



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

ALEXANDRE RESENDE TOFETI

AS TRANSFORMAÇÕES NOS USOS DO TERRITÓRIO
PROMOVIDAS PELAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO
BRASIL.

Brasília

2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

**AS TRANSFORMAÇÕES NOS USOS DO TERRITÓRIO PROMOVIDAS
PELAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL.**

Alexandre Resende Tofeti

Orientador: Neio Campos

Tese de Doutorado

Brasília – DF: Maio/2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

**AS TRANSFORMAÇÕES NOS USOS DO TERRITÓRIO PROMOVIDAS
PELAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL**

Alexandre Resende Tofeti

Tese de Doutorado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial, opção Acadêmica.

Aprovado por:

Prof. Dr. Neio Campos (Orientador)

Departamento de Geografia – UnB

Dr. Cláudio Carrera Maretti

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)

(Examinador externo)

Prof. Dr. Gloria Maria Vargas

Departamento de Geografia – UnB

(Examinador Interno)

Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto

Escola Nacional de Administração Pública – ENAP

(Examinador externo)

Brasília-DF, Maio 2018

FICHA CATALOGRÁFICA

TOFETI, ALEXANDRE R.

As transformações nos usos do território promovidas pelas unidades de conservação no Brasil. 280 p., (UnB-GEA, Doutor, Gestão Ambiental e Territorial, 2018)

Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de Brasília,
Departamento de Geografia, 2018.

1. Unidades de conservação, 2. usos do território, 3. Formação Socioespacial.
I. UnB-GEA

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Alexandre Resende Tofeti

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, em especial a minha esposa que tanto me apoiou nessa trajetória.

AGRADECIMENTOS

Agradecer talvez seja a tarefa mais inglória de uma tese pelo fato de se incorrer no risco de esquecer alguém. Mas algumas pessoas foram imprescindíveis ao sucesso dessa empreitada, além, é claro, da fé que sempre me acompanhou.

Portanto, agradecer a Deus a vida, a saúde e todas as oportunidades que me deu em um país que ser bem nascido é para poucos, é imperativo.

Obviamente, não tem como esquecer dos meus pais, determinantes para me tornar quem eu sou e ter me dado todas as condições para chegar até aqui.

Tal como na dedicatória, reforço aqui o papel fundamental da minha amada esposa, Marina, que me apoiou desde o início nessa aventura e foi uma companheira admirável a muitos. Nessa parte dos agradecimentos também acrescento o papel essencial dos meus dois lindos filhos que me deram a sanidade mental para não ficar totalmente alienado na tese.

Não tem como esquecer de fazer sinceros agradecimentos ao meu chefe, Bruno Pagnoccheschi, pois sem seu apoio seria impossível desenvolver essa tese.

Imprescindível destacar o papel do meu orientador, Neio Campos, nesse trabalho. Digasse de passagem, trabalho esse herdado com um ano de andamento. Acho que o orientador de um doutorando tem a difícil tarefa de lidar com um ego que, ao longo do tempo, vai se inflando. Além disso, é preciso ter empatia. Afirmo que o Professor Neio conseguiu me dar o norte que precisava em pontos cruciais, além de ter me apoiado em todas as iniciativas sem se descuidar da crítica cirúrgica. Muito obrigado pela parceria.

E a todos que de alguma maneira contribuíram para o êxito dessa tese, em especial, Patrick Campelo, Fernanda Vasconcelos, Vagner dos Santos, Mauro Pires, Carlos Felipe Abirached e aqueles que voluntariamente participaram das entrevistas.

Só se pode vencer a natureza obedecendo-lhe

Francis Bacon

RESUMO

Quais são as transformações nos usos do território que uma Unidade de Conservação (UC) promove no Brasil? Essa foi a questão que deu início a toda a tese. A se considerar que as UC dos diferentes entes federados perfazem em torno de 17% do território nacional, ou mais de 1.500.000 km² de área, essa questão ganha pertinência. Essa pesquisa é complexa quando se atenta que o nosso sistema de UC define doze categorias diferentes de unidades de conservação com um rol de permissões e proibições distintos para cada um. Conjuga-se a essa complexidade um território com uma diversidade de situações resultado da sua formação histórica. Para empreender esse projeto, utilizou duas categorias teóricas de análise: “uso do território” e “Formação Socioespacial”, propostas por Milton Santos. Para se alcançar o objetivo geral, de desvendar as transformações nos usos do território impulsionadas pela existência de UC, selecionou-se alguns territórios, para estudo, onde existem categorias de UC diferentes em contiguidade espacial para efeito de comparação das transformações dos usos do território. Além disso, os territórios selecionados seguiram o recorte dos biomas porque dentro da política pública ambiental de criação de UC o bioma é um importante elemento de justificativa para essa ação. A tese concluiu que as transformações nos usos do território promovidas pelas UC são tributárias de quatro variáveis principais: historicidade dos usos do território, adensamento populacional, complementaridade com interesses econômicos e as condições ambientais. A conjugação dessas variáveis em cada território irá condicionar o tipo de transformação dos usos do território que uma UC promove.

Palavras-chaves: unidades de conservação, usos do território e Formação Socioespacial

ABSTRACT

What are the transformations in the uses of the territory that a protected area (PA) promotes in Brazil? This was the starting point for the entire thesis. If we consider that the PA of the different federated entities make up around 17% of the national territory, or an area of more than 1,500,000 km², this question becomes relevant. This research is complex when one notices that our PA system defines ten different types of PA with a distinct set of permissions and prohibitions for each. This complexity is combined with a diversity of situations that are a result of its historical formation. In order to undertake this project, two theoretical categories of analysis were used: "use of the territory" and "Socio-spatial Formation", both proposed by Milton Santos. In order to achieve the general objective of unraveling the transformations in the land uses driven by the existence of PA, some territories were selected for study, where there are different types of PA in spatial contiguity for the purpose of comparing the transformations of land uses. In addition, the selected territories followed the biomes cut because, the biome is an important element of justification for this action within the environmental public policy of creating PA. Thus, the conclusion of this thesis is the transformations in the uses of the territory promoted by the UC are tributary of four variables: historicity of the uses of the territory, population densification, complementarity with economic interests and environmental conditions. The combination of these variables in each territory will condition the type of transformation of the uses of the territory that a PA promotes.

Keywords: Conservation Units, use of the territory and Socio-spatial Formation

Sumário

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

INTRODUÇÃO	16
A Materialidade e a essência das Unidades de Conservação (procedimentos teórico-metodológicos).....	20
CAPÍTULO 1 – A contextualização das unidades de conservação no mundo e no Brasil sob o olhar geográfico.	33
Mundo	34
Brasil	40
O panorama atual das UC no Brasil e no Mundo	45
CAPÍTULO 2 – Análise do território regulado pelas unidades de conservação.	59
As normas e os seus impactos nos usos do território.....	63
CAPÍTULO 3 – A Formação Socioespacial como subsídio de análise das UC	91
A dialética das UC	99
A unidade de conservação amorfa?	106
O braço forte do Estado ou a imponência do território?	109
CAPÍTULO 4 – As características da Formação Socioespacial Brasileira para interpretação das transformações no uso do território promovido pelas Unidades de Conservação.	112
O Aspecto Econômico do Brasil.....	113
O Aspecto Sociocultural do Brasil.....	119
O Aspecto Espacial do Brasil	128
CAPÍTULO 5 – Amazônia: a dialética das UC e a mineração.	140
Análise dos dados primários	159
Grupo 1 – Gestores federais	160
Grupo 2 – Gestores municipais	162
Grupo 3 – Atores locais.....	165
Vivência do território	170
CAPÍTULO 6 – Caatinga: O bioma esquecido?	175
Análise dos dados primários	186
Grupo 1 – Gestores federais	186
Grupo 2 – Gestores municipais	189

Grupo 3 – Atores locais.....	191
Vivência do território	193
CAPÍTULO 7 – Mata Atlântica: Onde tudo começou e os conflitos se multiplicam.	198
Bahia	200
Análise dos dados primários	212
Rio de Janeiro	222
Análise dos dados primários	230
CAPÍTULO 8 – Cerrado: Unidades de Conservação, recursos hídricos e o fracasso do planejamento territorial.....	239
Análise dos dados primários	253
Grupo 1 – Gestores federais	253
Grupo 2 – Gestores municipais	256
Grupo 3 – Atores locais.....	258
Vivência do território	260
CONCLUSÃO.....	263
REFERÊNCIAS	273
ANEXO	

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema das normas gerais que regem as UC.....	61
Figura 2 – Ocupação do território, áreas previstas no projeto da UC e a área efetivamente demarcada.	107
Figura 3 - Entroncamento na PA 279. Fonte: próprio autor.....	145
Figura 4 - Mapa das UC em análise no bioma Amazônia. Autor: Rejane Annes.	146
Figura 5 - Mina de ferro da empresa Vale. Fonte: próprio autor.....	148
Figura 6 - Vista panorâmica de Parauapebas. Fonte: o próprio autor.	149
Figura 7 - Portão de acesso à Flona Carajás. Fonte: próprio autor.....	152
Figura 8 - Vetores de pressão Rebio do Tapirapé. Fonte: Plano de Manejo	156
Figura 9 - Vista Panorâmica no sentido Norte do cume da Serra da Redenção.....	158
Figura 10 - Extrativismo do Jaborandi.	169
Figura 11 - Mapa das UC em análise no bioma Caatinga.	178
Figura 12 - Juazeiro do Norte e ao fundo a borda da Chapada do Araripe.	179
Figura 13 - Vista panorâmica da Esec Aiuaba.	181
Figura 14 - Sede do Geopark Araripe – Crato CE.....	196
Figura 15- Exemplar de individuo adulto de Pau-Brasil (<i>Caesalpinia echinata</i>)..	201
Figura 16 - Mapa das UC em análise no bioma Mata Atlântica – BA.....	202
Figura 17 - Vista do Monte Pascoal.	203
Figura 18 - Placa indicando uma das trilhas do Parna Pau-Brasil como parte da implementação do uso público.....	206
Figura 19 - Visão do entorno do Parna do Descobrimento..	207
Figura 20 - Sede da Resex Cassurubá.	210
Figura 21 - Reunião do Conselho Deliberativo da Resex Cassurubá.....	219
Figura 22 - Vista panorâmica da Mata Atlântica no Rio de Janeiro..	223
Figura 23 - Mapa das UC em análise no bioma Mata Atlântica – RJ..	224
Figura 24 - Subida da Serra da Bocaina..	225
Figura 25 - Vista do Saco do Mamanguá..	235
Figura 26 - Mapa das UC em análise no bioma Cerrado.....	241
Figura 27 - Visão panorâmica do Parna e as pressões urbanas ao redor.....	243
Figura 28 - Fragmento de mapa indicando as glebas da Flona destacadas na cor rosa dentro da APA representada pela cor marrom..	246
Figura 29 - Placa na entrada da Flona e ao fundo a espécie exótica <i>Eucalipto sp.</i>	247
Figura 30 - Placa indicando a existência da APA e o seu principal objetivo..	249

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Registro de algumas das principais UC no mundo.....	36
QUADRO 2 – Consolidado do número de UC no mundo.	37
QUADRO 3 – Principais eventos orientadores para o tema de UC	38
QUADRO 4– Evolução da criação das UC federais no Brasil por período e tipo de proteção.	43
QUADRO 5 – Comparativo do percentual de áreas protegidas no Mundo e no Brasil .	46
QUADRO 6 – Comparativo entre UC de Proteção Integral.	66
QUADRO 7 – Comparativo entre UC de Uso Sustentável.	68
QUADRO 8 – Aparato institucional do SNUC: criação do ICMBio.....	71
QUADRO 9 – Aparato institucional do SNUC: categorias e criação de UC.....	73
QUADRO 10 – Aparato institucional do SNUC: Planos de Manejo e Conselhos Gestores de UC.....	75
QUADRO 11 – Aparato institucional do SNUC: mosaicos e serviços ambientais.....	78
QUADRO 12 – Aparato institucional do SNUC: licenciamento e compensação ambiental.	81
QUADRO 13 – Aparato institucional do SNUC: penalidades, gestão e incentivos para as UC.	85
QUADRO 14 – Aparato institucional do SNUC: consolidação territorial e populações tradicionais.	86
QUADRO 15 – Aparato institucional do SNUC: Quadro Síntese.	89
QUADRO 16 – Unidades de Conservação do Mosaico Carajás.	146
QUADRO 17 - Grau de transformações que as UC promoveram no uso do território na Amazônia	173
QUADRO 18 - Unidades de Conservação da Caatinga	178
QUADRO 19 - Grau de transformações que as UC promoveram no uso do território na Caatinga.....	197
QUADRO 20 - Unidades de Conservação da Mata Atlântica - Bahia	202
QUADRO 21 - Grau de transformações que as UC promoveram no uso do território na Mata Atlântica – BA.	221
QUADRO 22 - Unidades de Conservação da Mata Atlântica - Rio de Janeiro	224
QUADRO 23 - Grau de transformações que as UC promoveram no uso do território na Mata Atlântica – RJ.....	237
QUADRO 24 - Unidades de Conservação do Cerrado.	241
QUADRO 25 - Grau de transformações que as UC promoveram no uso do território no Cerrado.	262
QUADRO 26 - Síntese das transformações nos usos do território promovidas pelas UC pesquisadas.....	266

Lista de Abreviaturas

APA – Área de Proteção Ambiental

APP – Áreas de Proteção Permanente

Arie – Área de Relevante Interesse Ecológico

ARPA – Programa Áreas Protegidas da Amazônia

CCAF – Comitê de Compensação Ambiental Federal

CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica

CNUC – Cadastro Nacional de Unidades de Conservação

Conabio – Comissão Nacional da Biodiversidade

Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente

DAP – Departamento de Áreas Protegidas

Esec – Estação Ecológica

FES – Formação Econômica e Social

Flona – Floresta Nacional

FUNBIO – Fundo Brasileiro para a Biodiversidade

GEE – Gases de Efeito Estufa

GEF – Global Environment Facility

Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IN – Instrução Normativa

INPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação

KfW – Banco de Desenvolvimento da Alemanha

MMA – Ministério do Meio Ambiente

Mona – Monumento Natural

Parna – Parque Nacional

PM – Plano de Manejo

PNPCT – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades

Tradicionais

PPCDAm – Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento da Amazônia

RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável

Rebio – Reserva Biológica

Resex – Reserva Extrativista

Revis – Refúgio de Vida Silvestre

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Terra Indígena

TNC – The Nature Conservancy

UC – Unidades de Conservação

UNEP-WCMC – United Nations Environment Programme World Conservation

Monitoring Centre

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

WWF – World Wide Fund for Nature

Introdução

O território de um país é um constructo histórico que reflete as vicissitudes relacionadas aos aspectos sociais, econômicos, culturais e geográficos de uma nação. O amálgama desses aspectos configura um mosaico de usos do território. Em outras palavras, em algumas porções do território predominam usos que são a consequência de uma conjunção de fatores. Um bom exemplo são as áreas onde preponderam usos agrícolas. A exploração de atividades agrícolas nessas áreas depende de condições geofísicas, de infraestrutura de produção e de escoamento, de fatores econômicos, entre outros. Em contrapartida, uma porção do território em que prevalece o uso industrial conta com fatores históricos que confluem para o surgimento e desenvolvimento dessa atividade econômica.

É importante ressaltar que os usos do território de um país são tributários de como essa nação incorporou modos de produção e por que meios se deu a sua inserção na lógica da divisão internacional do trabalho. A título de ilustração, o Brasil, em anos recentes, tem se tornado um dos maiores exportadores de matéria-prima e de gêneros alimentícios do mundo. Essa vocação advém, em grande parte, de um histórico de inserção na divisão internacional do trabalho e de condições climáticas, geomorfológicas e edáficas favoráveis.

Ao longo da história de constituição territorial do Brasil, a ação antrópica foi agregando objetos e formas ao território relacionados às atividades econômicas, como o extrativismo de pau-brasil, a produção de cana de açúcar, a extração de minerais preciosos, o cultivo do café, o ciclo industrial e a expansão da monocultura em larga escala. Esse ímpeto sempre provocou a substituição de um meio natural por um artificialmente construído pela iniciativa humana. Em outras palavras, onde originalmente havia formações florestais, a vegetação nativa foi sendo progressivamente substituída por cidades, campos cultivados, estradas, etc. No entanto, como país tropical continental, resta muita área ainda não explorada.

O que se quer destacar da história de constituição territorial do Brasil é a importância conferida às questões relativas à conservação da biodiversidade. É um dos poucos países que atingiu metas internacionais de conservação da biodiversidade dentre

algumas delas a criação de unidades de conservação (doravante UC¹). Ressalta-se que, somente no final do século XX, o território brasileiro ganha projeção no quesito áreas protegidas². As primeiras áreas protegidas foram criadas na década de 1930, muito antes de o ambientalismo tornar-se uma espécie de corrente política influente na arena internacional. Essas primeiras áreas protegidas já demonstram um início de reconhecimento da riqueza natural e paisagística do Brasil. Mais recentemente, foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)³ que congregou todas as áreas protegidas, que a partir de então são chamadas de unidades de conservação, e trouxe maior coordenação para a gestão desses fragmentos de natureza natural dispersos pelo território do país.

Pode-se dizer que as UC brasileiras são uma das faces territoriais mais marcantes da política pública ambiental do país⁴. A soma das UC dos diferentes entes federados perfaz em torno de 17% do território terrestre nacional, ou mais de 1.500.000 km² de área. No início de 2015, existia, só na esfera federal, uma constelação de 320 UC. Se acrescentarmos as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), que pertencem a proprietários privados, atinge-se um total de 954 UC federais no território brasileiro⁵. É possível até afirmar que essa é uma das políticas públicas ambientais de maior extensão territorial. Tanto assim que as UC são instrumentos estratégicos em outras políticas, principalmente as de ordenamento territorial. Além disso, cabe destacar que as UC têm desempenhado um papel estratégico na redução do desmatamento e, conseqüentemente, na diminuição da emissão de gases de efeito estufa.

Um ponto importante a ser destacado sobre as UC diz respeito ao impacto sobre a configuração territorial decorrente de sua criação. Com efeito, em razão de as UC

¹ As siglas não têm o plural codificado por meio de apóstrofo seguido de 's'. Trata-se, a bem da verdade, de uma codificação estranha ao nosso sistema de escrita. Os sigloides recebem a codificação própria de nosso sistema de escrita. Portanto, não será indicado o plural no uso da sigla UC.

² Deve-se pontuar que o termo áreas protegidas é de uso consagrado na esfera internacional e o termo unidades de conservação foi adotado no Brasil após a promulgação da Lei nº 9.958/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

³ Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

⁴ Não se desconhecem a existência e a eficácia de outras políticas ambientais com grande repercussão territorial como a decorrente da implementação das políticas públicas aduzidas do próprio Código Florestal (Lei 12.651/2012). Porém, é necessário ressaltar que essa é uma norma legal cuja aplicação é feita pelo particular dono da terra. Já o SNUC é uma política coordenada e implementada pelo Estado, isto é, por meio dos órgãos e entidades públicas dos quatro entes federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal). Também é importante destacar a importância territorial das Terras Indígenas (TI) para a conservação da biodiversidade, as quais superam, inclusive, as UC em termos de extensão territorial. Mas, a bem da verdade, essa política não é originalmente ambiental. O ensejo para a criação de uma TI é, principalmente, a preservação de um modo de vida tradicional.

⁵ Fonte: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_Categoria_Fevereiro_2015.pdf, acesso em 14/12/2015.

apontarem o que pode e não pode ser feito no território e, também, por mobilizarem diversos atores interessados em torno de sua gestão por meio dos conselhos previstos em lei, pode-se afirmar que as UC transformam concretamente as bases territoriais (em outras palavras, as condições territoriais prévias à criação). Apesar disso, aparentemente incontroversa evidência, até o momento, não existe estudo que apresente uma síntese demonstrativa de toda sorte de transformações que causam na escala de um território nacional. Portanto, a questão de pesquisa dessa tese é: quais são as transformações nos usos do território que uma Unidade de Conservação promove? Considerando que a ciência geográfica é uma das mais apropriadas para oferecer uma interpretação desse caráter, pergunta-se: como proceder à interpretação dessas transformações a partir da abordagem geográfica?

A resposta está na interpretação dos usos do território, ou, como Santos & Silveira (2000) definiram, do “território usado”. Como dito anteriormente, o território é um mosaico de usos de construção histórica. As UC, quando são implantadas no território, alteram os usos então correntes. Também acabam por definir um *modus conducendi* almejado para um determinado território, em determinado contexto histórico. Nesse sentido, a categoria uso do território não pode prescindir de ser associada a categoria Formação Socioespacial⁶, também proposta por Santos. Pode-se afirmar que, em linhas gerais, um uso do território tem como fundamentos a historicidade, o poder, os elementos naturais do substrato do território e as normas.

Por meio da análise dos usos do território, é possível averiguar a profundidade das transformações territoriais que a política de UC promove. Inclusive a constituição desses usos irá permitir prospectar qual o nível de conflito que uma determinada UC irá provocar em determinado território.

Portanto, avalia-se ser inédito associar a categoria conceitual “território usado” à análise e interpretação das UC a fim de aferir o grau de transformação decorrente de sua implementação em um dado território.

Essa proposta ganha em complexidade ao se considerar que a estrutura legal brasileira prevê doze diferentes categorias de UC. Foram definidas as UC de proteção integral cujo objetivo é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei. São elas: Estação

⁶ Essas categorias teóricas e analíticas serão melhor discriminadas adiante no item “A Materialidade e a essência das Unidades de Conservação (procedimentos teórico-metodológicos) bem como no capítulo terceiro dessa tese.

Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

Em contrapartida, o SNUC também criou a figura das UC de uso sustentável, que têm como objetivo básico compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, em uma clara visão socioambiental. Citam-se: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Outrossim, é de se supor que antes de se criar uma UC existia um território ocupado por atores sociais que faziam seus usos e que, em determinado momento, passam a ter seus usos alterados ou ratificados para atendimento dos preceitos da UC, a depender de seu tipo. Também existem casos em que as UC foram criadas antes de se estabelecerem usos do território para prevenir que usos contrários às políticas de preservação ambiental se instaurassem e se consolidassem (um bom exemplo foram as UC criadas ao longo da BR 165 antecipando uma ocupação maior a partir de seu asfaltamento). Nesse sentido, supõe-se igualmente que as UC geram um rearranjo de forças e ações no território em que se implementam.

Em síntese, diante de toda a problemática envolvendo a criação de UC e de sua importância para a política ambiental e territorial do Brasil, ainda há pouca clareza sobre os rearranjos que promovem no uso do território. Sendo assim, esta tese busca desvendar as transformações nos usos do território impulsionadas pela existência de UC.

Parte-se de duas premissas: cada tipo de UC promoverá diferentes repercussões sobre o território; a formação do território nacional é um longo processo de mais de 500 anos na qual cada porção terá um tipo de resposta diferenciada à implantação de uma UC. Por isso, o recorte analítico dessa pesquisa priorizará a investigação de UC de proteção integral e de uso sustentável em diferentes contextos territoriais.

Cabe admitir que muito já se pesquisou sobre UC no Brasil e no mundo. De um modo geral, as pesquisas seguem linhas predominantes, a saber: investigar fatores biológicos e espécies presentes no interior das UC em uma vertente mais ecológica; analisar e contrastar estudos de casos de sucesso na estruturação de arranjos produtivos locais relacionados às atividades extrativistas em UC de uso sustentável. Também existem estudos que destacam uma determinada região para a análise das repercussões da implantação da unidade de conservação. Convertem-se, destarte, em estudos

paradigmáticos, vetoriais ou paramétricos de análise. Ainda, constam pesquisas que avaliam a dimensão humana da prática de conservação da natureza por UC.

No entanto, a pesquisa ora pretendida se justifica por procurar desvendar aspectos pouco explorados: o caráter comparativo de UC com distintos objetivos de proteção; a análise geográfica à luz das categorias do território usado e da Formação Socioespacial. A proposta também abrange avaliar diferentes UC em conjunturas territoriais distintas, com a intenção de se coletar a influência das mais variadas porções do território e as mútuas influências com as UC.

Ressalta-se o relevo da análise das transformações territoriais decorrentes da implantação de UC para além dos limites desta última. Em outras palavras, salienta-se a relevância da análise das repercussões no território municipal, na economia local e, entre outros, nas populações/comunidades diretamente impactadas pela UC. Outro ponto importante dessa pesquisa é identificar as nuances do discurso de legitimação da UC em diferentes biomas.

Ao fim, essa tese pretende oferecer um avanço ao conhecimento geográfico relacionado ao uso do território brasileiro, suas características intrínsecas, suas especificidades regionais e as inter-relações com a política ambiental, mais detidamente em relação às UC. Ademais, a tese, por meio de uma nova abordagem na interpretação das políticas públicas relativas às UC, apresenta subsídios à interpretação mais ajustada ao cenário instaurado e, por conseguinte, ao aprimoramento fundamentado dessas políticas públicas como um todo. Nesse sentido, será proveitosa para os diversos atores envolvidos, isto é, acadêmicos da área, agentes públicos da esfera política e administrativa, ambientalistas, cidadãos em geral, etc.

A Materialidade e a essência das Unidades de Conservação (procedimentos teórico-metodológicos)

Uma das estratégias analíticas mais consagradas na Geografia para análise de uma sociedade aprovisiona-se por meio de sua materialidade. A materialidade explica o processo social, assim como, ao reverso, o processo social explica a materialidade. No caso em questão, a materialidade se consubstancia em formas-conteúdo no espaço e a forma-conteúdo indica como determinada sociedade se organiza, como ela participa do modo de produção hegemônico, como é sua dinâmica territorial e para onde caminha.

Esse entendimento se aplica bem na análise dos processos relacionados ao modo de produção capitalista. Este é um eterno movimento de incorporação da natureza e subsequente transformação em bens comercializáveis que atendem anseios e desejos da sociedade. Fundada na divisão do trabalho, tornou as trocas mais intensas e necessárias, pois imprimiu uma organização social baseada na especificidade do trabalho. Tudo isso gerou materialidade correlata.

Um fator importante a ser contemplado em análises da materialidade diz respeito a sua historicidade. A chave explicativa da história está na materialidade. Portanto, no Materialismo Histórico e Dialético a força explicativa está nas condições materiais; e são elas, as condições materiais, e as suas mudanças, determinadas pela dialética, que escrevem a história.

No entanto, como aplicar essa interpretação materialista às UC? É bom lembrar que as UC são fragmentos da natureza dotadas de um uso que não permite, em sua maioria, ser incorporado ao processo produtivo *stricto sensu*. Porém, são formas espaciais que simbolizam percepções da sociedade quanto à primeira natureza e, por isso, são dotadas de prerrogativas diferenciadas.

Em outras palavras, não é possível enquadrar as UC em algum momento do ciclo capitalista; tampouco, há possibilidade de analisá-las frente às dinâmicas da divisão do trabalho. O que nos resta é uma análise focada nos usos do território. É sabido que o ser social faz uso do território. Logo, a materialidade espacial e histórica implica usos do território que obedecerão a uma lógica: por vezes irão atender a interesses globais, por vezes a dinâmicas locais; podem ter função na circulação como podem ser estratégicas na produção. Em suma, interpretar os usos do território permite definir o conteúdo das formas, logo permite oferecer uma interpretação da materialidade.

Portanto, analisar os usos do território que se implementa a partir da criação de uma UC e o que é imposto por outros atores a ela é a chave interpretativa para oferecer entendimento sobre sua materialidade. Essa chave permitirá inferir como uma UC afeta o território em seus usos. Ressalte-se, uma vez mais, que compreender a materialidade das UC permitirá aprimorar o conhecimento para além das aparências como, por exemplo, uma configuração mais bem delimitada de seu papel na sociedade, a aferição mais bem circunstanciada de sua importância, bem como desconstruir falsos juízos de toda ordem, construídos à base de meras especulações ou preconceitos. Ressalta-se, pelo

exposto, que a materialidade aqui enfocada não diz respeito apenas às aparências da matéria, mas, também, à sua essência.

Um uso do território é antes de tudo datado e a culminância de um processo histórico. Portanto, um requisito imprescindível da análise do uso do território é fazer um retrospecto da UC sob análise, tanto do ponto de vista local, quanto do contexto regional e nacional.

Outro requisito da análise do uso do território são as influências que a Formação Socioespacial exerce. Assim, para tanto, como recurso metodológico será realizado uma reconstituição dos usos do território a partir da categoria Formação Sócio-Espacial proposta por Milton Santos (2005). Essa categoria é uma sugestão de aperfeiçoamento daquela apresentada por Karl Marx e Friedrich Engels (..), denominada de Formação Econômica e Social (doravante FES).

A FES significa, segundo Sereni apud Santos (2005), uma “categoria que expressa a unidade e a totalidade das diversas esferas – econômica, social, política, cultural – da vida de uma sociedade” (p. 24).

O que Santos (2005) constatou em seus estudos é a inexorabilidade da relação entre a vida de uma sociedade e o espaço que ocupa. Afirma que não existe sociedade a-espacial, muito menos espaço sem sociedade (SANTOS, 2005). Diante dessa comprovação, propõe rebatizar a categoria para Formação Sócio-espacial ou Formação Espacial. Esse achado se desdobra nas obras de Santos em várias outras maneiras de se interpretar o objeto de estudo por excelência da ciência geográfica, qual seja, o espaço.

Importa salientar para essa pesquisa a centralidade e atualidade da categoria Formação Socioespacial enquanto ferramental para se investigar processos geradores de modificações territoriais em um país. Independente de qual época estivermos, o ser humano continua agregando formas-conteúdo ao território e essas formas são animadas por ações e intenções derivadas de atores com graus variados de poder. Nesse sentido, essa tese se propõe investigar as UC sob o olhar dos usos do território contextualizados a partir da análise da Formação Socioespacial brasileira.

Sob esse prisma, pode-se afirmar que existe uma característica geral que está atrelada à maneira de ser de uma sociedade. Uma política pública ambiental, aplicada a um território de tamanha extensão territorial, não é isenta de apresentar as mesmas características da nação quando de sua implementação. Em outras palavras, pode-se afirmar que os usos do território guardam algumas características em comum para além do contexto local e regional. Portanto, compreender ainda que não exaustivamente

quem somos e como nos portamos, ajudará a compor o quadro interpretativo dos usos do território e, conseqüentemente, do campo de influência de uma UC.

É conveniente sublinhar, também, que um requisito primordial da análise do uso do território é buscar a sua dialética intrínseca. Conforme o método materialista histórico e dialético, os fenômenos sociais apresentam como fundamento a dialética. Compreendê-la permitirá alcançar a essência do fenômeno analisado e, por conseqüência, sua evolução. No caso das UC, essa compreensão necessariamente exigirá resgatar as origens e como essa política foi sendo conduzida ao longo do tempo.

Analisar os usos do território com vistas a identificar as transformações que as UC promovem não deve prescindir da identificação de indicadores secundários para embasar a comprovação da hipótese. Porém, como afirmado anteriormente, as UC não são passíveis de serem enquadradas no ciclo do modo de produção capitalista, pelo menos não diretamente. Quais seriam os indicadores que poderiam demonstrar essas transformações? Plano de Manejo, conselhos consultivos ou deliberativos criados, campanhas de fiscalização podem indicar potencial de transformações do território, porém como somos um país que não tem tradição em implementar totalmente instrumentos de planejamento e instrumentos normativos, isso é apenas indicativo.

Para complementar a parte de análise de dados secundários, como os Planos de Manejo, foi analisado os resultados dos relatórios do Rappan⁷ e do SAMGe⁸. Essa estratégia metodológica foi adotada em virtude da dificuldade de se conseguir isolar os efeitos das UC no território por meio de informações gerais dos municípios constantes da base de dados do IBGE. Os argumentos são: as UC não seguem limites administrativos e, portanto, haveria a necessidade de constatar os efeitos da criação da UC em diferentes entes municipais proporcionalmente ao território ocupado pela UC

⁷ O método Rappam – Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management (ERVIN, 2003) – tem por objetivo avaliar a efetividade da gestão das unidades de conservação federais. Sua origem remonta ao ano de 1995, quando a Comissão Mundial de Áreas Protegidas (World Commission on Protected Areas – WCPA/UICN) estabeleceu um grupo de trabalho para examinar diferentes questões referentes à efetividade da gestão nas áreas protegidas. A partir dos resultados desses estudos, a WCPA delineou um quadro referencial que forneceu a base para o desenvolvimento de diferentes ferramentas e métodos de avaliação da gestão dessas áreas (HOCKINGS et al., 2000). **Fonte:** <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/relatrio%20rappam%202005%20x%202010%20-%20verso%20integral.pdf>. Acessado em 07/11/2017.

⁸ O Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe) é uma metodologia de avaliação e monitoramento de gestão de aplicação rápida, em contínuo aprimoramento, concebida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). **Fonte:** http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/DMAG/Relatorio_Completo_2016.pdf. Acessado em 07/11/2017. É importante destacar que os dados disponíveis no relatório SAMGe estão condensados. Para acessar os indicadores por UC foi solicitado via Serviço de Informação ao Cidadão.

em cada um; não é possível inferir dos dados municipais em termos de PIB, extrativismo ou até atividades de serviços, qual foi o incremento ou decréscimo que as UC provocaram. Dada essa dificuldade, adotou-se como base os relatórios do Rappan e do SAMGe.

Ambos os relatórios possuem um conjunto de perguntas que são direcionadas aos gestores das UC. Ainda nos dois relatórios existem perguntas relacionadas aos impactos territoriais que as UC provocam no território. No Rappan, a efetividade de gestão da UC é definida com base nos elementos planejamento, insumos, processos e resultados. O planejamento da UC é avaliado a partir de informações sobre seu objetivo, amparo legal e desenho e planejamento territorial. O elemento insumos inclui a análise sobre recursos humanos, de comunicação e informação, infraestrutura e financeiros. O elemento processos é avaliado tomando por base o planejamento da gestão, a tomada de decisão e o desenvolvimento de pesquisa, avaliação e monitoramento realizados na UC; e o elemento resultados busca evidenciar as ações desenvolvidas nos dois anos anteriores à data da aplicação do questionário. Assim, a valoração da efetividade de gestão é obtida a partir da agregação de respostas das diversas questões, podendo ser expressa de forma consolidada segundo os elementos, os módulos ou como um índice geral para a unidade de conservação. (ICMBIO, 2011, p. 6)

Em contrapartida, o Sistema SAMGe, em suma, busca averiguar também a efetividade das UC, porém dando maior enfoque nas repercussões territoriais das UC. Sendo assim, nesse sistema, o questionário aplicado aos gestores avalia três principais dimensões: a efetividade na conservação dos alvos que deram ensejo à criação das UC, pode ser tanto biogeográfico quanto socioeconômico a depender da categoria da UC; a efetividade de alcance dos usos do território pretendidos pela UC; e a efetividade das ações de manejo. A questão territorial no SAMGe é bem enfatizada, pois se entende que dos seis elementos de análise da efetividade de gestão das UC (Planejamento, insumos, processo, contexto, resultados, produtos e serviços) três deles devem ser averiguados por meio da análise territorial da dimensão usos. A dimensão Produtos e Serviços trata de uma avaliação dos usos permitidos pela UC; a dimensão Resultados avalia a situação de alvos e dos usos incentivados; e a dimensão Contexto trata dos usos vedados. Nesse sentido, as UC foram analisadas em termos de percentual atingido nessas três dimensões.

Assim, por último, e não menos importante, fazer análise dos usos do território pressupõe identificar os principais atores que atuam no território. Esse requisito permite averiguar por quem o território é usado e como ele foi afetado pela criação de uma UC. A própria política pública das UC tem atores chave que, por meio de seus discursos, determinam como e onde serão implantadas. Nesse sentido, é necessário tanto distinguir atores como fazer uso de ferramentas de interpretação de discurso, com vistas a identificar no texto desses atores os usos que fazem do território e como as UC modificaram a dinâmica local.

Nesse quesito, também é relevante destacar que o SNUC atende a correntes que polarizam o debate ambiental ao criar tipos de UC, definindo graus variados de permissividade de usos no seu interior. A título de exemplo, as Reservas Biológicas são criadas com o objetivo único e exclusivo de desenvolvimento de pesquisa científica e de educação ambiental, portanto, trata-se do tipo de UC cujo uso do território é o mais restrito; as Áreas de Proteção Ambiental, por seu turno, permitem os mais variados usos, tais como prática da agropecuária, atividades industriais, núcleos populacionais urbanos e rurais, entre outros.

Cumprir registrar que a criação de uma UC não é ponto pacífico na sociedade, tanto é que nos últimos anos o governo reduziu cerca de 164 mil hectares de UC. Além das reduções já consumadas, existem vários projetos de lei sobre o redimensionamento de UC em curso no Congresso Nacional. Ademais, a baixa implementação de algumas das UC tem criado áreas cujo objetivo pouco ou nada tem acrescentado à dinâmica econômica local. Adicionalmente, cresce um discurso poderoso de setores econômicos de contestação das UC, sob a conhecida alegação de que inviabilizam a exploração de terras potencialmente produtivas para fins agropecuários e extrativistas.

Diante do exposto, fez-se a definição dos atores entrevistados por meio dos conselhos consultivos e deliberativos instituídos das Unidades de Conservação. No entanto, esses fóruns possuem uma grande diversidade de representação e, por vezes, são numerosos em termos de membros e suplentes. Se utilizou como filtro de escolha dos atores aqueles que têm assento no conselho e que vivenciam o território diária e historicamente. Para aquelas unidades de conservação que ainda não instituíram seus conselhos utilizou-se a indicação do gestor da unidade e, também, de algum representante municipal que apontou pessoas para compor o rol de entrevistados.

Dada a dimensão empírica do tema da tese, foi investigado, para efeito de comprovação das hipóteses e alcance do objetivo geral proposto, cada bioma⁹ oficial do Brasil: Floresta Amazônica, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pantanal e os Pampas. Por que adotar os biomas como recorte de análise? Cada bioma enseja um discurso, construído historicamente, de conservação da riqueza ecológica. A percepção dos principais atores e da sociedade, de modo geral, é diferenciada para cada bioma. Em outras palavras, em cada bioma, os discursos e as paisagens são distintos e constituem justificativa para o ato de criação de uma UC. Além disso, o processo de ocupação de cada bioma, e internamente a eles, e os usos do território correlatos são diversos, o que implica análises particulares.

Do mesmo modo, foram selecionados, em cada bioma, conjuntos de UC de diferentes categorias com proximidade territorial, para efeito de comparação. O pressuposto é o seguinte: se existem diferentes tipos de UC com permissividades distintas de uso do território, para comparar as consequências no território a partir da sua criação, é preciso reduzir o efeito *especificidade territorial*. Isto é, pode incorrer em vaticínios um estudo que compara diferentes UC em contextos territoriais distintos. Ou seja, considerando o mesmo histórico de ocupação do território, analisar diferentes tipos de UC dará a real dimensão do quanto cada tipo de UC afeta ou modifica a dinâmica do uso do território.

Nesse sentido, três recortes territoriais balizam a análise dos dados e a posterior comprovação das questões suscitadas e demonstradas nesta tese: 1) por bioma; 2) por territórios de cada bioma com UC de diferentes categorias conjugando as de proteção integral com as de uso sustentável; e 3) por contiguidade espacial. Por esses recortes, de pronto se excluirá o bioma Pantanal, pois existem apenas duas UC federais de proteção integral: a Estação Ecológica de Taianã e o Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense. Contudo, é permeado de RPPN. Na verdade, o Pantanal é um caso diferenciado ilustrativo dos reflexos e dimensões que o ambientalismo, na esfera mundial, alcançou. Em sendo assim, não é possível adotá-lo como um dos recortes territoriais alçados, nesta tese, à categoria de análise.

É importante destacar que, para esse estudo, não são consideradas as RPPN pelos seguintes motivos: a iniciativa desse tipo de UC provém do proprietário da terra, portador, naturalmente, de consciência ambiental refinada; logo, sua característica

⁹ Tecnicamente, embora o termo bioma seja uma derivação dos padrões biogeográficos, será utilizado esse recorte pelo fato das políticas pública o adotarem.

principal em termos fundiários é ser privada; essa espécie de UC, embora integre o SNUC, não está contemplada no escopo do orçamento dos órgãos federais; a inserção das RPPN geraria o risco de a análise tornar-se muito dispersa e grandiosa, embora se reconheça sua importância e a carência de estudos dessa natureza enfocando essa categoria de UC.

Importante destacar que, também, não é alvo de análises nessa tese o bioma Pampa pelo fato de apresentar apenas uma UC federal, a APA de Ibirapuitã, o que inviabiliza a proposta de comparação entre UC federais de diferentes tipos. Para que pudesse fazer esse tipo de comparação seria necessário adotar alguma UC estadual, o que fugiria, também, do escopo da metodologia proposta. Conquanto as políticas estaduais de UC sejam espelho do SNUC, ampliar o contorno de análise para as UC estaduais tornariam as dimensões dessa tese inexequíveis em prazo curto.

Acrescenta-se ainda que para operacionalizar essa pesquisa as zonas costeiras e marinha não foram adotadas na escolha das UC alvo de investigação, conquanto ambas estejam associadas à divisão ecológico-administrativo-política do Brasil no nível dos biomas e são parte integrante do território.

Assim, selecionaram-se os seguintes territórios de análise:

- [Amazônia] **Parauapebas (PA)**: com população estimada, em 2015, de 189.000 habitantes, é a quarta maior cidade do Estado do Pará. Está situada na base da Serra dos Carajás. Essa serra é uma anomalia geológica que nos brindou com a maior jazida de minério de ferro do mundo, cuja exploração é feita pela multinacional Vale. Em contrapartida dessa atividade, o território do município é majoritariamente destinado a áreas protegidas, são elas: Reserva Biológica Tapirapé, Área de Proteção Ambiental do Igarapé Gelado, Floresta Nacional Tapirape-aquiri, Floresta Nacional Carajás, Floresta Nacional do Itacaiuna. Ou seja, conquanto seja uma região com especificidades é representativa em razão de haver UC de variadas categorias em contiguidade territorial.

- [Caatinga] **Juazeiro do Norte, Crato e Aiuaba (CE)** – Essas três cidades estão localizadas no sertão cearense, imersas na Caatinga. Juazeiro do Norte e Crato são cidades medianas, com população, em 2015, ao redor de 266 mil e 128 mil, respectivamente. Aiuaba é uma cidade pequena de 16 mil habitantes. As UC que serão analisadas são: Floresta Nacional Araripe-Apodí, Estação Ecológica de Aiuaba e a Área de Proteção Ambiental da Chapada do Araripe. São UC relativamente próximas, não havendo necessariamente uma contiguidade espacial. É importante destacar que a

Caatinga é o bioma mais desprovido de UC, de modo que encontrar um par de UC de diferentes tipos não é algo trivial.

