Real”, implementado progressivamente a partir de 1993 (P. R. ALMEIDA, 2006; STEINBERGER, 1998).

demonstra isso." (STEINBERGER, 1998, p. 6). Nesse sentido, tal período denota, para Brandão (2007), um contexto de crise múltipla. Para o autor:

Nas décadas de 1980 e 1990, acirrou-se uma crise múltipla, em várias dimensões: econômica (sem crescimento), social (esgarçamento e sem direção de propósitos coletivos) e política (sem soberania). Consolida-se a total desarticulação do Estado, impotente para organizar, coordenar e regular ações construtivas e romper inércia, aprisionado na armadilha financeira. (BRANDÃO, 2007, p. 149).

Tal orientação para a ação do Estado, ou a "agonia" do planejamento, também se relaciona à escala global por meio das regras estabelecidas pelo Consenso de Washington, que nitidamente privilegiavam o sistema financeiro, no sentido de uma ampla e irrestrita abertura da economia brasileira para o comércio global.

Se essa "agonia" foi verdade para o planejamento como um todo, foi de modo especial para a sua dimensão territorial.

Todavia, cabe destacar um importante avanço a partir da consolidação do processo de redemocratização, mesmo que a princípio isso não tenha se efetivado plenamente: o estabelecimento, pela Carta Magna, do "Plano Plurianual" – PPA (BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art. 165, 1º). Segundo P. R. Almeida (2006):

A Constituição de 1988, numa demonstração da preservação dos instintos de planejamento na sociedade, institui o Plano Plurianual como o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro. O PPA deveria estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Cada PPA deve conter diretrizes para a organização e execução dos orçamentos anuais e, consoante uma prática já iniciada pelos governos militares, a vigência de um plano deve começar no segundo ano de um governo e findar no primeiro ano do mandato seguinte, com o objetivo explícito de permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas. (P. R. ALMEIDA, 2006, p. 218-219).

Além de estabelecer o PPA, que se apresenta, pois, como possível instrumento para a efetivação do planejamento, a Constituição Federal de 1988 também apresenta, dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a garantia do desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art.

3º, II, III), o que aponta para a dimensão territorial. De todo modo, para Steinberger (1998), essa e outras indicações na Constituição Federal de 1988 voltadas para a dimensão territorial não constitui novidade<sup>36</sup>. Para a autora:

Quando analisamos o recorte regional da Carta de 88, causa surpresa o fato de que poucas novidades foram introduzidas sobre tal temática. Continua-se clamando pela redução das desigualdades regionais, bem como pelo equilíbrio entre as várias "regiões macroeconômicas" e prevê-se uma atuação diferenciada nas denominadas "regiões em desenvolvimento", Nordeste, Norte e Centro-Oeste, inclusive, com destinação de recursos específicos, a partir da elaboração de "planos regionais de ordenação do território". (STEINBERGER, 1998, p. 10).

Considerando esses comandos constitucionais, é possível perceber que a dimensão territorial, pelo menos como possibilidade, apresenta-se para o planejamento no campo das normas. Nesse sentido, dado o seu peso e caráter de elemento fundamental para a ação do Estado, o discurso dos PPAs aparece como um importante instrumento para a análise no que se refere ao planejamento territorial. Nesse sentido, uma análise da elaboração dos primeiros PPAs ilustra bem o movimento que se processou nesse período, do fosso da primeira metade da década de 1990 até uma retomada tímida e gradual no momento seguinte.

A despeito do caráter estabelecido pela Constituição Federal de 1988 ao PPA, como elemento básico para o planejamento governamental, a sua primeira experiência de elaboração, com o PPA 1991-1995, constituiu meramente uma formalidade, como destacam Antônio Carlos Lessa, Leandro Freitas Couto e Rogério de Souza Farias (2009), coadunando com o turbulento contexto econômico e político de então.

Com a ascensão do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), instala-se o “neoliberalismo de fato”, o que refletiu profundamente no planejamento estatal – ou na sua crise, segundo algumas leituras – que passa a ser tocado, ao sabor das necessidades do mercado, a partir de ideia de gestão por programas. Como aponta Brandão (2007):

A partir dos anos 90, afirma-se a opção neoliberal no país, que se consolida nos oito anos do governo FHC. Seguindo as ‘sugestões’ do

---

<sup>36</sup>Para a autora, a ideia de redução das desigualdades na CF/1988 não é novidade. Esse discurso já se apresentava na década de 1950/1960. Constava inclusive na Constituição de 1946 (STENBERGER, 1998).

conhecido Consenso de Washington, avança-se na desregulamentação dos mercados (incluindo o financeiro doméstico, o de trabalho, com pesados cortes nos direitos antes assegurados, e o de produção e consumo). ‘Reforma-se’ o Estado, privatizando os serviços de utilidade pública, o setor produtivo estatal e os sistemas nacionais de infra-estrutura, abdicando totalmente de políticas ‘direcionadoras’ dos setores produtivos. (BRANDÃO, 2007, p. 154).

No desenrolar do cenário de ajustes econômicos consolidados com o governo FHC, na vigência do ideário neoliberal, segundo Lessa, Couto e Farias (2009), é que o PPA começa a ganhar mais relevância, acordando com o espírito constitucional, embora a esse se imponha pesadamente, nesse PPA e em posteriores, uma lógica em grande parte orçamentária, como destaca Brandão (2001).

O PPA 1996-1999, segundo Lessa; Couto e Farias (2009), teve como características básicas esforços para manter a estabilidade econômica, efetuando reformas no Estado e desestatizações, com forte foco na ideia de modernização orientada pelos princípios neoliberais. Segundo os autores

O plano é um retrato do pensamento liberal em voga na América Latina nos anos 90. Abertura comercial e desregulamentação estão entre as premissas básicas, que ainda direcionava ao setor privado parte substancial dos investimentos mais importantes previstos no plano, entre os quais os de infra-estrutura energética, que, por terem sido, em parte, frustrados, acabaram induzindo ao apagão energético do início dos anos 2000. (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p. 91).

O PPA 1996-1999 organizou-se por programas como os dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, que constituíram o modelo base para, posteriormente, na década de 2000, a proposta Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), dos “Projetos Estruturantes” e do “Programa Brasil em Ação” (P. R. ALMEIDA, 2006, p. 221).

Segundo Lessa, Couto e Farias (2009), o PPA seguinte, elaborado para o período 2000-2003, aprofundando o espírito neoliberal que se afirmava no planejamento e respaldado por mudanças na legislação para sua formulação, foi todo organizado em programas, na estratégica de gestão por resultados, e passou a ter identificação total com os orçamentos anuais, mas sem guardar clareza quanto às prioridades. No que tange ao seu conteúdo, perdura o destaque à estabilidade econômica, aparecendo ainda no seu discurso, quanto ao ambiental, a ideia de “desenvolvimento sustentável” e, quanto ao regional, a ideia de redução das desigualdades (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009).

A partir dessas breves considerações é possível afirmar que se afirmou nesse contexto, sob a condução do governo Cardoso, uma orientação neoliberal para o planejamento, ou a sua crise a partir de uma gestão por programas, como se pode denotar do sentido do PPA 1996-1999 e do PPA 2000-2003. Analisando esse período a partir da técnica, destacamos, com Milton Santos e María Laura Silveira (2008 [2001])<sup>37</sup>, que esse momento coincide com a difusão do meio técnico-científico-informacional no Brasil. Pensando nas suas implicações geográficas no Brasil, os autores sinalizam uma acentuação das desigualdades, o que é bastante evidenciado regionalmente.

Com o meio técnico-científico-informacional, agravam-se as diferenças regionais e aumenta a importância da Região Concentrada com a hegemonia paulista, mas também a partir da ocupação de áreas periféricas com produções modernas. (SANTOS; SILVEIRA, 2008 [2001], p. 28).

Se o conturbado contexto político e econômico afetou expressivamente o planejamento territorial nesse período antes dessa branda retomada em bases neoliberais, no que se refere à dimensão ambiental do planejamento, os efeitos foram relativamente menos expressivos, embora as ações nessa dimensão tenham sido afetadas. Esse menor impacto para a dimensão ambiental se deu em virtude de novas estratégias para equacionar as deficiências e do peso das pressões internas e externas. Destarte, tal dimensão conseguiu se manter com expressão na agenda pública durante todo o período, quando ocorreram inclusive avanços importantes para o planejamento ambiental e, por conseguinte, para as áreas protegidas. Como destacam Medeiros, Irving e Garay (2004):

A redemocratização do país, a partir de 1985, e a posterior crise do Estado brasileiro, originaram uma nova fase de expansão e reestruturação da questão ligada à proteção da natureza no país, com uma tendência clara à “simplificação” da política, mas com alguns avanços evidentes (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004, p. 90).

---

<sup>37</sup> Esse período de difusão do meio técnico-científico-informacional no Brasil identificado pelos autores engloba dois períodos identificados por nós o “a agonia do planejamento territorial e o fomento à política ambiental”, abordado nesta seção (3.3) e “o ‘desenvolvimentismo social’ e a sistematização das áreas protegidas” (o atual) (3.4).

O primeiro avanço expressivo desse momento se deu com a aprovação da Constituição Federal de 1988. No que se refere à dimensão ambiental, a Carta Magna da República dedicou um capítulo (Capítulo VI “Do meio ambiente” do Título VII “Da ordem social”) desdobrado em um artigo que apresenta o meio ambiente como um bem comum que deve ser defendido e preservado pelo Poder Público e a coletividade (BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art. 225). Segundo Pagnoccheschi e Bernardo (2006), esse capítulo e os demais dispositivos, como o de obrigações e cuidados ambientais para a atividade produtiva e a propriedade privada, representam um avanço no debate ambiental naquele contexto, aparecendo o texto da Carta Magna brasileira como “herdeiro direto do crescimento político do movimento ambientalista em escala global” (PAGNOCCHESSI; BERNARDO, 2006, p. 106).

Acerca da atuação do Estado em relação às áreas protegidas nesse momento, sobretudo a partir da década de 1990, Medeiros, Irving e Garay (2004) identificam dificuldades financeiras e estruturais na execução das ações necessárias quanto ao seu funcionamento e manutenção, o que levou, segundo os autores, a uma nova estratégia política de proteção ambiental, a partir de parcerias com organismos e instituições de apoio, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BIRD) e o G7, para a captação de recursos para a execução de certas ações locais, por meio de parcerias com Organizações não governamentais (ONGs) e outras instituições (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004, p. 92). Além do contexto de instabilidade econômica pelo qual passava o país, que explica em parte as restrições orçamentárias, é possível contemplar nessa nova estratégia de proteção uma influência do ideário neoliberal então hegemonicó.

A despeito das debilidades, lançando mão dessas estratégias e alimentada pela força dos setores ligados ao movimento ambientalista global é que o planejamento ambiental trilhou sua trajetória de ascensão nesse período, de modo que seguiu se firmando na agenda pública<sup>38</sup>. Como emblemático da influência desses grupos no referido período, destaca-se a realização de um

---

<sup>38</sup> Registramos também o caso do movimento dos seringueiros e a figura de Chico Mendes, que acabou repercutindo internacionalmente e contribuindo para ações voltadas para a dimensão ambiental no país, inclusive no campo das áreas protegidas, pois da luta dos seringueiros surgiu uma interessante tipologia, a reserva extrativista.

evento de proporções mundiais no Brasil, em maio de 1992, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), ainda no mandato de Collor de Mello.

Segundo Pagnoccheschi e Bernardo (2006), essa conferência, de grande visibilidade e repercussão global, coroou um virtuoso avanço para a discussão ambiental: a sinalização para uma mudança de espírito no tratamento das questões, com a afirmação de uma perspectiva que contempla o social e o ambiental de maneira integrada (socioambientalismo), em contraposição à perspectiva que defende a intocabilidade de determinadas porções dos ecossistemas (preservacionismo)<sup>39</sup>. Internamente, outro avanço se deu no sentido de um ajustamento da agenda ambiental e de maior visibilidade a segmentos não governamentais como atores importantes para essa dimensão do planejamento. Segundo Medeiros, Irving e Garay (2004):

Neste cenário, cresce a participação dos movimentos ambientalistas - nacionais e transnacionais - na vida política nacional que, progressivamente se tornam importantes agentes, tanto no planejamento quanto na execução e gerenciamento de ações voltadas à política de proteção dos recursos renováveis. A cooperação internacional adquire nova face e se fortalece através de programas e projetos bilaterais ou multilaterais de desenvolvimento, num primeiro momento, e de conservação de recursos renováveis, posteriormente, através da negociação de complexos projetos/programas (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004, p. 90).

Com tal orientação, um importante programa desse período, talvez o mais expressivo, foi o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). De acordo com Pagnoccheschi e Bernardo (2006) o PPG7 tinha como objetivo fomentar ações para a conservação<sup>40</sup> dos recursos naturais na Amazônia brasileira e na Mata Atlântica, a partir de uma estrutura que envolvia diferentes esferas político-administrativas e órgãos brasileiros, os países doadores do G7, a União Europeia e o BIRD, sendo considerado pelos

---

<sup>39</sup>Trata-se, como os autores destacam, de uma maior afirmação da perspectiva socioambientalista e não de uma superação da concepção preservacionista. Muitos foram os embates entre ambas as visões no tratamento das questões ambientais, os quais se apresentam e influenciam o processo decisório até hoje.

<sup>40</sup>Dentre as contribuições desse programa, destaca-se a valorização do caráter conservacionista de outra tipologia que constitui um importante instrumento para a conservação ambiental, as áreas indígenas. O PPG7, por meio do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), trouxe financiamentos para a demarcação de terras indígenas na Amazônia Legal, contribuindo para a integração da política indígena com a política ambiental no país (MEDEIROS, 2006, p. 55).

autores como “o maior programa de doações já concedido em âmbito mundial para a área ambiental”<sup>41</sup> (PAGNOCCESCHI; BERNARDO, 2006, p. 111-112).

Na esfera institucional, um expressivo avanço foi a criação, em 1992<sup>42</sup>, no governo de Itamar Franco, do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Se a criação da SEMA, no período anterior, já havia representado um avanço, a instituição do MMA o foi de maneira mais expressiva. Com a instituição voltada para a gestão ambiental na categoria de ministério, passou a existir um âmbito de poder específico com maior peso na esfera federal e mais possibilidades de equacionar forças para a inserção de pautas ambientais na agenda pública. Assim o MMA “sinalizou um novo *status* à institucionalização do setor público ambiental” (PAGNOCCESCHI; BERNARDO, 2006, p. 115) no Brasil.

Além desse expressivo avanço institucional, nesse período também se seguiu a tendência de diversificação das categorias de áreas protegidas. Dentre as instituídas nesse período é possível identificar duas categorias: Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)<sup>43</sup> e Reserva da Biosfera<sup>44</sup>, esta a partir da ratificação pelo Brasil do Programa “O Homem e a Biosfera - MaB”<sup>45</sup>, lançado no âmbito da Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO).

No que se refere à distribuição regional das áreas protegidas, esse período se insere na continuidade do seu processo de interiorização identificado por Medeiros, Irving e Garay (2004) a partir da instituição de

---

<sup>41</sup>O PPG7 foi proposto na reunião do G7 em Houston, nos Estados Unidos, em 1990, e aprovado pelo grupo e pela Comissão Europeia em 1991. O investimento previsto foi de US\$ 1,5 bilhão e suas atividades começaram em 1994 (PAGNOCCESCHI; BERNARDO, 2006).

<sup>42</sup>Por meio da Lei n.º 8.490/1992.

<sup>43</sup>Essa tipologia, que prevê a criação de áreas protegidas a partir da iniciativa de particulares, foi inicialmente prevista pelo Decreto 98.914/1990. Posteriormente seus objetivos foram definidos mais claramente pelo Decreto n.º 1.922/1996.

<sup>44</sup>Tipologia implantada no Brasil a partir da década de 1990. Até meados dos anos 2000 foram instituídas seis Reservas da Biosfera (RB): RB da Mata Atlântica (1993), RB do Cerrado (1993), RB do Pantanal (2000), RB da Caatinga (2001), RB da Amazônia Central (2001) e RB da Serra do Espinhaço (2005) (Fonte: Portal MMA).

<sup>45</sup>O Programa Homem e Biosfera (MaB – Man and the Biosphere) foi criado como resultado da “Conferência sobre a Biosfera” realizada pela UNESCO em Paris em setembro de 1968. O programa foi lançado em 1971 e busca a cooperação científica internacional sobre as interações entre o homem e seu meio em todas as situações bioclimáticas e geográficas da biosfera, procurando compreender as repercussões das ações humanas sobre os ecossistemas mais representativos do planeta (Fonte: Portal UNESCO). No Brasil, essa conferência foi ratificada em 24 de janeiro de 1992.

unidades de conservação federais. Segundo os autores, a interiorização constituiu um princípio norteador, baseado em critérios de localização que priorizaram a proteção de áreas com ecossistemas e fisionomias pouco alterados, a variabilidade ecossistêmica do país e a raridade relativa das paisagens (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004, p. 363).

Ainda sobre as áreas protegidas, a instituição de novas categorias adicionando-se às criadas até então acabou por destacar uma grande deficiência do modelo brasileiro, a falta de articulação entre esses instrumentos tácitos da política ambiental. Como apontam Medeiros, Irving e Garay (2004), a criação das áreas protegidas no Brasil seguiu, desde o princípio, a ideia de distintas categorias em função dos objetivos e finalidades de sua criação, tradição estabelecida pelo Código Florestal de 1934 e seguida por uma série de outros dispositivos legais acerca do tema (quadro 1). Em decorrência disso, até o período em questão configurou-se no país um modelo de criação áreas protegidas complexo e desarticulado.

**Quadro 1 – Algumas categorias de manejo e dispositivos legais relativos à criação de áreas protegidas no Brasil até a década de 1990**

PERÍODO	CATEGORIA	INSTRUMENTO DE CRIAÇÃO
I	Parque Nacional	Código Florestal de 1934 (Decreto 23793/1934)
	Floresta Nacional	
II	Área de Preservação Permanente	Código Florestal de 1965 (Lei 4771/1967)
	Reserva Legal	
	Reserva Biológica	Lei de Proteção à Fauna (Lei 5191/1967)
	Parque de Caça Federal	
	Estações Ecológicas	Lei n.º 6902/1981
	Área de Proteção Ambiental	
	Reserva Ecológica	
III	Área de Relevante Interesse Ecológico	Decreto 89336/1984
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	

Adaptado de Medeiros, Irving e Garay (2004).

Tendo em vista esse quadro desarticulado em relação às áreas protegidas, ganhou força e foi encaminhada durante esse período a discussão de um sistema que articulasse na escala nacional as áreas protegidas, o que certamente foi alimentado pelos já mencionados avanços no quadro institucional. Esse sistema efetivou-se como norma legal no ano de 2000, com a aprovação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei n.º 9.985/2000) e do decreto que regulamenta alguns de seus dispositivos (Decreto 4.340/2001).

O SNUC, instituído no final deste terceiro período, constitui um arranjo sistêmico de uma série de áreas protegidas, agrupadas sob a terminologia unidades de conservação<sup>46</sup>, no âmbito das distintas esferas político-administrativas – União, Estados, Distrito Federal e municípios. O grupo de áreas protegidas eleitas pelo SNUC (quadro 2) como unidades de conservação é agrupada nas categorias “Unidades de Proteção Integral” e “Unidades de Uso Sustentável”, além da Reserva da Biosfera<sup>47</sup>, que é situada em uma categoria especial.

---

<sup>46</sup>A terminologia unidades de conservação corresponde a uma série de áreas protegidas contempladas no âmbito do SNUC, que as identifica como “unidades de conservação”. Essas abarcam tanto áreas protegidas instituídas por normas anteriores à Lei n.º 9.985/2000 quanto outras propostas pelo SNUC (vide quadro 1).

