

A EVOLUÇÃO DO MODELO BRASILEIRO DE ÁREAS PROTEGIDAS: CAMINHO PARA UMA ARTICULAÇÃO SISTÊMICA?

André Vieira Freitas

Resumo: As áreas protegidas são recortes territoriais instituídos pelo Poder Público com o objetivo de resguardar o patrimônio ambiental, a partir de um regime especial de uso, isto é, para garantir a proteção ambiental, objetivo que se desdobra nas estratégias de conservação ambiental, que prevê maior flexibilidade de usos, e de preservação ambiental, que prevê maiores restrições de uso. As áreas protegidas no Brasil remontam à década de 1930, com a instituição do Parque Nacional do Itatiaia. A partir daí, distintas outras categorias de áreas protegidas foram instituídas. A partir de 2000, a maior parte das categorias de áreas protegidas no Brasil foram incorporadas pelo Sistema Nacional de Unidades da Conservação da Natureza (SNUC) (instituído pela Lei n.º 9,985/2000 e regulamentado pelo Decreto n.º 4.340/2002), sob a denominação unidades de conservação (UCs). O presente artigo analisa a estruturação do modelo brasileiro de áreas protegidas, contemplando desde os seus primórdios até a instituição SNUC, verificando se de fato este instrumento da política ambiental brasileira indica uma articulação sistêmica das áreas protegidas no país. Como metodologia é adotada uma periodização, por meio da identificação de tendências, coesões e rupturas no conjunto dos eventos relacionados às áreas protegidas no país. Nesse sentido são reconhecidos três períodos, (I) o do advento da normatização das áreas protegidas no Brasil, (II) o do desenvolvimentismo autoritário e as bases da política ambiental contemporânea, (III) o do fomento à política ambiental em meio à “agonia” do planejamento nacional e (IV) o do retorno ao planejamento nacional e da sistematização das áreas protegidas.

Palavras chave: áreas protegidas, unidades de conservação, proteção ambiental, SNUC, política ambiental.

Abstract: Protected areas are territorial clippings instituted by the Government in order to safeguard environmental patrimony by a special regime of use, ie, to ensure environmental protection, a goal that unfolds in environmental conservation strategies, providing greater flexibility of use, and environmental preservation, which provides greater restrictions of use. The protected areas in Brazil date back to the 1930s, with the establishment of the Itatiaia National Park. Since then, many others categories of protected areas have been established. Since 2000, most of the protected areas categories in Brazil were incorporated by the National Nature Conservation Unities (SNUC) (established by Law No. 9,985 / 2000 and regulated by Decree 4,340 / 2002) under the name of conservation units (UCs). This paper analyzes the structure of the protected areas Brazilian model, covering from its beginnings to the SNUC institution, checking if this instrument of Brazilian environmental policy indeed indicates a systemic articulation of the protected areas in the country. The methodology is a periodization, identifying trends, cohesions and breaks in all the events related to protected areas in the country. In this sense are recognized three periods, (I) the advent of protected areas normatization in Brazil, (ii) the authoritarian developmentalism and the foundations of contemporary environmental policy, (iii) the promotion of environmental policy through the "agony" National planning and (IV) return to the national planning and the systematization of protected areas.

Keywords: protected areas, conservation unities, environmental protection, SNUC, enviromental policy.

Introdução

Com foco em um instrumento da política ambiental brasileira, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) voltado para as áreas protegidas, o presente artigo tem como objetivo analisar a construção do modelo brasileiro de áreas protegidas, para discutir se de fato se caminha para uma articulação sistêmica.

As áreas protegidas constituem recortes territoriais instituídos pelo Poder Público com o objetivo de resguardar o patrimônio ambiental, a partir de um regime especial de uso e são uma prática adotada em distintos países. No caso brasileiro 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). Tal iniciativa de sistematização das “unidades de conservação” na escala nacional, abrangendo as estratégias de “conservação” e “preservação” ambiental, apresenta-se para subsidiar o planejamento estatal para a dimensão ambiental, o que atesta que o SNUC pode ser considerado um de seus instrumentos. Assim, cabe considerar a instituição de unidades de conservação como normas que se materializam no território, influenciando na dinâmica dos seus usos.