- [Mata Atlântica e zona costeira] **Porto Seguro, Prado e Caravelas (Extremo sul da Bahia)** – A cidade de Porto Seguro é um centro de articulação do território do sul da Bahia, e essa parte desse Estado é repleta de UC, ora buscando conservar remanescentes da Mata Atlântica, ora buscando ordenar o uso de recursos pesqueiros. Porto Seguro em 2015 apresentava 145.431 habitantes, Prado tem 29.218 e Caravelas tem 22.548. Ou seja, somente Porto Seguro é considerada uma cidade mediana. Todas essas cidades têm um setor econômico fortemente ligado ao turismo, dada a localização litorânea. Os maiores fragmentos de Mata Atlântica do Nordeste estão nessa região. Ademais, é uma região de ocupação muito antiga. As UC pesquisadas nesse território são: Parque Nacional do Pau Brasil, Parque Nacional do Monte Pascoal, Reserva Extrativista Cassurubá, Parque Nacional do Descobrimento.¹⁰

- [Mata Atlântica e zona costeira] **Paraty (RJ)** – A Mata Atlântica é o bioma de maior variabilidade latitudinal, por isso serão estudadas UC em outra região de ocupação distinta. Paraty é nacionalmente conhecida pelo conjunto urbanístico antigo e pelas belezas naturais. Detinha em 2015 cerca de 40 mil habitantes, porém com flutuações grandes ao longo do ano, em função dos eventos que integram o seu calendário cultural. As belezas naturais estão relacionadas ao relevo da Serra do Mar associada com a floresta exuberante. Por isso, o território dessa parte do estado do Rio de Janeiro é formado por um conjunto de UC, são elas: Área de Proteção Ambiental de Caiuruçu, Estação Ecológica Tamoios, Parque Nacional da Serra da Bocaina.

- [Cerrado] **Distrito Federal e Entorno** – O Distrito Federal (DF) foi uma das maiores empreitadas já realizadas no hemisfério sul em termos de ocupação do território em tão pouco tempo. Sua acelerada urbanização, que ganhou velocidade principalmente na década de 1990, também gerou elevadas taxas de desflorestamento no Cerrado. Em consequência, essa região do DF e seu Entorno possui um grande mosaico de UC que serão investigadas, são elas: Área de Proteção Ambiental do Planalto Central, Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Descoberto, Floresta Nacional de Brasília, Parque Nacional de Brasília, Reserva Biológica da Contagem.

¹⁰ Não foi possível inserir no rol de UC desse território a Reserva Extrativista Corumbau, pois o conselho dessa unidade impôs como condição para desenvolver a pesquisa com os atores a apresentação prévia da pesquisa na reunião do conselho. Essa condicionante era inviável logisticamente e, por isso, a referida unidade foi retirada da amostra.

Com o escopo territorial definido, a pesquisa seguirá os seguintes passos metodológicos:

- O primeiro passo é compreender a origem das UC para entender a que elas servem. Nessa etapa também será realizado um levantamento bibliográfico e legal sobre a atual conjuntura das UC no Brasil e entender os desafios por que passam.
- O passo seguinte é se apropriar da categoria “território usado” e “Formação Socioespacial”. Para tanto, será necessária uma imersão na doutrina do materialismo histórico e dialético.
- O terceiro passo será a busca da compreensão de como se dá a constituição de uma UC, desde as primeiras iniciativas até a edição da respectiva lei que lhe assegura os limites de território e a sua conformação jurídico-ambiental, com as correlatas especificidades. Para tanto, será realizada uma primeira rodada de entrevistas semiestruturadas com atores¹¹ dos órgãos responsáveis pela implantação e gestão das UC – ICMBio e MMA (Departamento de Áreas Protegidas - DAP), todos sediados em Brasília (Anexo I). Essas entrevistas são semiestruturadas, de modo que o entrevistado não está vinculado a respostas pré-elaboradas e, por esse motivo, possibilita ao investigador captar pontos do seu discurso que ajudem a explicar as justificativas oficiais para a criação das UC. Dessa forma, pode-se interpretar o jogo político e a correlata conjuntura de poder que estão por trás da gestação e da formalização dos atos normativos de criação de UC. Essa análise trará elementos para interpretar mais acuradamente a quem serve a UC na escala nacional, uma das questões a ser investigada, além de subsidiar a pesquisa de campo, pois pode trazer à tona elementos do território pretéritos à criação da UC.

¹¹ Irá se adotar o entendimento de atores proposto por Marília Steinberger e Theodelina Amado: “Primeiramente, é preciso ter em mente a diferença entre exercer uma atividade e dominar o sentido da ação, ou seja, a agência e a *práxis*. Contudo, essa discussão não se resume apenas ao agente e ao ator, mas ao sujeito. 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 modela o espaço. O especulador imobiliário e o pecuarista são agentes. 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 possuem representantes de seus interesses, esses são os atores. É por meio deles que os agentes manifestam condições 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 território – são os verdadeiros configuradores. (STEINBERGER; AMADO, 2006, P. 179)

- O quarto passo é realizar consulta a dados secundários sobre as UC selecionadas por meio do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) e do *site* do ICMBio, em especial as Atas de criação e das reuniões dos respectivos conselhos deliberativos e/ou consultivos. Esse procedimento tem como objetivo averiguar todas as informações disponíveis sobre as UC escolhidas para estudo de caso. As informações disponíveis no CNUC e no *site* do ICMBio dizem respeito ao ano de criação, as leis subjacentes às UC, e seu grau de implementação, por exemplo se existe plano de manejo, se já foi instituído o conselho consultivo/deliberativo, entre outros. E a consulta às Atas irá demonstrar a efetividade dos propósitos institucionais motivadores de criação de uma dada UC. Todas essas informações serão utilizadas para se verificar, preliminarmente, qual o contexto de criação da UC, e em que medida estão afetando o território a partir de sua implementação.
- O quinto passo consiste em realizar consulta a dados secundários sobre indicadores que apontem o grau de implementação das UC para saber se elas conseguiram se transformar em realidade territorial. Assim, esses dados oferecem uma primeira aproximação para as transformações nos usos do território entre o previsto em lei e o fato concretizado. Esses dados serão coletados dos relatórios do SAMGe e do Rappan. Irá se focar principalmente no índice de efetividade de gestão e as dimensões que enfoquem mudanças no uso do território.
- O sexto passo é propriamente realizar uma pesquisa de campo nas UC citadas anteriormente. A pesquisa de campo terá como foco a coleta de relatos com atores estratégicos que vivenciaram a criação da UC e podem contribuir para elucidar o antes e o depois dessa intervenção nos usos do território. Também serão entrevistados atores que vivem a atualidade da UC. Essa pesquisa de campo consiste em realizar uma nova rodada de entrevistas, porém com atores locais, sobre influência direta das UC – gestor da UC (ICMBio), prefeitura, sindicatos de comerciantes, trabalhadores rurais e produtores rurais, lideranças locais e moradores autóctones das UC. Esse passo permitirá averiguar o quanto a UC afetou a vida local. O discurso de atores chave locais é fundamental para se constatar o grau de transformação que a UC causou ao território. Nesse sentido, não está contemplada a aplicação de entrevistas a atores estaduais de órgãos que direta ou

indiretamente lidam com as UC pois sua inserção no rol de entrevistados demandaria um esforço logístico da atividade de campo impossível de ser atendido no âmbito dessa pesquisa, pois exigiria deslocamentos grandes já que esses atores estão situados, normalmente, nas capitais dos respectivos Estados. Assim, os atores foram selecionados a partir das análises dos documentos de referência das UC e da composição dos conselhos consultivos e deliberativos. Como estratégia para a seleção dos atores, a primeira entrevista realizada nos territórios era com os gestores federais que, conhecedores do território e dos atores, refinavam a amostra pré-selecionada com base em dados secundários. A análise das entrevistas foi realizada a partir da transcrição dos áudios; para cada grupo de atores foram elencadas palavras-chaves a qual houve recorrência nas falas e que demonstrem mudanças nos usos do território a partir da criação das UC. Ao redor dessas palavras-chave foram agregadas opiniões dos atores de tal modo que permitisse compor um entendimento sobre o território visitado e as mudanças nos seus usos.

Seguindo os passos metodológicos, a tese culminou com a seguinte estrutura: o capítulo primeiro apresenta o histórico e a atualidade da política de UC no Brasil e no Mundo, demonstrando que esse tema é, antes de tudo, multiescalar. O capítulo segundo analisou todo o arcabouço de normas que regem essa matéria ambiental, constatando que existem normas de efeito imediato nas transformações dos usos do território e outras de efeito mediato. O terceiro capítulo discute sobre as categorias teóricas de uso do território e Formação socioespacial cuja conclusão principal referendou um entendimento da dialética por trás das UC. O capítulo quarto apresenta as características de nossa Formação socioespacial. A ideia dele é desvendar porque somos o que somos e assim entender porque existem certas situações territoriais para além das normas que as regem. Esses quatro capítulos podem ser considerados como os basilares por dar contorno secundários e teóricos à problemática. Na sequência, tem-se quatro capítulos respectivos aos estudos de caso: um sobre o mosaico de UC da Serra do Carajás, no bioma Amazônia; outro sobre UC no sul do Ceará, dentro do bioma Caatinga; mais um sobre UC do Sul da Bahia e do Rio de Janeiro representativas do bioma Mata Atlântica; e, por último, um capítulo sobre UC do Distrito Federal e seu entorno ilustrativas do

bioma Cerrado. A somatória dos capítulos gerais com aqueles de estudos concretos, totalizando oito capítulos, permitiu chegar às conclusões dessa tese.

CAPÍTULO 1 – A contextualização das unidades de conservação no mundo e no Brasil sob o olhar geográfico.

Seria lugar comum apresentar nas próximas linhas apenas um histórico das UC no Brasil e no Mundo, pois já existe satisfatório número de publicações que aborda esse histórico de modo aprofundado (DIEGUES, 2004; CREADO, 2006; BENSUSAN, 2008; LITTLE, 2014; BENSUSAN, 2014; apenas para citar alguns). Ademais, é corriqueiro em toda tese ou dissertação que trate do tema das UC um capítulo dedicado a tal levantamento. Não que essa tese prescindia desse resgate histórico, mas aqui se pretende dar um enfoque diferenciado a partir da ciência Geográfica e, nesse sentido, a história da criação das UC será apreciada sob a perspectiva de alguns princípios dessa ciência, como o de extensão, o de escala, o de correlações. Nesse capítulo será dado maior enfoque ao princípio da escala.

Ao fim e ao cabo, o resgate histórico sob essa perspectiva pretende comprovar que as UC só podem ser compreendidas em sua totalidade a partir da análise multiescalar e historicamente datada no tempo e no espaço. Assim, cada evento importante sobre o movimento internacional e nacional de criação de áreas protegidas será datado, contextualizado e se enfocará a sua escala geográfica. Esse capítulo pretende, ao final, mostrar as conexões, os discursos e a problemática que envolve a criação de UC.

Ademais, essa tarefa de resgate histórico é condição para se interpretar os usos do território. As UC são, precipuamente, usos do território que a política ambiental quer impingir, não sem provocar conflitos variados; e são também, em alguns casos, fruto de demandas da sociedade para que se crie um regime de proteção diferenciado. Dessa maneira, a historicidade permitirá compreender o porquê de tais uso em determinados territórios, e o papel que exercem as UC em sua origem.

Em seguida à análise histórica, discorrer-se-á acerca do atual quadro de UC no Mundo e no Brasil, com o propósito de mostrar a sua extensão e importância para o território nacional, bem como seus desafios. Esses dois momentos, o histórico e o atual, permitirão formar a base da análise sobre o papel das UC no uso do território brasileiro.

Além disso, essa base refinará o método de campo que visa averiguar *in loco* como uma UC afeta o uso do território.

Mundo

É comum se utilizar o marco inicial de criação de UC a partir do Parque Nacional Yellowstone nos Estados Unidos da América em 1872, embora existam registros históricos de prelúdios das UC em tempos remotos¹². Antônio Carlos Diegues (2004) apresenta o processo de criação, articulando o contexto histórico com a formação cultural subjacente a esse movimento ambiental. A criação dos parques nacionais nos Estados Unidos é o reflexo territorial de um movimento de revalorização da natureza e de negação do ambiente urbano. A paisagem urbana foi se degradando ao longo do século XIX em virtude da expansão da atividade industrial.

Em outras palavras, esse movimento político de negação das consequências do aprofundamento do modo de produção capitalista agregou, nos mais variados países, formas espaciais que tentam alterar a relação homem-natureza predominantes nesse modo de produção. O Parque Nacional Yellowstone é a resposta territorial da insatisfação da sociedade urbana dos EUA com as condições degradantes que o capitalismo estava asseverando por meio da aceleração do ciclo produtivo.

No final do século XIX, o modo de produção capitalista estava iniciando novo ciclo denominado de Segunda Revolução Industrial. A Primeira Revolução Industrial já havia gerado uma intensificação da urbanização e teve como energia principal o carvão mineral, que emite elevadas concentrações de gases poluidores. A segunda revolução aprofundou as inovações tecnológicas e a incorporação de novas matérias-primas, além de ter ampliado as fontes de energia como o petróleo. Da mesma maneira, o processo de urbanização continuou em ritmo acelerado. Cabe destacar que os países pioneiros na primeira e segunda revolução industrial foram os da Europa, principalmente Inglaterra, França e Alemanha, acompanhado pelos EUA e Japão.

Todas essas modificações introduzidas pela evolução do modo de produção capitalista denotam duas grandes consequências: paulatinamente, quantidades expressivas da população desses países se distanciam da natureza em prol de um estilo de vida urbano-industrial; a poluição e degradação dos ambientes urbanos torna-se

¹² Segundo Almeida (2014) uma das primeiras áreas protegidas ocidentais modernas foi em Tobago no Caribe no ano de 1776 e era uma reserva florestal. Ademais, existem registros históricos de unidades de conservação pretéritas como algumas reservas de caça na idade média entre outros.

inexorável pelo uso de combustíveis fósseis e pelo grande adensamento de infraestruturas urbanas. Nesse contexto, surge o movimento citado em linhas anteriores de negação do ambiente urbano e revalorização da natureza.

Diegues (2004), na mesma obra, discorre sobre as várias correntes teórico-políticas advindas da criação do Parque Nacional de Yellowstone. Afirma que esse parque é o resultado de reivindicações preservacionistas que ganharam eco na sociedade estadunidense desde o início do século XIX (2004). Essa corrente, os preservacionistas, advoga a separação do humano da natureza. Significa a perpetuação de uma visão dicotômica na qual, de um lado, encontram-se os valores tidos como nobres provindos da natureza e, de outro, encontram-se os valores de predação e exploração oriundos da atuação antrópica. Assim, o modelo adotado no Parque Nacional de Yellowstone é de contemplação, o que pressupõe a exclusão, em seu perímetro, de qualquer habitante. Nas palavras do autor,

Essas ideias, sobretudo a dos românticos do século XIX, tiveram, portanto, grande influência na criação de áreas naturais protegidas[...]. É nessa perspectiva que se insere o conceito de parque nacional como área natural, selvagem, originário dos EUA. A noção de ‘wilderness’ (vida natural/selvagem), subjacente à criação dos parques, no final do século XIX, era de grandes áreas não habitadas, [...] e se propunha a reservar grandes áreas naturais, poupando-as da expansão agrícola e colocando-as à disposição das populações urbanas para fins de recreação. (DIEGUES, 2004, p. 24)

Em paralelo a essa corrente preservacionista, surgiram nesse mesmo país pensadores que advogavam em favor da conservação, os assim chamados conservacionistas. Essa corrente apregoava que o mais racional é promover um uso eficiente dos recursos naturais. Segundo Diegues (2004), um dos grandes expoentes dessa corrente era o engenheiro florestal Gifford Pinchot. Os três princípios dessa vertente são, conforme a designação aqui proposta: a) princípio do usufruto ambiental intrageneracional, porque se define como “o uso dos recursos naturais para o benefício das gerações presentes”; b) princípio da otimização do uso dos recursos naturais, porque se define como “a prevenção de desperdícios”; e o princípio da democratização dos recursos naturais, cujo uso deve ser estendido à maioria dos cidadãos (2004, p. 29). Cabe registrar que esses princípios embasaram as discussões para formular o conceito de desenvolvimento sustentável defendido na Conferência de Estocolmo em 1972.

Um ponto destacado pelo autor diz respeito ao paradoxo entre a complexificação dos debates sobre o pensamento ecológico (e suas várias escolas) e o aumento das áreas protegidas na esteira do modelo preservacionista de parques nacionais. Significa que os preservacionistas foram mais influentes na implementação de ações de seu interesse.

Entre os dois polos que dividiam os debates, preservacionistas e conservacionistas, surgiram várias vertentes com gradientes que pendiam ora para um lado ora para o outro. É importante destacar esse ponto porque isso irá influenciar a constituição de UC no Brasil anos mais tarde.

Ante o exposto, apresenta-se nos quadros 1 e 2 a seguir a evolução da criação de UC no mundo.

Quadro 1 – Registro de algumas das principais UC no mundo.

Século	Década	Ano	Local	Criação das primeiras UC no mundo ¹	Objetivo	
XVIII	1770	1776	Caribe (Tobago)	1ª Reserva Florestal registrada	Conservação	
XIX	1860	1864	EUA	Doação do congresso norte-americano à Califórnia para criação de uma reserva pública supervisionada pelo Estado, no Vale do Yosemite e do Mariposa Grove of Giant Sequoias	Uso público, refúgio e recreação.	
		1870	1872	EUA	Criação do Parque Nacional de Yellowstone	Recreação
		1879	Austrália	Royal National Park	Recreação	
	1880	1885	Canadá	Parque Nacional Banff	Recreação e promoção do turismo	
		1890	EUA	Parque Nacional de Yosemite	Recuperação de paisagem destruída	
		1894	Nova Zelândia	Parque Nacional Tongariro	Impedimento da exploração das montanhas por imigrantes europeus	
		1896	Brasil	Horto Botânico de São Paulo	Produção de mudas para replantio em áreas devastadas pela lavoura de café e pela extração de madeiras para produção de lenhas para ferrovias	
		1898	África	Sabi Game Reserve	Preservação da fauna	
	XX	1900	1901	EUA	Theodore Roosevelt criou 3 reservas naturais, 16 monumentos nacionais, 5 parques nacionais e incorporou terras ao Parque Nacional de Yosemite	Proteção de beleza cênica, recreação e preservação da biodiversidade
			1912	França	Reserva das Sete Ilhas	Promoção de viabilidade econômica
		1914	Suíça	Parque Nacional de Base Engadine	Conservação	
		1925	África	Parque Nacional de Virunga	Proteção dos gorilas	
		1928	França	Reserva Camargue	Viabilidade econômica	
		1934	Argentina	Parque Nacional de Nahuel Huapi	Turismo (reserva criada em 1903 para proteger fauna e flora)	
		1937	Brasil	Parque Nacional do Itatiaia	Preservação da beleza cênica, da flora e da fauna endêmicas.	
		1976		Primeiras reservas da biosfera em nível mundial	Conservação	

1. Adotou-se esse recorte temporal, porém admite-se que existem registros de áreas protegidas em tempos pretéritos, porém não é intenção ser exaustivo nesse quadro resumo.

Fonte: PUREZA, 2014.

Quadro 2 – Consolidado do número de UC no mundo.

Histórico de criação de unidades de conservação no mundo		
Ano	Número de Unidades de Conservação	Extensão (km ²)
1962	9.214	2.400.000
1972	16.394	4.100.000
1982	27.794	8.800.000
1992	48.388	12.300.000
2003	102.102	18.800.000
2014	209.429	32.868.673

Fonte: DEGUIGNET M., JUFFE-BIGNOLI D., HARRISON J., MACSHARRY B., BURGESS N., KINGSTON N., (2014) 2014 United Nations List of Protected Areas. UNEP-WCMC: Cambridge, UK.

Os dados dos dois quadros mostram que o tema de UC ganhou relevância progressiva ao longo do século XX. Embora no início as UC seguissem a ideologia preservacionista, ao longo do tempo as diversas escolas do pensamento ecológico incutiram suas ideologias em propostas diferenciadas de UC, não demonstrado por esses dois quadros genéricos.

Cabe registrar que o tema de UC no mundo tem alguns eventos marcos na qual emanaram diretrizes e orientações para as políticas públicas dos países, sintetizadas no quadro 3. Alguns desses eventos tiveram escopo focado em UC e áreas protegidas, outros foram grandes eventos sobre a questão ambiental como um todo, mas que apresentaram rebatimentos no tema de áreas protegidas. Especificamente, os eventos destacados até 1969 refletiam a preocupação predominante sobre áreas protegidas¹³. Ainda não havia uma inquietação ostensiva com o meio ambiente, embora alguns grupos de pensadores ligados às UC já se debruçassem sobre a tarefa de construir discursos bem elaborados acerca da insustentabilidade da relação homem-natureza dentro do modo de produção capitalista.