<sup>47</sup>As reservas da biosfera foram incorporados ao texto do SNUC (Lei n.º 9.985/2000, Cap. VI), ratificando a Programa Intergovernamental “O Homem e a Biosfera” [*Man and the Biosphere*] - MAB, estabelecido pela UNESCO. O reconhecimento dessas pelo SNUC leva Medeiros (2006) a identificá-las como “categoria especial”.

**Quadro 2 – Categorias de unidades de conservação no âmbito do SNUC**

GRUPO	CATEGORIA
<b>Unidades de Proteção Integral</b>	Estação Ecológica (ESEC)
	Reserva Biológica (REBIO)
	Parque Nacional (PARNA), Parque Estadual, Parque Natural Municipal
	Monumento Natural (MN)
	Refúgio da Vida Silvestre (REVIS)
<b>Unidades de Uso Sustentável</b>	Área de Proteção Ambiental (APA)
	Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)
	Floresta Nacional (FLONA), Floresta Estadual ou Floresta Municipal
	Reserva Extrativista (RESEX)
	Reserva de Fauna (REFAU)
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)
	Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)
<b>*Categoria especial</b>	Reserva da Biosfera (RB)

Fonte: SNUC (Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000). [\*(MEDEIROS, 2006)]

Se a dimensão ambiental já havia logrado se manter na agenda pública com relativa força e não interrompeu sua linha de ascensão, mesmo com as instabilidades políticas daquele período que então se encerrava, no novo contexto que se apresenta a partir dos primeiros anos da década de 2000, esse movimento de ascensão ganhou mais impulso, marcado por esse novo instrumento amplo para no campo das áreas protegidas. Além do ganho de expressão da dimensão ambiental no planejamento, é válido ressaltar a visibilidade de concepções mais amplas no discurso ambientalista, como a perspectiva que contempla o social e o ambiental de maneira integrada, o que coaduna com uma concepção integral de ambiente (discutida no capítulo 1).

Se essa ascensão mais expressiva o foi para a dimensão ambiental do planejamento, no delineamento desse novo período também se deu para a dimensão territorial no planejamento, alimentada por um novo modelo que se desenhou a partir de um rearranjo das forças políticas.

### **3.4. O “desenvolvimentismo social” e a sistematização das unidades de conservação**

---

A partir do início do século XXI, com arrefecimento das ideias neoliberais no país, apresenta-se um novo período marcado pela retomada do planejamento nacional (STEINBERGER, 2006) sob novas bases<sup>48</sup>. Nesse sentido é possível identificar alguns fatos importantes para a dimensão territorial e ambiental respectivamente. Para a dimensão territorial, destaca-se a retomada de tal dimensão no discurso, com ênfase no regional e a retomada da ideia de interiorização, a partir de estratégias como a integração do mercado com a promoção do consumo de massa. Já no que se refere à dimensão ambiental, destaca-se a implementação do SNUC.

A referida nova orientação do planejamento como um todo, e também para a sua dimensão territorial, pode ser lida no discurso dos PPAs elaborados a partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) – cujo modelo de planejamento seria seguido e aprofundado pela sua sucessora na presidência da República, Dilma Rousseff. O primeiro PPA do governo Lula da Silva, elaborado para 2004-2007, inaugurando a orientação que marca o novo período, segundo Lessa, Couto e Farias (2009), teve como estratégica básica a promoção do mercado interno a partir do consumo de massa, traçando seus objetivos para as áreas social, econômica e institucional, para lograr o que denomina de “crescimento ambientalmente sustentável” e “redutor das disparidades regionais”, dinamizado pelo mercado de consumo de massa (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p. 98), o que esboça, no nível do discurso, a ligação da dimensão territorial e ambiental no planejamento.

---

<sup>48</sup>Sob novas bases porque se trata de uma orientação distinta da dos períodos anteriores, seja por que agora o contexto é formalmente democrático (em contraposição, por exemplo, ao regime autoritário do segundo período aqui identificado), seja porque o ideário neoliberal perde sua hegemonia (ao contrário do que era verificado no terceiro período) ou, pelo menos, apresenta-se de maneira distinta.

Já o PPA seguinte (2008-2011) começa a ser gestado a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>49</sup>, destacando investimentos em infraestrutura, como a ferrovia Norte-Sul, o complexo hidrelétrico do rio Madeira, a usina termelétrica nuclear Angra 3, o que sinaliza um esforço de amarração das agendas já formuladas no âmbito de tal programa. Lessa, Couto e Farias (2009), destacam ainda os programas sociais, no seio da mesma estratégia anteriormente formulada de crescimento do mercado a partir do consumo de massa. Outro ponto relevante é uma retomada do discurso de interiorização do desenvolvimento, revisitando a já antiga expressão da “marcha para o Oeste” brasileiro, agora pensado como ponto de apoio para a integração regional sul-americana. Nessa senda, outro aspecto de destaque na elaboração desse PPA é a consideração da “dimensão territorial”, ao menos no que se refere ao discurso oficial.

A dimensão territorial do desenvolvimento ganha espaço dentro da nova estratégia. A valorização das realidades sub-regionais e seu papel na construção de uma agenda de desenvolvimento do país ecoa no discurso oficial. A incorporação da dimensão territorial à estratégia promoveria, entre outros, um apoio à integração sul-americana e à inserção competitiva autônoma no mundo globalizado (MPOG *apud* LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p. 103).

No que se refere à incorporação da dimensão territorial no planejamento contemporâneo, Aldomar Rückert (2010) destaca iniciativas como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), a discussão da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)<sup>50</sup>, o Programa Nacional dos Territórios Rurais Sustentáveis e uma proposta de regionalização na elaboração do referido PPA 2008-2011 (RÜCKERT, 2010, p. 20).

Esse mesmo espírito, calcado em iniciativas que se adjetivam territoriais ecoou também na elaboração do PPA 2012-2015, que, segundo Brandão (2011), traça seus objetivos com o discurso da redução das desigualdades regionais e entre o urbano e o rural, a sustentabilidade ambiental e a geração de emprego e distribuição de renda, apresentando-se como “uma visão

---

<sup>49</sup> Embora não entremos nesse mérito, cabe a refletir se o PAC não guardaria um pouco do espírito de “dotação de infraestruturas para a expansão dos mercados” do período anterior.

<sup>50</sup> Ver Freitas (2013).

estratégica, participativa e territorializada para o planejamento governamental” (BRANDÃO, 2011, p. 23).

Resta investigar, no entanto, até que ponto as ações efetivas a partir desse plano são coerentes com o referido discurso apresentado, considerando o grande desafio para um planejamento que acorde com as demandas reveladas na dinâmica territorial atualmente. Notadamente, a incorporação da dimensão territorial no planejamento esbarra, segundo Brandão (2011), na lógica orçamentária que é hegemônica no âmbito das instituições. Nesse sentido, é emblemático o papel do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, que se apresenta muito mais ligado ao orçamento em si, a ser repartido com base no *lobby* por recursos das distintas pastas dos ministérios, culminando na elaboração das políticas públicas desarticuladas. Para o autor, “A lógica orçamentária e os interesses setorialistas e conservadores não deixam avançar ações estruturantes” (BRANDÃO, 2011, p. 25) e, destarte, um planejamento territorialmente coerente.

De todo modo, a despeito do peso da lógica orçamentária, é louvável a presença da discussão acerca da dimensão territorial nos distintos planos, políticas e programas para a escala nacional e as demais, o que pode indicar traços de uma retomada do planejamento territorial e as bases para efetiva inserção da dimensão territorial na agenda pública. Para tanto, são tributários os comandos constitucionais para a elaboração do PPA (BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art. 165, 1º), a consideração da redução das disparidades regionais (Art. 3º, III) e a competência da União de elaborar planos de ordenamento territorial (Art. 21, IX). Segundo Rückert (2010)

O atual desafio posto ao Estado, aos governos e à sociedade civil é a implementação dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, que consagrou o planejamento da atividade econômica e a redução dos desequilíbrios regionais. O processo de redemocratização, a descentralização de poder para estados e municípios, as práticas de poder com enfoque territorial reemergem como práticas em múltiplas escalas de poder e gestão. Tal processo coincide com o início do trasbordamento das discussões sobre a recuperação do conceito de território que assim, chega, progressivamente, às práticas de políticas territoriais em escalas supra-nacional, nacional, meso regional e regional local. (RÜCKERT, 2010, p. 21).

Sem negligenciar as debilidades das iniciativas contemporâneas no que tange à coerência com seu objeto, a partir da constatação de um movimento

ascendente desde o início deste século da “inegável retomada da formulação de políticas públicas sob o comando do Estado Nacional Brasileiro” (STEINBERGER, 2006, p. 30), visão que é ratificada por Rückert (2010), que vê “uma tendência de recuperação de parte do papel dirigente do Estado Desenvolvimentista” (RÜCKERT, 2010, p. 28). Trata-se, segundo Steinberger (2013), de

um modelo híbrido, denominado de ‘desenvolvimentismo social’, pós-neoliberal ou liberal periférico, no qual convivem medidas predominantemente voltadas para o mercado interno e para saldar dívidas sociais históricas com medidas do receituário neoliberal, como as privatizações. No bojo desse modelo, o Estado Nacional reassume proeminência por meio de uma atuação marcada pelo aparelhamento de seus quadros e pela retomada da produção de políticas públicas nacionais. (STEINBERGER, 2013, p. 62).

Trata-se, portanto, de uma retomada do planejamento e de uma revalorização da sua dimensão territorial neste novo período, agora sob uma nova orientação, calcada no referido modelo do “desenvolvimentismo social”, que, todavia, como é possível denotar da discussão acima, ainda não tem seus traços claramente definidos, pois se trata de um modelo que está em efetivação.

Esse contexto de um modelo que se está afirmando no presente período, também poderia ser identificado para a dimensão ambiental do planejamento e, destacamos aqui, para as áreas protegidas.

Se o SNUC foi aprovado no final do terceiro período (discutido anteriormente), os efeitos da sua implementação estão sendo percebidos neste quarto e atual período, pois agora se processa a implementação desse instrumento de política pública.

Um dos avanços mais expressivos a partir do SNUC é que acentuou-se a instituição de unidades de conservação no país, tanto em número quanto em área, coroando uma tendência que já vinha se esboçando desde os períodos anteriores (gráfico 1).

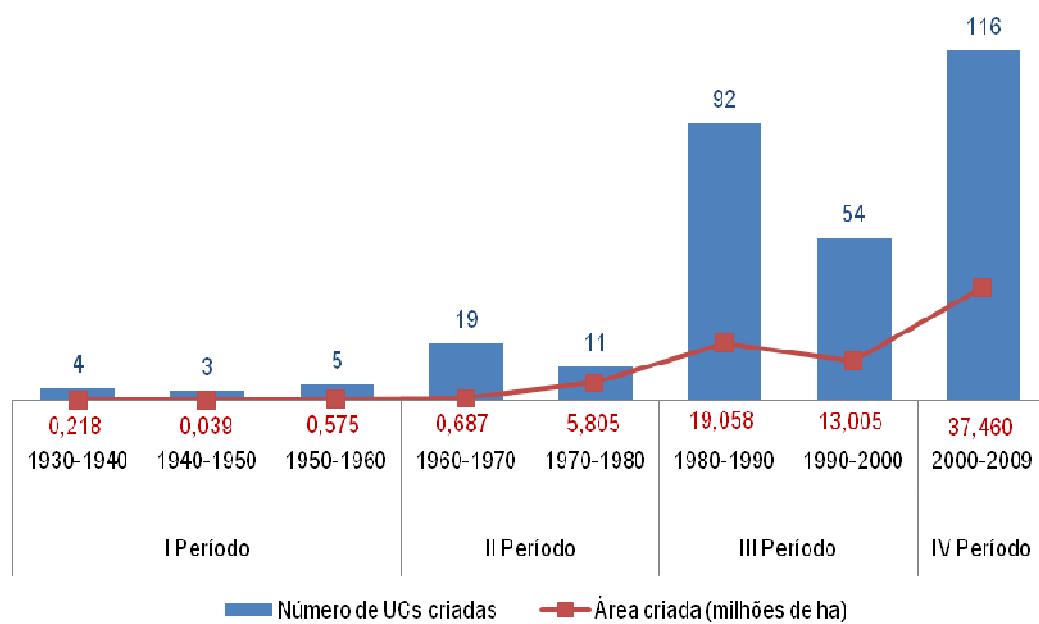
**Quadro 3 – Número e extensão de unidades de conservação federais antes e após o SNUC**

CATEGORIA	Pré SNUC	Pós SNUC	Área (ha) por categoria pré SNUC	Área (ha) por categoria pós SNUC
<b>Proteção Integral</b>				
Monumento Natural	0	3	0	44.200
Refúgio da Vida Silvestre	0	7	0	183.966,16
Estação Ecológica	20	11	1.678.402,35	5.223.450,65
Reserva Biológica	24	5	3.073.294,63	735.784,37
Parques Nacionais	43	24	11.719.386,95	12.856.262,05
<b>SUBTOTAL</b>	<b>87</b>	<b>50</b>	<b>16.471.083,93</b>	<b>19.043.663,23</b>
<b>Uso Sustentável</b>				
Floresta Nacional	49	16	15.233.772,72	3.797.599,28
Reserva de Des. Sustentável	0	1	0	64.441,00
Área de Proteção Ambiental	25	7	6.683.151,00	2.365.419,00
Reserva Extrativista	13	46	3.214.211,24	8.541.033,76
Área de Relevante Interesse Ecológico	16	0	44.473,00	0
<b>SUBTOTAL</b>	<b>103</b>	<b>70</b>	<b>25.175.607,96</b>	<b>14.768.493,04</b>
<b>TOTAL</b>	<b>190</b>	<b>120</b>	<b>41.646.691,89</b>	<b>33.812.156,27</b>

Elaboração do autor.

Dados: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC)/MMA (janeiro de 2010) *apud* Medeiros, Irving e Garay (2010).

Gráfico 1 – Número e área de unidades de conservação federais criadas por período<sup>51</sup>



Elaboração do autor.

Dados: CNUC/MMA (janeiro de 2010) *apud* Medeiros, Irving e Garay (2010).

De todo modo, apesar dos avanços para as dimensões ambiental e territorial, é válido asseverar que o atual sentido dessas duas dimensões em termos de planejamento, parece guardar ainda algumas debilidades, destacando-se a falta de uma articulação efetiva nas duas agendas. A retomada do planejamento territorial sob orientação do “desenvolvimentismo social”, a despeito das pressões dos distintos grupos envolvidos do movimento ambientalista e demais setores envolvidos, parece reproduzir ações desarticuladas com a política ambiental lograda, que encara diversos avanços, mas tem dificuldades no sentido de ações transversais, permanecendo em certa medida com um caráter de política reativa. Nesse sentido, se as dimensões territorial e ambiental se esboçam atualmente em distintas iniciativas de planejamento, embora careçam ser incorporados de modo efetivo, urge uma compatibilização entre essas duas dimensões em termos de planejamento, o que passa por uma visão ampla e complementar de território e ambiente.

<sup>51</sup>Como discutimos ao longo desse capítulo, os referido períodos não se dividem por década. Desse modo, o esboço dos períodos neste gráfico sofreu uma aproximação. Pela falta de dados sistematizados ou a viabilidade de sistematizar os dados primários, utilizamos os presentes dados secundários para esboçar a evolução das UCs ao longo dos anos.

Afinal, como discutimos no capítulo 1, territorial e ambiental são duas dimensões indissociáveis da dinâmica espacial; além disso, são duas dimensões que se complementam em termos de planejamento, como discutimos no capítulo 2. Carece, pois, efetivá-las como tal. Talvez seja esse um dos grandes desafios para o ordenamento territorial, que nesse sentido também tem uma dimensão ambiental, e para distintos instrumentos que podem se apresentar para tanto, como o SNUC – cujo mérito é discutido no próximo capítulo.

## **4. A PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO NORMA TERRITORIAL NA CONSTRUÇÃO DE UMA SITUAÇÃO GEOGRÁFICA E O SNUC COMO UM INSTRUMENTO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL**

---

Nesse capítulo discutimos o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e a sua materialização no território brasileiro, reconhecendo suas implicações geográficas. Trata-se de uma problematização das unidades de conservação, vistas como um sistema, e da identificação daquilo que poderíamos reconhecer como uma situação geográfica a partir da difusão da preservação ambiental como norma na dinâmica de uso do território brasileiro.

Buscamos principalmente problematizar o quadro atual das unidades de conservação no Brasil. Para balizar a discussão investigamos questões como: o que apresenta o documento do SNUC? Quais as implicações do SNUC no território? Qual a natureza da situação geográfica forjada pelas unidades de conservação no território brasileiro? Quais os principais problemas e quais as perspectivas de avanços para as unidades de conservação a partir do SNUC? Como a situação geográfica gerada pelo SNUC no território brasileiro resulta como um possível elemento de ordenamento territorial?

Como principais aspectos metodológicos, adotamos a análise empírico-documental, recuperando também as lições teóricas do primeiro e do segundo capítulo, além de algumas considerações acerca de como se estruturou o modelo brasileiro de áreas protegidas, discussão do terceiro capítulo.

Com essas orientações, o capítulo será estruturado em duas seções: a primeira (seção 4.1) traz alguns elementos do discurso do SNUC, verificando a abordagem das noções de proteção, conservação e preservação ambiental

apontadas pelo documento<sup>52</sup>, além das possíveis complementaridades entre as dimensões ambiental e territorial; a segunda (seção 4.2) analisa o quadro atual das unidades de conservação no Brasil, identificando o conjunto das unidades de conservação no país como indicadoras de uma situação geográfica a partir da difusão da proteção ambiental na dinâmica de uso do território brasileiro, reconhece problemas e avanços na materialização dessas áreas protegidas e discute as perspectivas para a compreensão do SNUC como um instrumento de ordenamento territorial.

## 4.1. Alguns elementos do discurso do SNUC

---

Inicialmente reforçamos que o SNUC é um instrumento da política ambiental brasileira para as áreas protegidas, que, pela sua natureza, também se apresenta como um instrumento para a política territorial. Isto é, o SNUC se apresenta como um instrumento para o ordenamento territorial e o planejamento ambiental ou, para reforçar a complementaridade entre essas duas dimensões da ação estatal, como discutimos no segundo capítulo, o ordenamento territorial-ambiental.

Para uma leitura do discurso desse instrumento de política pública, adotando um conjunto de parâmetros para a análise de políticas públicas na proposta de um método espacial-territorial<sup>53</sup>, focamos na norma legal que instituiu o SNUC (a Lei 9.985/2000, assim como o Decreto 4.340/2001, que regulamentou alguns de seus dispositivos), o seu “discurso no papel”, mas também consideramos o seu processo de formulação e as implicações geográficas da sua implementação no território. Afinal, como destacam André

---

<sup>52</sup>Quando falamos o documento do SNUC, estamos nos referindo à Lei 9.985/2000, que instituiu o SNUC, e ao Decreto 4340/2002, que regulamentou alguns de seus dispositivos.

<sup>53</sup>Utilizamos o conjunto dos parâmetros apontados por Freitas, Steinberger e Fernandes (2013). Esses parâmetros, que se lançam para o conteúdo formal da política, para o ‘jogo político’ e para a abordagem espacial territorial, são, na sequência que usamos no texto: temporalidade; problemática; articulação em termos de política pública; institucionalidade; escalas geográficas de ação; abrangência territorial; objetivos, diretrizes e estratégias; abordagem em relação ao espaço, ao território e ao ambiente; abordagem em relação aos usos do território; participação de agentes-atores; conflitos de interesses; indicação de instrumentos; e brechas para uma nova abordagem territorial-ambiental.