Entendendo que o planejamento estatal se realiza a partir de ações e normas relacionados ao território e ao ambiente, adota-se uma periodização, priorizando a instituição das normas relacionadas à instituição de áreas protegidas no Brasil. Nesse sentido são reconhecidos quatro diferentes períodos, a partir da identificação de tendências, coesões e rupturas entre uma série de ações e normas relacionadas à dimensão ambiental do planejamento, com foco nas áreas protegidas. Um primeiro período, compreendido entre o início da década de 1930 e meados da década de 1960, estabelece-se com o próprio advento do planejamento no Brasil e da normatização das áreas protegidas. O segundo período, estendendo-se de meados da década de 1960 a meados da década de 1980, resulta do que se denomina de desenvolvimentismo autoritário, quando se estabelecem as bases da política ambiental. Um terceiro período, delimitado entre meados da década de 1980 e o início da década de 2000, compreende o que se poderia chamar de “agonia” do planejamento, mas que também foi de fomento à política ambiental. O quarto e último período, identificado a partir do início dos anos 2000, resulta do fomento à política ambiental a partir de um instrumento voltado para a articulação das áreas protegidas na escala nacional: o SNUC.

O advento 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 estatal, tendo como base uma visão de unidade nacional, efetivou-se apenas a partir da década de 1930, com base em um ideário de modernização (ANSELMO, 2007). Nesse sentido, foram logradas ações também para a dimensão ambiental, com avanços do ponto de vista institucional e político, alimentados pelo ideal de modernização que se firmou.

De acordo com Medeiros (2006, p. 46), 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”. Dentre esses dispositivos destaca-se a Constituição Republicana de 1934, dispondo que:

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).

Para além de uma simples menção, esse comando constitucional outorgava um novo valor à natureza, como um patrimônio nacional a ser protegido.

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), 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, p. 50) foi o fato de ter definido objetivamente as bases para a proteção ambiental no país, prevendo claramente categorias de áreas a serem especialmente protegidas – nomeadamente Parque Nacional e Floresta nacional (quadro 1).

Estavam postas as condições básicas para a criação do Parque Nacional do Itatiaia, entre RJ e MG, em 1937, um marco para as áreas protegidas no Brasil (MEDEIROS, 2006; DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010). Essa área protegida pioneira representa a materialização de um movimento que se expressava por eventos externos e internos, como a instituição do Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos da América, em 1872 e a legislação nacional.

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-Apodí, 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 urbano-metropolitanas; 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.

Trata-se, portanto, de uma distribuição mais concentrada das áreas protegidas no eixo Sul-Sudeste, mas é 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.

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, os avanços no que se refere à dimensão territorial e ambiental não cessam, pelo contrário, ocorrem em maior número e com maior intensidade.

O desenvolvimentismo autoritário e as bases da política ambiental contemporânea

Com a ascensão do governo militar, o planejamento nacional, no seio de um modelo desenvolvimentista autoritário, ganha um impulso significativo. Agora nitidamente influenciada pelo debate na escala global, a dimensão ambiental ganhou maior expressão na agenda estatal, levando a avanços quanto à instituição de áreas protegidas e à criação de um arranjo institucional voltado especificamente para essa dimensão. O conjunto dessas ações denota um novo período, que se estende de meados da década de 1960 até meados da década de 1980, quando ocorreram novos. Os avanços desse período se deram 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, avanços podem ser destacados para as áreas protegidas. Segundo Medeiros (2006, p. 53) os instrumentos para a criação dessas foram mantidos e aperfeiçoados no referido período. Foi o caso do segundo Código Florestal (Lei n.º 4.771/1965). Dentre as novidades destacam-se a definição das Áreas de Preservação Permanentes (APPs) e Reservas Legais (RLs). 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 (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, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo-72), que resultou na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e no incentivo à criação de instituições voltadas para a dimensão ambiental, como a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) (Decreto n.º 73.030, de 30/10/1973), a primeira instituição federal especificamente dedicada a questões ambientais. Apesar de uma série de limitações orçamentárias e políticas, segundo Pagnoccheschi e Bernardo (2006, p. 105) 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”. Dentre esses avanços destaca-se 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 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).