¹³ Áreas protegidas é um conceito mais amplo, pois diz respeito a partes do território que cobram especial atenção com relação aos seus aspectos fitogeográfico e geológico. No contexto brasileiro, áreas protegidas podem ser, por lei, uma mata ciliar, um sítio arqueológico ou, simplesmente, uma UC. Esse último termo é uma expressão utilizada para os casos em que a preservação de partes do território tem objetivo delineado de proteger a biodiversidade e/ou os ecossistemas ou preservar a paisagem. UC é um termo tipicamente brasileiro, pois não há designação equivalente em outros idiomas. O termo consagrado internacionalmente é o de áreas protegidas. Fonte: <https://uc.socioambiental.org/introdu%C3%A7%C3%A3o/o-que-s%C3%A3o-%C3%A1reas-protegidas> com adaptações. Acessado em: 17/02/2017.

Quadro 3 – Principais eventos orientadores para o tema de UC

Eventos Marcos do movimento mundial relativo às Unidades de Conservação	
Ano	Número de Unidades de Conservação
1933	Convenção para a Preservação da Flora e da Fauna em Londres
1948	Fundação da União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN) em 1948 com a missão de promover a conservação da biodiversidade em escala mundial
1959	Organização da primeira lista de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes, realizado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
1960	UICN cria em 1960 a Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas com o objetivo de monitoramento, orientação e promoção do manejo de tais áreas
1962	Realização da Primeira Conferência Mundial sobre Parques Nacionais
1969	Realização da 10ª Assembléia Geral da UICN
1972	Publicação do relatório "Os limites do Crescimento" elaborado pelo Clube de Roma e realização da Conferência de Estocolmo, Suécia.
1972	Entrada em vigor da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural.
1975	Entrada em vigor da Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Nacional - Convenção de Ramsar.
1991	Publicação do Relatório Brundtland - Nosso Futuro Comum.
1992	Realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente (Cnumad ou Rio-92) na qual se originou a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB).
2010	Lançamento de um novo Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 - Metas Aichi

Fonte: DIEGUES, 2004; PUREZA, 2014; GASTAL, M.L & SARAGOUSSI, M. 2008; PRATES, A.P & SOUSA, N.O.M, 2014.

A partir dos eventos da década de 1970, a questão ambiental ganha contornos mundiais e disparam ações internacionais, com rebatimentos nos territórios dos países de maneira mais incisiva. Pode-se afirmar que a partir da Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo no ano de 1972, produziram-se diversos efeitos dignos de nota. Primeiro, tem-se avultado a inserção de novos atores e agentes relacionados à defesa do meio ambiente; segundo, uma nova correlação de poder no contexto geopolítico se tem configurado; terceiro, em alguns territórios, vieram à tona interesses além da lógica capitalista de apropriação do espaço. Assim, dessa década em diante, o modo de produção capitalista inicia uma convivência com as questões ambientais, ora se aproveitando para iniciar outros ciclos de consumo, ora tendo que se adaptar às novas condicionantes¹⁴.

É interessante fazer a seguinte reflexão a partir dos pontos destacados no parágrafo anterior: o modo de produção capitalista, em algumas situações, faz uso do discurso ambiental para imprimir novos ciclos de consumo e girar a roda do capital. Em

¹⁴ Tanto é verdade que na última reunião do G-20, em julho de 2017, em Hamburgo, na Alemanha, os EUA restaram isolados como única nação indisposta a ratificar as ações de proteção ao meio ambiente previstas no Acordo de Paris. Assim, resta claro que as nações capitalistas, que compõem o G20 (inclusa a China, que desenvolve um capitalismo de Estado), têm-se ajustado às urgências ambientais.

contrapartida, tal como o criador que perde o controle sob a criatura, o discurso ambiental toma, em alguns casos, a posição de resistência e contracultura. As UC assumem essa contradição dentro do capitalismo: ora fazem girar a roda do capital, a exemplo dos fluxos de turistas e da especulação imobiliária, ora se portam como resistência e alternativa ao ativar uma economia de base local desvinculada do grande capital global ou até incutir uma consciência coletiva política na população; também atuam como restritivas ao uso do território em termos de recursos naturais.

Especificamente sobre as UC, o quadro 03 apresenta os principais eventos que influíram e orientaram as ações sobre UC no mundo. As convenções sobre diversidade biológica, de Ramsar e de proteção do patrimônio mundial, cultural e natural foram as que mais influenciaram o tema da conservação da biodiversidade, com destaque para a primeira. Segundo Salvat *et al.* (apud PRATES, A.P & SOUSA, N.O.M, 2014), os documentos advindos desses três eventos apresentam um rol de orientações para as ações de conservação, entre as quais se contemplam a criação e a manutenção de UC.

Assim, a análise da escala mundial das UC perpassa por esses documentos. Em outras palavras, toda vez que se cria uma UC na escala nacional, atendem-se princípios e metas estabelecidos por esses documentos orientadores de nível mundial. Citam-se, como exemplo, as Metas Aichi contidas no Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020: totalizam vinte metas, sendo que a décima primeira propõe que pelo menos 17% das áreas terrestres e 10% das áreas marinhas deverão ser conservados por meio de sistemas de áreas protegidas. O rebatimento dessa meta no Brasil se deu com a edição de uma resolução da Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO), qual seja, a Resolução nº 06, de 03/09/2013, na qual se instituíram percentuais mínimos de áreas de proteção para a Amazônia, 30%, para os outros biomas, 17%, e para as áreas marinhas, 10%, a fim de assegurar o cumprimento de metas de conservação ambiental¹⁵.

Traçando um paralelo, assim como o modo de produção capitalista globalizado interfere nas relações socioeconômicas e culturais em âmbito nacional, regional e local; a problemática ambiental, em vias de absorção pelo modo de produção capitalista, também o faz. Eis o motivo pelo qual se afirmou que existe uma crescente convivência dialética entre as questões ambientais e o modo de produção capitalista. A análise a respeito dos instrumentos de adaptação do modo de produção capitalista à agenda ambiental será refinada no capítulo seguinte.

¹⁵ Importante ressaltar que as Metas Aichi não se restringem apenas à cobertura percentual do território com UC. Também contemplam ações estratégicas de gestão e implementação entre outras.

Brasil

A história da criação das UC no Brasil, se comparada a de outros países, demonstra que, aqui, o ideário ambientalista aclimatou-se um pouco tardiamente. Contudo, algumas ideias inovadoras quanto à preservação do meio ambiente e à criação de áreas protegidas se originaram ainda no século XIX. Nesse sentido, é possível afirmar, guardadas as devidas proporções, que o Brasil é contemporâneo às ideias conservacionistas, com a conseqüente transformação dessas ideias em ações territoriais.

É possível identificar três gerações de pensadores que se dedicaram a produzir conhecimento e sensibilizar as esferas políticas para a proteção à natureza: a 1ª geração, do final do século XIX até início do século XX (1890-1910); a 2ª geração, entre os anos 1920-1940; e a 3ª geração, nas décadas de 1970 e 1980 (FRANCO & DRUMMOND, 2009). Todas as gerações foram precursoras em sua época e estavam sintonizadas com as discussões que se desenvolviam em âmbito internacional.

Um dos autores apontados como um ambientalista *avant la lettre*, sempre mencionado nas referências bibliográficas especializadas, é André Rebouças, da primeira geração. Não sem motivo visto que advogava, ainda no final do século XIX, a necessidade da criação de parques nacionais no Brasil, bem como o combate ao desmatamento e o uso de técnicas mais modernas no preparo da terra (DIEGUES, 2004). Diegues (2004) aponta ainda José Bonifácio, que também viveu no início do século XIX, como um precursor na defesa das causas ambientais no Brasil, principalmente com preocupações relativas ao desmatamento das florestas.

De toda maneira, as discussões sobre questões ambientais, e propriamente sobre as UC, é uma construção histórica cujo nascedouro se identifica ainda no início do século XIX e cuja afirmação concreta tem como um dos marcos a criação do primeiro parque nacional no município de Itatiaia, em 1937¹⁶. O parque nacional é, tal como nos EUA, uma consequência do amadurecimento dos debates sobre a controversa relação entre homem-natureza que se estabeleceu no Brasil.

De modo resumido, a colonização do Brasil sempre foi marcada pela apropriação/exploração de recursos naturais. Como bem salientou Furtado (2007), naquela época era difícil convencer o cidadão português a se aventurar em terra

¹⁶ Não se desconhece as outras iniciativas pretéritas a esse marco, porém esse, de fato, é um referencial importante para a questão das Unidades de Conservação sob a égide dominante do paradigma dos parques nacionais surgidos nos EUA.

estrangeira sem garantias claras de retornos muito rentáveis. Por isso, a ocupação do território brasileiro sempre esteve vinculada a algum produto que despertasse interesse econômico no mercado externo. Nesse sentido, o histórico de exploração dos recursos naturais e os respectivos impactos ambientais são inerentes a ‘formação socioespacial’ brasileira (SANTOS, 2005). As incipientes discussões mais adensadas sobre a problemática ambiental se desenrolaram em um momento de transição entre uma economia agroexportadora de café para os prelúdios de uma industrialização. Junte-se a isso, como variáveis relevantes para a formação dessa massa crítica, a expansão da malha ferroviária, uma grande leva de imigração e o início da migração da população brasileira para os centros urbanos.

Assim, pode-se dizer que a primeira culminância da formação de uma pressão da sociedade brasileira em relação às questões ambientais – ainda que se tenha mantido em grande medida o modelo agroexportador calcado no setor primário da economia, adotado no Brasil desde o período colonial – foi a realização da primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, ocorrida no Rio de Janeiro, em 1934. Dessa conferência surgiram importantes documentos de base para influenciar as esferas políticas tanto quanto ao uso dos recursos naturais, bem como quanto à necessidade de sua preservação. Segundo Franco & Drummond (2009), os anos de 1920 a 1940 foram muito prolíficos para a discussão dos impactos ambientais que ocorriam no Brasil com o avanço da industrialização e dos modais de transporte. Afirmam que essa geração influenciou sobremaneira a geração seguinte com suas ideias. Não por acaso, as primeiras importantes normas estatais relativas ao meio ambiente vieram dessa época. São elas, em ordem cronológica crescente: o Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934); o Código de Caça e Pesca (Decreto nº 23.672/1934); o Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934); o Código de Minas (Decreto-Lei nº 1.985/1940); a norma criadora do Conselho de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas (Decreto nº 6.734/1941); e o Código de Caça (Decreto-Lei 5.894/1943)¹⁷.

Cabe destacar que, naquela época, os nossos formadores de opinião na área ambiental refletiam que, dada a exuberância das paisagens naturais do Brasil, a natureza deveria compor o imaginário e a identidade da nação, assim como influenciar as políticas públicas, a partir do entendimento da necessidade de um Estado forte para conduzi-las (FRANCO & DRUMMOND, 2009). Os autores em apreço também

¹⁷ Ressalte-se que todas as normas referidas foram criadas durante o governo getulista.

destacam um ponto importante desse grupo de formadores de opinião que irá influir sobre as gerações vindouras: ao contrário dos Estados Unidos, em que se desenvolveu uma dicotomia entre preservacionistas e conservacionistas, no Brasil havia a clara noção de que a natureza deveria cumprir dois papéis simultâneos, a contemplação cênica e a sua utilização comedida para evitar esgotamentos. Nas palavras dos autores,

A noção de proteção à natureza, que perpassou os debates da Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, envolvia tanto uma ideia de preservação das belezas naturais quanto uma ideia de melhoramento da natureza pelo homem. Os argumentos utilitários coexistiam em harmonia com aqueles de ordem estética. Enquanto na América do Norte essas perspectivas se opunham, gerando tensões entre órgãos de governo e entre correntes de pensamento diversas [...], no Brasil elas eram partes de um projeto maior que vinculava a natureza com a construção da nacionalidade. (FRANCO & DRUMMOND: 2009, p.63)

A terceira geração, atuante entre as décadas de 1970 e 1980, imprimiu grandes avanços à agenda ambiental. Como afirma Moraes (2005), esse período é aquele em que a crise econômica assola o mundo e dá-se início a um processo de redução do aparato estatal nos países. Na contramão dessa tendência, assiste-se no Brasil a um crescimento da presença do Estado nas questões relativas ao meio ambiente. Na primeira metade da década de 1970, criou-se a Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República, além de vários outros órgãos estaduais com missão institucional equivalente. Como resultado do interesse do Estado brasileiro, formulou-se e formalizou-se a Política Nacional de Meio Ambiente¹⁸ e a sua institucionalização com a criação de órgãos federais e estaduais e as suas respectivas competências. Assim, no final da década de 1980, um importante marco nessa trajetória foi a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

É possível afirmar que todos esses avanços foram decorrentes de duas grandes influências: uma externa, com o avançar das discussões ambientais e a própria realização da Conferência de Estocolmo; outra interna, com a constituição de um grupo de formadores de opinião¹⁹ que, por força de seu ativismo político, conseguiram influir na esfera governamental e se tornaram importantes referências sobre o tema no país. Outra influência interna importante são alguns movimentos resistência de defesa do território e da natureza de comunidades locais e populações tradicionais que levaram a

¹⁸ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

¹⁹ Para citar alguns nomes das três gerações citadas: Alberto José Sampaio, Armando Magalhães Corrêa, Frederico Carlos Hoehne, Alceo Magnanini, Ademar Coimbra Filho, José Cândido de Melo Carvalho, Augusto Ruschi, Paulo Nogueira Neto, Maria Tereza Jorge Pádua, entre outros. (FRANCO & DRUMMOND: 2009)

definição do modelo de reserva extrativista e outros tipos de unidades (MARETTI et alii, 2003)

Foi a partir desses avanços que se criou um ambiente fecundo para iniciar, no começo da década de 1990, finalmente, a constituição de um sistema de UC no Brasil, pois já existiam várias entidades congêneres em todo o território nacional (quadro 4).

Quadro 4– Evolução da criação das UC federais no Brasil por período e tipo de proteção.

Histórico de criação de Unidades de Conservação Federais no Brasil						
Período*	Proteção Integral		Uso Sustentável		Total	
	Número	Área Oficial (ha)	Número	Área Oficial (ha)	Número	Área Oficial (ha)
(01/01/2011)	6	792.787	4	96.577	10	770.603
(01/01/2007 a 31/12/2010)	11	2.684.623	12	3.638.087	23	6.322.710
(01/01/2003 a 31/12/2007)	19	8.836.103	35	11.568.579	54	20.404.682
(01/01/1999 a 31/12/2003)	22	7.935.913	38	4.887.403	60	12.823.316
(01/01/1995 a 31/12/1998)	5	704.123	16	8.035.400	21	8.739.523
(02/10/1992 a 31/12/1994)	-	-	1	14.640	1	14.640
(15/03/1990 a 01/10/1992)	3	975.258	11	400.469	14	1.375.727
(15/03/1985 a 14/03/1990)	21	2.008.540	30	7.486.879	51	9.495.419
(31/12/1959 a 15/03/1985)	57	13.100.692	27	1.912.400	84	15.013.092
Até 31/12/1959	3	217.804	1	38.920	4	256.724
TOTAL GERAL	141	36.289.285	170	37.943.857	311	74.233.142

* Os períodos definidos tiveram como recorte mandatos presidenciais

Fonte: Instituto Sócio Ambiental. <http://uc.socioambiental.org/c/C3%B4mputos/brasil/per/C3%ADodo-presidencial>, acesso em 23/09/2015. Com adaptações.

Antes de aprofundar sobre a criação do Sistema Nacional de UC, é importante analisar o quadro 4 mais detidamente. É possível perceber que existem três importantes momentos na história de criação de UC no Brasil, conquanto os recortes dos períodos apresentados no quadro não tenham igual dimensão temporal. É possível perceber também que há uma imbricação entre as escalas mundial e nacional que explicam esses momentos de destaques.

O primeiro deles é aquele que compreende de 1959 a 1985. Nesse período, foram criadas 84 UC totalizando uma área de 15 milhões de hectares. Parte considerável desse conjunto de anos foi levado a cabo pelo regime militar, durante o qual a tônica era a implementação de grandes projetos de desenvolvimento, alguns de profundo impacto na floresta amazônica. Foi nesse período, também, que ocorreu a Conferência de Estocolmo, a qual gerou relevantes desdobramentos relativos à agenda ambiental. Como analisou Diegues (2004), a partir desse evento, o Banco Mundial passou a exigir a

observância de condicionantes relativas à área ambiental a fim de conceder os empréstimos aos países assim chamados em desenvolvimento, entre as quais constava a criação de UC. Em outras palavras, a criação de UC em grande número nesse período em nada se relaciona com uma mudança de percepção dos governantes militares sobre a política ambiental, mas sim ao cumprimento de regras impostas ao país para obter mais empréstimos.

Mas um período que chama a atenção é aquele compreendido entre os anos 1999 e 2003. Foram criadas 60 UC, equivalendo a mais de 12 milhões de hectares. Esse é um momento de recrudescimento da agenda relacionada às áreas protegidas, pois foi precedida pelo início da implementação, no Brasil, da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Sendo assim, foi criado o Programa Nacional de Diversidade Biológica (Pronabio)²⁰; também foram instituídos princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Biodiversidade²¹ (ROMA, J.C.; CORADIN, L., 2016). Além disso, essa época foi marcada pelo afunilamento das discussões sobre o Sistema Nacional de UC (SNUC) e pela implementação desse sistema.

Outro período de especial relevância foi entre os anos de 2003 a 2007. Foram criadas 54 unidades abrangendo uma área de mais de 20 milhões de hectares. A explicação para isso está na implementação do Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento da Amazônia (PPCDAm) e do Programa ARPA²². O primeiro atendia, em grande parte, ao estabelecido na Política Nacional de Mudança Climática²³, que por sua vez foi a primeira política por meio da qual o Brasil institucionalmente formalizou metas de cumprimento de acordos internacionais de redução do aquecimento global. Nesse período, grande parte das UC na terra do meio no estado do Pará e ao longo da

²⁰ Decreto nº 1.354, de 29 de dezembro de 1994. Instituiu o Pronabio no âmbito do Ministério do Meio Ambiente com o objetivo de promover parceria entre o poder público e a sociedade civil na conservação da diversidade biológica, utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios dela decorrentes, em consonância com aqueles previstos na CDB.

²¹ O Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002.

²² O ARPA (Programa Áreas Protegidas da Amazônia), lançado em 2002, é um programa do Governo Federal, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), gerenciado financeiramente pelo FUNBIO (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade) e financiado com recursos do Global Environment Facility (GEF), por meio do Banco Mundial, do governo da Alemanha (por meio do Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW)), da Rede WWF (por meio do WWF-Brasil) e do Fundo Amazônia (por meio do BNDES). O Programa foi criado com o objetivo de expandir e fortalecer um conjunto significativo de unidades de conservação na Amazônia, protegendo 60 milhões de hectares, assegurando recursos financeiros para a gestão destas áreas a curto e longo prazo, contribuindo para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e promovendo o desenvolvimento sustentável naquela região. **Fonte:** <http://programaarpa.gov.br/pt/>. Acesso em 09/10/2015.

²³ Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 e regulamentada pelo Decreto 7.390/2010.

rodovia BR 163 foi criada. É por isso que esse foi o momento de maior extensão territorial incorporado a política pública de UC.

Por fim, após essa análise, cumpre ressaltar pontos importantes na discussão relativa ao projeto de lei que instituiu o SNUC. Esse projeto levou quase 10 anos para a sua aprovação. Foi encaminhado ao Congresso Nacional em 1992 e aprovado em 2001. Ao longo desse percurso de gestação e aprovação, passou pela relatoria de dois deputados, Fábio Feldmann e Fernando Gabeira. Ambos redigiram seu relatório reforçando a necessidade de o sistema refletir uma visão preservacionista associada ao conservacionismo. Na verdade, a primeira versão do projeto de lei tinha um caráter basicamente preservacionista, por isso os deputados advogavam a inserção de uma visão mais humana (MERCADANTE, 2001). Após muitos embates, o SNUC foi aprovado prevendo 10 categorias diferentes de UC. Nesse sentido, é possível afirmar que o SNUC, tal como ele se apresenta hoje, reflete a visão daquela geração de formadores de opinião dos anos 1920-1940, os quais defenderam a conjugação da abordagem utilitarista com a esteticista.

Pode-se afirmar que, dentre as diversas políticas ambientais, o SNUC tem grande repercussão territorial, pois seu conjunto de tipos de UC delimita os usos possíveis do território. Contudo, não se desconhece que a questão ambiental como um todo, ao remeter à preservação dos recursos naturais, possui, em geral, limites e impactos territoriais bem definidos e, em alguns casos, com extensão territorial ampla também, tal como o SNUC.

Segundo Creado & Ferreira (2012), o SNUC é o reflexo da especificidade do ambientalismo brasileiro, muito embora o país tenha adotado inicialmente o modelo de parques nacionais dos EUA. Pontuam que os discursos dos agentes demonstram uma hibridização e sofisticação do ambientalismo brasileiro. Portanto, na análise dos discursos que engendraram a criação de UC pelo Brasil, as autoras chamam a atenção desse caleidoscópio de posições para além dos polos dicotômicos entre preservacionistas e conservacionistas.

O panorama atual das UC no Brasil e no Mundo

O último relatório sobre UC no mundo da United Nations Environment Programme World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC), publicado em 2014, conclui que houve um grande crescimento das áreas protegidas em todas as

regiões do globo terrestre, se comparado com o último relatório de 2003. Muito embora apenas o Brasil tenha conseguido cumprir parcialmente a meta 11 Aichi relacionada especificamente ao percentual de destinar 17% do território terrestre às UC e 10% para as áreas marinhas (vide quadro 5).

Quadro 5 – Comparativo do percentual de áreas protegidas no Mundo e no Brasil

Referencial	Global	Brasil
Continental	14,60%	16,90%
Oceanos	2,80%	-
Zona Econômica Exclusiva	4,60%	1,50%
Fonte: PRATES & SOUSA, 2014.		