Vieira Freitas, Marília Steinberger e Suellen Wallace Rodrigues Fernandes (2013):

o discurso de uma política pública está consolidado em um ou mais documentos, que resultam do estágio de formulação, mas não se esgota nos seus textos, pois é produto do contexto em que foi produzido. Guarda o papel dos distintos agentes-atores envolvidos na sua construção, motivados pelas respectivas intencionalidades, a partir de uma dada correlação de forças. Ademais, como possível indutor de ações no território, o discurso pode ser compreendido como uma prática social e política porque é tanto produto de relações de poder quanto uma manifestação de poder. (FREITAS; STEINBERGER; FERNANDES, 2013, p. 102).

Assim, considerando a importância da produção desse discurso, antes de explorarmos o “discurso no papel”, isto é, o texto do SNUC, lançaremos um breve olhar sobre o seu processo de formulação.

Embora identifiquemos a aprovação do SNUC no fim do terceiro período para a dimensão ambiental e territorial do planejamento no Brasil (da “agonia” do planejamento territorial e do fomento à política ambiental), a ideia de articulação sistêmica para as áreas protegidas, que é a essência do SNUC, remonta à década de 1970, no segundo período (do desenvolvimentismo autoritário e das bases da política ambiental contemporânea). Ademais, em termos de política pública, esse instrumento da política ambiental brasileira passou também por uma longa tramitação interna no Poder Legislativo, ao longo do terceiro período<sup>54</sup>.

Como aponta Rodrigo Medeiros (2006), na década de 1970 já se atentava para a necessidade de uma maior integração quanto às áreas protegidas no país. Nesse sentido foi realizado, por iniciativa do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), em 1979, um estudo denominado “Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil” que objetivava “identificar as áreas mais importantes para a conservação no país, propondo a criação de um sistema integrado de áreas protegidas”, adotando-se a terminologia “unidades de conservação para designar o conjunto de áreas protegidas que seriam contempladas pelo sistema”. Essa ideia foi revisitada em 1988, quando o IBDF novamente encaminhou “um estudo sobre as categorias de proteção então existentes no país e a elaboração de um anteprojeto de lei

---

<sup>54</sup>A discussão sobre os referidos períodos consta no capítulo 3.

voltado para a criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação”, que veio a constituir, um ano mais tarde, a proposta do anteprojeto apresentado ao IBAMA. Posteriormente, em 1992, após tramitação interna no âmbito do Poder Executivo Federal, o então presidente da República Fernando Collor de Mello encaminhou, em maio, a proposta na forma do Projeto de Lei n.º2892/92 (MEDEIROS, 2006, p. 56).

Notamos, pois, no que se refere à temporalidade, que a formulação do SNUC está diretamente associada a um contexto de ganho de importância da dimensão ambiental no país. O ano da proposta de lançamento do PL que deu origem mais tarde ao SNUC é bastante significativo nesse sentido. Como citamos no capítulo 3, em junho desse ano realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), também nesse ano criou-se o Ministério do Meio Ambiente (MMA), em novembro. Embora esses eventos sejam posteriores ao encaminhamento do PL pelo Poder Executivo, certamente foram importantes para as discussões no Congresso Nacional.

No âmbito do Poder Legislativo Federal, a história de tramitação do PL do SNUC também foi extensa, tanto em duração, tendo em vista o transcurso de oito anos até sua aprovação, quanto em profundidade, dados os fortes embates que se revelaram na discussão. De acordo com Medeiros:

A história da longa tramitação até a aprovação deste projeto nas duas casas legislativas e sua sanção final pelo Presidente da República é recheada de fatos que só serviram para revelar e demarcar mais claramente as diferentes posições existentes entre os movimentos ambientalistas no Brasil, acentuando ainda mais a suas divergências. Ao longo de extensos oito anos de debates que incluíram a apresentação de dois substitutivos na Câmara, preservacionistas, conservacionistas, socioambientalistas e ruralistas travaram uma verdadeira batalha que mobilizou a imprensa, ONGs [Organizações não governamentais], além de fortíssimos *lobbys* no Congresso na defesa de suas posições sobre a forma e os critérios de proteção da natureza. Entre os pontos mais polêmicos destacavam-se a questão das populações tradicionais, a participação popular no processo de criação e gestão de UCs e as indenizações para desapropriações. (MEDEIROS, 2006, p. 57).

Desses debates, podemos citar como alguns se firmaram no discurso do SNUC, especificamente a permanência das populações tradicionais nas unidades de conservação, a participação popular na sua criação e gestão e o embate entre as corrente do movimento ambientalista.

Acerca da polêmica da presença de populações tradicionais, essa acabou sendo admitida nas seguintes categorias: Floresta Nacional (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 17, §2º), Reserva Extrativista (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 18, §1º), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 20, §3º), já nas categorias nas quais sua presença não é permitida, o documento determina o seu reassentamento e indenização<sup>55</sup> (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 42), respeitando o seu modo de vida e as suas fontes de subsistência (BRASIL, Decreto 4.342/2002, Art. 35).

Quanto à participação social na criação e gestão das unidades de conservação, isso foi tomado como diretriz, sendo priorizadas pelo documento as populações locais (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 5º, III). Ademais, há referência à participação social quando da abordagem das distintas categorias de unidades de conservação pelo documento, assim como quando da abordagem dos mecanismos de gestão.

Já o embate interno do movimento ambientalista durante o processo de formulação do SNUC influenciou a própria estruturação desse instrumento de política pública, em torno de dias correntes: a corrente preservacionista e a corrente socioambientalista<sup>56</sup>. Como destacam Bruno Medeiros, Marta Irving e Irene Garay (2004), a primeira defende a intocabilidade de determinadas porções dos ecossistemas, já a segunda contempla o social e o ambiental de maneira integrada (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004, p. 87). Essas distintas visões podem ser associadas à divisão das unidades de conservação em dois grupos no SNUC: as “Unidades de Proteção Integral” e as “Unidades de Uso Sustentável” (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 7º).

Com a sua formulação motivada por distintos setores ligados ao movimento ambientalista, incluindo as instituições no próprio Estado, como o

---

<sup>55</sup>De todo modo, especificamente para o caso das Unidades de Proteção Integral, o SNUC também prevê a permanência e a exploração dos recursos até que se elabore o Plano de Manejo da UC. Como a Lei aponta: permitida a exploração dos recursos para a satisfação das necessidades materiais, sociais e culturais das comunidades tradicionais nas Unidades de Proteção Integral até que se elabore o Plano de Manejo (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 28, Parágrafo único).

<sup>56</sup>Como já citamos no terceiro capítulo, segundo Bruno Pagnoccheschi e Maristela Bernardo, essas vozes dissonantes ecoaram na conferência Rio-92 (PAGNOSCCHESCHI; BERNARDO, 2006), evento que influenciou as ações para a dimensão ambiental do planejamento no Brasil e, como podemos notar, a formulação do SNUC.

IBDF e a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA)<sup>57</sup> e uma longa tramitação no âmbito do poder Executivo e Legislativo, aprovou-se, no início da década de 2000, o SNUC. Após olharmos para o seu processo de formulação, cabe agora nos lançarmos sobre o conteúdo formal desse instrumento da política ambiental brasileira. Instituído pela Lei n.º 9.985/2000 e regulamentado pelo Decreto n.º 4.340/2002, o SNUC reúne distintas áreas protegidas nos dois grupos supracitados. A principal problemática que o SNUC veio enfrentar foi a desarticulação entre as tipologias de áreas protegidas no Brasil, até então dispersas em distintas normas estabelecidas desde a década de 1930, no primeiro período (do advento do planejamento na sua dimensão territorial e da normatização das áreas protegidas no Brasil). Como destacam Medeiros, Irving e Garay:

Inicialmente objeto de diferentes leis, criadas em distintos momentos como resposta às demandas nacional e internacional de proteção, as categorias de manejo de Unidades de Conservação foram, em 2000, reconceituadas, agrupadas e apresentadas segundo uma visão estratégica e sistêmica, dirigida à gestão, em um único instrumento legal (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004, p. 87).

Destarte, no que se refere à articulação em termos de política pública, o SNUC na realidade se constituiu como o principal instrumento de política pública para um conjunto de áreas protegidas no Brasil, as unidades de conservação, articulando distintas normas legais anteriores sobre várias categorias de áreas protegidas, reunidas no âmbito de uma única lei<sup>58</sup>.

Ou seja, o SNUC selecionou uma série de áreas protegidas, que passaram a ser denominadas unidades de conservação, e as normatizou a partir de um único sistema. Entretanto, essa terminologia é mais restrita, visto que existem outras tipologias de áreas protegidas. Como apontam José Augusto Drummond, José Luiz de Andrade Franco e Daniela de Oliveira (2010):

O termo unidade de conservação é restrito ao Brasil, e refere-se a determinados tipos específicos de áreas protegidas a título ambiental, que hoje estão previstos pela Lei do SNUC. De uma maneira geral, o termo usado internacionalmente é o mais geral: áreas protegidas. (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010, p. 344, *em nota*).

<sup>57</sup> O MMA só foi criado em novembro de 1992.

<sup>58</sup> Vide quadros 1 e 2 (cap. 3).

Como destaca Medeiros (2006), as áreas protegidas envolvem tanto as unidades de conservação, que são normatizadas pelo SNUC, quanto outras tipologias como Áreas de Preservação Permanente (APPs), Reservas Legais (RLs) ou mesmo terras indígenas. Nesse sentido geral, segundo o autor: “As áreas protegidas são espaços territorialmente demarcados cuja principal função é a conservação e/ou a preservação de recursos, naturais e/ou culturais, a elas associados” (MEDEIROS, 2006, p. 41).

Elegendo uma série de áreas protegidas como unidades de conservação, o SNUC constitui um arranjo sistêmico dessas categorias de manejo, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (Lei 9.985/2000, Art. 3º)<sup>59</sup>. Podemos ver então no SNUC uma ideia de articulação a partir de distintas esferas político-administrativas, o que aponta para a institucionalidade desse instrumento de política pública. Também nessa senda, o documento elege um conjunto de instituições gestoras do sistema: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), como órgão consultivo e deliberativo; o Ministério do Meio Ambiente (MMA), como órgão central; e, como órgãos executores, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e os órgãos estaduais e municipais (BRASIL. Lei 9.985/2000, Art. 6º).

Além de apontar para a institucionalidade, essa ideia de articulação entre as esferas político-administrativas também se relaciona à ideia de

---

<sup>59</sup>O texto do SNUC prevê o conjunto dos entes federados, a União, os estados, os municípios e, por inferência, o Distrito Federal: “Art. 3º O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais.” (BRASIL. Lei 9.985/2000, Art. 3º). Prevê inclusive a adequação de nomes das categorias de UCs a outras esferas político-administrativas (Art. 11, §4º; Art. 17, §6º). Ademais o SNUC prevê ainda a possibilidade dos estados, municípios e, por inferência, o Distrito Federal, instituírem outras tipologias de unidades de conservação em suas respectivas esferas de atuação. Segundo o documento: “Podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do CONAMA, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.” (BRASIL. Lei 9.984/2000, Art. 6º, Parágrafo Único). De modo complementar a essa Lei federal, os demais entes federados podem instituir os seus respectivos sistemas de unidades de conservação (respectivamente, estaduais, distrital e municipais), aprovados por norma legal própria, desde que não entrem em conflito com essa norma mais ampla, podendo ainda propor tipologias novas para seu âmbito.

articulação entre escalas geográficas, o que se pode denotar mesmo da própria ideia de articulação sistêmica desse instrumento de política pública e a sua materialização nas distintas categorias de unidades de conservação, assim como outros aspectos que levaram à sua formulação. Podemos ver então o SNUC a partir de distintas escalas geográficas: na escala global, considerando os compromissos assumidos pelo Brasil em convenções e acordos internacionais<sup>60</sup>; na escala nacional, tendo em vista a própria concepção do sistema; na escala regional, pela ideia de representação dos biomas no documento; e na escala local, pela instituição das próprias unidades de conservação.

Essa visão multi-escalar remete também à abrangência territorial do SNUC. Trata-se de um sistema nacional, que em princípio abarca o conjunto do território brasileiro, mas elege determinados recortes que se pretendem articulados em sistema, revelados a partir das distintas categorias de áreas protegidas, como é possível notar a partir da sua implementação nas unidades de conservação e por esse arranjo institucional que passa por distintas esferas político-administrativas.

Regressando para o conteúdo formal da política, podemos ver uma ampla gama abarcada no que se refere aos objetivos e diretrizes apontados pelo documento, além de uma falta de clareza na definição das estratégias.

Os objetivos apontados pelo SNUC abarcam um vasto leque que vai desde aspectos relativos aos elementos naturais em si, como “contribuir para a manutenção da diversidade biológica” e “proteger as espécies ameaçadas de extinção” quanto para aqueles que valorizam o seu uso social, como “favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico” e “valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica”. (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 4º).

Envolvendo um leque igualmente amplo, as diretrizes apresentam conformidade com os objetivos apontados, por exemplo, asseverando, por um lado, que sejam asseguradas a diversidade biológica no conjunto das unidades

---

<sup>60</sup>Isso pode ser percebido por aspectos como a inclusão das Reservas da Biosfera no texto do SNUC (como ratificação da "Conferência sobre a Biosfera") e a adequação das distintas tipologias de áreas protegidas previstas no sistema com a critérios definidos pela União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN) (reafirmando a adesão de Brasília à Convenção sobre a Diversidade Biológica – CDB).

de conservação; por outro, a cooperação com distintos agentes para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas e práticas de educação ambiental e turismo ecológico nas unidades de conservação; ou ainda garantias às populações tradicionais nas unidades de conservação (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 5º).

Já quanto às estratégias, o documento não é claro, mas poderíamos compreendê-las em relação às distintas categorias de unidades de conservação previstas no sistema.

No que se refere ao escopo do SNUC, tanto na própria definição dos objetivos (Art. 4º), ressalta-se no seu discurso como um todo a ideia de conservação da natureza, o que se denota tanto no título dessa norma legal quanto nos principais entendimentos por ela apontados, visto que essa noção aparece associada à própria compreensão de unidades de conservação e também expressa nos seus primeiros dispositivos (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 2º). Segundo o documento,

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

V - preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;

VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais; (BRASIL, Lei 9.985/2000. Art. 2º)

Notamos, pois, que o SNUC, embora apresente um leque amplo de objetivos, prioriza a ideia de conservação, mas também considera as ideias de proteção e preservação. De todo modo, podemos notar que essas noções aparecem misturadas no discurso do SNUC. Como discutimos no primeiro capítulo, proteção é uma ideia mais ampla que se refere a um conjunto de práticas para resguardar o patrimônio ambiental, a partir de um regime especial

de uso de determinados recortes territoriais, as áreas protegidas, e se desdobra nas estratégias de preservação ambiental (que prevê maiores restrições de uso) e conservação ambiental (que prevê maior flexibilidade de usos). Dentre as possíveis causas dessa confusão no texto do SNUC, poderíamos identificar o embate entre as duas correntes do movimento ambientalista citadas anteriormente: a preservacionista e socioambientalista. Até a consolidação do texto de uma política pública, ou de um instrumento como o SNUC, atuam distintos *lobbies* que podem se materializar de distintas maneiras nos discursos no papel, inclusive distorcendo noções para atender, mesmo que formalmente, os interesses que se embatem entre os distintos atores-agentes no processo de formulação das políticas públicas.

Além dessa confusão acerca dessas noções, como já afirmamos, o documento ressalta o termo “conservação ambiental”, que até mesmo nomeia o SNUC. Todavia, não é correto afirmar que a conservação ambiental em si seja o objetivo desse instrumento de política pública. Como é possível denotar de seus dispositivos, tanto no próprio arranjo dos grupos (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 3º) quanto nos objetivos (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 4º) e nas diretrizes que o regem (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 5º), o SNUC tem como principal escopo a proteção ambiental, que é buscada em duas frentes, a preservação ambiental e a conservação ambiental.

Nesse sentido, segundo Medeiros, Irving e Garay (2004, p. 87), “o principal objetivo das designadas Unidades de Conservação é a instituição de uma nova dinâmica de proteção territorial nos espaços destinados à sua implementação, no processo que vai desde a sua criação/delimitação até a sua gestão.” (MEDEIROS; IRVING; GARAY; 2004, p. 87).

Além das Reservas da Biosfera, com *status* de “categoria especial”<sup>61</sup> (MEDEIROS, 2006), as unidades de conservação são divididas pelo texto do

---

<sup>61</sup>Como apontamos no terceiro capítulo, as reservas da biosfera foram incorporados ao texto do SNUC (Lei n.º 9.985/2000, Cap. VI), ratificando a Programa Intergovernamental “O Homem e a Biosfera” [Man and the Biosphere] - MAB, estabelecido pela Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO) a partir da “Conferência sobre a Biosfera” realizada em setembro de 1968, em Paris. Essa conferência, e por conseguinte o programa, foi ratificada pelo Estado brasileiro em 24 de janeiro de 1992. Também como já vimos, nesse mesmo ano, no mês de maio, foi encaminhado o PL do SNUC, que em seu texto final de 2002 acabou incorporando essa tipologia mais ampla de área protegida. O reconhecimento das reservas da biosfera pelo SNUC leva Medeiros (2006) a identificá-las como “categoria especial”.

SNUC em doze categorias arranjadas nos dois grupos já mencionados, respectivamente com maiores e menores restrições de uso. O primeiro grupo, das Unidades de Proteção Integral, tem como objetivo básico “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 7º, § 1), o que se relaciona à noção de preservação ambiental. Já o segundo, das Unidades de Usos Sustentável, visa “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 7º, § 2), o que coaduna com a noção de conservação ambiental.

Assim, acerca das noções de proteção, conservação e preservação ambiental no discurso do SNUC, percebemos que elas de fato se apresentam para os objetivos desse instrumento de política pública e compõem a sua lógica de estruturação sistêmica. Entretanto, percebemos que falta clareza na sua abordagem pelo documento, assim como a sua adequada apropriação nos objetivos, estratégias e diretrizes de ação.

Outra inadequação, a nosso ver, é quanto à própria compreensão das unidades de conservação. A partir da compreensão supracitada do que sejam unidades de conservação pelo documento (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 2º, I), inferimos que se trata da delimitação de áreas, como forma. De modo distinto, defendemos que, por serem porções do território usado, as unidades de conservação são em realidade formas-conteúdo. Esses recortes territoriais sob o referido regime especial de gestão têm como foco a proteção, como uma estratégia que engloba respectivamente a preservação e a conservação ambiental. Por se realizarem a partir das ações de determinados atores no seio da dinâmica social animando a materialidade, a preservação e a conservação poderiam ser entendidas, em última instância, como normas que indicam restrições e usos dessas porções do território. Ou seja, as unidades de conservação constituem recortes territoriais formalmente instituídos a partir de uma norma geral que se apresentam como uma norma específica inserida na dinâmica do território usado objetivando lograr normas relativas a um “gradiente de usos”, no sentido da preservação e da conservação ambiental.

Tanto na compreensão das noções de proteção, preservação e conservação ambiental no âmbito do SNUC quanto em todo o arranjo desse

instrumento de política pública a partir dessa norma legal, podemos ler a abordagem em relação ao espaço, ao território e o ambiente desse discurso no papel. No que se refere a essa abordagem no âmbito do SNUC, percebemos um sentido mais próximo do senso comum. Acerca da abordagem espacial-territorial, em princípio o documento denota uma visão mais estática, que enfoca a ideia de limite e ressalta os elementos naturais, por exemplo quando comprehende unidades de conservação como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos” (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 2º, I). Acerca do ambiente, demonstra aspectos ambíguos quanto à sua compreensão. Ora apresenta uma visão que valoriza sobremaneira os aspectos naturais – como quando destaca no seu discurso os elementos naturais em si como nos objetivos de “contribuir para a manutenção da diversidade biológica” e “proteger as espécies ameaçadas de extinção” (BRASIL, Lei 9.985/2000 Art. 4º, I, II) –, ora traz elementos que apontam também para o social – como nos objetivos de “promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento” e de valorização das populações tradicionais (BRASIL, Lei 9.985/2000 Art. 4º, V, XIII) –, apontando para uma visão integral de ambiente.