Dividindo atribuições com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a SEMA estabeleceu uma agenda própria para as áreas protegidas, propondo novas categorias como as Estação Ecológica (ESEC), Área de Proteção Ambiental (APA) (Lei n.º

6.902, de 1981), Reserva Ecológica (RESEC) e Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) (Decreto n.º 89.336/1984). Apesar de representarem um avanço, ocorreram sobreposições entre algumas categorias propostas pela SEMA e outras subordinadas ao IBDF (MEDEIROS, 2006, p. 54).

Esse conflito 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, processaram-se avanços em termos ambientais por pressões ligadas ao movimento ambientalista global, mas o ônus ambiental das iniciativas do modelo desenvolvimentista seguia se ampliando. Na escala nacional esse embate ocorreu no sentido de equacionar as pressões dos diferentes setores do movimento ambientalista com o projeto desenvolvimentista então executado.

A despeito dessas contradições: “A criação de novas áreas protegidas toma uma dimensão nacional, fruto da estratégia do Estado de integrar e desenvolver todas as regiões do país”. (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004, p. 86). Essa distribuição das áreas protegidas 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 (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*.

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). Considerando o ônus de degradação sócio-ambiental da materialização desse projeto, a política ambiental emerge com um caráter reativo, sendo o setor ambiental isolado e pautado, segundo Moraes (2011, p. 131), em “medidas restritivas em face das demais áreas de governo”. 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 caráter reativo da política ambiental 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 a dimensão ambiental, o que foi desencadeado por mudanças políticas, econômicas e institucionais pelas quais o país passava, com a abertura política e para além dela.

O fomento à política ambiental em meio à “agonia” do planejamento nacional

A partir da redemocratização ocorreram diversas mudanças no que se refere ao planejamento estatal, o que indica um novo período, entre meados da década de 1980 e o início da década de 2000. Quanto ao planejamento como um todo, esse período foi marcado

por um profundo declínio até a sua “agonia”. Já para a dimensão ambiental, em que pese 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, além de pressões externas, o que acabou por resultar em avanços nesse campo.

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 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, p. 106), esse 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”.

Acerca da atuação do Estado em relação às áreas protegidas nesse momento, sobretudo a partir da década de 1990, Medeiros, Irving e Garay (2004, p. 92) 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. 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 hegemônico.

A despeito das debilidades, lançando mão dessas estratégias e alimentada pela força do movimento ambientalista global é que o planejamento ambiental trilhou sua trajetória de ascensão nesse período, de modo que seguiu se firmando na agenda pública. Como emblemático da influência desses grupos no referido período, destaca-se a realização, em maio de 1992, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

Segundo Pagnoccheschi e Bernardo (2006), essa conferência coroou um virtuoso avanço para a discussão ambiental: 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). Internamente, outro avanço se deu no sentido de um ajustamento da agenda ambiental, com a crescente participação de movimentos ambientalistas nacionais e transnacionais e a execução de projetos bilaterais e multilaterais de cooperação (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, p. 111-12) o PPG7 tinha como objetivo fomentar ações para a conservação 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 autores como “o maior programa de doações já concedido em âmbito mundial para a área ambiental”.

Na esfera institucional, um grande avanço foi a criação, em 1992, do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Na categoria de ministério, passou a existir então 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” (PAGNOCESCHI; BERNARDO, 2006, p. 115) no Brasil.

Nesse período também se seguiu a tendência de diversificação das categorias de áreas protegidas, como as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) e as Reservas da Biosfera (RB), a partir da ratificação pelo Brasil do Programa “O Homem e a Biosfera - MaB”, 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 a partir da instituição de unidades de conservação federais. Segundo Medeiros, Irving e Garay (2004, p. 363), 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.