O próprio relatório da UNEP-WCMC afirma que as áreas protegidas ganharam maior relevância no mundo, porém ainda é muito difícil angariar informações sobre esse tema, o que denota inexistência de sistemas ou de políticas bem estruturadas para essas áreas em boa parte dos países. Segundo Prates & Sousa,

[...] o relatório do Painel de Alto Nível da CDB sobre avaliação global de recursos para a execução do Plano Estratégico para a Biodiversidade de 2011-2020, a implementação e entrega das Metas de Aichi requerem o desenvolvimento de um quadro político institucional adequado e coerente, e uma forte vontade política, principalmente nos níveis nacional e regional. (PRATES & SOUSA, 2014, p. 27)

Em suma, no contexto internacional houve avanços em cada país, o Brasil se destaca. As Metas Aichi estão em vigor para serem cumpridas até 2020; e conferências internacionais e relatórios periódicos são produzidos para se discutir os avanços e retrocessos por que essa agenda passa.

Interessa aqui se aprofundar mais detidamente no atual contexto das UC no Brasil. O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou no ano de 2013 uma auditoria para avaliar o estágio de implementação do SNUC, especificamente na Amazônia. Conquanto admite-se que as UC na Amazônia possuem, em média, área bem maiores que de outros biomas, pode-se afirmar que os resultados alcançados para essa região se replicam nas outras, dadas as similitudes relativas de operação do SNUC em todo o país. As suas análises se aproveitam, portanto, para avaliar o sistema como um todo.

Esse relatório foi inovador ao propor um índice de implementação e gestão das UC, de tal sorte que se instituiu um parâmetro de aferição da efetividade de atingimento

dos propósitos institucionais dessas unidades. Tal inovação é uma tendência na temática de UC, vide os relatórios do Rappam e do SANGe.

Segundo dados apresentados nesse relatório, somente 6% do desmatamento ocorrido na Amazônia, entre 2008 e 2012, foram dentro de UC²⁴. Ou seja, dos mais de 15 mil km² desmatados no bioma Amazônia, 971 km² tiveram origem em UC. Isso significa que a probabilidade de ocorrer um polígono de desmatamento em uma UC é 4,3 vezes menor do que na sua área circundante. A redução do desmatamento com a contribuição de UC permitiu ao Brasil alcançar 65% da meta de redução voluntária de Gases de Efeito Estufa (GEE) prevista para ser atingida em 2020. No entanto, esse mesmo relatório aponta em suas conclusões várias fragilidades das atuais UC na Amazônia:

- As UC não estão obtendo plenamente os resultados esperados conforme os fins para os quais foram criadas, o que resulta em subaproveitamento do seu potencial econômico, social e ambiental. Por exemplo: parque sem uso público; florestas sem exploração legal de madeira; e reservas extrativistas sem implementação de alternativas de geração de emprego e renda.
- As condições de gestão disponibilizadas pelos Governos Federal e Estaduais não estão compatíveis com as necessidades das UC. O que significa que os gestores administram as UC de modo precário, o que, conseqüentemente, compromete o cumprimento de seus objetivos.
- A articulação é insuficiente para o alcance dos objetivos previstos para as UC. Uma boa gestão de UC pressupõe uma governança ativa envolvendo os atores locais, regionais e nacionais, o que não se tem identificado em parte considerável das UC na Amazônia. (BRASIL, 2014)

Essa análise promovida pelo TCU indica um desperdício do governo brasileiro de todo o potencial que uma UC pode gerar. Segundo Medeiro et al. (2011), a estimativa de produção sustentável de madeira em tora nas florestas nacionais e estaduais da Amazônia é em torno de R\$ 1,2 bilhão a R\$ 2,2 bilhões anualmente. Da mesma maneira, a produção de borracha nas reservas extrativistas pode gerar uma renda de até R\$ 16,5 milhões por ano e a de castanha-do-pará de R\$ 39,2 milhões por ano. A visitação nos Parque Nacionais nessa região pode movimentar uma economia da ordem de R\$ 1,6 bilhão a R\$ 1,8 bilhão. As UC, também, evitaram a emissão de pelo menos

²⁴ Existe uma literatura científica extensa que corrobora esses dados. Para citar apenas alguns exemplos: Soares-F., B. et alii. 2010; Bebber, D. P. & Butt, N. 2017; Spracklen, B. D. et alii. 2015.

2,8 bilhões de toneladas de carbono, o que pode representar em torno de R\$ 96 bilhões no mercado de carbono em gestação.

Esse quadro paradoxal entre redução do desmatamento e fragilidade institucional do sistema ilustra o panorama geral da política pública ambiental brasileira. Conquanto se reconheçam alguns avanços primordiais como a Política Nacional de Resíduos Sólidos²⁵ e o próprio controle do desmatamento, a agenda ambiental sofreu derrotas políticas recentes: a promulgação da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, denominada de o “novo” Código Florestal, e os constantes embates com outros setores politicamente organizados como a bancada ruralista, para citar apenas dois.

Além disso, é possível traçar um paralelo do momento atual com a era Vargas, da segunda geração de pensadores apresentada nas linhas anteriores, para a qual, apesar dos inegáveis avanços do quadro normativo concernente às questões ambientais, interessava mais o predomínio de uma agenda desenvolvimentista, que, inelutavelmente, gera inúmeros impactos ambientais.

Os embates atuais entre grandes projetos econômicos endossados pelo Estado e as questões ambientais têm-se acirrado, com algumas derrotas para a parte ambiental. Enquanto em momentos anteriores era possível perceber a convivência entre a agenda ambiental e a produtiva, não obstante sempre permeada de conflitos e tensões, nos últimos anos, o Estado de vez pendeu para o lado produtivo e tem feito da agenda ambiental uma demanda acessória quando não é abertamente estigmatizada como um empecilho ao crescimento socioeconômico²⁶. Isso é apenas reflexo de uma sociedade cada vez mais fragmentada, sem um projeto de nação bem delineado, na qual agendas estratégicas para o país acabam sendo encampadas por nichos ou grupos, quando, na verdade, deveriam ser o mote para a defesa do interesse coletivo e para a condução responsável do futuro do país.

Assim, o Ministério do Meio Ambiente tem uma luta, em certa medida, inglória, para introduzir a agenda ambiental na Esplanada dos Ministérios e, principalmente, no Palácio do Planalto. Contudo, o que transparece é que pastas do governo encaram esse ministério como um entrave ao desenvolvimento do país, a despeito de avanços pontuais dignos de nota.

²⁵ Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010.

²⁶ Alguns autores têm defendido que esses anos mais recentes, principalmente aqueles compreendidos nos governos do Partido dos Trabalhadores, pode ser denominado de neodesenvolvimentismo (Lamoso, 2012) ou um novo-desenvolvimentismo (Sicsú *et al.*, 2007).

Essa fragilidade da pasta ambiental tem reflexos na tática de criação de UC. Assim, para traçar melhor os contornos do atual quadro da política de UC e identificar qual é a estratégia governamental e estatal para se criar essas áreas protegidas em um contexto não muito favorável, foi realizada uma entrevista com técnica especialista do MMA. Nos dias atuais, afirmou que os territórios disponíveis para a criação de UC estão cada vez mais escassos, pois já existe, em quase todos os lugares, predisposição de uso por diversos atores. Afirmou ainda que o ponto mais crucial do processo de criação é negociar com todos os setores interessados no território, e essa negociação está cada dia mais delicada, inclusive dentro do próprio governo federal. Não por acaso, asseverou que quando há disposição de instâncias superiores dentro do governo o processo de criação é mais expedito, mas esse tipo de situação está cada vez mais rara. Por fim, o argumento mais adotado para se criar UC por parte do governo são as áreas reconhecidas em termos de biodiversidade ou aquelas com paisagem diferenciada, além, é claro, do apoio fundamental da sociedade civil que, em geral, dão início a solicitação para criar nova UC.

Segundo Santilli (2014), é nítido como o território tem espelhado os embates e desafios da agenda ambiental no tema das UC. Outrora, houve um expressivo crescimento de territórios para fins ambientais; nos últimos anos, em contraste, o ritmo desacelerou e forças políticas e econômicas de vários segmentos sociais (de agropecuaristas de grande e pequeno porte a assentados) têm afirmado as suas reivindicações contrárias à manutenção ou à criação de UC ou ainda à exigência de áreas de preservação nos imóveis rurais em que já há exploração de atividades agropecuárias. As UC têm se defrontado, portanto, com dificuldades tanto no âmbito da gestão das existentes quanto na criação de novas unidades. Trata-se de reflexo da pouca prioridade dada ao assunto pelos agentes políticos e do predomínio de atores sociais contrários à agenda ambiental, qualquer que seja a sua motivação.

Ao fim e ao cabo, é possível afirmar que as tensões no território estão em crescimento, e esse é um dos principais desafios da política pública ambiental. Essa política, por essência, tem importante reatamento no território em diferentes extensões. Nos centros urbanos, as tensões territoriais são concentradas e têm orbitado entre a questão da mobilidade e a gestão ambiental de demandas típicas das cidades (saneamento; habitação popular; preservação de parques; verticalização; etc). No âmbito rural, os territórios em disputa envolvem grandes extensões e forças produtivas, como o conflito entre o setor agropecuário e o de mineração e as áreas protegidas.

Voltando às UC, um título que traça o panorama atual dessa temática ambiental é *A diversidade cabe na Unidade? – Áreas Protegidas no Brasil*, das organizadoras Nurit Bensusan e Ana Paula Prates (2014). Embora tratem de temas bem variados, é possível concluir, da sua leitura, que, dentro da política pública ambiental, as UC no Brasil se traduzem, paradoxalmente, em meta síntese. Em outras palavras, as UC servem, na teoria, aos mais diversos fins, como promover o ordenamento territorial, fomentar o desenvolvimento sustentável, conservar a biodiversidade, cumprir metas internacionais pactuadas pelo Brasil, garantir conforto e lazer ao ambiente urbano, reduzir o desmatamento bem como as emissões de gases do efeito estufa, ser indutoras de turismo, entre outros. Além disso, é a política pública ambiental que abrange a maior extensão territorial, com, aproximadamente, 17% do território terrestre brasileiro²⁷.

A questão paradoxal está no fato destacado no livro e no relatório do TCU sobre a falta de recursos das UC, problema crônico do SNUC, e as consequências territoriais que a simples implantação de uma UC traz como, por exemplo, a redução da taxa de desmatamento, a promoção de reuniões com atores que atuam no território, a inserção de novos atores desvinculados da lógica capitalista de apropriação, entre outros.

Ao fim, as organizadoras destacam que as UC são fundamentais à redução da perda de biodiversidade, no entanto não são suficientes. Enfatizam que o modelo de criação e estabelecimento de áreas protegidas é engessado e linear tornando o surgimento de alternativas uma raridade. Conquanto esses pontos críticos, as organizadoras afirmam que o caminho para aumentar o sucesso na conservação da biodiversidade perpassará pela intensificação do envolvimento das redondezas da unidade nos processos de gestão e apropriação do território. Não deixam de ressaltar que o momento atual está se mostrando cada vez mais crítico, advindo de uma crise de efetividade e aceitação da política de criação das UC.

É possível pensar, também, que, nos últimos 5 anos da política pública ambiental, mostra-se preocupação com potenciais retrocessos, porém com perspectivas interessantes a depender da escala de atuação. Em outras palavras, a contemporânea contradição da política pública ambiental está nas diferentes perspectivas que escalas distintas apontam em termos de avanços socioambientais. Pondera-se que, no presente período, é na escala local que avanços marcantes na agenda ambiental deposita suas

²⁷Sabe-se que a política pública ambiental é mais complexa do que esses fins abarcados pelas UC. No entanto, a criação de uma área protegida atende parte considerável dos objetivos dessa política pública.

maiores esperanças. O motivo reside no fato de, na esfera federal, os governos mais recentes têm-se comportado como aliados explícitos do capital monopolista.

Nesse sentido, as agendas que causam constrangimento ao seu desiderato serão coadjuvantes ou figurantes na linha de ação governamental. Por isso, é que, na escala local, o território pode apresentar alternativa ao atual modelo governamental (im)posto. Com efeito, no governo federal, a agenda das áreas protegidas, principalmente a criação de novas áreas, arrefeceu nos últimos anos, ao passo que, na esfera local, gestores de algumas UC têm revolucionado o processo de participação social na gestão do território e do meio ambiente. Outro exemplo marcante sucede no meio urbano. Em contraste com o plano federal, no qual se ostenta, em termos meramente declaratórios, uma suposta disposição de conciliar o inconciliável de implementar políticas de mobilidade urbana e manter viva e crescente a indústria automobilística, alguns governos locais implementam políticas de mobilidade urbana afinadas com uma gestão em favor do meio ambiente, com a construção de ciclovias e ciclofaixas (foi o caso de São Paulo, que na gestão de Fernando Haddad, teve um expressivo aumento das ciclovias na tentativa de amenizar o problema crítico de trânsito dessa cidade).

Portanto, destaca-se que a análise da escala geográfica é um dos aspectos fundamentais para se interpretar a problemática ambiental das UC. Nesse sentido, pergunta-se: o que se entende sobre escala geográfica? Esse princípio da ciência geográfica (escala) tem ganhado relevância em tempos recentes. Não se pretende aqui oferecer uma retrospectiva exaustiva sobre o tema, mas apresentar algumas reflexões que possam servir para a utilização adequada desse princípio na análise das UC.

Segundo Castro (1995), adotar a escala geográfica para estudos geográficos significa utilizar uma estratégia de aproximação da realidade. Acrescenta que a escala é a medida que possibilita a visibilidade do fenômeno. Traçando um paralelo com a proposição de Harvey (1973), citado por Castro, tal como o processo de urbanização, que oferece nuances diferenciadas a depender da escala adotada, de modo análogo, analisar as UC também apresenta características distintas em cada escala analisada. Convém transcrever o que o autor em apreço declara a esse respeito:

[...] quando o tamanho muda, as coisas mudam, o que não é pouco, pois tão importante quanto saber que as coisas mudam com o tamanho, é saber como elas mudam, quais os novos conteúdos nas novas dimensões. Esta é, afinal, uma problemática geográfica essencial. (CASTRO, 1995, p. 137)

O importante a ser sublinhado é que só é possível apreender de fato a totalidade da problemática territorial das UC se for adotada a premissa de que as escalas se interpenetram e se influenciam, e, por isso, não podem ser analisadas em separado. Vieira (2012), ao se debruçar sobre os postulados da proposta de análise escalar de Neil Smith, um dos expoentes que formulou questões sobre a escala geográfica, elencou alguns pressupostos adotados por esse teórico. Dentre eles, ressalta-se que a escala geográfica é uma produção social e que os fenômenos socioespaciais são essencialmente multiescalares.

Em acréscimo a essa reflexão sobre a escala geográfica, González (2005) apresentou uma revisão na literatura anglo-saxã sobre o conceito de escala geográfica. Destacam-se alguns pontos dessa reflexão que podem elucidar o emprego apropriado desse princípio geográfico na análise das UC. Segundo essa autora, uma das vertentes que mais podem contribuir para análises sobre as mudanças espaciais relativas ao modo de produção capitalista é denominada de ‘a política de escala’. Essa vertente afirma que as escalas são resultado de uma construção sócio-política e, por isso, não devem ser encaradas como fixas.

Segundo Cox (1996),

[...] ‘el punto vital es no tomar estas escalas simplemente por sentado, por muy evidente que aparezcan, sino entender sus orígenes, determinación y coherencia interna’. Es decir que las escalas, como la urbana, regional, nacional, o cualquier otra, no existen ahí fuera como parte del paisaje esperando a que las descubramos, sino que son expresiones mismas de la organización de procesos sociales. (COX, 1996, p. 668; DELANEY y LEITNER, 1997, p. 94 apud GONZÁLEZ, 1995)

Outro ponto levantado pela autora, com base na leitura de Howit (1993), diz respeito à replicabilidade de situações entre as escalas.

Los procesos, instituciones, fuerzas, relaciones y demás que tienen lugar en una escala interactúan dialécticamente con los procesos, instituciones, fuerzas, relaciones y demás que tienen lugar en todas las otras escalas. Esto no ocurre secuencialmente, en el sentido de filtrándose hacia arriba o hacia abajo a través de la jerarquía. Por el contrario, estas interacciones deben ser reconceptualizadas como si tuvieran lugar simultáneamente y de forma multidireccional, dentro y entre varias escalas (HOWIT apud GONZÁLEZ, 1995)

A autora ainda destaca que encarar a escala geográfica sob essa perspectiva política pressupõe focar em processos que perpassam por mais de uma escala e imprimem alterações nas diversas escalas. Ademais, não importa tanto analisar os processos contingentes em apenas uma escala, mas sim os processos que promovem o reescalamiento (GONZÁLEZ, 2005).

Por último, outro ponto que a autora destacou da revisão da literatura diz respeito ao discurso que cada escala traz em seu bojo. Existem narrativas escalares que se apresentam como histórias que justificam e dão coerência à mobilização política em uma escala. Nas palavras de González,

Las narrativas escalares son las historias que justifican, enmarcan y dan coherencia a la emergencia de una escala como un ámbito de movilización política. En este contexto de globalización, por lo general, estas narrativas son discursos relativamente simples, que presentan la realidad em términos dicotómicos: antes/después, industrial/post-industrial, local/global, etc. y la organizan mediante una estructura lógica entre sus diferentes momentos. (GONZÁLES, 2005)

É possível traçar um paralelo com a proposta de Milton Santos (2002b) sobre as horizontalidades e as verticalidades. Para esse autor, as horizontalidades são extensões do espaço “*formadas por pontos que se agregam sem descontinuidades*” (SANTOS, 2002b, p. 284). Em outras palavras, pode-se entender que as horizontalidades são as forças responsáveis pela coerência das escalas de análise, principalmente das escalas local, regional e nacional. Em contrapartida, as verticalidades são aquelas que ligam pontos no espaço que estão distantes uns dos outros, ou seja, não contíguos, mas que “*asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia*” (SANTOS, 2002b, p. 284).

Convém transcrever a definição do autor em apreço acerca da noção e dos efeitos da verticalidade:

A verticalidade cria interdependência, tanto mais numerosas e atuantes quanto maiores as necessidades de cooperação entre lugares. [...] Essas interdependências tendem a ser hierárquicas e seu papel de ordenamento transporta um comando. A hierarquia se realiza através de ordens técnicas, financeiras, políticas, condição de funcionamento do sistema. [...] As verticalidades são vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemônicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado. As horizontalidades são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto o da contra finalidade, localmente gerada. Elas são o teatro de um cotidiano

conforme, mas não obrigatoriamente conformista e, simultaneamente, o lugar da cegueira e da descoberta, da complacência e da revolta. (SANTOS, 2002b, p. 285 e 286)

É interessante observar que tanto os autores da análise da escala geográfica quanto a proposta de Milton Santos (2002b) se dirigem para o enfoque e explicação do atual momento pelo qual passa o modo de produção capitalista. A aplicação dessas propostas na interpretação das UC ainda não foi realizada. Tanto assim que, analisando Santos (2002b), entre os fatores longínquos causadores de tensão local (as verticalidades) não estão as UC e, sim, apenas fatores relacionados ao capitalismo.

Como exposto anteriormente, as UC são causadoras de tensão no território pelo simples fato de alterarem ou reconfigurarem usos e ocupações do território e de trazerem em seu bojo um conjunto de normas relacionadas a comando e controle. Santos (2002b) também advoga que as horizontalidades e verticalidades obrigam o geógrafo a sempre empreender uma análise que contemple escalas superiores, pois são elas que afetam, em alguma medida, a coerência horizontal.

Não se pode olvidar que, por trás da decisão de se implantar uma determinada UC, existe um órgão federal em escala nacional que atua de modo incisivo na ação, inclusive, em alguns casos, em resposta a movimentos sociais e posicionamentos e demandas de parcela da sociedade, ainda que não hegemônicos. Além disso, também existem os atores locais que sofrem a influência direta da UC. Outrossim, existem, ainda, organismos internacionais que interferem nas decisões internas de âmbito federal e local, ora financiando, ora contabilizando os hectares de território com vegetação preservada. Portanto, se há o desejo de se realizar uma análise mais detida de uma UC, todas essas escalas são importantes para a investigação, visto que se interpenetram. Desconsiderar essas variáveis implicaria um resultado analítico, em grande medida, parcial ou errôneo. Em outras palavras, a produção do espaço local enfeixa o influxo de ações em diversas escalas. No entanto, também é a escala que contém a contrafinalidade, isto é, a depositária da esperança de avanços para além da lógica capitalista de apropriação predatória e imediatista dos recursos naturais.

Apesar de todas as dificuldades por que passam, as UC podem se configurar como “*espaços de esperança*”. É possível fazer um paralelismo com a proposta discutida pelo geógrafo britânico David Harvey sobre tal termo. Segundo esse teórico, são nesses espaços em que a imaginação utópica se faz presente e embute nos atores uma força política da mudança. Essa força se contrapõe à lógica destrutiva típica do

processo de globalização capitalista contemporâneo (HARVEY, 2004). As UC, por todos os aspectos discutidos no texto, têm grande potencial de serem legítimos espaços de esperança.