De todo modo, a despeito dessa abordagem predominantemente mais superficial no que se refere ao espaço, ao território e ao ambiente, o discurso do SNUC trata de uma ideia importante para pensarmos o caráter dinâmico do espaço e sua materialização, incluindo a dimensão material: a ideia de distintos usos nas diferentes categorias de unidades de conservação. Como discutimos no primeiro capítulo, preservação e conservação ambiental são normas territoriais e ambientais e constituem usos da natureza e do território. Nesse sentido, como caminho para a proteção ambiental, envolvem um gradiente, maior restrição de uso para o primeiro caso e maior flexibilidade de uso para o segundo. Isso pode ser notado no discurso do SNUC por meio das várias categorias que compõem os seus dois grupos de unidades de conservação.

Em cada uma delas a lei prevê distintos usos<sup>62</sup> mais restritivos para o grupo das unidades de proteção integral (quadro 4) e menos restritivos para o grupo das unidades de uso sustentável (quadro 5)<sup>63</sup>. Lemos esses usos como usos do território.

**Quadro 4 – Categorias de unidades de conservação do grupo de proteção integral no âmbito do SNUC, com características gerais, objetivos e usos permitidos**

CATEGORIA	CARACTERÍSTICAS GERAIS	OBJETIVO	USOS PREVISTOS
<b>Estação Ecológica (ESEC)</b>	Área de posse e domínio públicos.	A preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.	Pesquisa científica.
<b>Reserva Biológica (REBIO)</b>	Área de posse e domínio públicos.	Preservação integral da biota e demais atributos naturais.	Pesquisa científica.
<b>Parque Nacional (PARNA), Parque Estadual, ou Parque Natural Municipal</b>	Áreas de posse e domínio públicos.	Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica.	Pesquisa científica, atividades de educação ambiental, recreação e turismo ecológico.
<b>Monumento Natural (MN)</b>	Pode ser constituído por terras particulares.	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de beleza cênica.	Visitação pública sujeita a restrições.
<b>Refúgio da Vida Silvestre (REVIS)</b>	Pode ser constituído por terras particulares.	Proteger ambientes naturais e assegurar a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.	Pesquisa científica sujeita a autorização.

Fonte: SNUC (Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000).

<sup>62</sup>A ideia de uso também se apresenta nos entendimentos apontados nas disposições preliminares do documento: como na compreensão de uso direto e indireto, uso sustentável e extrativismo (BRASIL. Lei 9.985/2000, Art. 2º).

<sup>63</sup>Não consideramos as Reservas da Biosfera, que se apresenta como uma “categoria especial”, composta por uma ou várias áreas-núcleo, zonas de amortecimento ou zonas de transição. São de domínio público ou privado e têm como objetivo a preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria na qualidade de vida das populações. Quanto aos usos, as reservas da biosfera abarcam principalmente a pesquisa científica e as atividades voltadas à educação ambiental, mas também usos genéricos (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 41).

**Quadro 5 – Categorias de unidades de conservação do grupo de uso sustentável no âmbito do SNUC, com características gerais, objetivos e usos permitidos**

CATEGORIA	CARACTERÍSTICAS GERAIS	OBJETIVO	USOS PREVISTOS
<b>Área de Proteção Ambiental (APA)</b>	Área com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos especialmente importantes para a qualidade de vida; terras públicas ou privadas	Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.	Uso genérico disciplinado.
<b>Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)</b>	Área com pouca ou nenhuma ocupação humana; terras públicas ou privadas.	Manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local.	Uso genérico regulado.
<b>Floresta Nacional (FLONA)</b> <b>Floresta Estadual</b> <b>Floresta Municipal</b>	Área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas; posse e domínio públicos.	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica.	Atividades de subsistência de populações tradicionais, pesquisa e visitação pública regulamentada.
<b>Reserva Extrativista (RESEX)</b>	Área utilizada por populações extrativistas tradicionais; domínio público, com uso concedido a essas comunidades.	Proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais.	Extrativismo, agricultura de subsistência.
<b>Reserva de Fauna (REFAU)</b>	Área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias; posse e domínio públicos.	Estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.	Pesquisa científica, visitação pública regulamentada.
<b>Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)</b>	Área natural que abriga populações tradicionais; posse e domínio com por essas populações regulamentado.	Preservar a natureza e assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais.	Atividades das populações tradicionais.
<b>Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)</b>	Área privada, gravada com perpetuidade.	Conservar a diversidade biológica.	Pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais.

Fonte: SNUC (Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000).

Para o grupo das Unidades de Unidades de Proteção Integral (quadro 4), o documento prevê usos mais restritivos, como: pesquisa científica; atividades de educação ambiental; recreação e turismo ecológico; e visitação pública sujeita a restrições (BRASIL. Lei 9.985/2000, Art. 8-13). Já para o grupo das Unidades de Uso Sustentável (quadro 5), prevê maior flexibilidade de usos, abarcando: pesquisa científica; visitação pública regulamentada com objetivos turísticos, recreativos e educacionais; atividades voltadas à educação ambiental; atividades de populações tradicionais, como extrativismo e agricultura de subsistência; uso genérico disciplinado; e uso genérico regulado (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 14 a 21). A partir desses distintos usos para cada categoria de unidade de conservação, podemos perceber um gradiente de uso. Para ilustrá-lo, elaboramos um quadro (quadro 6) e um gráfico (gráfico 2), na qual atribuímos um número de 1 a 5 para o referido gradiente. Quanto menor esse número, maiores restrições se apresentam para a categoria, já quanto maior, mais flexível se apresenta a categoria de unidade de conservação.

**Quadro 6 – Gradiente de usos das unidades de conservação de proteção integral e uso sustentável**

GRUPO	CATEGORIA	USOS PREVISTOS	GRADIENTE DE USOS
Unidades de Proteção Integral	Reserva Biológica (REBIO)	Pesquisa científica.	1
	Estação Ecológica (ESEC)	Pesquisa científica.	1
	Refúgio da Vida Silvestre (REVIS)	Pesquisa científica com autorização.	1
	Monumento Natural (MN)	Visitação pública com restrições.	2
	Parque Nacional (PARNA), Parque Estadual, ou Parque Natural Municipal	Pesquisa científica, educação ambiental, recreação e turismo.	2
Unidades de Uso Sustentável	Reserva de Fauna (REFAU)	Pesquisa científica, visitação pública regulamentada.	2
	Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	Pesquisa científica e a visitação turística, recreativa e educacional.	2
	Floresta Nacional (FLONA) Floresta Estadual Floresta Municipal	Atividades de subsistência de populações tradicionais, pesquisa e visitação pública regulamentada.	3
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	Atividades das populações tradicionais.	3
	Reserva Extrativista (RESEX)	Extrativismo, agricultura de subsistência.	3
	Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)	Uso genérico regulado.	4
	Área de Proteção Ambiental (APA)	Uso genérico disciplinado.	5

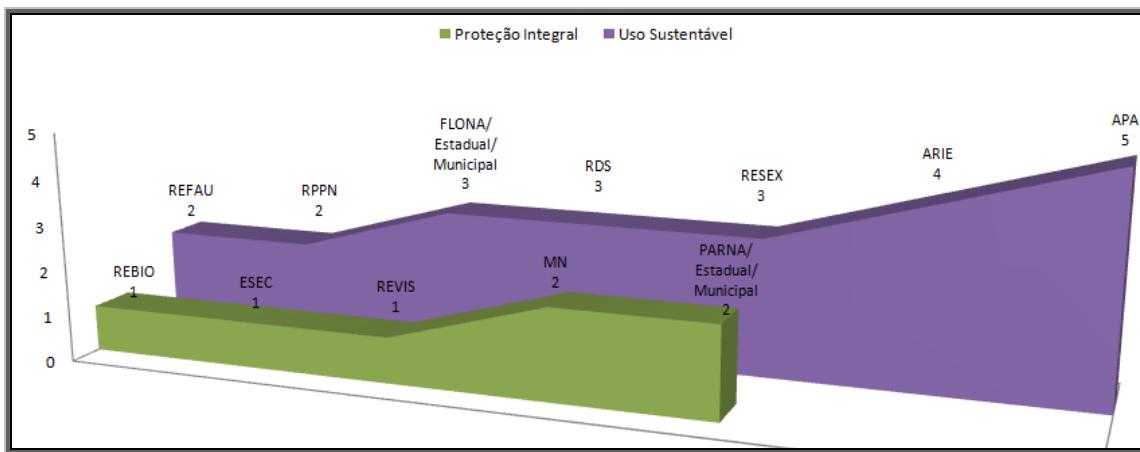
Elaboração do autor a partir de interpretação da Lei n.º 9.985/ 2000.

Como podemos perceber, há um gradiente de usos tanto em relação às aos grupos do SNUC, sendo o grupo de Proteção Integral mais restritivo que o de Uso Sustentável, quanto para as categorias de unidades de conservação dentro de cada grupo (gráfico 2).

No grupo de Proteção integral, as tipologias mais restritivas são a Estação Ecológica, Reserva Biológica e Refúgio da Vida Silvestre, para as quais atribuímos o valor 1 no gradiente de usos, visto que o foco é a pesquisa científica. As categorias menos restritivas desse grupo são Monumento Natural e Parque Nacional, Parque Estadual ou Parque Natural Municipal, para os quais atribuímos o valor 2 no gradiente de usos, visto que admitem pesquisa científica e visitação pública.

No grupo de Uso Sustentável, as categorias mais restritivas são Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural, para as quais atribuímos o valor 2 no gradiente de usos, pois permitem a pesquisa científica e a visitação pública. Em seguida, há três categorias que permitem atividades relacionadas por parte de populações tradicionais, Floresta Nacional/Estadual/Municipal, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Extrativista, para as quais atribuímos o valor 3 no gradiente de usos. Já como as categorias mais flexíveis há Área de Relevante Interesse Ecológico, para a qual atribuímos o valor 4 no gradiente de usos, e Área de Proteção Ambiental, para a qual atribuímos o valor 5 no gradiente de usos – que permitem, respectivamente, uso genérico regulado e uso genérico disciplinado.

**Gráfico 2 – Gradiente de usos das unidades de conservação de proteção integral e uso sustentável**



Legenda: Reserva Biológica (REBIO); Estação Ecológica (ESEC); Refúgio da Vida Silvestre (REVIS); Monumento Natural (MN); Parque Nacional (PARNA), Parque Estadual ou Parque Natural Municipal; Reserva de Fauna (REFAU); Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN); Floresta Nacional (FLONA), Floresta Estadual ou Floresta Municipal, Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), Reserva Extrativista (RESEX); Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE); Área de Proteção Ambiental (APA). Elaboração do autor.

Esse gradiente de usos nas distintas categorias de unidades de conservação e nos dois grupos que compõem o SNUC relaciona-se a distintas visões do movimento ambientalista. Aquelas que defendem maiores restrições a as que defendem maior flexibilidade para as áreas protegidas, o que demonstra, pois, que a proteção ambiental é um campo em disputa, com distintas estratégias, que indicam para a conservação ou a preservação ambiental. Como já discutimos acerca da formulação do SNUC, grosso modo, esses dois grupos de “unidades de proteção integral” e de “unidades de uso sustentável” a partir dos quais se arranjam as distintas unidades de conservação, com o referido gradiente de usos, esboçam, respectivamente, as duas principais correntes do movimento ambientalista, a denominada “preservacionista” e a denominada “socioambientalista” (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004, p. 87).

Como já afirmamos anteriormente, esse foi um dos embates que se firmaram no discurso do SNUC, que acabaram por afetar a própria estruturação do sistema nessas duas frentes. De todo modo, se esses embates se deram no seu processo de formulação, aparecem no discurso do SNUC não como conflitos de interesses, mas pacificados no texto. Esse é, aliás, o espírito do documento como um todo: o discurso do SNUC não aborda diretamente

conflitos de interesses, mas traz a ideia de compatibilização de usos com a conservação da natureza. Isso aparece como o objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 7º, §2º), mas tal ideia também consta em algumas categorias de Unidades de Proteção Integral (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 12, §1º; Art. 13º, §1º). Isso denota que, para além da estratégia da conservação ambiental, a ideia de compatibilização de interesses, e de usos, aparece também relacionada à estratégia da preservação ambiental e, pois, para o objetivo maior da proteção ambiental, que identificamos ser de fato o escopo do SNUC.

Olhar os conflitos de interesses no SNUC remete a contemplar também como esse discurso no papel aborda os atores-agentes. Nesse aspecto o documento traz uma abordagem genérica, considerando órgãos gestores, populações tradicionais, ONGs, proprietários de terras (para as RPPNs e REVISes) e distintos grupos da sociedade civil. Esses distintos atores-agentes devem estar, em maior ou menor grau, a depender de cada categoria, envolvidos no processo de criação e gestão das unidades de conservação.

O referido envolvimento desses agentes depende do disposto no plano de manejo que deve ser estabelecido para cada unidade de conservação. Como um dos principais instrumentos estabelecidos pelo SNUC, o plano de manejo, elaborado pelo órgão gestor de cada unidade<sup>64</sup>, constitui um documento que congrega as principais orientações para a sua gestão, incluindo o zoneamento, as normas de uso da unidade e o manejo dos recursos naturais, a depender do objetivo de cada categoria de unidades de conservação (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 2º, XVI; Decreto 4.340/2002, capítulo IV). Além desse o SNUC também prevê como um de seus instrumentos o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), para reunir os principais dados de cada unidade de conservação no âmbito do sistema (BRASIL. Lei 9.985/2000 Art. 50). Destarte, no que tange aos instrumentos de política pública, além de constituir um instrumento da política ambiental, o SNUC também prevê outros, como o plano de manejo e o CNUC. O primeiro diz

---

<sup>64</sup>Devendo ser assegurada também “ampla participação da população residente” nas categorias em que são permitidas (Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, Florestas Nacionais e Áreas de Relevante Interesse Ecológico). (BRASIL, Lei 9.985/2000, Art. 27, §2).

respeito à gestão de cada unidade de conservação, já o segundo, além de reunir os dados de cada unidade de conservação, também indica para um diagnóstico e a gestão do sistema na escala nacional.

De todo modo, apesar da importância desses instrumentos propostos no âmbito do SNUC, cabe considerarmos alguns problemas que, ao nosso ver, apresentam-se para o sistema no seu todo. Seja pela relevância do plano de manejo, seja pelos problemas na sistematização dos dados para o CNUC<sup>65</sup>, a nosso ver, o discurso do SNUC adquiriu um caráter localista e individualizado (pouco articulado em “sistema”). Apesar de constituir o sistema nacional, ainda falta caminhar muito no sentido de iniciativas para a articulação nessa escala.

Além da sistematização dos dados do conjunto das unidades de conservação no país e uma avaliação contundente do sistema como um todo, a nosso ver, a referida articulação sistêmica poderia ser lograda a partir do conceito de território usado e, por conseguinte, da visão das unidades de conservação como recortes territoriais que, por essa característica, guardam distintos usos. Isto é, cabe reconhecer as unidades de conservação como formas-conteúdo que se realizam na escala local, mas que, no seu conjunto, afetam a dinâmica de uso do território brasileiro. Dito de outra maneira, cabe contemplar o SNUC verdadeiramente como um sistema, e como um instrumento de ordenamento territorial para a escala nacional.

Para o referido diálogo necessário com o conceito de território usado, já percebemos algumas possibilidades, com certas “brechas” para uma nova abordagem espacial-territorial-ambiental. A abrangência de múltiplas categorias de unidades de conservação, englobando distintos usos, é sem dúvida um dos avanços desse instrumento de política ambiental, que inclusive tem a possibilidade de abranger outras categorias<sup>66</sup>. Entretanto, cabe considerar que

---

<sup>65</sup>O banco de dados do CNUC, que é mantido e gerenciado pelo MMA, depende das informações prestadas pelos respectivos órgãos de cada UC, nas diferentes esferas político-administrativa. Atualmente, esse banco de dados ainda se encontra em construção, e mesmo muitas unidades ainda enfrentam problemas de gestão como a delimitação de sua poligonal e a área exata. Somado a outros fatores, os dados junto ao CNUC atualmente não respondem exatamente ao quadro atual das unidades de conservação no território (informação obtida por meio de contato com gestores do MMA). Essa foi, aliás, uma das maiores dificuldades encontradas no levantamento empírico desta pesquisa, que inviabilizaram alguns de nossos objetivos iniciais.

<sup>66</sup>No caso, outras tipologias de áreas protegidas instituídas pelos estados, municípios e o Distrito Federal.

a instituição dessas áreas protegidas, ao induzir alguns desses usos, restringe outros para os seus objetivos de proteção ambiental. Assim, as áreas protegidas, como formas-conteúdo que envolvem um gradiente de usos, afirmam-se como normas territoriais que indicam para a preservação ou a conservação ambiental. Como formas-conteúdo, esses recortes territoriais são animados pela vida social, atravessados pelos distintos interesses dos distintos agentes. Destarte, a instituição das áreas protegidas inevitavelmente toca nas relações de poder entre os variados agentes que animam o território. Esses interesses são, direta ou indiretamente, relacionados ao uso do território, que são submetidos, nesses recortes territoriais, à norma pela permissão ou indução dos usos nas distintas categorias de unidades de conservação.

Nesse sentido, a instituição de cada unidade de conservação traz um campo de investigação acerca da sua influência na dinâmica de uso do território na escala local. Entretanto, mesmo que ainda seja necessário caminhar muito com mecanismos de articulação para a escala nacional, o conjunto dessas unidades de conservação, o próprio SNUC enquanto sistema, também indica um campo de investigação pela sua influência na dinâmica de uso do território brasileiro, isto é, indica uma situação geográfica de análise, como discutimos na próxima seção (4.2).

---

## **4.2. O quadro atual das unidades de conservação no Brasil: avanços, problemas e implicações do SNUC para o ordenamento territorial**

---

A partir da concepção de espaço como um “conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações” (SANTOS, 2008 [1996], p. 63), María Laura Silveira propõe um caminho para estudar a “nova geografia” que se produz no período atual, tendo como guia a ideia de “situação geográfica” que, segundo a autora, “surge como uma ‘mira’ ou uma ‘janela’, donde podemos ver o movimento conjunto e permanente dos sistemas de objetos e dos sistemas de ações” (SILVEIRA, 1999, p. 26).

Podendo ser apreendidos pela ideia de situação geográfica, os objetos poderiam ser associados à materialidade e as ações ao movimento atribuído pela sociedade, as duas faces tomadas em conjunto, atuando em uma dinâmica unitária. Já que essa dinâmica é intrinsecamente social, mas não se realiza sem uma base material, ela apresenta, destarte, múltiplas dimensões: política, econômica, cultural – mas também natural, que pode ser percebida quando se reconhece que “o espaço geográfico é a natureza modificada pelo homem através do seu trabalho” (SANTOS, 1986 [1978], p. 119).

A concretização dessa relação, que segundo Santos (2008) não acontece diretamente, mas é sempre mediada pelas técnicas, o que revela a crescente artificialização da natureza, acontece, por sua vez, no território, constituindo-o, transformando-o e o ordenando. Enfatizando a dinamicidade dessa relação, é possível compreender o território como território usado, que, segundo Silveira é, “o território propriamente dito mais as sucessivas obras humanas e os homens na atualidade. É o território feito e o território se fazendo” (SILVEIRA, 2008, p. 3, tradução nossa). Nas palavras de Santos, trata-se da “noção de um território em mudança, de um território em processo” (SANTOS, 1999, p. 19).

Esse movimento também pode ser analisado a partir da ideia de situação geográfica, que por sua vez está relacionada à noção de evento. Como destaca Silveira (1999, p. 26): “A situação é uma manifestação, um produto provisório e instável do movimento de totalização, enquanto o evento pode ser visto como uma “unidade” de movimento desse processo.”