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. 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 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	Decreto 89336/1984
Área de Relevante Interesse Ecológico		
III	Reserva Particular do Patrimônio Natural	Decreto n.º 98.914/1990

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), inaugurando um novo período no que se refere à dimensão ambiental do planejamento no Brasil, com foco nas áreas protegidas. Estava garantido então o marco legal para a estruturação de um sistema brasileiro de áreas protegidas, que será implementada em um novo contexto para o planejamento nacional, que delineará um novo período.

O retorno ao planejamento nacional e a sistematização das áreas protegidas

O início do século XXI apresenta alguns cenários favoráveis para o planejamento ambiental. Tanto em sentido amplo, já que, tendo em vista o arrefecimento das ideias neoliberais no país, o planejamento como um todo é retomado, quanto, especificamente, pelo aparato legal viabilizado pelo SNUC.

O SNUC, que inaugura o atual período para a dimensão ambiental do planejamento no país, constitui um arranjo sistêmico de uma série de áreas protegidas, agrupadas sob a terminologia unidades de conservação, 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, que é situada em uma categoria especial.

Se a dimensão ambiental já havia logrado se manter na agenda pública com relativa força e não interrompeu sua linha de ascensão no período anterior, mesmo com as instabilidades políticas, no novo período 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.

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

GRUPO	CATEGORIA
Unidades de Proteção Integral	Estação Ecológica (ESEC)
	Reserva Biológica (REBIO)
	Parque Nacional (PARNA), Parque Estadual, Parque Natural Municipal
	Monumento Natural (MN)
	Refúgio da Vida Silvestre (REVIS)
Unidades de Uso Sustentável	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)
*Categoria especial	Reserva da Biosfera (RB)

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

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).

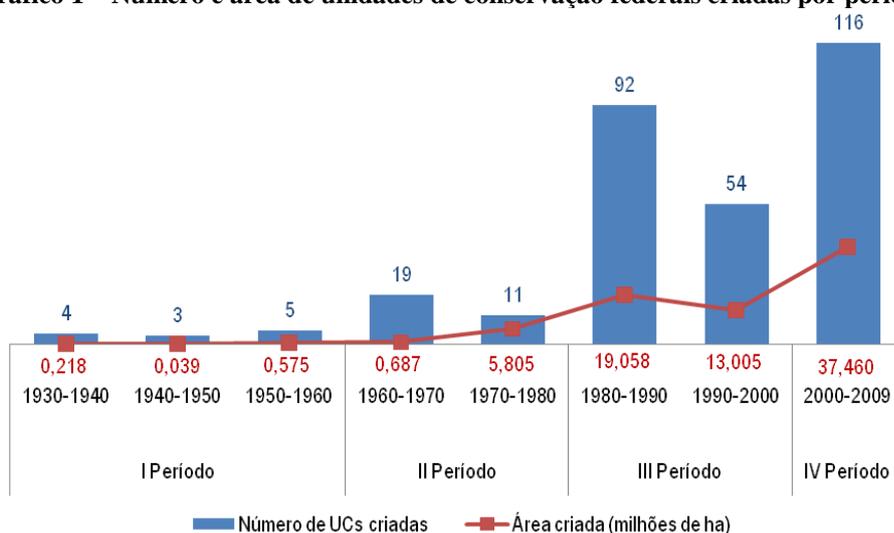
Quadro 3 – Número e extensão de unidades de conservação federais antes e após o SNUC

CATEGORIA	Pré SNUC	Pós SNUC	Área (ha) por categoria pré SNUC	Área (ha) por categoria pós SNUC
Proteção Integral				
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
SUBTOTAL	87	50	16.471.083,93	19.043.663,23
Uso Sustentável				
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
SUBTOTAL	103	70	25.175.607,96	14.768.493,04
TOTAL	190	120	41.646.691,89	33.812.156,27

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



Elaboração do autor.

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

Articuladas a partir do SNUC, 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, as unidades de conservação cadastradas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação

(CNUC)¹ (Tabela 1) alcançaram uma abrangência de 1.524.080 km, ou seja, aproximadamente 17,9% do território nacional².