Recapitulando, a problemática das UC não deve prescindir da análise multiescalar; as UC têm uma longa trajetória na formação da sociedade e do Estado brasileiros; e, em cada momento do percurso histórico de organização societal e estatal, há um modo de percepção sobre a maneira de criar e gerir as UC. No momento atual, configuram-se como uma das principais estratégias de conservação da biodiversidade no mundo e no Brasil, representando em torno de 17% do território nacional. Ademais, representam, mesmo considerando a fragilidade institucional e financeira, uma esperança de implementar usos no território alternativos ao modo de produção capitalista.

Além da análise escalar, oferecer um olhar geográfico para esse tema pressupõe compreender a geografia como a ciência que busca permanentemente a interpretação das contradições socioespaciais, bem como estuda as interfaces entre sociedade e natureza. Nesse sentido, vale também trazer para a reflexão o princípio da correlação que, segundo Silva (1978), refere-se à investigação das correlações que os fenômenos espaciais apresentam.

Ao longo do exposto acima, é possível notar que as UC guardam correlações variadas a depender da escala. Em primeiro lugar, a criação de uma UC atende a um discurso ora científico ora político. Científico porque os argumentos utilizados remetem às questões de cunho biogeográfico e ecológico, como, por exemplo, a presença de espécies em extinção, rica biodiversidade, paisagem incomum, etc. Político porque segue interesses de atores que pautam a sua agenda e procuram implementá-la, como os ambientalistas.

Outra correlação é com políticas públicas assumidas pelo Estado Brasileiro. O Brasil é uma das principais lideranças nas questões relativas à biodiversidade e, por isso, é um dos países que mais destinaram áreas de seu território às UC²⁸. Significa dizer que as UC criadas atendem também aos compromissos assumidos no âmbito dessas políticas correlatas.

²⁸ A título de exemplo, segundo dados disponíveis no portal da *protect planet* da The International Union for Conservation of Nature (IUCN), o Brasil possui 2.468.514 km² de terras emersas com destinação de proteção da biodiversidade de um total mundial da ordem de 20.038.259 km², ou seja, por volta de 12,3% das áreas de UC no mundo estão no Brasil. Disponível em <https://protectedplanet.net/c/unep-regions>, acessado em 10/05/2018.

Mais uma correlação a ser destacada é em que medida as UC cumprem metas internacionais assumidas pelo país. A depender do bioma, a UC irá contribuir diretamente para intencionalidades mundiais relativas à biodiversidade e ao clima. À guisa de exemplo, uma UC criada na Amazônia atenderá aos anseios de preservação da biodiversidade, à redução de emissões de gases do efeito estufa e à mitigação das mudanças climáticas. Nesse âmbito, é comum encontrar situações em que UC recebem apoio financeiro e técnico de organismos internacionais, a exemplo da longa trajetória de financiamento externo aportado às UC por meio do projeto ARPA.

Ao cabo, uma correlação tão importante quanto as outras é relativa à escala local e regional. Toda criação de UC destina porções substanciais do território de municípios e estados para fins não necessariamente coincidentes com os interesses desses entes. A UC criada estabelece conexões com os municípios as mais variadas possíveis. Por exemplo, se houver um amplo programa de ações que envolva a comunidade e converta a UC em rota turística, é provável que a UC promova modificações substanciais no município, até em seu perímetro urbano. Do contrário, poderá apenas ser um elemento da paisagem municipal sem muitas articulações com a sede do município. Na escala regional do estado, a UC pode contribuir para o atingimento de metas estaduais de conservação da biodiversidade, para um ordenamento territorial e para a geração de receitas se já tiver sido instituído mecanismos como o ICMS ecológico²⁹.

Santos (2002b) ilustra essa inter-relação do princípio da escala com o das correlações. Segundo ele, a ordem global é a fundadora das escalas superiores ou externa à escala do cotidiano local. Defende ainda que os parâmetros dessa ordem global estão alicerçados na razão técnica e operacional. Já a ordem local origina a escala do cotidiano e os respectivos parâmetros são: copresença, vizinhança, intimidade, emoção, cooperação e socialização a partir da contiguidade.

Também é importante analisar esse histórico sob o princípio da extensão, pois pode elucidar a importância das UC para o território brasileiro. Segundo Silva (1978), o princípio da extensão refere-se ao recorte espacial que um fenômeno apresenta. Aqui interessa ir além dos quilômetros quadrados e hectares já mencionados em linhas

²⁹“O ICMS Ecológico é considerado um incentivo fiscal intergovernamental, que permite compensar os municípios que possuem em seus territórios unidades de conservação e/ou critérios de qualidade ambiental, e/ou mananciais de abastecimento. Indiretamente, tal incentivo fiscal visa a controlar e diminuir as pressões do processo de urbanização, dos processos de produção agrícola e industrial, que causam desmatamento. A receita suplementar repassada aos municípios que possuem áreas protegidas provoca um aumento do orçamento municipal, causando indiretamente efeitos secundários sobre o desenvolvimento local”. **Fonte:** Medeiro et al. 2011, p. 34.

anteriores. Também importa ultrapassar a simples afirmação de que as UC abrangem determinada porcentagem do território. A análise da extensão traz a reboque a noção de afetação do território para esse fim. A política de criação de UC é encarada pelo Estado brasileiro como uma ferramenta de ordenamento territorial, talvez a de maior poder de incidir no curso histórico do território.

Para compreender a afirmação anterior, convém recorrer novamente a Santos (2002). Esse teórico afirma que os usos do território pressupõem de um lado as formas e de outro as normas de uso. Enfatiza que “*formas e normas, pois, trabalham como um conjunto indissociável*” e que o “*território nacional, ou local, é, em si mesmo, uma norma, função de sua estrutura e de seu funcionamento*” (Ibidem, p. 337). Por isso, chega a propor o termo *território normado*³⁰. É sempre importante na análise geográfica perguntar por que tais formas são assim e estão em seus lugares. A resposta irá caminhar em parte pelas normas que regem o território e pelo território como norma para a inserção das formas.

Gomes, Steinberger & Barbosa (2013) trabalham com essa noção de norma e forma de Santos nos usos do território para propor uma metodologia de avaliação dos usos do território. Nesse sentido afirmam,

Além do território usado ser uma norma, ou seja, uma condição para a ação dos agentes, o território é regulado através de normas, que são instrumentos de regulação dos usos do território. As normas não se restringem a leis. Podem ser regras sociais 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 modificar ao longo do tempo. (GOMES, STEINBERGER & BARBOSA, 2013, p.80)

A título de ilustração, as UC apresentam todo um rol de permissões e proibições no uso de grande extensão do território nacional. Ademais, seu normativo prevê que o plano de manejo deve reger uso e não uso em uma zona denominada de amortecimento que, segundo a Resolução CONAMA nº 13/1990³¹, constitui uma zona de 10 quilômetros de extensão ao longo do entorno da UC, na qual as atividades humanas estarão sujeitas a restrições específicas.

³⁰ Para efeito de melhor entendimento do público leigo não familiarizado com esse termo, irá se adotar o equivalente *território regulado*.

³¹ Convém ressaltar que, para alguns juristas e técnicos, a partir da vigência da Lei 9.985/2000, que instituiu o SNUC, esse limite de 10 quilômetros não necessariamente tem que ser seguido, pois a dimensão dessa zona deve ser definida no plano de manejo.

Considerando não só as UC, mas também as zonas de amortecimento que as acompanham, torna-se inconteste que essa política pública ambiental afeta quase um terço do território terrestre nacional, ou seja, sem computar nessa conta o mar territorial e a Zona Econômica Exclusiva. Sem contar que existe um pressuposto ecológico que recomenda a integração das UC às outras áreas protegidas como as Terras Indígenas, as Reservas Legais e as Áreas de Proteção Permanente³², formando corredores ecológicos para a fruição genética das espécies.

Isso significa que a ampla extensão das UC no território brasileiro pressupõe que muitos usos têm sido afetados e novos usos são impostos; e a correlação de forças governantes do território tem sofrido alterações consideráveis no Brasil em virtude dessa política. Isso demonstra mais uma vez a convivência conflituosa entre o modo de produção capitalista e as políticas ambientais, cujo palco são os territórios demarcados. A rigor, inevitável seja assim, visto que os recursos alvo das disputas e interesses de diversos agentes em litígio se localizam nas UC.

Diante do exposto, interpretar as transformações nos usos do território promovidas pelas UC exige um resgate histórico, uma investigação multiescalar e a análise das normas que regem as UC, três dos fundamentos da análise dos usos preconizados anteriormente. O contexto histórico permitirá compreender a que propósito uma UC atende e se, de fato, foram atingidos; o contexto histórico também possibilitará saber quais escalas de análise geográficas são mais influentes na UC; já a análise das normas possibilitará compreender os usos e não usos que passarão a ser regidos no território de influência de uma UC. Assim, o tema do próximo capítulo é oferecer uma análise do conjunto de normas que regulam o território de uma UC.

³² Segundo o Art 3º, II, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, a Área de Preservação Permanente – APP é aquela protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com as funções ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, de proteger o solo e de assegurar o bem-estar das populações humanas. E, em seu inciso III, define a Reserva Legal como a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural com as funções de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, de auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e de promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

CAPÍTULO 2 – Análise do território regulado pelas unidades de conservação.

Uma das grandes lacunas relacionada aos estudos das UC no Brasil são as transformações no uso do território imediatas a partir do ato de assinatura de sua criação. A literatura específica sobre esse assunto mostra que as UC têm grande eficiência no controle do desmatamento, a despeito de sua precária estrutura de implementação. A título de exemplo e conforme citado anteriormente, dados do relatório de auditoria do TCU de 2014 indicam que apenas 6% do desmatamento ocorrido na Amazônia, entre 2008 e 2012, tiveram lugar dentro de UC (BRASIL, 2014).

Em outro estudo, restou demonstrado que as UC de uso restrito conservam a natureza de modo mais eficaz que aquelas de uso sustentável. Porém, ambas restringem o desmatamento se comparadas com as áreas circundantes não contempladas com proteção legal. (SALMONA *et al.*, 2009).

A lacuna está relacionada a um possível paradoxo entre a eficiência em alterar ou barrar o padrão de ocupação associado ao desmatamento e a fragilidade institucional característica das UC no Brasil como um todo. O próprio relatório do TCU é enfático em apontar que, na Amazônia, as UC são frágeis no que diz respeito à disponibilidade de recursos humanos e materiais para um gerenciamento eficiente. Existem UC de milhares de hectares com apenas um gestor ou simplesmente sem gestor para geri-las.

Também na região amazônica, encontram-se UC com dimensões de tal sorte complexas – em razão de suas peculiaridades geográficas (rios, relevo e densidade das florestas) –, que não é possível sequer fazer um cercamento. Quando muito, postam-se placas em determinados pontos, a compor uma sinalização insuficiente de que se trata de uma área ambientalmente protegida. Apesar dessas insuficiências relativas ao gerenciamento e à demarcação das UC, o desmatamento, nessas áreas, é reduzido, se comparado às áreas em seu redor.

O caso da BR 163 é emblemático. Ao longo da década de 2000, com a perspectiva de pavimentação dessa rodovia, foram criadas várias UC nas imediações da rodovia entre os estados do Mato Grosso e Pará. Segundo texto explicativo consignado

na página do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que está em sua 3ª fase, entre os anos de 2004 e 2008, um dos principais motivos para a drástica redução do desmatamento nesse bioma foi a criação de mais de 25 milhões de hectares de UC³³. É sabido, no entanto, que boa parte dessas UC ainda hoje operam precariamente no que concerne à infraestrutura de apoio e à equipe de gestão. Como explicar, então, que uma dinâmica territorial de apropriação de recursos naturais sofra alteração com o advento de uma UC?

Parte da explicação pode estar na estrutura normativa que rege a política de criação das UC e seus impactos territoriais. O Brasil é, historicamente, um país que apela a soluções legais para os mais variados assuntos³⁴. E qualquer política pública possui um rol de normas que orientam sua execução e a tornam complexa na mesma medida. Vide a forma adotada pela nossa Carta Magna de ser exaustiva sobre os mais variados assuntos.

A título de ilustração, segundo levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (INPT), desde a promulgação da atual Constituição Federal (05 de outubro de 1988) já foram editadas mais de 5,2 milhões de normas. Isso significa que são produzidas 532 normas por dia.³⁵

Esse fato reforça a necessidade de, em qualquer estudo geográfico que pretenda averiguar a totalidade de algum fenômeno territorial, levar em consideração a produção normativa como hipótese explanatória. Moraes (2005), ao corroborar esse ponto de vista e utilizar os pressupostos fundantes da abordagem do materialismo histórico e dialético, afirma que “[...] a estruturação da sociedade define a relação dos indivíduos com a maior parte dos recursos naturais, ao normatizar as suas relações entre si.” (MORAES, 2005, p. 75). Nesse sentido, o objetivo desse capítulo é promover uma análise do rol de normas que regem o funcionamento das UC no âmbito federal à luz de suas transformações advindas do uso do território³⁶, considerando que os sistemas

³³Fonte: <http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/plano-de-a%C3%A7%C3%A3o-para-amaz%C3%B4nia-ppcdam>. Acessado em: 21/12/2015.

³⁴ Naturalmente, esse apelo à legislação como expediente de solução de conflitos se deve à tradição jurídica de caráter civilista a que se filia o Direito brasileiro. A positivação de normas, contudo, a despeito da expectativa de que as leis solvam os conflitos, não necessariamente é atendida satisfatoriamente. De fato, no Brasil, país de muitas leis e de muitas leis que não são estritamente cumpridas.

³⁵Fonte: <http://www.ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/2272/QuantidadeDeNormas201527AnosCF01102015.pdf>. Acessado em: 21/12/2015.

³⁶ É preciso pontuar que não se considera que todas as ações humanas são consequência de estruturas normativas. Reconhece-se que existe uma grande gama de ações espontâneas independente da

estaduais ou até municipais são em geral espelhos da esfera federal. Pretende-se, ao final dessa análise, compreender as razões pelas quais as UC desestruturadas de pessoal e de infraestrutura não são alvo das práticas antrópicas incidentes em áreas circundantes. Eis o paradoxo alvo deste capítulo.

O procedimento de análise adotado inicial foi o levantamento de normas relativas ao Sistema de UC feito pelo relatório de auditoria do TCU, citado anteriormente (Figura 1)³⁷. Esse levantamento, até o arremate deste trabalho, foi o mais exaustivo possível, razão pela qual será utilizado como base. Além disso, para evitar um exame eminentemente jurídico, o que fugiria da proposta deste capítulo, divide-se a análise em normas de impacto imediato e mediato no território.

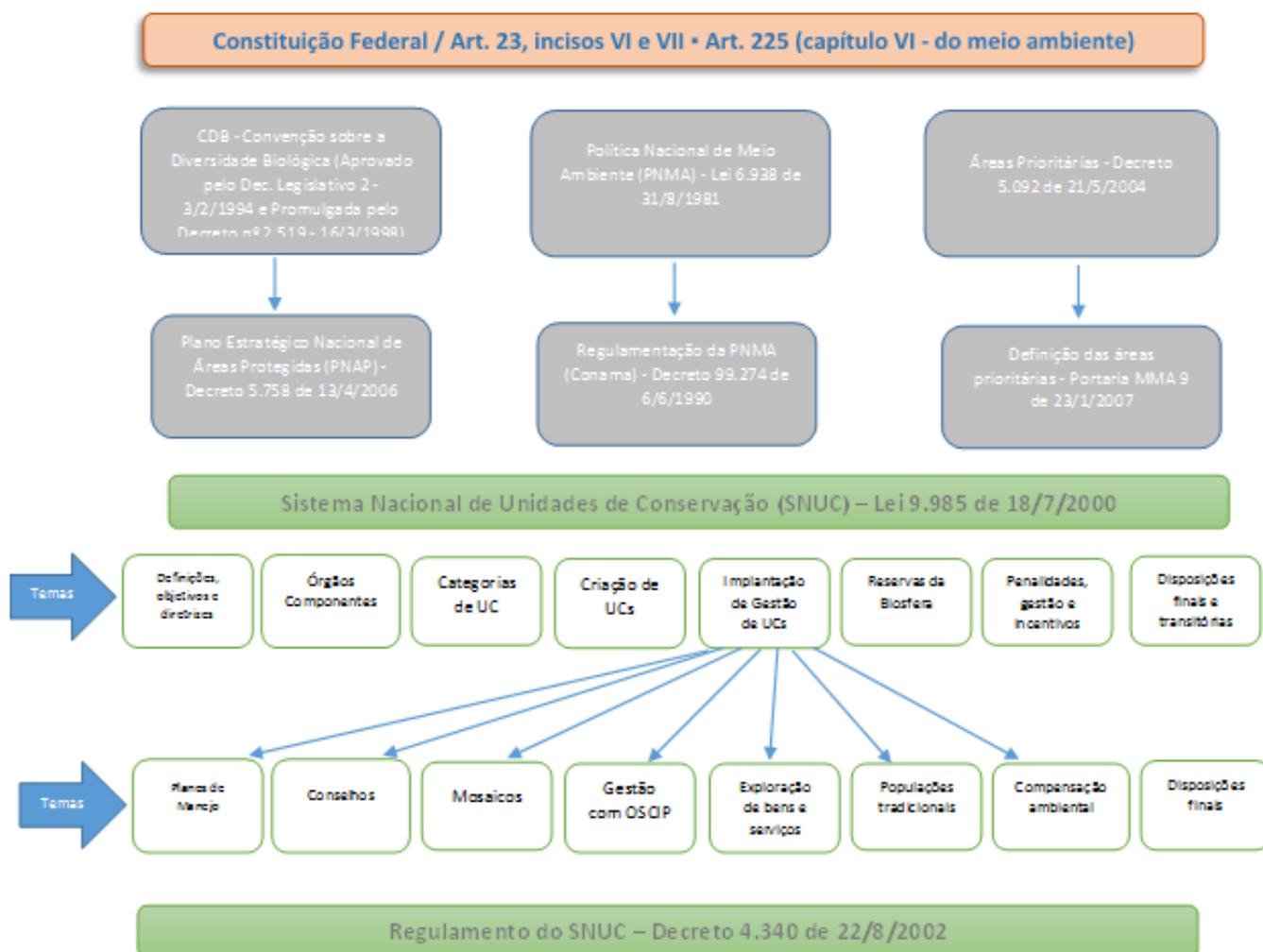


Figura 1 – Esquema das normas gerais que regem as UC.

normatividade. No entanto, estudar a estrutura legal de uma política pública deve ser considerada em estudos geográficos, claro em associação com as ações espontâneas.

³⁷ Não se ignora que as normas, principalmente no Brasil, sofrem modificações constantes. De todo modo, esse levantamento presta-se a configurar o cenário normativo da área sob investigação neste trabalho.

Fonte: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2642553.PDF>, com adaptações, acessado em 24/09/2015. Com adaptações.

Utilizar-se-á como premissa a proposta conceitual do termo *território* desenvolvida por Santos em seu percurso erudito. Segundo Moraes (2013), esse conceito foi ganhando envergadura teórica ao longo da trajetória intelectual daquele pensador. De início, o conceito estava vinculado apenas às unidades político-administrativas, para, posteriormente, incorporar uma visão mais dinâmica de espaço de circulação e fluxo de materiais. Um momento diferencial nessa trajetória de aprofundamento dessa categoria perfez-se quando a distinguiu como materialidade e “*a configuração territorial como uso social e historicamente definido desse âmbito espacial*” (MORAES, 2013, p.14). Por fim, as derradeiras obras de Santos, segundo Moraes, enfatizam que “*é o próprio território que incorpora em si sua possibilidade de uso, com a formulação do conceito de ‘território usado’*” (MORAES, 2013, p. 14).

Conforme observou Steinberger (2013), também baseada na leitura da obra de Santos,

O território não é apenas material. É simultaneamente material e social. [...] não é propriedade do Estado e sim de todos os agentes e atores sociais que têm poder do ‘agir político’ na sociedade. [...] não é mero recipiente morto que abriga a ação do Estado. [...] é ativo e essa atividade está no uso que os agentes e atores sociais fazem dele. (STEINBERGER, 2013, p. 63)

Em complemento, o autor em apreço afirma que o território é a materialidade e o espaço é a materialidade e a vida que a anima (SANTOS, 2002a). Defende também que “*o território são formas, mas o território usado são objetos e ações*” (SANTOS, 1996, p.16)

Para finalizar a delimitação dos pressupostos teóricos da metodologia, cumpre citar outra passagem de Santos na qual afirma que:

A formação social nacional funciona, pois, como uma mediação entre o Mundo e a Região, o Lugar. Ela é, também, mediadora, entre o Mundo e o Território. Mais do que a formação socioeconômica é a formação socioespacial que exerce esse papel de mediação: este não cabe ao território em si, mas ao território e seu uso, num momento dado, o que supõe de um lado uma existência material de formas geográficas, naturais ou transformadas pelo homem, formas atualmente usadas e, de outro lado, a existência de normas de uso, jurídicas ou meramente costumeiras, formais ou simplesmente informais. [...] Formas e normas, pois, trabalham como um conjunto

indissociável. [...] o território nacional, ou local, é, em sim mesmo, uma norma, função de sua estrutura e de seu funcionamento. [...] O *universal* é o Mundo como Norma, uma situação não-espacial, mas que cria e recria espaços locais; o *particular* é dado pelo país, isto é, o território *normado*; e o *individual* é o lugar, o território *como* norma. (SANTOS, 2002b, p. 336-338)

A partir desses fundamentos conceituais, pode-se ponderar que as normas, ao regular os usos e não usos do território e como deve se portar a sociedade, afetam a materialidade e o seu funcionamento (os usos inerentes à materialidade). No entanto, pondera-se que existem normas geradoras de efeitos imediatos ao território e aquelas de efeito mediato. As imediatas comprometem de pronto a materialidade ou o uso correlato. Por esse motivo, assume-se que as normas de efeito imediato são as que, provavelmente, mais subsidiarão a explicação da problemática paradoxal inquirida neste trabalho. Por exemplo, normativos de criação de uma UC são considerados de impacto imediato no território, pois destacam uma materialidade que passará a ter novos usos. Em contrapartida, existem normas regentes do funcionamento das UC que, em alguns casos, impactam indiretamente o território; são as de efeito mediato. Por exemplo, normas que indicam o fluxo burocrático relativo à gestão, de modo geral, impactam indiretamente o território. Considera-se, então, como hipótese que as de impacto imediato são as que mais promovem a regressão ou o reforço dos usos pretéritos.