A noção de evento, segundo Santos (1999, p. 15), “permite unir o mundo ao lugar; a História que se faz e a História já feita; o futuro e o passado que aparece como presente.” Ademais, também se insere a componente espacial, já que, segundo o autor, tal ideia “reúne tempo e espaço numa categoria única.” (SANTOS, 1999, p. 16).

Destarte, como parte do movimento de totalização, evento, como unidade, e situação, como um leque mais amplo, estariam intrinsecamente relacionados, de modo que a situação aparece, de acordo com Silveira, como “um resultado de um impacto de um feixe de eventos” (1999, p. 25),

decorrendo de “um conjunto de forças, isto é, de um conjunto de eventos geografizados, porque tornados materialidade e norma.” (1999, p. 22).

Nesse sentido, podemos considerar a instituição de unidades de conservação – ou de áreas protegidas, para ampliar o leque – como eventos que se materializam como normas territoriais e, quando vistos ou reconhecidos em seu conjunto, pois passam a influir na dinâmica espacial, induzindo ou reprimindo determinados usos, a partir da valorização de determinados “objetos geográficos”. Nesse sentido, é possível identificar que o conjunto dessas áreas protegidas, e suas implicações territoriais, se aproxima de uma situação geográfica relacionada à dimensão ambiental na dinâmica de uso do território brasileiro. Trata-se de uma situação geográfica caracterizada pela difusão da proteção ambiental no território, que se articula na escala nacional pelo arranjo sistêmico desse instrumento de política ambiental para o Brasil.

Tal situação geográfica adquire múltiplos conteúdos na sua materialização nas áreas protegidas, que se apresentam como formas-conteúdo inseridas em situações geográficas específicas, forjadas nos lugares e nas regiões. Sem negligenciar a relevância da análise dessas múltiplas situações geográficas específicas relacionadas às áreas protegidas, entretanto, nosso olhar nesta pesquisa volta-se para a referida situação geográfica que se esboça a partir do conjunto das unidades de conservação no Brasil.

Tal situação se forjou historicamente, como podemos verificar a partir da discussão da evolução histórica do modelo brasileiro de áreas protegidas (terceiro capítulo). O olhar para os períodos buscou demonstrar a construção histórica dessa situação geográfica. Como aponta Silveira, “ao longo do tempo, os eventos constroem situações geográficas que podem ser demarcadas em períodos e analisadas na sua coerência.” (SILVEIRA, 1999, p. 22).

Como materialidade e norma, a proliferação e o conjunto das áreas protegidas poderiam apontar para a construção da mencionada situação geográfica no processo histórico, o que se deu a partir de uma série de eventos, como a própria instituição desses recortes territoriais, que se firmou como uma tendência importante no campo da dimensão ambiental do planejamento no Brasil, e, como não poderia deixar de ser, tem efeitos para a dimensão territorial. Esses efeitos são, sobretudo, pela própria característica

das unidades de conservação e pela sua expressividade no território brasileiro. Como discutirmos no primeiro capítulo, as unidades de conservação constituem porções ou recortes do território voltados para o controle do uso de determinados objetos naturais e artificiais, a partir de um regime especial de controle das ações, isto é, a indução ou repressão de determinados usos do território, lançando mão de um aparato normativo para tal, no caso o SNUC.

Articuladas a partir do SNUC, como vimos no terceiro capítulo, coroou-se a referida tendência de instituição de unidades de conservação, nas suas múltiplas categorias e a partir das distintas esferas político-administrativas, o que acabou culminando em um quadro no qual, em fevereiro de 2014<sup>67</sup>, as unidades de conservação cadastradas junto ao CNUC<sup>68</sup> (tabela 1) alcançaram uma abrangência de 1.524.080 km<sup>2</sup>, o que corresponde a aproximadamente 17,9% do território nacional<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup>Data da última atualização dos dados junto ao CNUC (consulta em 11 de junho de 2014).

<sup>68</sup>Como já apontamos em nota anterior, os dados junto ao SNUC apresentam uma defasagem, pois dependem do fornecimento dos dados por parte dos órgãos gestores de cada unidade de conservação no país. O que é nitidamente um problema de gestão do sistema como um todo.

<sup>69</sup>Valor percentual aproximado. Para esse cálculo foi considerado que o território brasileiro possui uma extensão 8.514.876 km<sup>2</sup>, segundo uma aproximação dos dados apontados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2002). Os dados relativos à área das UCs constam na tabela 2.

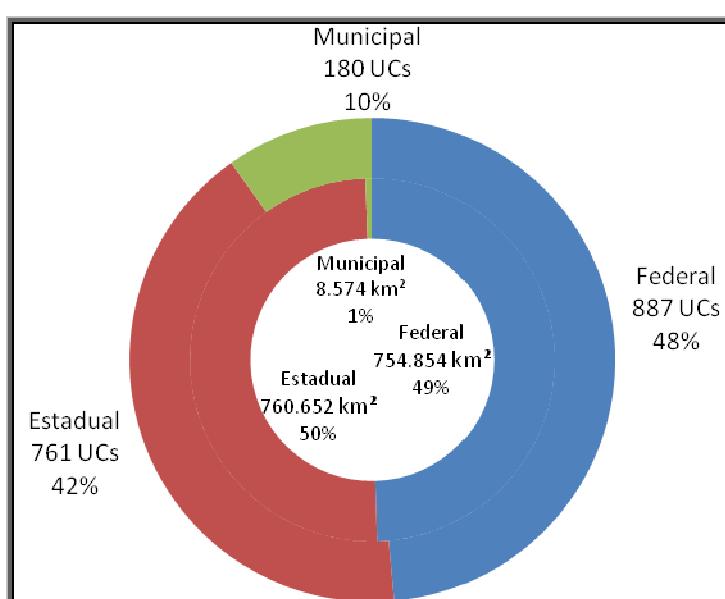
**Tabela 1 – Área (km<sup>2</sup>) e número das unidades de conservação no Brasil, por categoria, grupo e esfera político-administrativa**

Tipo / Categoria	Esfera						TOTAL	
	Federal		Estadual		Municipal			
Proteção Integral	Nº	Área (Km <sup>2</sup> )	Nº	Área (Km <sup>2</sup> )	Nº	Área (Km <sup>2</sup> )	Nº	Área (Km <sup>2</sup> )
Estação Ecológica	31	68.035	58	47.513	1	9	90	115.557
Monumento Natural	3	443	26	880	9	68	38	1.390
Parque Nacional / Estadual / Municipal	69	252.103	194	94.815	87	208	350	347.126
Refúgio de Vida Silvestre	7	2.017	22	1.696	1	22	30	3.735
Reserva Biológica	30	39.239	24	13.510	6	75	60	52.823
<i>Total Proteção Integral</i>	<i>140</i>	<i>361.837</i>	<i>324</i>	<i>158.414</i>	<i>104</i>	<i>381</i>	<i>568</i>	<i>520.632</i>
<b>Uso Sustentável</b>	<b>Nº</b>	<b>Área (Km<sup>2</sup>)</b>	<b>Nº</b>	<b>Área (Km<sup>2</sup>)</b>	<b>Nº</b>	<b>Área (Km<sup>2</sup>)</b>	<b>Nº</b>	<b>Área (Km<sup>2</sup>)</b>
Floresta Nacional / Estadual / Municipal	65	163.955	39	136.052	0	0	104	300.007
Reserva Extrativista	59	123.235	28	20.208	0	0	87	143.443
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	1	644	28	110.071	5	176	34	110.892
Reserva de Fauna	0	0	0	0	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental	32	100.007	183	334.779	63	7.985	278	442.771
Área de Relevante Interesse Ecológico	16	448	25	445	7	32	48	925
RPPN	574	4.728	134	683	1	0	709	5.411
<i>Total Uso Sustentável</i>	<i>747</i>	<i>393.017</i>	<i>437</i>	<i>602.238</i>	<i>76</i>	<i>8.194</i>	<i>1260</i>	<i>1.003.448</i>
<b>Total Geral</b>	<b>887</b>	<b>754.854</b>	<b>761</b>	<b>760.652</b>	<b>180</b>	<b>8.574</b>	<b>1828</b>	<b>1.524.080</b>

Fonte: CNUC (Consulta em 11-06-2014, atualizada em 11-02-2014).

Em número, as unidades de conservação são mais expressivas na esfera federal, que, com 887 unidades de conservação, responde por 48% do total. Em seguida vem a esfera Estadual, com 761 unidades de conservação, o que corresponde a 42% do total. A esfera municipal, com 180 unidades de conservação, responde pelo menor percentual, 10%. Já quanto à área ocupada pelas unidades de conservação, verifica-se a predominância das estaduais, que, ocupando cerca de 760.652 km<sup>2</sup>, abrangem cerca de 50% do total da área das unidades de conservação no país. Nesse aspecto a esfera federal responde por 49%, ocupando 754.854 km<sup>2</sup>. Já as unidades de conservação municipais são relativamente pouco expressivas em abrangência, respondendo por apenas 1% da área total das unidades de conservação do país, com 8.754 km<sup>2</sup> (gráfico 3).

**Gráfico 3 – Número e área (km<sup>2</sup>) de unidades de conservação (UCs) por esfera político-administrativa**

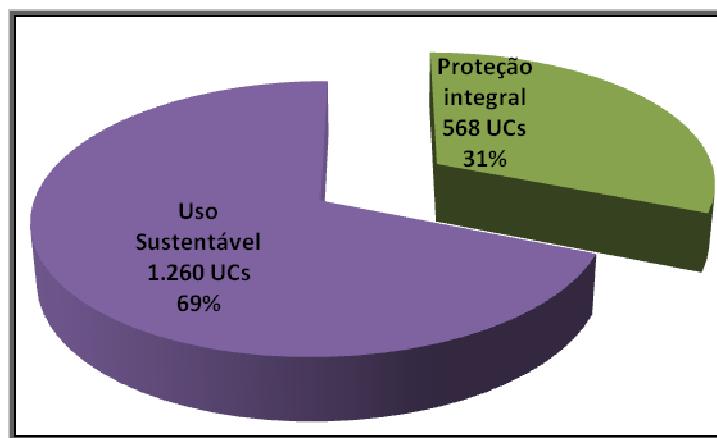


Elaboração do autor. Dados do CNUC (atualizados em 11-02-2014).

Além de atestar que as unidades de conservação se fixaram como uma estratégia preponderante no que se refere à proteção da natureza no Brasil, dada a sua expressividade no território brasileiro, esses dados também apontam que há uma maior flexibilidade de usos, tendo em vista que o grupo das unidades de uso sustentável é mais expressivo (tabela 1). Isso pode ser constatado quando analisamos a distribuição por número das unidades de

conservação nesses dois grupos. Com 1.260 UCs, o grupo das unidades de uso sustentável corresponde a 69% do total das UCs cadastradas, já o grupo das unidades de usos sustentável, com 568 UCs cadastradas, corresponde a 31% (gráfico 4).

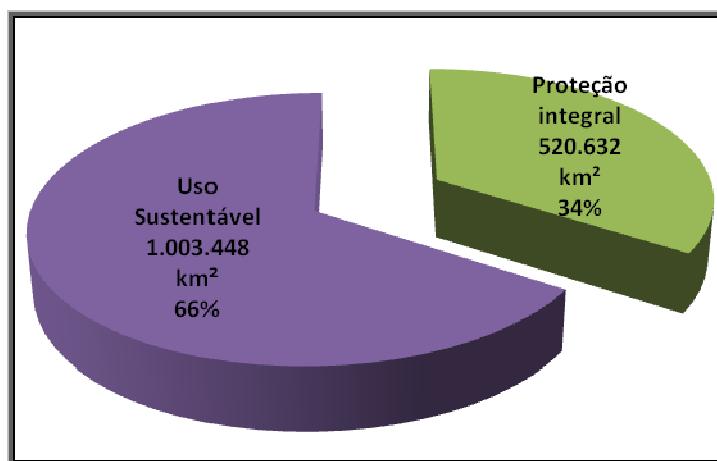
**Gráfico 4 – Número de unidades de conservação (UCs) por grupo**



Elaboração do autor. Dados do CNUC (atualizados em 11-02-2014).

Quadro similar se apresenta quando analisamos a abrangência dessas UCs, com uma pequena redução da preponderância das UCs de uso sustentável. Ocupando uma área de 1.003.448 km<sup>2</sup>, as unidades de uso sustentável correspondem a 66% do total cadastrado junto ao CNUC. As unidades de proteção integral, que ocupam uma área de 5200.632 km<sup>2</sup>, correspondem a 34% do total (gráfico 5).

**Gráfico 5 – Área (km<sup>2</sup>) de unidades de conservação (UCs) por grupo**



Elaboração do autor. Dados do CNUC (atualizados em 11-02-2014).

Quando analisamos a abrangência das UCs por grupo em relação ao conjunto do país, notamos que o grupo das unidades de uso sustentável, que se estende por 1.003.448 km<sup>2</sup>, corresponde a 11,8% do território brasileiro, e o grupo das unidades de proteção integral, que abrange cerca de 520.632 km<sup>2</sup>, corresponde a cerca de 6,1%<sup>70</sup>. Trata-se, portanto, de um amplo gradiente de usos voltado para a proteção ambiental, tanto em termos mais flexíveis, na estratégia da conservação ambiental (para o grupo das unidades de uso sustentável), quanto em termos mais restritivos, na estratégia da preservação ambiental (para o grupo das unidades de proteção integral).

Também podemos analisar os distintos gradientes de usos desses dois grupos de UCs, verificando os percentuais que cada categoria abrange nos seus respectivos grupos.

No grupo de proteção integral, em número de UCs (tabela 2; gráfico 6), destaca-se a categoria Parque Nacional/Estadual/Municipal, com 350 UCs cadastradas, o que representa 68% do total do grupo de proteção integral. Seguem-se, em número bastante menor, a categoria Estação Ecológica, em número de 90 (16%); Reserva Biológica, com 60 (10%); Monumento Natural, com 38 (7%); e Refúgio da Vida Silvestre, somando 30 (5%).

**Tabela 2 – Área (km<sup>2</sup>), número e gradiente de usos de unidades (UCs) de conservação de proteção integral**

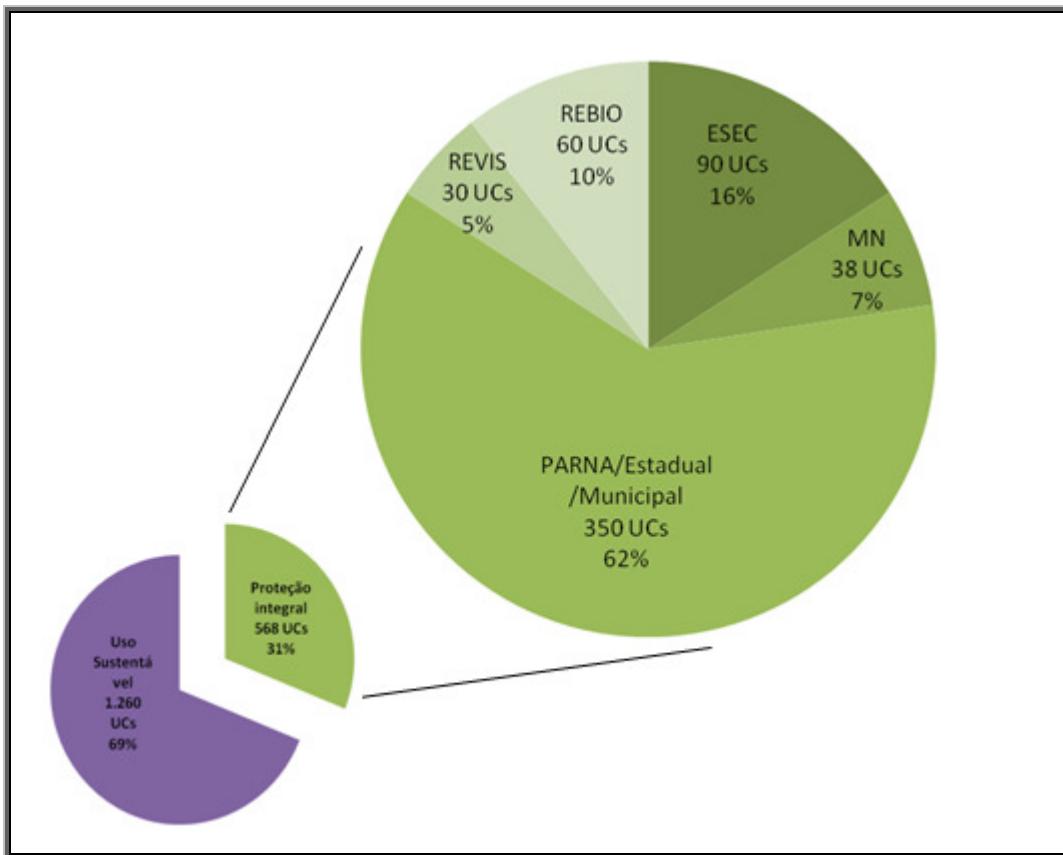
Tipo/categoría	Área (km <sup>2</sup> )	Área (%)	Número de UCs	Número (%) de UCs	Gradiente de usos <sup>71</sup>
PARNA/Estadual/ Municipal	347.126	62%	350	62%	2
ESEC	115.557	16%	90	16%	1
REBIO	52.823	10%	60	10%	1
MN	1.390	7%	38	7%	2
REVIS	3.735	5%	30	5%	1
<b>Proteção integral</b>	<b>520.632</b>	<b>100%</b>	<b>568</b>	<b>100%</b>	<b>1 a 2</b>

Legenda: Reserva Biológica (REBIO); Estação Ecológica (ESEC); Refúgio da Vida Silvestre (REVIS); Monumento Natural (MN); Parque Nacional (PARNA), Parque Estadual ou Parque Natural Municipal. Elaboração do autor. Dados do CNUC (atualizados em 11-02-2014).

<sup>70</sup>Valores percentuais aproximados. Como para o cálculo anterior do total das UCs, para esse cálculo foi considerado que o território brasileiro possui uma extensão 8.514.876 km<sup>2</sup>, segundo uma aproximação dos dados apontados pelo IBGE (2002). Os dados relativos à área das UCs constam na tabela 2.

<sup>71</sup>Consultar quadro 5.

Gráfico 6 – Número de unidades de conservação (UCs) de proteção integral

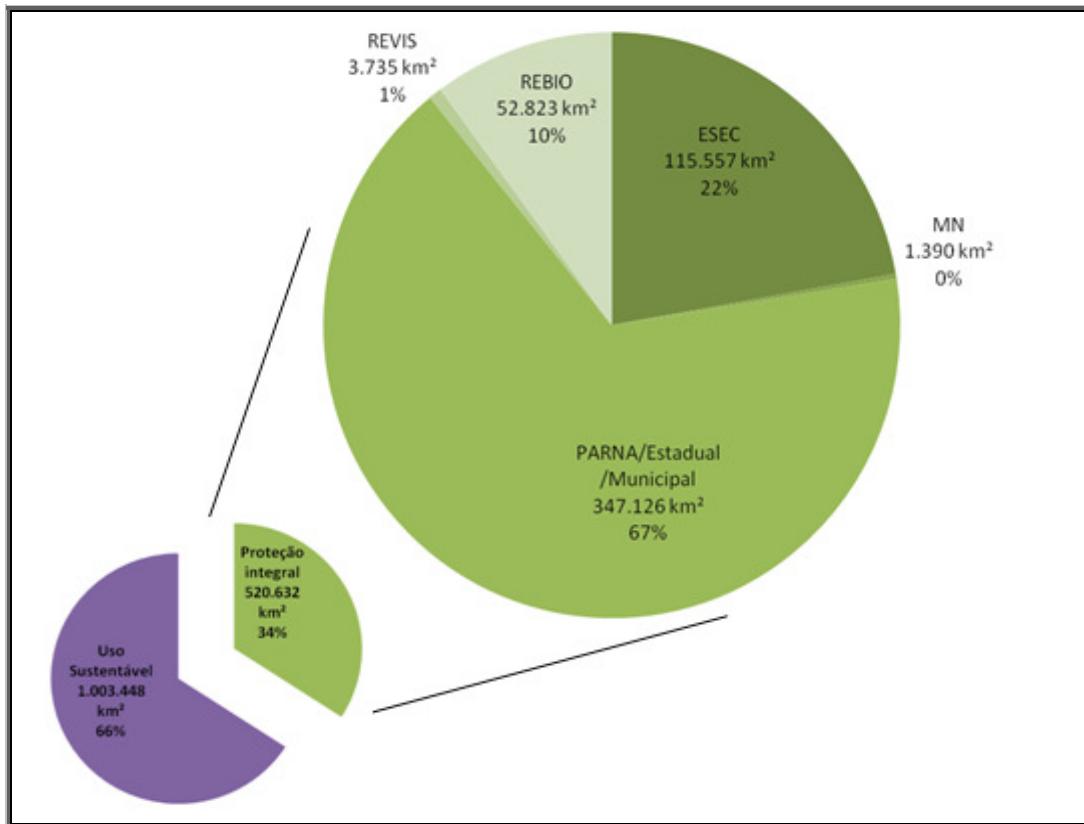


Legenda: Reserva Biológica (REBIO); Estação Ecológica (ESEC); Refúgio da Vida Silvestre (REVIS); Monumento Natural (MN); Parque Nacional (PARNA), Parque Estadual ou Parque Natural Municipal. Elaboração do autor. Dados do CNUC (atualizados em 11-02-2014).