Tabela 1 – Área (km²) e número das unidades de conservação

Tipo / Categoria	Esfera						TOTAL	
	Federal		Estadual		Municipal			
Proteção Integral	N°	Área (Km ²)	N°	Área (Km ²)	N°	Área (Km ²)	N°	Área (Km ²)
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
Total Proteção Integral	140	361.837	324	158.414	104	381	568	520.632
Uso Sustentável	N°	Área (Km ²)	N°	Área (Km ²)	N°	Área (Km ²)	N°	Área (Km ²)
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
Total Uso Sustentável	747	393.017	437	602.238	76	8.194	1.260	1.003.448
Total Geral	887	754.854	761	760.652	180	8.574	1828	1.524.080

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

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. Um caso elucidativo é o cadastro das UCs junto ao CNUC e (a ausência de) um acompanhamento sistematizado da situação das UCs. Além desse há problemas como em relação à regularização fundiária de muitas UCs, 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 seus instrumentos.

Abstraindo desses problemas, é válido considerar que a difusão das unidades de conservação no território nacional se apresentam como uma estratégia relevante para a

¹Os 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.

²Valor percentual aproximado. Para esse cálculo foi considerado que o território brasileiro possui uma extensão 8.514.876 km², 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.

proteção ambiental, o que atesta que o SNUC é um importante instrumento de política ambiental que pretende articulá-las em sistema.

Considerações finais

A análise apresentada neste artigo buscou traçar a estruturação do modelo brasileiro de áreas protegidas, contemplando-o como parte da política ambiental que, por sua vez, insere-se na dimensão ambiental do planejamento em sentido amplo e que necessariamente se realiza no território. Nesse sentido, as áreas protegidas são recortes territoriais que objetiva a proteção ambiental, sendo um relevante instrumento de política pública.

Com coesões e rupturas que delinearão os períodos identificados neste artigo, a trajetória desse modelo seguiu uma linha de ascensão. O advento da dimensão ambiental no planejamento estatal no Brasil se deu na década de 1930, destacando-se a efetivação das áreas protegidas como uma estratégia privilegiada, embora territorialmente ainda se encontrassem fortemente concentradas na costa do país, sobretudo no eixo sul-sudeste. Posteriormente, a partir de 1970, a política ambiental acompanhou um movimento de ascensão decorrente de pressões, internas e, principalmente, externas, de diversos setores ligados ao movimento ambientalista e se firmou na agenda pública a partir de avanços institucionais. Posteriormente, essa trajetória de avanços continuou sendo trilhada, destacando-se os dispositivos relacionados da Constituição Federal de 1988 e a criação do Ministério do Meio Ambiente (1992); todavia, a falta de articulação no modelo brasileiro de áreas protegidas acabou se tornando evidente, o que criou um momento político propício para a discussão de um mecanismo que o articulasse. Foi nesse sentido, que se instituiu, em 2000, o SNUC, coroando como estratégia para a proteção ambiental no país as unidades de conservação.

Sem dúvida o SNUC foi um grande avanço para proteção da natureza no Brasil, no sentido de estabelecer critérios, objetivos e tipologias mais claras – por meio de uma legislação mais abrangente. Contribuiu ainda com para um aumento em número e área das áreas protegidas no Brasil. Apesar desses avanços, o SNUC ainda precisa avançar quanto aos mecanismos de gestão, seja no que se refere a cada UC quando ao sistema como um todo, envolvendo as distintas esferas político-administrativas. Ademais, é necessário avançar em estudos quanto à avaliação das UCs no país, o fortalecimento do CNUC e maiores dotações orçamentárias. Esses avanços e desafios demonstram que o modelo de áreas protegidas no Brasil, embora já tenha avançado muito ainda está em construção e que a articulação sistêmica na escala nacional perseguida pelo SNUC ainda se apresenta como possibilidade.

Referências

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.

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.

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. **Geografia histórica do Brasil**: capitalismo, território e periferia. São Paulo: Annablume, 2011.

PAGNOCCHESCHI, 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.