As normas e os seus impactos nos usos do território

É importante destacar que a análise a seguir não diz respeito à eficácia das normas ou ao seu grau de implementação, mas sim apenas ao potencial de alteração do território previsto no normativo a partir do entendimento do conceito de território e do território usado.

De início, destaca-se que existem normas gerais que emprestam pressupostos e diretrizes para a formulação das normas específicas sobre a temática das UC. Essas normas estão destacadas na parte superior da Figura 1: a Constituição Federal, Art. 23, incisos VI e VII e Art. 225; o Decreto nº. 2.519/1998, que promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica; o Decreto nº. 5.758/2006, que estabelece o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas; a Lei nº. 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente; o Decreto nº. 5.092/2004, que define os critérios e procedimentos para eleger áreas prioritárias; e a Portaria/MMA nº. 126/2004, atualizada pela Portaria/MMA

09/2007, que define as áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira.

Embora esse conjunto de normas não defina ações específicas, elas são orientadoras para uma série de ações programáticas. É importante destacar que de toda norma emanam ações ou orientações. Aquelas que têm um caráter orientativo geral são classificadas como de efeito mediato ao território. Aquelas que, de alguma maneira, criam formas sobre o território ou indicam onde criá-las e também aquelas que indicam, de modo categórico, o conteúdo das formas e as ações delas diretamente decorrentes são classificadas como de efeito imediato. É possível afirmar que parte do conteúdo das formas territoriais é determinada pelas normas. Por exemplo, são as normas que determinam como um dado território será demarcado como área residencial, comercial, própria para os usos nas UC, etc.

Steinberger (2013), a partir da leitura da obra de Milton Santos, elucida bem esse conceito de formas-conteúdo a respeito do qual se está tratando aqui. Segundo a autora,

[...] Milton Santos mostra que as formas espaciais exercem o papel de “atrizes” em cada momento histórico de uma *formação socioespacial*. Explica que esse papel está ligado não só ao valor dos objetos geográficos enquanto “herança de um modo de produção passado”, mas ao valor atual destes objetos como conteúdo novo e real, atribuído pelas formas, em um modo de produção presente, “porém como forma-conteúdo”. Tal explicação [...] nos permite entender que as formas espaciais são formas-conteúdo porque os objetos geográficos que as representam ganham valor ao longo do tempo histórico. (STEINBERGER, 2013, p. 39)

Assim, a Constituição Federal e os Decretos nº. 2.519/1998 e nº. 5.758/2006, em geral, são normas de caráter mediato no tocante ao aspecto territorial. A título de exemplo, os dois decretos tratam dos seguintes temas em linhas gerais: promover o manejo sustentável dos recursos naturais das UC, bem como implementar os Planos de Manejo; buscar a representatividade de UC por bioma; promover a educação ambiental e a capacitação; envolver o entorno da UC e os diferentes atores na gestão; promover a consolidação territorial das UC e reduzir incêndios, combater a biopirataria e controlar os cultivos na UC e em sua Zona de Amortecimento; entre outros. Como pode ser notado, são diretrizes para a ação. É bom lembrar, também, que são normas que tratam de modo geral da conservação da biodiversidade, e não especificamente de UC.

Destaca-se desse conjunto inicial o Decreto nº. 5.092/2004 e a Portaria MMA nº 126/2004, pois, a princípio, orientam onde devem ser criadas novas formas no território

relacionadas às UC. Esses dois normativos são o resultado de um esforço encabeçado pelo MMA para definir as áreas prioritárias, bem como para delimitar o grau de necessidade de conservação da biodiversidade. É um claro indicativo de onde devem ser criadas UC no território nacional. Mais uma vez, não é a ação propriamente dita de criar uma forma no território, mas uma referência para tal, portanto é uma norma de efeito mediato.

Em 2007, houve novo empenho liderado pelo MMA para atualizar a lista de áreas prioritárias à luz dos novos conhecimentos consagrados (BRASIL, 2007). Por ocasião da edição desse instrumento normativo, geraram-se alguns números, a saber:

- a) em 2004, havia 900 áreas prioritárias, as quais se ampliaram para 2.683, sendo que dessas, 1.123 são áreas protegidas na forma de UC ou Terras Indígenas;
- b) a Mata Atlântica conta com 880 áreas prioritárias, seguida da Amazônia com 824, o Cerrado com 431, a Caatinga com 292, o Pampa com 105, a Zona Marinha com 102 e o Pantanal com 50 completa a lista.

O aumento do número de áreas prioritárias é apontado como reflexo da melhoria da quantidade e qualidade dos dados disponíveis; aperfeiçoamento da metodologia; e apoio proativo da sociedade para indicar, de modo empírico, as pressões e bolsões de biodiversidade (BRASIL, 2007).

Novamente com base na Figura 1, alcança-se a Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); e o Decreto nº. 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta alguns dispositivos do SNUC. Pode-se afirmar que esses dois normativos são a essência das UC e que, de fato, definem o conteúdo da forma UC³⁸. Por esse motivo, são de impacto imediato ao território.

O SNUC possui prolegômenos relacionados a conceitos, objetivos e diretrizes tomados emprestados das leis supracitadas. O que interessa são os tipos de UC criadas por essa norma, pois cada tipo definirá os usos e não usos permitidos dentro dos limites das UC. São dois grupos de categorias de UC definidas na lei:

- As Unidades de Proteção Integral: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

³⁸ Não se desconhece que o tema de UC vem desde a primeira metade do século XX, conforme explicitado no primeiro capítulo. Aqui está se enfatizando o SNUC como um marco para a política pública ambiental de UC.

- As Unidades de Uso Sustentável: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

O traço em comum a todas as formas de UC definidas são as paisagens de vegetação natural relativamente preservadas. Em outras palavras, as formas das UC são, em geral, a vegetação dos diferentes biomas, belezas cênicas ou áreas de extrativismo de comunidades tradicionais. O conteúdo dessas formas vai variar a depender do tipo de UC, pois cada uma possui um rol de proibições ou permissões. Logo, reforça-se que o uso e não uso definem o conteúdo da forma.

Por exemplo, o Parque Nacional da Tijuca está encravado no meio da segunda maior cidade brasileira, o Rio de Janeiro. Sua forma predominante é vegetação de Mata Atlântica entremeada por um relevo movimentado de morros e montanhas. Além disso, apresenta trilhas, infraestrutura de lazer e passeios. Seu conteúdo consiste basicamente na atividade de turismo, lazer e contemplação, proibido qualquer tipo de extrativismo.

Para analisar melhor a norma em termos de impacto no uso do território, é importante deter-se em cada tipo de UC. Para tanto, os Quadros 6 e 7 a seguir sintetizam as características principais de cada UC.

Quadro 6 – Comparativo entre UC de Proteção Integral.

Usos e características da UC	Unidades de Proteção Integral				
	Estação Ecológica	Reserva Biológica	Parque Nacional	Monumento Natural	Refúgio da Vida Silvestre
Objetivos principais além da conservação	pesquisa	pesquisa e educação	pesquisa e educação	conservação especialmente de beleza cênica, pesquisa e educação	pesquisa e educação
Processo de criação normalmente iniciado por	governo	governo	governo	governo	governo
Posse de terras	pública	pública	pública	pública e privada	pública e privada
Compatível com presença de moradores?	não	não	não	sim	sim
Processo de regularização inclui desapropriações de terra?	sim	sim	sim	não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC
Conselho Gestor	consultivo	consultivo	consultivo	consultivo	consultivo
Mineração permitida?	não	não	não	não	não
Instrumentos de gestão ordinários	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor
Realização de Pesquisas	depende de aprovação prévia do órgão gestor	depende de aprovação prévia do órgão gestor			

Fonte: <http://uc.socioambiental.org/o-snuc/quadro-comparativo-das-categorias>, acessado em 24/02/2016.

As UC do Quadro 1 apresentam uma restrição maior de uso em seu interior. É possível observar que essas formas atendem apenas aos interesses de pesquisa, educação e recreação, sendo a mais restritiva a Estação Ecológica, e as mais permissivas Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre. Essa observação é relativa às ações e aos usos para dentro da UC.

Uma segunda observação sobre essa categoria de UC diz respeito à presença marcante do ente governamental. Quem cria é o Estado, a posse privada não é permitida na maioria das UC, o conselho gestor tem caráter apenas consultivo, a realização de pesquisa depende de manifestação do órgão gestor e o plano de manejo também depende de aprovação e publicação pelo mesmo órgão. Não por coincidência essas UC são adotadas pelo governo como uma estratégia de comando e controle sobre os usos e a ocupação do território.

Uma terceira observação diz respeito às transformações territoriais para fora dos limites das UC. Uma das ações que mais repercute com o entorno da UC são os planos de manejo e a instituição dos Conselhos Consultivos, que, de fato, mobilizam atores ao redor da UC. Embora de caráter apenas consultivo, o conselho promove reuniões para discutir questões afetas ao território. Se considerarmos a situação pretérita à criação da UC, não existia medida parecida capaz de reunir, em uma mesma mesa de discussão e negociação, um conjunto díspar de atores interessados no mesmo território. O plano de manejo, por seu turno, presta-se a orientar a gestão da UC, com ações para dentro e para fora da sua área. Um exemplo concreto ilustrativo da influência externa à UC gerada por força de seus órgãos e instrumentos normativos, cujo delineamento será aprofundado mais à frente, diz respeito às zonas de amortecimento, cujos usos devem ser referenciados no plano de manejo.

Como última observação quanto a esse tipo de UC, cabe destacar as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas e os Parques Nacionais, pois são as mais restritivas. É de se supor que essas UC, ao serem criadas, a depender do tipo de uso do território pretérito, têm grande impacto, visto que, como essas terras são exclusivamente públicas, não se permite a presença de moradores. Via de consequência, pela norma, deveriam ocorrer desapropriações, com a permissão de uso indireto dos recursos naturais³⁹. Em contrapartida, quando são criadas em território pouco antropizado e de baixa ocupação,

³⁹ Esse é o principal motivo para que a criação desse tipo de UC não se dê em território com intensa ocupação, porque os processos de desapropriação são de elevada monta e permeados de conflitos jurídicos complexos e, por esse motivo, morosos.

como em algumas áreas da Amazônia, suas transformações e impactos territoriais tendem a ser de menor grau. Deduz-se, assim, que uma análise sobre as transformações nos usos do território das UC deve levar em conta as condições territoriais anteriores ao ato de criação.

Em suma, as quatro observações permitem concluir que os artigos respectivos da lei que tratam desses tipos de UC apresentam, essencialmente, impacto imediato no território quando se desencadeia o ato de sua criação.

Quadro 7 – Comparativo entre UC de Uso Sustentável.

Unidades de Uso Sustentável							
Usos e características da UC	Floresta	Reserva Extrativista	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Reserva de Fauna	Área de Relevante Interesse Ecológico	Área Proteção Ambiental	RPPN
Objetivos principais além da conservação	pesquisa e produção de madeireiros e não madeireiros de espécies nativas	proteção dos meios de vida e cultura da comunidade tradicional e uso sustentável dos recursos	proteção dos meios de vida e cultura da comunidade tradicional e uso sustentável dos recursos	pesquisas técnico-científicas sobre manejo das espécies	conservação de relevância regional, normalmente áreas com baixa ocupação humana	ordenamento territorial, normalmente áreas com ocupação humana consolidada	pesquisa, educação e ecoturismo
Processo de criação normalmente iniciado por	governo	comunidade	governo	governo	governo	governo	proprietário
Posse de terras	pública com concessão de real de uso para a comunidade	pública com concessão de real de uso para a comunidade	pública com concessão de real de uso para a comunidade e privada	pública	pública e privada	pública e privada	privada
Compatível com presença de moradores?	sim, populações tradicionais	sim, populações tradicionais	sim, populações tradicionais	sim	sim	sim	sim
Processo de regularização inclui desapropriações de terra?	sim	sim	não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	sim	não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	não
Conselho Gestor	consultivo	deliberativo	deliberativo	não há restrições, usualmente consultivo	não há restrições, usualmente consultivo	não há restrições, usualmente consultivo	não há, mas em caso de serem localizadas em mosaico de áreas protegidas, o proprietário tem direito a uma cadeira no Conselho do mesmo
Mineração permitida?	sim	não	sim	-	-	-	não
Instrumentos de gestão ordinários	plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor, plano de uso e contrato de concessão florestal	plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor e plano de uso	plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor e plano de uso	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor
Realização de Pesquisas	depende de aprovação prévia do órgão gestor	depende de aprovação prévia do órgão gestor	depende de aprovação prévia do órgão gestor	depende de aprovação prévia do órgão gestor	depende de aprovação prévia do órgão gestor	-	-

Fonte: <http://uc.socioambiental.org/o-snuc/quadro-comparativo-das-categorias>, acessado em 24/02/2016.

As UC do Quadro 2 são as de uso sustentável, as mais complexas em termos de análise das transformações no território pelo fato de possibilitarem a ocupação em seu interior. A complexidade está na seguinte questão: existe uma área, com um grau de ocupação, cujo território ainda apresenta importantes traços remanescentes de biodiversidade e cujo uso carece de maior coordenação. A meta essencial visa a manter as ocupações e regular o uso das áreas ainda não ocupadas ou pouco ocupadas. Como não envolve, de modo geral, desapropriações, têm sido as UC mais criadas nos últimos anos. Segundo Prates & Souza (2014), os governos federal e, principalmente, estaduais têm utilizado as Áreas de Proteção Ambiental como estratégia de inserção da política ambiental, sem embates muito comprometedores em termos políticos. Na esfera federal, 52% das UC são de uso sustentável e, na esfera estadual, 79%; considerando que, do universo total de área ocupada por UC no Brasil, as APA correspondem a 52%.

O território regulado dessas categorias de UC é mais permissivo nos usos, ao delegar maior poder de decisão para a população local, na medida em que parte de seus conselhos tem caráter deliberativo; possui a prerrogativa de criar a UC a partir de demanda da comunidade e não só por iniciativa governamental; admite a permanência de moradores, porém, em alguns casos, há restrição de permanência exclusivamente para populações tradicionais; ostenta em seus objetivos, em geral, uma melhor regulação da relação homem-natureza.

Esses tipos de UC trazem em seus objetivos a essência do conteúdo da forma. A título de ilustração, as Florestas Nacionais (Flona), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e as Reservas Extrativistas (Resex) têm como fim principal a promoção do uso sustentável dos recursos naturais contidos no local e a manutenção dos modos de vida de populações tradicionais – a Flona estimula os usos múltiplos e a pesquisa de produtos madeireiros e não madeireiros de espécies nativas; e as RDS e as Resex objetivam proteger os meios de vida e a cultura das populações que comprovadamente dependem do extrativismo como subsistência.

As Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) e as Áreas de Proteção Ambiental (APA) possuem objetivos similares relacionadas ao disciplinamento do uso do território com vistas à manutenção de remanescentes naturais relevante. A diferença capital entre elas recai no grau de ocupação e extensão das áreas: as APA são, em geral, extensas, com grau de ocupação consolidado; ao passo que as ARIE, ao contrário, são áreas de extensão diminuta, com nível de ocupação baixo.

Por fim, as Reservas de Fauna possuem caráter similar às unidades de proteção integral, com a diferença de que é permitida a presença de moradores. Seu objetivo principal é a pesquisa sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos e, por isso, deve apresentar populações de animais de espécies nativas representativas. Também as Reservas Particulares de Patrimônio Natural apresentam perfil similar ao outro grupo de UC – proteção integral, mais uma vez com o diferencial de que essas UC são criadas em propriedades particulares, a partir de demanda voluntária do proprietário.

O tipo de repercussão para dentro e para fora desse grupo de UC tem muita relação com o caráter do conselho da unidade, do seu plano de manejo e da eficiência na sua aplicação. De todo modo, a princípio, as reuniões do conselho podem ser definidoras do que ocorrerá no território a partir da constituição da unidade, principalmente se esse conselho for deliberativo. Já os planos de manejo devem indicar um zoneamento a ser seguido em seu interior, com recomendação dos usos e não usos

do território. Da mesma maneira, as Resex e as RDS pressupõem a instituição de acordo de uso dos recursos naturais para manter a sustentabilidade em longo prazo. Todos esses aspectos serão alvo de aprofundamento nas próximas linhas ao se analisarem os normativos que regem o seu funcionamento.

O que importa saber é que as transformações nos usos do território advindas com a criação desse tipo de UC apresentam maior ou menor intensidade e impacto a depender do território na qual foi criada e do tipo de uso e de ocupação que se tinha antes da sua criação. Genericamente, as transformações territoriais tendem a ser mais sutis pelo simples fato de não se alterar ou se proibir totalmente a ocupação que já existia no território. Mesmo assim, pode-se considerar, tais como as UC de proteção integral, que os efeitos dos dispositivos legais referentes às UC de uso sustentável da legislação ora em análise são de caráter imediato por conferir *status* diferenciado a determinados territórios, a partir da criação da forma de UC.

Por fim, analisando essas duas normas mestras do sistema de UC, é possível extrair pistas para responder a dúvida instigadora desse capítulo: como é possível mudar o padrão de uso e ocupação do território por meio da criação de UC com precária capacidade de gestão? No SNUC, encontra-se um capítulo que se dedica, entre outros assuntos, ao tema da consulta pública como pré-requisito para a criação de uma UC. No artigo 22º, §2º, explicita-se que toda criação de UC deve ser precedida de estudos técnicos e consulta pública, excetuando-se as Estações Ecológicas e Reservas Biológicas (§4º). Embora existam críticas contundentes a respeito da efetividade do caráter participativo dessas consultas públicas, não deixa de ser importante destacar que esse é o primeiro meio de informar a comunidade local sobre a futura criação de UC e de suas consequências.

Mais à frente, ao se analisar o normativo que regulamenta essa consulta, nova luz será dada para responder à questão central. Também no decreto regulamentador, há um dispositivo legal elucidativo, qual seja, o Art.15, no bojo do qual se afirma que, no interstício entre a criação da UC e o estabelecimento do Plano de Manejo, devem ser formalizadas e implementadas ações de proteção e fiscalização. Presume-se que a comunidade local, na medida em que se torna ciente dessa determinação por meio das consultas públicas, mude seu padrão de uso e ocupação do território.

Afora os tipos de UC, a Lei nº. 9.985/2000 e o seu decreto regulamentador, Decreto nº 4.340/2002, ainda tratam dos seguintes aspectos que se desdobrarão em normativos (Figura 1): órgãos componentes do SNUC; regulamentação/detalhamento de

algumas categorias de UC; criação e implantação de UC; gestão das UC; incentivos, apoios auxiliares e penalidades e reservas da biosfera. As próximas linhas irão detalhar cada um desses aspectos, mais uma vez sob o olhar das transformações que elas causam ao uso do território.

Nesse sentido, o primeiro tema a ser tratado é o da institucionalidade⁴⁰, criada a partir da Lei nº. 9.985/2000 (Quadro 8). Inicialmente, o SNUC era gerido e implementado pelo Ministério do Meio Ambiente, com o apoio administrativo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Em 2007, com o intuito de fortalecer a agenda das UC, criou-se, com objetivo similar de provimento de apoio administrativo, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), por meio da Lei nº. 11.516, de 28 de agosto. Em 2011, definiu-se a sua estrutura regimental após a edição do Decreto nº 7.515, de 08 de julho⁴¹.

Quadro 8 – Aparato institucional do SNUC: criação do ICMBio

Tema do SNUC (Lei 9.985/2000) e do Decreto Nº 4.340/2002	Órgão Componentes	Lei 11.516 de 28/8/2007 - Criação do ICMBio
		Decreto 7.515 de 8/7/2011 - Estrutura Regimental ICMBio
		Regimento Interno ainda em elaboração
	Recursos Humanos	Portaria Normativa ICMBio nº 251 de 28/5/2010 - Institui o Programa Anual de Capacitação (PAC) de 2010.
		Portaria Normativa ICMBio nº 1 de 7/1/2011 - Institui o Programa Anual de Capacitação (PAC) de 2011.
		Portaria Normativa ICMBio nº 9 de 27/1/2012 - Institui o Programa Anual de Capacitação (PAC) de 2012.
		Portaria Normativa ICMBio nº 468 de 21/12/2012 - Institui o Programa Anual de Capacitação (PAC) de 2013.
Fonte: http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2642553.PDF , com adaptações, acessado em 24/09/2015. Com adaptações.		

A institucionalidade criada gera formas ou afeta formas/conteúdo de outras já existentes. Explica-se: a criação do ICMBio, com sede em Brasília, demandou uma estrutura predial, conquanto não se considere como geradora de impacto imediato no território por não estar atrelada às proximidades de alguma UC. É desse órgão que emana boa parte das ações que afetam diretamente uma UC. A menção de atribuições

⁴⁰Institucionalidade no sentido do reconhecimento formal e social da importância e propriedade da norma legal.