Quadro similar se apresenta quanto à abrangência dessas UCs, com algumas variações percentuais, e praticamente a mesma hierarquia entre as categorias. Em relação à área total do grupo de proteção integral (gráfico 7), os Parques Nacionais, Estaduais e Municipais abrangem 67% ( $347.126 \text{ km}^2$ ), as Estações Ecológicas 22% ( $115.557 \text{ km}^2$ ) e as Reservas Biológicas 10% ( $52.823 \text{ km}^2$ ). A diferença é em relação às outras duas categorias desse grupo. Enquanto os Refúgios da Vida Silvestre abrangem cerca de 1% ( $3.735 \text{ km}^2$ ), os Monumentos Naturais não atingem 0,5% ( $1.390 \text{ km}^2$ ).

No que se refere ao gradiente de usos interno ao grupo de proteção integral, percebemos então uma tendência de menores restrições, tendo em vista a preponderância tanto em número quanto em área da categoria Parque Nacional/Estadual/Municipal. Quanto às categorias mais restritivas, destaca-se a Estação Ecológica (tabela 2).

**Gráfico 7 – Área (km<sup>2</sup>) de unidades de conservação (UCs) de proteção integral**



Legenda: Reserva Biológica (REBIO); Estação Ecológica (ESEC); Refúgio da Vida Silvestre (REVIS); Monumento Natural (MN); Parque Nacional (PARNA), Parque Estadual ou Parque Natural Municipal. Elaboração do autor. Dados do CNUC (atualizados em 11-02-2014).

No grupo de uso sustentável, há grande diferença entre o número e a área ocupada por determinadas categorias de UCs (tabela 3).

**Tabela 3 – Área (km<sup>2</sup>), número e gradiente de usos de unidades de conservação (UCs) de uso sustentável**

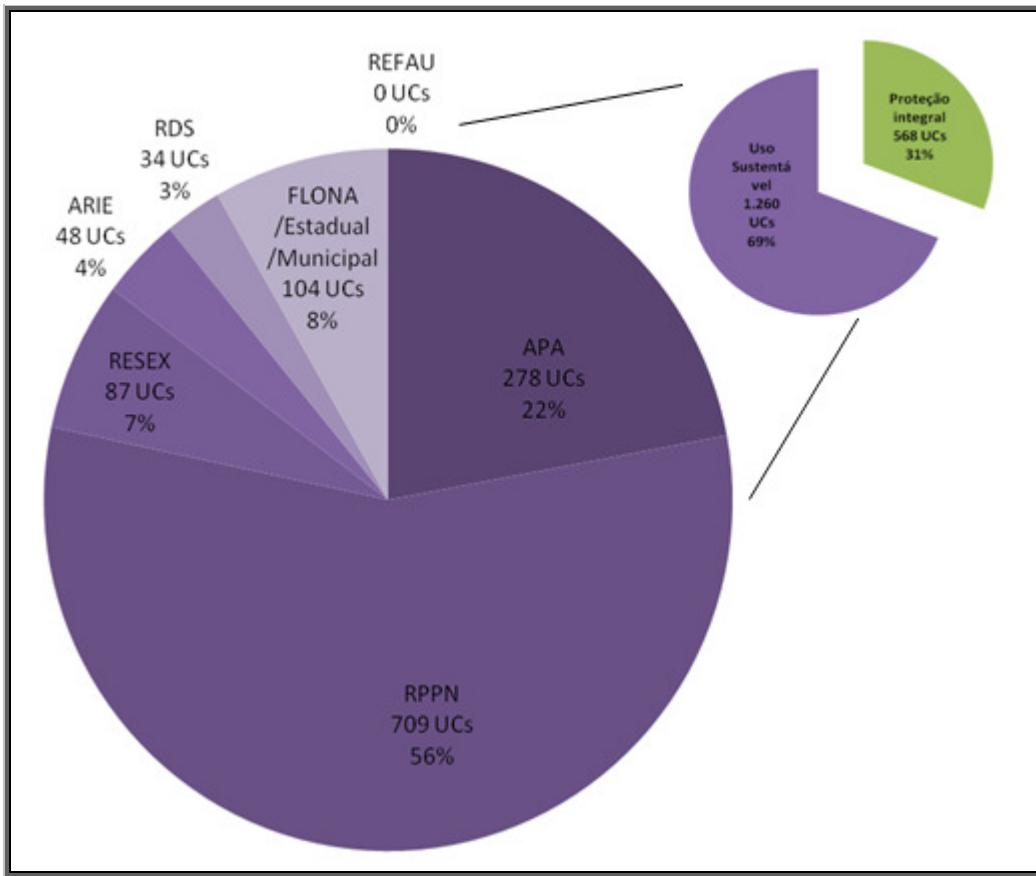
<b>Tipo/categoría</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Área (%)</b>	<b>Número de UCs</b>	<b>Número (%) de UCs</b>	<b>Gradiente de usos<sup>72</sup></b>
APA	442.771	44%	278	22%	5
FLONA/Estadual/Municipal	300.007	30%	104	8%	3
RESEX	143.443	14%	87	7%	3
RDS	110.892	11%	34	3%	3
RPPN	5.411	1%	709	56%	2
ARIE	925	0%	48	4%	4
REFAU	0	0%	0	0%	2
<b>Uso Sustentável</b>	<b>1.003.448</b>	<b>100%</b>	<b>1.260</b>	<b>100%</b>	<b>2 a 5</b>

Legenda: Reserva de Fauna (REFAU); Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN); Floresta Nacional (FLONA), Floresta Estadual ou Floresta Municipal, Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), Reserva Extrativista (RESEX); Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE); Área de Proteção Ambiental (APA). Elaboração do autor. Dados do CNUC (atualizados em 11-02-2014).

Quanto ao número (gráfico 8), a categoria mais expressiva é Reserva Particular do Patrimônio Natural, com 709 cadastradas; em seguida vem a categoria Área de Proteção Ambiental, com 278 registradas (22%); Floresta Nacional/Estadual/Municipal, com 104 unidades cadastradas (8%); Reserva Extrativista, com 87 (7%); Área de Relevante Interesse Ecológico, constando 48 (4%); Reserva de Desenvolvimento Sustentável, com 34 cadastradas (3%); já para a categoria Reserva de Fauna, não há registro.

<sup>72</sup>Consultar quadro 5.

Gráfico 8 – Número de unidades de conservação (UCs) de uso sustentável



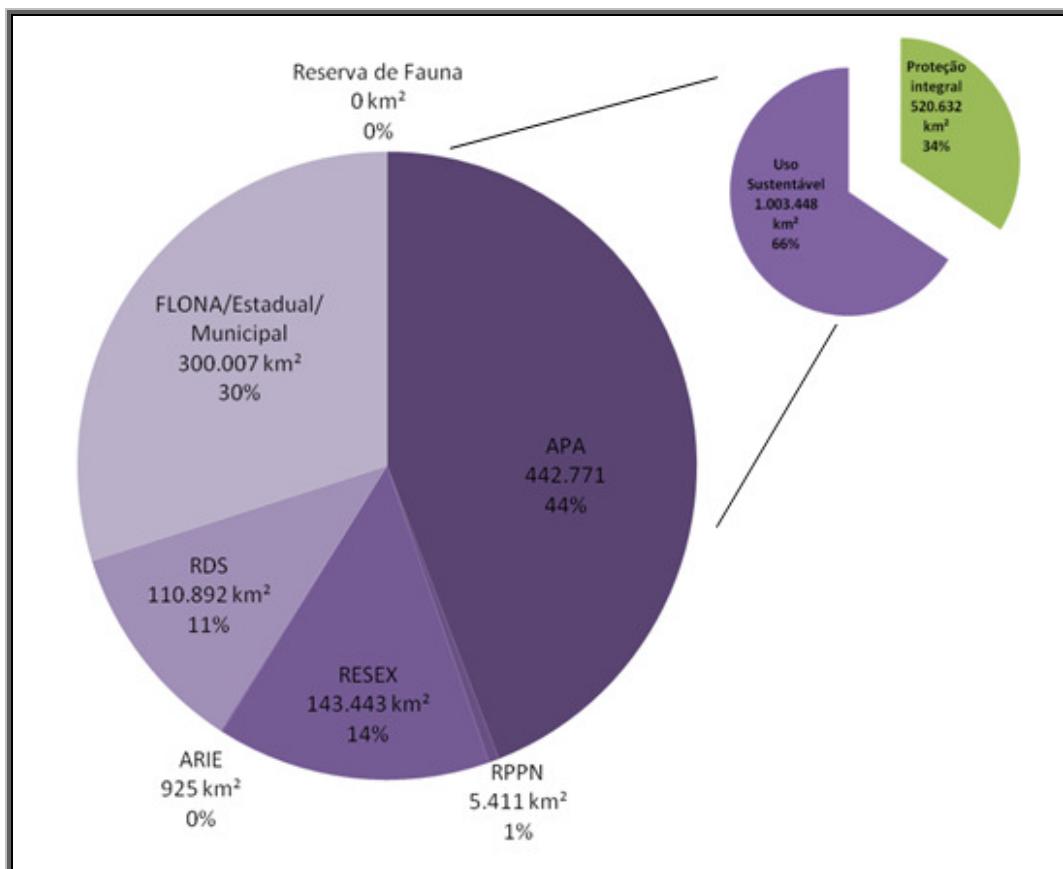
Legenda: Reserva de Fauna (REFAU); Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN); Floresta Nacional (FLONA), Floresta Estadual ou Floresta Municipal, Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), Reserva Extrativista (RESEX); Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE); Área de Proteção Ambiental (APA). Elaboração do autor. Dados do CNUC (atualizados em 11-02-2014).

A categoria mais expressiva quanto à área (gráfico 9) é Área de Proteção Ambiental, que abrange 44% da área total das UCs desse grupo (442.771 km<sup>2</sup>); em seguida vem a categoria Floresta Nacional/Estadual/Municipal, abarcando 30% (300.007 km<sup>2</sup>); posteriormente aparece a categoria Reserva de Desenvolvimento Sustentável, respondendo por 11% (110.892 km<sup>2</sup>). As demais categorias são relativamente pouco expressivas. A categoria Reserva Particular do Patrimônio Natural, que era mais expressiva em número, abrange apenas cerca de 1% do total da área das UCs de proteção integral (5.411 km<sup>2</sup>)<sup>73</sup>. Sobre a categoria Reserva de Fauna, como já apresentamos, não há registro.

<sup>73</sup>Isso se explica pela própria característica das RPPNs, que são áreas privadas destinadas à proteção da diversidade biológica, tendendo a ser pequenas.

No que se refere ao gradiente de usos internamente a esse grupo, percebemos uma tendência à maior flexibilização de usos, o que é esboçado pela predominância da categoria Área de Proteção ambiental quanto à área abrangida. Dentre as categorias menos flexíveis desse grupo, destaca-se a Reserva Particular do Patrimônio Natural, que se apresenta expressiva em número de UCs, o que pode indicar uma difusão pelo território, entretanto, essa categoria não é expressiva em termos de área absoluta.

**Gráfico 9 – Área (km<sup>2</sup>) de Unidades de conservação (UCs) de uso sustentável**



Legenda: Reserva de Fauna (REFAU); Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN); Floresta Nacional (FLONA), Floresta Estadual ou Floresta Municipal, Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), Reserva Extrativista (RESEX); Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE); Área de Proteção Ambiental (APA). Elaboração do autor. Dados do CNUC (atualizados em 11-02-2014).

Com base nesses dados, percebemos então a predominância de maiores valores no gradiente de usos para o conjunto das UCs cadastradas junto ao CNUC. Isso é atestado pela predominância das UCs do grupo de uso sustentável, tanto em número quanto em área (tabelas 1 e 2; gráficos 4 e 5).

Também o é pela predominância de categorias mais flexíveis nesse grupo (tabela 3; gráficos 8 e 9), e menos restritivas no grupo de proteção integral (tabela 2; gráficos 6 e 7).

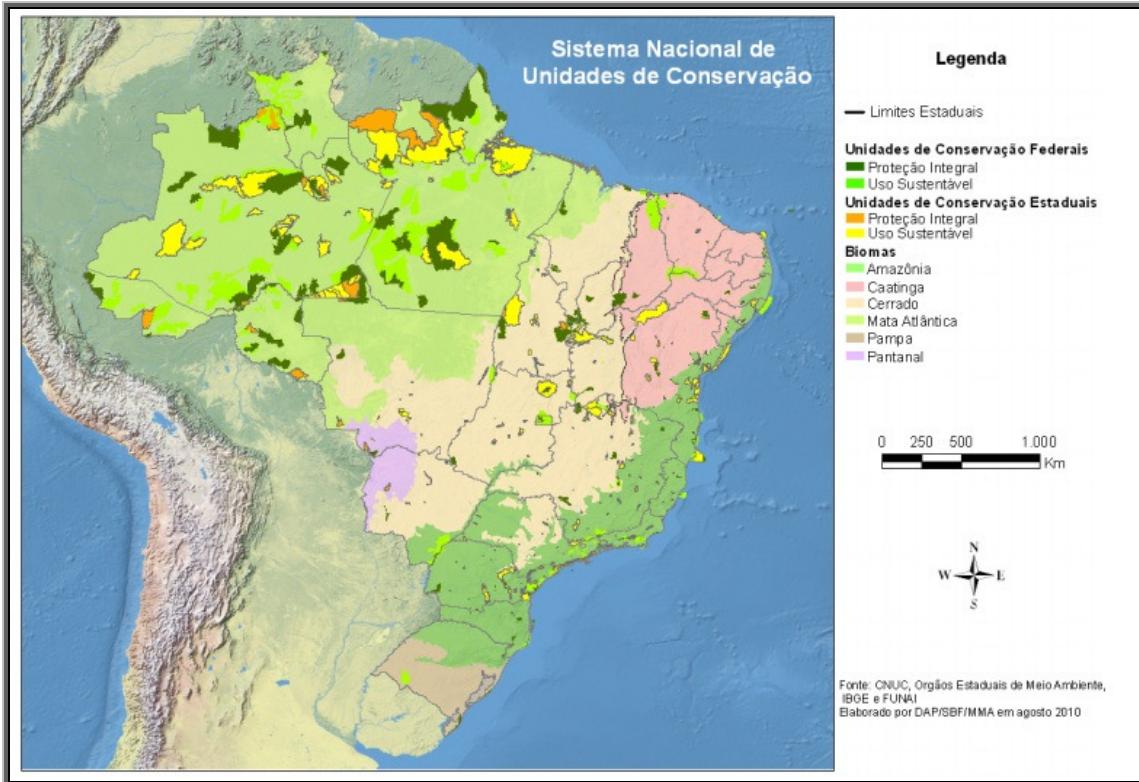
Se, nesse amplo gradiente de usos, percebemos que o conjunto das unidades de conservação é expressivo resta olharmos agora para a sua distribuição no território, o que nos permite reconhecer a imposição do SNUC como fato/evento gerador de uma nova situação territorial no Brasil, a partir de 2000. Abrangendo aproximadamente 17,9% do território nacional, essas áreas protegidas possuem de fato uma abrangência nacional, estando presentes em todos os biomas, em todas as regiões e mesmo em todas as unidades da federação.

De todo modo, no que tange às esferas federal e estadual<sup>74</sup>, há grandes diferenças quanto à distribuição das UCs pelo território (figura 1), seja no grupo de proteção integral, seja no grupo de uso sustentável, o que implica também reconhecermos que esta situação geográfica que emerge com a multiplicação das áreas protegidas ganha diferentes expressões nas diversas regiões brasileiras. Nesse aspecto, apresenta-se nitidamente uma concentração em termos de área na porção noroeste do país, sobretudo os estados que compõem a região Norte. Também há algumas áreas significativas, embora em menor proporção, no Brasil Central (principalmente nos estados da região Centro-Oeste), com um prolongamento para o interior do nordeste, destacando-se a região do semiárido, além de uma área que recobre parte da costa, principalmente entre os estados de Pernambuco e do Paraná. Grosso modo, essa distribuição das unidades de conservação coaduna com os padrões de ocupação e de atividades econômicas no território brasileiro, levando em conta usos pretéritos do território, bem como sistemas de normatização da viabilidade da produção em vastas áreas (como no caso da agricultura moderna nos Cerrados), mas também com o sentido que se adota para a política ambiental no país, sobretudo em termos regionais, seguindo a Amazônia no centro da agenda ambiental.

---

<sup>74</sup>Por falta de dados acerca das unidades de conservação municipais, foram consideradas apenas as federais e estaduais.

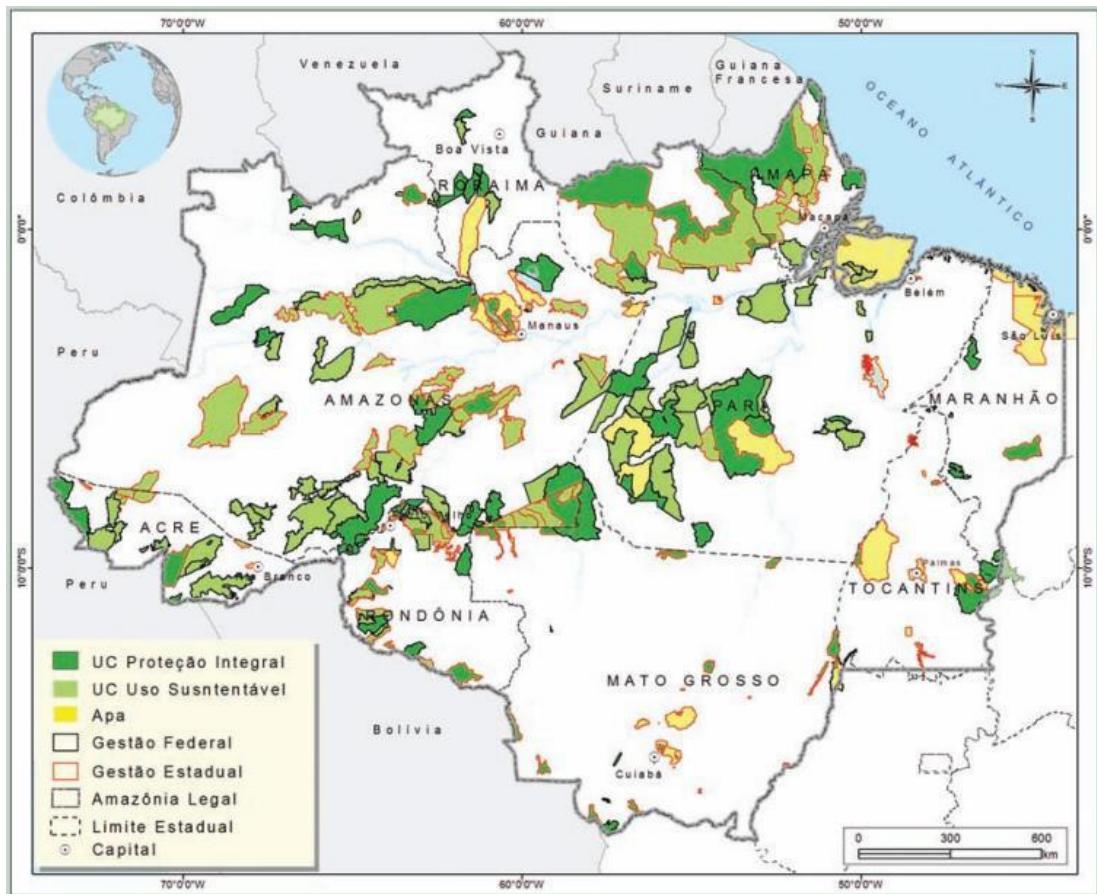
**Figura 1 – Distribuição das unidades de conservação no território brasileiro**



Fonte: CNUC *apud* Medeiros e Young (2011).

Se nacionalmente podemos notar essa significativa abrangência de unidades na porção noroeste do país, ela se apresenta relativamente ainda maior quando olhamos, regionalmente, para o recorte político-administrativo das Unidades da Federação (figura 2).

**Figura 2 – Unidades de conservação na Amazônia Legal brasileira**



Fonte: Veríssimo et. al. (2011) [dados de dezembro de 2010].

Em alguns dos estados da Amazônia Legal brasileira (quadro 7), o percentual ocupado por unidades de conservação, em relação ao total do seu território chega a ser ainda mais expressivo. Em três deles ultrapassa os 30%: o Pará, com 32,3% ocupa a terceira posição; antecedido pelo Acre, com 34,2%; em primeiro lugar está o Amapá, com 62,1% do seu território coberto por unidades de conservação. Com pouco mais de 20% estão o Amazonas, em quarto, com 23% e Rondônia, com 21,6% em quinto. Em sexto aparece o Maranhão, com 17,4%. Com a menor proporção aparece o estado de Mato Grosso, com 4,6% do seu território coberto por unidades de conservação. Os dois que o antecedem são Roraima, em oitavo, com 11,9%, e Tocantins, em sétimo, com 12,3%. Considerando esses números, percebemos que, em maior ou menor grau em alguns dos seus recortes, de fato as áreas protegidas se apresentam como uma norma expressiva para a regulação de usos nessa porção do território brasileiro, coadunando com o papel da região no

planejamento para a dimensão ambiental no país, o que sinaliza as implicações do SNUC como instrumento de ordenamento territorial no país, acentuadamente nesse recorte regional, ainda que não tenha sido um instrumento de fato elaborado para tal função.

**Quadro 7 – Área absoluta (km<sup>2</sup>) e relativa das unidades de conservação na Amazônia Legal brasileira, por UF**

UF	Área da UF**	PI %	US %	Total UCs (%)	Total UCs (km <sup>2</sup> )
Acre	152.581	10,6	23,6	34,2	52.168
Amapá	142.815	33,3	28,8	62,1	88.635
Amazonas	1.570.746	7,8	15,8	23,5	369.788
Maranhão	249.632	5,4	12,0	17,4	43.453
Mato Grosso	903.358	3,2	1,3	4,6	41.242
Pará	1.247.689	10,2	22,1	32,3	403.155
Rondônia	237.576	9,2	12,4	21,6	51.433
Roraima	224.299	4,7	7,3	11,9	26.769
Tocantins	277.621	3,7	8,5	12,3	34.009
Amazônia Legal	5.006.317	8,0	14,2	22,2	1.110.652

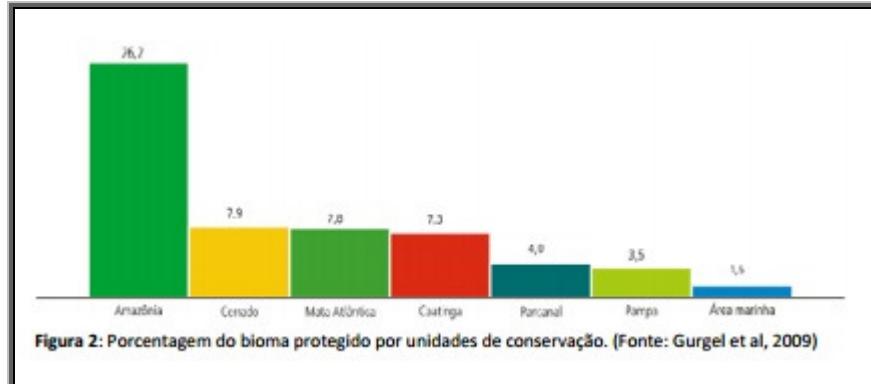
\*\* Áreas oficiais dos Estados conforme site do IBGE, em julho de 2010. Para o Maranhão, somente a área inserida na Amazônia Legal.

Fonte: Veríssimo et. al. (2011) [dados de dezembro de 2010].

Olhando novamente para o conjunto do território brasileiro e analisando por bioma (gráfico 10), percebemos que a maior concentração está na Amazônia, bioma com 26,2% da sua área total coberta por unidades de conservação. Em proporções menores, mas ainda com significativa abrangência, destaca-se também a Mata Atlântica, com 7,8% de sua área coberta por unidades de conservação; o Cerrado, coberto por 7,9%; e a Caatinga, com 7,3% da sua área coberta. Os demais biomas, Pantanal e Pampa, além do ecossistema marinho, apresentam menor cobertura por UCs, respectivamente 4%, 3,5% e 1,5% dos totais das suas áreas<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Ao ratificar a CDB, o Brasil estabeleceu como meta a proteção de 10% da área total de cada bioma, o que indica um intento de ampliar os percentuais nos demais biomas, já que essa meta só foi alcançada na Amazônia.

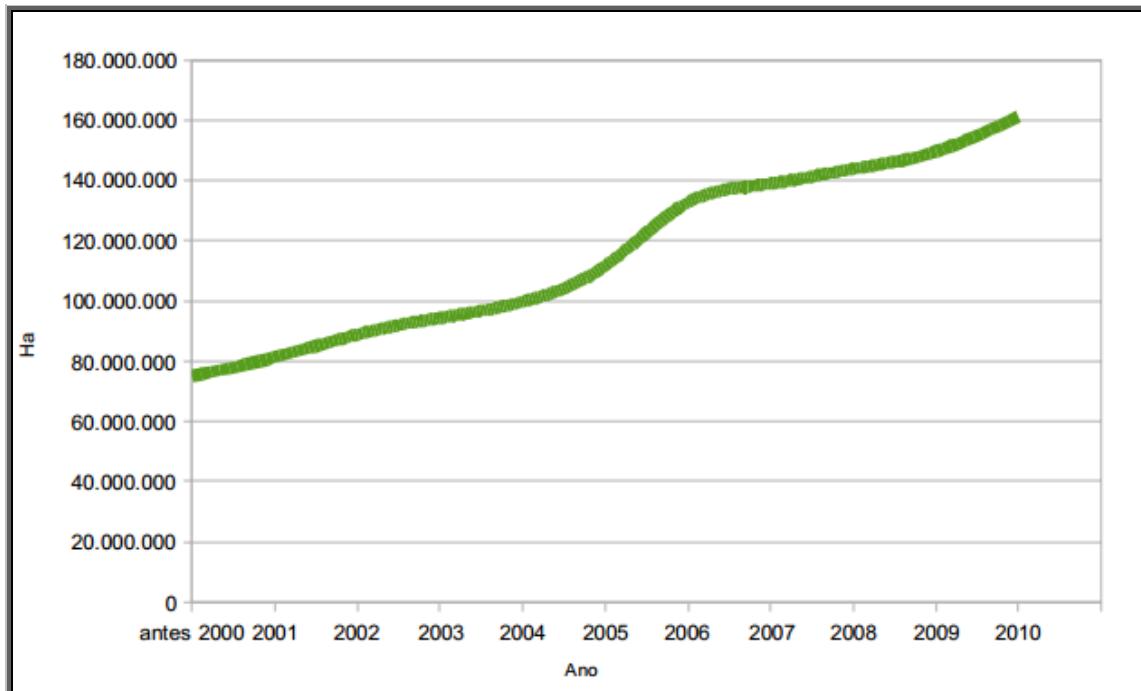
**Gráfico 10 – Porcentagem do bioma protegido por unidades de conservação**



Fonte: Gurgel et al (2009) *apud* Medeiros e Young (2011).

A despeito dessa desigual distribuição por biomas, o que também indica a já mencionada desigual distribuição regional, é fato que as unidades de conservação são expressivas no território brasileiro e que essa expressividade foi impulsionada a partir do SNUC (gráfico 11), dobrando a área das unidades de conservação no território brasileiro entre 2000 e 2010.

**Gráfico 11 – Evolução na expansão das unidades de conservação federais e estaduais após a criação do SNUC**



Fonte: Gurgel et al (2009) *apud* Medeiros e Young (2011).

Como um instrumento da política ambiental, o SNUC contribuiu para uma maior articulação na criação e gestão das unidades de conservação no país, o que sem dúvida é um avanço em termos de política pública, apontando para o seu pretendido arranjo sistêmico.

Avançou-se a partir de uma normatização padrão, com uma lei com as suas regras básicas para a instituição de UCs no país; avançou-se com instrumentos de gestão, como o plano de manejo e o CNUC; avançou-se ainda na criação de UCs. Todavia, se existem avanços com o SNUC, para a sua realização plena, isto é, a pretendida articulação sistêmica, ainda se apresentam muitos desafios.

Como apontam Medeiros, Irving e Garay (2004), tais desafios se apresentam desde a implementação até a gestão das UCs, esbarrando, principalmente, nas limitações orçamentárias e de recursos humanos. Ademais, os autores destacam ainda a criação de algumas UCs de maneira autoritária ou sem a devida negociação com os distintos agentes-atores envolvidos, o que acaba, podemos acrescentar, conduzindo a uma desarticulação da base sócio-territorial prévia e inviabilizando o objetivo de proteção ambiental.

Para além de aspectos técnicos ou orçamentários, entendemos que certamente esses problemas se relacionam à cultura política, ao jogo de poder entre os distintos atores no âmbito dos aparelhos do Estado brasileiro e ao aspecto autoritário do bloco no poder (como discutimos no segundo capítulo).

Outro problema para a gestão do sistema enquanto tal, e que também aponta para a sua avaliação, diz respeito à sistematização dos dados relativos às UCs, o que é o escopo do CNUC. Como já apontamos anteriormente em algumas notas, o banco de dados do CNUC, que depende das informações prestadas pelos respectivos órgãos gestores de cada UC, nas diferentes esferas político-administrativas, ainda se encontra em construção, justamente por aguardar o cadastro por parte desses órgãos. Por essa característica, há um descompasso entre as UCs criadas e o seu cadastro junto ao CNUC.

Como apontam Rodrigo Medeiros e Carlos Eduardo Frickmann Young (2011), a maior defasagem se encontra na esfera municipal, de modo que as informações fornecidas pelos órgãos gestores ainda são dispersas e não

representativas das UCs municipais. Como vimos (tabela 1), até fevereiro de 2014, o número de UCs municipais era de 180, abrangendo 8.754 km<sup>2</sup>. Entretanto, segundo os autores, “Estimativas conservadoras do MMA indicam que pelo menos 600 unidades de conservação municipais devem existir hoje, recobrindo cerca de 10 milhões de hectares [100 mil km<sup>2</sup>].” (MEDEIROS; YOUNG, 2011, p. 12). Defasagens também existem em relação às outras esferas, como apontam os autores: “Além disso, estima-se ainda que existam pelo menos mais 300 UCs estaduais ainda não oficialmente cadastradas no CNUC, com uma área total aproximada de 2 milhões de hectares [20 mil km<sup>2</sup>].” (MEDEIROS; YOUNG, 2011, p. 12), o ordenamento territorial e a situação geográfica a partir da difusão das unidades de conservação no território são, portanto, mais expressivos do que aparece oficialmente.

Desse modo, os dados junto ao CNUC atualmente não respondem exatamente ao quadro atual das unidades de conservação no território, o que é claramente um problema de gestão para o sistema no seu todo.

Além da falta de iniciativa de alguns órgãos gestores para o cadastro junto ao SNUC, o mencionado descompasso também se relaciona a outros problemas que se apresentam para algumas UCs, como em relação à regularização fundiária, o que leva à falta de delimitação de poligonal e da área exata dessas unidades.

Para além das limitações orçamentárias, esses problemas tocam em outros mais profundos relacionados aos aparelhos de Estado e a inúmeros atores-agentes, eles tocam em conflitos de interesses pelo uso do território, além de também se relacionarem com a desarticulação entre as políticas públicas e instrumentos.

Também na senda da desarticulação em termos de política pública, outro problema relacionado ao SNUC é que, segundo Medeiros (2009, p. 59), acabou se criando uma distorção no modelo brasileiro entre as áreas protegidas contempladas no SNUC (unidades de conservação) e as demais áreas protegidas, como as APPs, as RLs, as TIs (Terras Indígenas) e as ARIs (Áreas de Reconhecimento Internacional), que não contam com os mesmos mecanismos de gestão estabelecidos pelo SNUC. Assim, segundo o autor é

necessário um esforço no sentido de ampliar a agenda para as áreas protegidas no país.

Uma iniciativa nesse sentido foi realizada, no campo normativo, em 2006, com a instituição do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) (Decreto n.º 5758/2006), que traz como objetivo uma maior integração entre as distintas tipologias de áreas protegidas no país<sup>76</sup>. Dentre essas, o plano enfoca prioritariamente o SNUC, as terras indígenas e os territórios quilombolas. Ademais, também há referência às APPs e às RLs no “planejamento da paisagem”. (BRASIL, 2006).

Sem entrar no mérito do êxito ou não do referido Plano ou da distorção no modelo brasileiro destacada por Medeiros (2006), é bem verdade que as áreas protegidas passaram a se firmar como uma estratégia expressiva acerca da proteção ambiental no Brasil, o que foi coroado com a instituição do SNUC, que colocou as unidades de conservação em posição central.

Abstraindo dos problemas relacionados à instituição de unidades de conservação de modo autoritário e de possíveis efeitos perversos sobre a estrutura sócio-territorial prévia, o que pode ser adequadamente verificado no exame das situações geográficas específicas, é válido considerar que o conjunto das unidades de conservação está forjando uma situação geográfica relacionada à difusão da proteção ambiental como norma no conjunto do território brasileiro.

Forjando a referida situação geográfica, as UCs estão se ampliando em número e área no território do país. No entanto, a criação de UCs *per se* não garante a proteção ambiental, ela só se realiza com o necessário envolvimento dos agentes, a partir da coesão entre distintos usos do território.

Afinal, a instituição das áreas protegidas toca nas relações de poder entre os distintos agentes que animam o território. Esses interesses são, direta ou indiretamente, relacionados a usos do território, que passam a estar submetidos a tal normatização pela permissão ou indução dos usos nas distintas categorias de unidades de conservação.

---

<sup>76</sup>Cabe destacar também a criação, anteriormente, do Fórum Nacional de Áreas Protegidas, um órgão consultivo da Secretaria de Biodiversidade e Florestas (criado em 07 de junho de 2004 pela Portaria nº 134/04), com o propósito de estabelecer uma instância permanente de diálogo entre o Ministério do Meio Ambiente e a sociedade sobre as políticas públicas para as áreas protegidas.

Destarte, difundida como norma pelo SNUC, a proteção ambiental guarda um gradiente de usos do território, realizando-se por maiores restrições (pela preservação ambiental) ou maior flexibilidade (pela conservação ambiental).

Com esse espírito, cabe pensar as unidades de conservação e a sua articulação sistêmica na escala nacional, como uma orientação de usos na dinâmica do território brasileiro. A referida articulação sistêmica poderia ser lograda a partir do conceito de território usado e, por conseguinte, da visão das unidades de conservação como recortes territoriais que, por essa característica, guardam distintos usos. Isto é, cabe contemplar as unidades de conservação como formas-conteúdo que se realizam na escala local, mas que, no seu conjunto, afetam a dinâmica de uso do território brasileiro. Dito de outra maneira, cabe contemplar o SNUC como um instrumento de ordenamento territorial para a escala nacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

O caminho para o reconhecimento das implicações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) como um instrumento de ordenamento territorial passa por uma compreensão ampla e necessária das áreas protegidas. Para muito além de áreas, como forma, apresentam-se como recortes do território usado, que guardam normas e usos, pois são formas-conteúdo. Tal compreensão passa pelo reconhecimento de uma série de complementaridades teóricas e empíricas acerca do território e do ambiente: no campo das ideias, como conceitos afins; no campo das políticas públicas, como dimensões da atuação estatal; na história do planejamento no Brasil, mesmo que de modo reativo; e a partir da materialização das unidades de conservação no território brasileiro e da sua sistematização.

Como vimos no primeiro capítulo, existe uma interdependência entre os conceitos de espaço geográfico, ambiente e território, compreendido como território usado, o que nos convidou a pensar ainda sobre agentes-atores e poder. Sob essa orientação, à luz da categoria território usado e a partir de uma compreensão integral de ambiente, envolvendo concomitantemente e de modo indissociável ações sociais e a dinâmica natural, pudemos analisar as noções de proteção ambiental e os seus desdobramentos na preservação e na conservação ambiental.

Percebemos que a proteção ambiental, que congrega distintas ações com uma finalidade política, pode ser reconhecida como um conjunto amplo de usos do território e, a rigor, como um uso político materializado nas áreas protegidas. A preservação ambiental se realiza pela conservação ambiental, que constitui um uso que envolve uma maior flexibilidade de ações para a reprodução dos grupos sociais, e pela preservação ambiental, que constitui um uso mais restritivo, aparentemente um “não uso”, focado em porções do

território com características ecológicas excepcionais que carecem de proteção integral. Com tal espírito, as áreas protegidas podem ser compreendidas como recortes territoriais dinâmicos, como materialidade animada por distintos usos, com foco na proteção ambiental. Essa perspectiva nos conduziu a pensar as relações de poder implicadas nessas noções. Por constituírem usos do território e da natureza, proteção, preservação e conservação ambiental envolvem necessariamente uma vasta gama de agentes, que possuem interesses distintos e conflitantes que se materializam nas áreas protegidas e tem significativos efeitos tanto na escala local, quando pensamos nos recortes das distintas áreas protegidas, quanto na escala nacional, quando pensamos o seu conjunto no território brasileiro e as iniciativas de articulação sistêmica nessa escala.

No âmbito da atuação do Estado para a dimensão ambiental é que pudemos identificar o SNUC, como um instrumento de política pública para as áreas protegidas que tem a proteção ambiental como escopo. Trata-se da apresentação da proteção ambiental como norma territorial, como estratégia de regulação de determinados compartimentos do território, as unidades de conservação, e a sistematização do seu conjunto na escala nacional. Esse instrumento de política pública, no entanto, não deve ser visto apenas como um instrumento de política ambiental. Por induzir ou reprimir distintos usos do território, com foco na proteção ambiental, o SNUC é, de modo conjunto, um instrumento de política ambiental e de política territorial. Como discutimos no segundo capítulo, territorial e ambiental são tanto objetos de políticas públicas espaciais quanto dimensões do planejamento em sentido amplo. Isto é, pensar em política territorial requer pensar em política ambiental, desde que a partir de uma compreensão integral de ambiente, envolvendo de modo indissociável sociedade e natureza.

O Estado está essencialmente ligado ao território e nele atua por meio das políticas públicas que têm, pois, uma dimensão territorial. Têm também uma dimensão ambiental, pois pensar o território requer pensar o meio. A atuação do Estado no território para articular políticas e manter a coesão interna do território na escala nacional a partir da mediação de conflitos é da alçada do ordenamento territorial, que também tem uma dimensão ambiental,

pois essa atuação toca no mérito da relação sociedade-natureza. No âmbito da política ambiental brasileira, firmou-se um expressivo instrumento para a articulação sistêmica de um conjunto de áreas protegidas no país, o SNUC. De todo modo, cabe reafirmarmos, para além de um instrumento de política ambiental, o que é *a priori*, o SNUC também é um instrumento de ordenamento territorial, por tratar de normas e usos de compartimentos do território que se pretendem articulados em sistema para promover a proteção ambiental na escala nacional.

Acerca da evolução do planejamento no Brasil, como discutimos no terceiro capítulo, para a dimensão territorial, o advento se deu a partir de 1930, alimentado por um ideário de modernização. Nesse momento também se deu o advento do planejamento para a dimensão ambiental, destacando-se desde então, embora de modo ainda pontual, a efetivação das áreas protegidas como uma estratégia; o que nos levou a identificar, para a temática em questão, esse como o primeiro período, do advento do planejamento na sua dimensão territorial e da normatização das áreas protegidas no Brasil, do início da década de 1930 até meados da década de 1960.

Com o posterior aprofundamento de um padrão desenvolvimentista que foi se afirmando, sob o regime militar, percebemos o estabelecimento definitivo da dimensão territorial do planejamento estatal. Para a dimensão ambiental, notadamente com um caráter reativo, percebemos um refinamento, destacando-se os avanços na legislação, apontando para a diversificação de categorias de áreas protegidas, e os institucionais – o que nos levou a identificar o segundo período, do desenvolvimentismo autoritário e do estabelecimento das bases da política ambiental contemporânea, de meados da década de 1960 a meados da década de 1980.

Dadas as grandes mudanças com a abertura política e um contexto de crises econômicas generalizadas, afirmou-se no país uma orientação neoliberal para o planejamento, o que levou à sua crise a partir de uma gestão por programas, sendo expressiva para a dimensão territorial. No que tange à dimensão ambiental, apesar das dificuldades impostas pelo contexto, ela seguiu o movimento de ascensão na agenda pública; analisando esse contexto delineamos o terceiro período, da “agonia” do planejamento territorial e do

fomento à política ambiental, de meados da década de 1980 ao início da década de 2000. Nesse período a falta de articulação no modelo brasileiro de áreas protegidas acabou se tornando evidente, o que desencadeou a discussão de um mecanismo que o articulasse, foi nesse sentido, que se instituiu, em 2000, o SNUC, coroando como estratégia para a política ambiental no país as unidades de conservação, atualmente a tipologia central no modelo brasileiro de áreas protegidas. Embora instituído nesse terceiro período, a sua efetiva implementação, ou seja, no sentido de uma sistematização das áreas protegidas está se dando no período atual.

Esse atual período, para o qual utilizamos a denominação de período do “desenvolvimentismo social” e de sistematização das unidades de conservação, caracteriza-se, para a dimensão ambiental do planejamento, pela mencionada sinalização para uma articulação sistêmica de uma tipologia de áreas protegidas, as unidades de conservação, na escala nacional e, para a dimensão territorial, por uma retomada do planejamento nacional na senda de um modelo de “desenvolvimentismo social”. É, pois, um momento bastante rico para pensarmos o SNUC como um instrumento mútuo dessas duas dimensões da ação estatal.

A partir de um esforço, calcado na ideia de articulação sistêmica das áreas protegidas no país, que remonta à década de 1970, e após um longo processo de formulação, incluindo uma tramitação de oito anos no Poder Legislativo, com fortes embates dos atores dentro e fora do movimento ambientalista, a aprovação do SNUC relaciona-se diretamente ao ganho de importância da dimensão ambiental no planejamento, incluindo o seu fortalecimento institucional e os inúmeros debates internos e externos. Aprovado no período anterior, as implicações geográficas da implementação do SNUC estão sendo sentidas no período atual. Como vimos no quarto capítulo, o SNUC trouxe inúmeros avanços para a criação e gestão das unidades de conservação no país, o que nos levou a identificar, no quarto capítulo, que essas unidades de conservação indicam uma situação geográfica caracterizada pela difusão da proteção ambiental como norma no território brasileiro.

Como vimos, em abrangência, as unidades de conservação chegam a representar cerca de 17,9%<sup>77</sup> do território brasileiro, havendo uma nítida concentração na porção noroeste do país. A despeito da sua desigual distribuição no território, em seu conjunto, as unidades de conservação são bastante expressivas na escala nacional. Orientando e restringindo usos, esse conjunto de áreas protegidas influencia na dinâmica de uso do território brasileiro, o que certamente se dá com os devidos embates entre os atores envolvidos, daí a mencionada situação geográfica. No entanto, para a pretendida articulação sistêmica do SNUC ainda se apresentam muitos desafios, relativos à própria implementação dessas áreas protegidas, à sua gestão e ao arranjo do sistema na escala nacional.

A natureza dessa situação geográfica forjada a partir da difusão das unidades de conservação no conjunto do território brasileiro, com os referidos problemas, nos mostra que, a rigor, o SNUC constitui um instrumento de ordenamento territorial, que ressalta a dimensão ambiental, pois influencia, pela sua magnitude enquanto sistema, a dinâmica de usos do território brasileiro. De todo modo, afirmar que o SNUC é, *a rigor*, um instrumento de ordenamento territorial não é suficiente, é preciso pensar, a partir da visão dos seus problemas, as contribuições da geografia para que ele seja compreendido, de modo coerente com uma visão integral de ambiente e de território usado, como um *efetivo* instrumento de ordenamento territorial.

Os referidos problemas do SNUC nos indicam que, na implementação desse instrumento de política pública, não cabe apenas buscar a ampliação *per se* do número e área de unidades de conservação no país, mérito que o SNUC já vem alcançando, é preciso buscar principalmente a sua articulação sistêmica na escala nacional a partir do seu escopo de preservação ambiental. Analisando essa situação geográfica e guiados pela nossa inquietação central de pesquisa, percebemos que para que a proteção ambiental pudesse ser efetivamente lograda na dinâmica do território, cabe encarar as unidades de conservação como formas-conteúdo, como recortes territoriais dinâmicos,

---

<sup>77</sup> Número que, como vimos, pode ser ainda maior, dada a defasagem entre as unidades de conservação instituídas e os dados registrados por parte dos órgãos gestores ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).

porque usados a partir de um gradiente de usos que aponta para a preservação e a conservação ambiental.

De modo coerente com uma visão integral de ambiente e de território usado, seja no sentido da preservação ambiental, seja no sentido da conservação ambiental, a proteção ambiental constitui uso do território e se apresenta como norma territorial, o que atesta que o SNUC, que tem a proteção ambiental como escopo, se apresenta como um instrumento de ordenamento territorial, induzindo e reprimindo usos do território.

Nessa senda de compreensão, poderíamos fazer alguns apontamentos para um refinamento do SNUC. Inicialmente, defendemos que cabe incentivar a participação social na criação e gestão das unidades de conservação, seja na escala local, pensando-as individualmente, seja nas escalas regional e nacional, pensando na sua gestão integrada. No sentido dessa articulação, percebemos que é necessário fortalecer o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) e estudos que apontem para uma avaliação contundente do SNUC, que de fato ainda não existem, exceto de modo parcial na literatura sobre o tema.

Sobre a implementação do SNUC, vimos que há uma estratégia baseada em compromissos internacionais do Estado brasileiro de cobrir um percentual de cada bioma com unidades de conservação, mas pensamos que essa estratégia é insuficiente, pois pensar apenas em uma meta por bioma é pouco, já que a simples ampliação em número e área não garante a proteção ambiental, mas pode implicar em distintos problemas de gestão e inviabilizá-la, criando áreas protegidas como um acúmulo de agravos sociais e ambientais, ao invés de apontar para a sua correção. Em um sentido mais amplo, acreditamos que é preciso pensar também as distintas situações dentro de cada bioma. Nesse sentido, para cada bioma (indicando para a escala regional) e para o conjunto do território (indicando para a escala nacional), defendemos que é necessário pensar a distribuição das áreas protegidas de acordo com os padrões de ocupação e uso do território, no sentido de harmonizá-los, sobretudo corrigindo os agravos ao ambiente, o que necessariamente toca em conflitos. Destarte, o ponto principal defendido por nós é que urge pensar a proteção ambiental, que é norma, como indutora de usos, territorial e

socialmente fundamentada, o que passa por captar as tendências de uso para orientar a criação e a gestão das áreas protegidas, enquanto sistema. Isto é, cabe pensar o SNUC como um instrumento de ordenamento territorial coerente, o que passa necessariamente por uma visão da dinâmica de uso do território.

## REFERÊNCIAS

---

ACSELRAD. Henri. O zoneamento ecológico-econômico e a multiplicidade de ordens socioambientais na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**. Belém v. 3, n.º 2, p. 5-15. 2000. Disponível em: <http://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewArticle/32> >. Acesso em 10/02/2013.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 193-228.

ALMEIDA, Roberto Schmidit de. A Estruturação da Tecnoburocracia do Planejamento Territorial no Brasil. **Terra Brasilis**, Rio de Janeiro, v. 4/5, n. -, 2003, p. 113-134.

ANSELMO, Rita de Cássia Martins de Souza. Geopolítica e Formação Territorial no Brasil. In: VITTE, Antonio Carlos. (Org.). **Contribuições à história e à epistemologia da Geografia**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 189-215.

ANTAS JR, Ricardo Mendes. **Território e regulação**: espaço geográfico como fonte material e não-formal do direito. São Paulo: Humanitas/FAPESP, 2005.

BECKER, Bertha Koiffmann. "Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?" **Parcerias Estratégicas**, n. 12, 2001, pp. 135-159.

BERTONE, Leonor Ferreira; MELLO, Neli Aparecida. Perspectivas para o ordenamento territorial no Brasil: Dever constitucional ou apropriação política? In: STEINBERGER, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: LGE Editora e Paralelo 15, 2006, p. 125-147.

BIHR, Alain. **Da Grande Noite À Alternativa** (O Movimento Operário Europeu em Crise). São Paulo: Boitempo, 1998 [1991].

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012 [1986].

BRANDÃO, Carlos. **Território & desenvolvimento**: as múltimas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

\_\_\_\_\_. A busca da utopia do planejamento regional. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, jan./jun. 2011, p. 17-37.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores.

\_\_\_\_\_. **Decreto** n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal que com este baixa.

\_\_\_\_\_. **Decreto** n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto** n.º 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei** n.º 6.803, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei** n.º 6.938, de 18 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei** n.º 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.

CABEZA, Ángel Massiris. Ordenación del territorio en America Latina. **Scripta Nova**. Revista eletrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125, 1 de outubro de 2002.

\_\_\_\_\_. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CATAIA, Márcio Antônio. Território político: fundamento e fundação do Estado. **Sociedade & natureza** (UFU. Online), v. 23, p. 115-125, 2011.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia política e Geopolítica**: Discursos sobre o Território e o Poder. São Paulo: Hucitec, 1992.

\_\_\_\_\_. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000 [1988]. 9. ed..

\_\_\_\_\_. Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. *In:* MELLO, Neli Aparecida de; OLIVEIRA JÚNIOR, Rosalvo de. (orgs.). **Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.** 1. ed. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005, p. 55-59.

DEUBEL, André-Noël Roth. **Políticas Públicas:** formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006 [2002].

DIEGUES, Antônio Calos Sant'ana. **O mito da natureza intocada.** São Paulo: Hucitec, 2001 [1996].

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; OLIVEIRA, Daniela de. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. *In:* GANEM, Roseli Senna. (Org.). **Conservação da Biodiversidade: Legislação e Políticas Públicas.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010, v. 1, p. 341-385.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto** n.º 335, 10 de fevereiro de 1896. Declara de utilidade pública para ser desapropriado, o terreno necessário á instalação de um Horto Botânico com Campos de Experiência e Serviço Florestal, no lugar denominado Pedra Branca, na Serra da Cantareira.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; STEINBERGER, Marília. O modelo de gestão de Brasília e as políticas urbanas nacionais. **Cadernos Metrópole – Desigualdade e Governança.** São Paulo, 2005, v. 14, pp. 67-83.

FREITAS, André Vieira. Uma política de ordenamento territorial para o Brasil? *In: Território, Estado e políticas públicas espaciais.* STEINBERGER, Marília (Org.). Brasília: Ler Editora, 2013, p. 141-161.

FREITAS, André Vieira; STEINBERGER, Marília; FERNANDES, Suellen Wallace Rodrigues. Parâmetros analíticos dos discursos de políticas públicas. *In:* STEINBERGER, Marília. (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais.** Brasília: Ler Editora, 2013. p. 89-111.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007 [1959].

GLICO VIEL, Nicolo. Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después. **CEPAL – SERIE Medio ambiente y desarrollo**, n.º 126. Santiago do Chile, maio de 2006. Disponível em <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/26136/LCL-2533-P.pdf>>, 10/08/2013.

GOMES, Maiara da Silva; STEINBERGER, Marília; BARBOSA, Renan Paixão. O potencial político da categoria 'território usado'. *In:* STEINBERGER, Marília. (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais.** Brasília: Ler Editora, 2013. p. 65-87.

GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 2, n. 3, 2012 [1975], p. 523-545.

Disponível em < [http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/view/86/2012v2n3\\_Gottmann](http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/view/86/2012v2n3_Gottmann) >, acesso em 10/07/2013.

HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, Milton *et al.* **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: DP&A, 2006 [2002], p. 43-70.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. **Etc..., espaço, tempo e crítica**. N.º 2(4), vol. 1, 2007, p. 39-52.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52 (1), 2009, p. 89-109.

MENDONÇA, Francisco. Geografia socioambiental. **Terra Livre**, São Paulo, n. 16, p. 113-132, 1º semestre/2001, p. 113-132.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**. V. IX, n. 1. jan/jun 2006, p. 41-64.

MEDEIROS, Rodrigo; IRVING, Marta; GARAY, Irene. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. **RDE – Revista Brasileira de Desenvolvimento Econômico**. Ano VI, n.º 9, janeiro de 2004, Salvador, BA, p. 83-93.

MEDEIRO, Rodrigo; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. **Contribuições das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**: relatório final. Brasília: UNEP-WCMC, 2011.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Ideologias geográficas**: Espaço, Cultura e Política no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1996 [1988].

\_\_\_\_\_. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2005 [2002].

\_\_\_\_\_. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: MELLO, Neli Aparecida de; OLIVEIRA JÚNIOR, Rosaldo de. (orgs.). **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**. 1. ed. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005, p. 43-47.

\_\_\_\_\_. **Geografia histórica do Brasil**: cinco ensaios, uma proposta e uma crítica. São Paulo: Annablume, 2009.

\_\_\_\_\_. **Geografia histórica do Brasil**: capitalismo, território e periferia. São Paulo: Annablume, 2011.

PAGNOCCHESSI, Bruno; BERNARDO, Maristela. Política ambiental no Brasil. In: STEINBERGER, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006, p. 101-123.

PAVIANI, Aldo. Geografia urbana no Distrito Federal: Evolução e tendências. **Espaço & Geografia**, Vol.10, N. 1 (2007), p. 1-22.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986

PEREIRA, Mirlei Fachini Vicente. Uso do território e território usado no sudoeste da Amazônia: considerações a partir do sistema de movimento hidroviário. In: 1 SIMPGEO - VIII Seminário de Pós-Graduação em Geografia da Unesp, Campus Rio Claro, 2008, Rio Claro. **Anais**.... Rio Claro: Ageteo, 2008. v. 1. p. 707-721.

\_\_\_\_\_. O antagonismo das normas territoriais no sudoeste da Amazônia: território usado e conflito de interesses em Rondônia e Acre. **Geografia** (Rio Claro. Impresso), v. 36, p. 107-117, 2011.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Os (des)caminhos do meio ambiente. São Paulo: Contexto, 1989.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000 [1978], 4. ed.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993 [1980].

RATTNER, Henrique. Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **São Paulo em perspectiva**. 6(1-2):30-32, jan./jun. de 1992.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Território usado e humanismo concreto: o mercado socialmente necessário. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres et al. **Formas em crise**: utopias necessárias. Rio de Janeiro: Arquimedes Edições, 2005.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. **Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. 1. ed. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005, v. 1.

\_\_\_\_\_. Usos do Território e Políticas Territoriais Contemporâneas: Alguns Cenários no Brasil, União Européia e Mercosul. **Revista de Geopolítica**, Ponta Grossa - PR, v. 1, nº 1, p. 17-32, jan./jun. 2010.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova**: da critica da geografia a uma geografia critica. São Paulo: Hucitec, 1986 [1978].

\_\_\_\_\_. 1992: a redescoberta da Natureza. **Estudos avançados**. 6(14), 1992.

\_\_\_\_\_. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XIII, n. 2, 1999 p. 15-26.

\_\_\_\_\_. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos. São Paulo: EDUSP, 2004 [1975].

\_\_\_\_\_. O retorno do território. In: OSAL: **Observatorio Social de América Latina**. Ano 6 no. 16 (jun. 2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005 [1994]. Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>>, acesso em 01/11/2009.

\_\_\_\_\_. A questão do meio ambiente: desafios para a construção de uma perspectiva transdisciplinar. **InterfacEHS**, v.1, n.1, ago. 2006 [1995]. Disponível em: <<http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/2006-v1-trad-1.pdf>>, 10/01/2013.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008 [1996].

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2008 [2001]. 12. ed.

SANTOS, Milton, et al. O papel ativo da geografia: um manifesto. **Biblio 3W - Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona. Nº 270, 24 de enero de 2001.

SARAIWA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIWA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2v.

SILVEIRA, María Laura. Concretude territorial, regulação e densidade normativa. **EXPERIMENTAL**, n. 2. São Paulo: Laboplan-USP, março de 1997, p. 35-45.

\_\_\_\_\_. Uma situação geográfica: do método à metodologia. **Revista TERRITÓRIO**, ano IV, n. 6, jan./jun. 1999.

\_\_\_\_\_. Globalización y territorio usado: imperativos y solidaridades. **Cuadernos del CENDES**, Caracas, año 25, n. 69, p. 1-19, 2008. Disponível em <<http://www.scielo.org.ve/pdf/cdc/v25n69/art02.pdf>>, acesso 06/06/ 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públcas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n.º 16. jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>, acesso em março de 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: Iná Elias de Castro et al (orgs.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000 [1995], 2. Ed, p. 77-116.

STEINBERGER, Marília. Política de desenvolvimento regional: uma proposta para debates. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 22(2): 117-129, abr./jun. 1988.

\_\_\_\_\_. Por uma política urbana-regional. **Revista Sociedade e Estado**, v. XIII, n. 1, janeiro-julho de 1998, p. 19-54, CDU 301-321(05).

\_\_\_\_\_. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: LGE Editora e Paralelo 15, 2006. p. 29-82.

\_\_\_\_\_. O turismo como um uso do território. In: STEINBERGER, Marília. (Org). **Territórios Turísticos no Brasil Central**. Brasília, LGE Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013, p. 31-64.

STEINBERGER, Marilia; AMADO, Theodelina. O espaço urbano no zoneamento ecológico-econômico: esboço metodológico. In: Marilia Steinberger (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE, 2006. p. 151-185.

STEINBERGER, Marilia; ABIRACHED, Carlos Felipe. Política ambiental: do Estado no uso da natureza e do território. In: STEINBERGER, Marília. (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 115-140.

SUZIGAN, Wilson. Estado e industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 8, n.º 4, outubro-dezembro/1988.

VERÍSSIMO, Adalberto; ROLLA, Alicia; RIBEIRO, Maria Beatriz; SALOMÃO, Rodney. **Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios**. Belém/São Paulo: Imazon e IS, 2011.