⁴¹ O Decreto nº 8.974, de 24 de janeiro de 2017, revogou, integralmente, o Decreto nº 7.515/2011.

da autarquia federal sob exame exemplifica em parte como a sua institucionalidade se consubstancia:

Art. 2º (...)

I - propor e editar normas e padrões de gestão, de conservação e proteção da biodiversidade e do patrimônio espeleológico, no âmbito das unidades de conservação federais;

II - fiscalizar e aplicar penalidades administrativas ambientais pelo descumprimento da legislação em vigor no que tange à proteção das unidades de conservação federais e respectivas zonas de amortecimento;

III - propor ao Ministério do Meio Ambiente a criação de unidades de conservação federais;

(...)

VIII - promover e executar a recuperação das áreas degradadas em unidades de conservação federais.

Os efeitos oriundos da criação da sede do ICMBio aplicam-se para todas as UC, uma vez que a institucionalidade cria formas ou afeta formas/conteúdos de outras já existentes. Com efeito, a construção de benfeitorias para a sede de uma dada UC ou a ocupação de um imóvel em cidade próxima para exercer essa função são exemplos de impactos decorrentes da implantação de uma UC. Além dessas formas/conteúdo, ainda compõem a estrutura do órgão os centros regionais e centros de pesquisa e formação. O restante das duas normas diz respeito a questões de loteamento e atribuições dos diferentes cargos dessa carreira, o que não diz muito para a análise territorial empreendida aqui. Nesse sentido, esses dois normativos apresentam impacto mediato e imediato no território como exposto acima.

Por fim, a Quadro 8 apresenta, ainda, Portarias Normativas que estabelecem os planos anuais de capacitação. Contudo, esse aspecto é bem específico, pois visa à formação e ao aprimoramento do quadro técnico da instituição, em termos de impacto no uso do território, considera-se intangível, portanto fora do escopo desta análise.

O próximo aspecto a ser discutido, com base na estrutura da Figura 1, versa sobre a regulamentação de uma das categorias de UC, os Parques Nacionais (Parna), e de Instruções Normativas que orientam a criação de UC (Quadro 9).

Quadro 9 – Aparato institucional do SNUC: categorias e criação de UC

Tema do SNUC (Lei 9.985/2000) e do Decreto Nº 4.340/2002	Categorias de UC	Decreto nº 84.017 de 21/7/1979 - Regulamenta o Parques Nacionais.
		Decreto nº 5.746 de 5/4/2006 - Regulamenta as RPPN.
	Criação de UC	IN ICMBio nº 5 de 15/5/2008 - Estudos e consulta pública para a criação de UC.
		IN ICMBio nº 3 de 18/9/2007 - Criação de Resex e RDS.
		IN ICMBio nº 7 de 17/12/2009 - Criação de RPPN.
		Lei 6.902 de 27/4/1981 - Criação de Esec e APA.
		Decreto 99.274 de 6/6/1990 - Regulamenta a PNMA, Conama e Criação de Esec e APA.
Fonte: http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2642553.PDF , com adaptações, acessado em 24/09/2015. Com adaptações.		

A primeira norma digna de menção é o Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979, cuja temática central são os Parna. Essa norma descreve, aprofundadamente, as características que esse tipo de unidade de conservação deve possuir. Nesse sentido, assevera o caráter de proteção integral, com permissão tão somente de atividades de uso indireto dos recursos naturais e com menção expressa de um rol de proibições. Determina também um zoneamento a ser aplicado na área interna do Parque a fim de orientar o uso e a ocupação das atividades de lazer e pesquisa permitidas. O decreto em análise, apesar de não ser recente, ainda vige e explicita de forma muito precisa as determinações do uso do território. Por esse motivo, reveste-se de caráter imediato ao transformá-lo e impactá-lo em seus usos.

O Decreto nº 5.746 de 5/4/2006 que regulamenta as RPPN também tem o mesmo caráter de imediatez no impacto no uso do território pelo fato de definir esse tipo de Unidade de Conservação. Boa parte do Decreto informa como deve ser a instrução processual para se criar uma RPPN e quais os passos para a sua aprovação.

A Lei nº. 6.902/1981 e o Decreto nº. 99.274/1990 tocam em assuntos similares: a criação de Estações Ecológicas (ESEC) e as Áreas de Proteção Ambiental (APA). Esse assunto é pouco explorado no decreto, porém é o principal mote da lei. Não por coincidência, o teor da matéria é bem similar nos dois normativos. Em suma, ESEC é de proteção integral, por conseguinte, segundo a Lei nº. 6.902/81, 90% ou mais de sua área devem ser destinados única e exclusivamente para a preservação integral da biota; no restante da área, poderá ser autorizada a realização de pesquisas. Também é bem incisiva a determinação de que, nas áreas vizinhas a essa unidade, serão observados cuidados especiais para não afetar a biota interna. Além disso, tal como a norma concernente aos parques, há expressa menção a uma série de proibições de uso do

território no interior desse tipo de unidade. No tocante às APA, a norma é bem menos extensiva e apenas afirma que o órgão gestor irá emitir regramento para alguns tipos de uso que poderão ser incompatíveis com a conservação da biodiversidade, tais como a instalação de atividades poluidoras e a construção de obra que possam causar impacto ambiental ao solo e aos recursos hídricos. Mais uma vez, visto que se trata de normas que especificam os usos do território de diferentes tipos de UC, podem ser classificadas como de impacto imediato.

Parte-se agora para as Instruções Normativas (IN) do ICMBio nº 3/2007, 5/2008 e 7/2009. A de número 3 diz respeito aos requisitos que devem ser seguidos para se criar uma Resex ou uma RDS. Como esses dois tipos de UC têm a prerrogativa de serem criadas a partir de demanda de populações locais ou tradicionais; o fluxo de sua criação e funcionamento guarda peculiaridades. A solicitação deve ser encaminhada pela população tradicional e recepcionada pelo ICMBio. Essa instituição deve proceder a toda a instrução processual para a UC ser criada, com destaque para a consulta pública, após concluídos os estudos, como etapa primordial. Esse requisito é um dos motes da IN nº 5/2008. Merecem realce o artigo 8º da IN 5 e o artigo 13º da IN 3/2007. Em ambos os dispositivos citados, resta incontroverso o propósito da consulta: informar as populações afetadas sobre os estudos e coletar mais subsídios para a delimitação da UC. Especificamente na IN nº 5/2008, a redação da norma é taxativa com relação à exigência de consulta pública, a qual deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações da criação da UC para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

Ressalta-se, mais uma vez, que as consultas públicas são instrumentos condicionantes imprescindíveis, por meio dos quais a população local afetada pela UC toma ciência dos impactos de sua criação. Presume-se que, após a sua realização, pode-se promover a regressão de usos do território exploradores dos recursos naturais. Esse é um reforço à pista destacada em linhas anteriores que ajuda a explicar a contradição entre a redução da taxa de desmatamento e a condição vulnerável das UC no Brasil.

Em suma, essas IN (nº 3, 5 e 7) são de caráter mediato na transformação do território pelo fato de serem definidoras apenas do rito a ser cumprido para a criação da UC, excetuando-se os dispositivos atinentes às consultas públicas.

A análise do território regulado da política pública de UC traz a lume o tema dos planos de manejo (Quadro 10). Esses planos são a base para a gestão das UC e indicam ao gestor da unidade e à população local onde podem ocorrer usos e não usos do

território. É por meio desse documento que se verifica a eficiência da gestão das UC. É possível afirmar que boa parte da essência do conteúdo da forma está nos planos de manejo.

Quadro 10 – Aparato institucional do SNUC: Planos de Manejo e Conselhos Gestores de UC.

Tema do SNUC (Lei 9.985/2000) e do Decreto Nº 4.340/2002	Planos de Manejo	Roteiro Metodológico para elaboração dos planos de manejo para as RPPN, 2004.
		Roteiro Metodológico para elaboração dos planos de manejo para Florestas Nacionais, 2003.
		Roteiro Metodológico de Planejamento 2002 para Parna, Rebio e Esec.
		IN ICMBio nº 1 de 18/9/2007 - Plano de Manejo participativo de Resex e RDS.
	Conselhos Gestores	IN ICMBio nº 9 de 5/12/2014 - Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores.
<p>Fonte: http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2642553.PDF, com adaptações, acessado em 24/09/2015. Com adaptações.</p>		

De modo geral, esse tema não é coberto por uma estrutura legal, mas sim por roteiros metodológicos que orientam a elaboração dos planos de manejo. Estão contemplados por esses roteiros as RPPN, as Flonas, os Parnas, as Rebio e as Esec. A IN ICMBio nº 1/2007 detalha a metodologia que deve ser seguida para a construção do plano de manejo participativo de Resex e RDS. Essa IN traz pormenores sobre os estudos necessários para subsidiar a criação das UC e indica a necessidade, dadas as características específicas das UC, de construção participativa do plano.

Os roteiros seguem linha similar à IN descrita *supra*. Orientam a elaboração do plano. Em síntese, o conteúdo desses roteiros apresenta três momentos claros: diagnóstico da situação atual, zoneamento de usos e planejamento. Embora os planos sejam a essência da forma, esse conjunto de orientações não pode ser classificado como de impacto imediato, por ter caráter apenas orientador; não tem força de lei; não altera a forma ou indica conteúdos da forma. São de caráter mediato por servirem de base para a elaboração do documento.

O próximo aspecto a ser discutido em termos de impacto nos usos do território é referente aos conselhos das unidades. No final de 2014, houve uma atualização desse assunto por meio da IN ICMBio nº 9/2014. É ela que será analisada a seguir.

A IN nº 9/2014 trouxe algumas novidades para essa matéria no SNUC. Entende-se que a constituição dos conselhos, independentemente de seu caráter deliberativo ou consultivo, é um dos grandes focos de alteração do uso do território após a criação de uma UC, pois esse fórum é essencialmente congregacionista de atores interessados no território. Não por acaso, a IN institui como etapa para se constituir um conselho a caracterização do território em que a UC está inserida. O propósito é realizar um mapeamento dos “setores usuários e dos setores reguladores dos usos do território”, além de permitir identificar “as principais ameaças e potencialidades para a sua implementação, sobreposições territoriais, conflitos existentes e potenciais”.

Por isso Mendonça; Talbot; Macedo (2014) afirmam que há uma expectativa de os conselhos serem o fórum, por excelência, de articulação das políticas públicas no território. Também está explícito que os conselhos acumulam o papel de gestão de conflitos territoriais. Assim, a IN trata dos seguintes temas: etapas e atividades de formação dos conselhos; instituições representativas dos setores no conselho; documentos para formalização dos conselhos; instalação do conselho e posse dos conselheiros; reuniões; e modificação do quantitativo e dos setores.

De modo geral, parte do conteúdo dessa IN tem impacto imediato no território a partir da criação de uma UC pelo fato de os conselhos serem atos contínuos à criação e serem instâncias necessárias para acompanhamento e aprovação dos planos de manejo.

Outro aspecto que afeta legalmente as UC são os mosaicos de áreas protegidas. Os mosaicos estão previstos no SNUC e têm por objetivo operacionalizar a gestão integrada ou compartilhada de um conjunto de unidades de conservação de diferentes categorias e de outros tipos de áreas protegidas próximas territorialmente. A instituição de mosaicos implica a criação de conselhos consultivos como instâncias integradoras da gestão dos diversos fragmentos de áreas protegidas. A Portaria MMA nº 482 define procedimentos e critérios para reconhecer mosaicos. Até o ano de 2015, o MMA já reconheceu 13 mosaicos⁴².

Em suma, a Portaria é de efeito mediato no território, pois o mosaico não cria formas, porém busca integrar ações. Eventualmente, novas ações emergem do ato de se reconhecer mosaicos, contudo são coadjuvantes nas ações afetas a cada UC.

Os próximos temas dizem respeito às interferências externas que afetam as UC, ou seja, de fora para dentro. Segundo Raffestin (1993), em seu esforço para

⁴²<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/acoes-e-iniciativas/gestao-territorial-para-a-conservacao/mosaicos>. Acessado em 29/03/2016.

exemplificar como funciona o campo de forças e poder que atuam no território, é possível afirmar que, quando se instala uma UC, alguns vetores de poder sofrem retração e outros surgem, de modo que se altera a configuração de poder do território.

Segundo esse autor, “*o poder é parte intrínseca de toda relação*” (RAFFESTIN, 1993, p. 52). Afirma também que “*o poder visa o controle e a dominação sobre os homens e sobre as coisas. Pode-se retomar aqui a divisão tripartida em uso na geografia política: a população, o território e os recursos*” (RAFFESTIN, 1993, p. 58). É interessante notar que dentre essas três categorias o autor ressalta que “*o território é o espaço político por excelência, o campo de ação dos trunfos*” (RAFFESTIN, 1993, p. 60).

Tendo esse entendimento como base⁴³, é possível afirmar que a implantação de uma UC no território promove um rearranjo de forças e poderes, cuja configuração irá pender para algum dos lados das relações. O próprio Raffestin (1993) afirma que existe o poder com ‘p’ maiúsculo e o poder com ‘p’ minúsculo. O primeiro manifesta-se “*por intermédio dos aparelhos complexos que encerram o território, controlam a população e dominam os recursos*” (RAFFESTIN, 1993, p.52). Esse poder é claramente vinculado, entre outros, ao Estado ao tomar a decisão de implantar ou não uma UC em determinado território. No entanto, o autor traz à tona o poder que cada pessoa possui ao admitir que “*há uma infinidade de campos de poder num sistema social em razão da multiplicidade de relações possíveis*” (RAFFESTIN, 1993, p. 64).

As normas a seguir, segundo o Quadro 11, regem as atividades de turismo, a realização de estudos para averiguar o potencial de energia elétrica contida na UC, as concessões florestais, o licenciamento ambiental e suas compensações, as infrações/penalidades e os serviços voluntários. Todas as atividades que se originam externamente à UC e que, em certa medida, influenciam-na.

⁴³Não se ignora que a temática concernente a poder e território é muito mais vasta do que o apresentado nesse capítulo. Contudo, fugiria ao seu propósito discorrer longamente a esse respeito.

Quadro 11 – Aparato institucional do SNUC: mosaicos e serviços ambientais.

Tema do SNUC (Lei 9.985/2000) e do Decreto Nº 4.340/2002	Mosaico	Portaria MMA nº 482 de 14/12/2010 - Procedimentos para o reconhecimento de mosaicos.	
		Portaria MMA - Reconhecimento de diversos mosaicos.	
	Serviços Ambientais	IN ICMBio nº 10, de 20/5/2010 - Estudos de viabilidade de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica em UC.	
		Decreto nº 7.154, de 9/4/2010 - Sistematiza e regulamenta a atuação de órgãos públicos federais, estabelecendo procedimentos a serem observados para autorizar e realizar estudos de viabilidade de de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica em UC.	
		IN ICMBio nº 8, de 18/9/2008 - Turismo em UC.	
		IN ICMBio nº 19, de 16/9/2011 - Uso de imagens das UC.	
		Concessões Florestais	Lei 11.284, de 2/3/2006 - Concessões Florestais e criação do Serviço Florestal Brasileiro.
	Decreto 6.063, de 20/3/2007 - Regulamenta a gestão das florestas.		
<p>Fonte: http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2642553.PDF, com adaptações, acessado em 24/09/2015. Com adaptações.</p>			

O Decreto nº 7.154, de 9 de abril de 2010, e a IN/ICMBio nº 10, de 20 de maio de 2010, são as normas regentes da realização de estudos técnicos sobre potenciais de energia hidráulica e sobre a viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da instalação de sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica no interior de UC. Em resumo, essas normas orientam como deve ser o procedimento para realizar as duas atividades destacadas. São atividades relacionadas aos sistemas de engenharia⁴⁴ que povoam o território e que, eventualmente, precisam acessar as UC⁴⁵.

Em regra, essas atividades devem ser precedidas de autorização e devem causar o menor impacto possível no meio ambiente. Cabe destacar que não há necessidade de autorização para as APA e RPPN reforçando o caráter permissivo da primeira e a condição privativa da segunda. Assim, pode-se afirmar que essas duas normas são de impacto mediato, pelo fato de orientarem como devem ser os estudos e o fluxo burocrático de tal empreitada.

As outras duas IN constantes no rol relativo à exploração de bens e serviços das UC dizem respeito às atividades de visitação e ao uso de imagens. São elas a

⁴⁴ Segundo Santos (1996), “[...] o homem foi, pouco a pouco, adicionando artefatos à natureza, modificando-a para criar verdadeiros sistemas de engenharia, bases da produção e do intercâmbio” (p.127). Esse meio geográfico atual, tecnificado pelos diversos sistemas de engenharia, foi denominado por Santos de meio técnico-científico-informacional.

⁴⁵ Em alguma medida, elas se afinam com a matriz energética nacional que, historicamente, extrai, majoritariamente, de fontes hidráulicas, a sua energia elétrica. Nesse sentido, representa um esforço de aliar interesses ambientais e econômicos.

IN/ICMBio nº 8, de 18/09/2008, e a IN/ICMBio nº 19, de 16/09/2011, respectivamente. Ambas as atividades são controladas pelo gestor da UC. É recomendado ao visitante que utilize serviços de condutores para a segurança e o pleno gozo do lazer, porém não é obrigatório. Para os casos de lugares que ofereçam risco ou exijam pernoite dentro da UC, os serviços de condutores passam a ser obrigatórios. Essa atividade é uma das que mais geram repercussões econômicas para comunidades locais, a depender do tipo de UC. O caso do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros é ilustrativo. Até a edição da IN/ICMBio nº 8, o serviço de guia era obrigatório. Isso girava a economia para o povoado de São Jorge, distrito do município de Alto Paraíso de Goiás. Os guias, inclusive, constituíram uma associação para organizar melhor o atendimento ao turista. No entanto, após a edição dessa IN, o uso de guias foi reduzido, mas alguns ainda se mantêm na atividade.

Esse é um caso em que a norma será de impacto imediato ou mediato a depender do tipo de UC. Será imediato para os Parques Nacionais que têm maior apelo para a atividade de turismo. Para as Esec e Rebio, não há sequer possibilidade de enquadramento, ante o fato de essa atividade não ser permitida. E para aquelas em que a visitação é permitida, porém não é o seu principal mote, caracterizam-se como de impacto mediato, são os casos das APA, Aries, Resex, Flonas, Monumentos Naturais, Reservas de Fauna.

Já o uso de imagens da UC é regado pela IN/ICMBio nº 19/2011. É importante diferenciar as imagens produzidas para fins de divulgação da UC. Esse tipo de promoção deve ser incentivado pelo gestor. Essa divulgação não se confunde com a promoção meramente comercial. Em anos anteriores, produziu-se uma campanha publicitária para uma determinada marca de carro utilitário no Parque Nacional dos Aparados da Serra no Rio Grande do Sul. Naquela ocasião, houve pagamento à UC para o uso comercial das imagens. Mais uma vez, cabe registrar que são interesses externos que visam explorar as belezas naturais da UC. A IN/ICMBio nº 19, de modo geral, define como deve ser o trâmite para o uso de imagens da UC com fins comerciais. Pode-se considerar que é uma norma de impacto mediato no território pelo fato de não proibir esse tipo de uso e sim auferir recursos para a gestão da UC.

Ainda constam no rol de normas sobre a exploração de bens e serviços a Lei nº.11.284/2006 e o Decreto nº 6.063/2007 que instituíram a política de concessão florestal. Essas normas foram citadas pelo fato de as concessões florestais poderem ocorrer nas Florestas Nacionais, estaduais e federais. Em síntese, as concessões

florestais visam a delegar, por meio de outorga onerosa, a exploração, com técnicas de manejo sustentável, de recursos madeireiros presentes em florestas públicas ou Florestas Nacionais.

As concessões florestais são consideradas pelos especialistas como uma alternativa para o corte ilegal de madeira nobre da floresta, bem como uma maneira de reduzir o desmatamento. Essa política, então, tem interface com o SNUC, em virtude de envolver as Flonas. Segundo a Lei nº. 11.284/2006 e o Decreto nº 6.063/2007, toda concessão florestal interessada em explorar recursos da UC deve alinhar-se com as diretrizes do plano de manejo, ter autorização prévia do órgão gestor, ter oitiva do conselho consultivo e estar prevista na zona exclusiva de uso da comunidade local.

As leis também previram a possibilidade de as comunidades locais realizarem atividades de exploração dos recursos florestais. Porém, nesse caso, formaliza-se outro instrumento, que não a concessão onerosa, denominado de termo de uso (normatizado pela IN/ICMbio nº 16/2011). Alguns dispositivos dessas leis vêm somar ao conteúdo da forma já previsto no SNUC. Em outras palavras, o SNUC define que um dos principais objetivos de uma Flona é a exploração dos recursos florestais de modo sustentável pela comunidade autóctone. A lei da concessão florestal apenas detalha como essa exploração deve ocorrer dentro do âmbito mais amplo da política florestal brasileira. Dessa maneira, são normas de impacto mediato no território a partir da criação da UC.

Em continuidade à análise de fatores externos que interferem nas UC e são alvo de normas, o próximo aspecto refere-se ao licenciamento e à compensação ambiental (Quadro 12).

Quadro 12 – Aparato institucional do SNUC: licenciamento e compensação ambiental.

Tema do SNUC (Lei 9.985/2000) e do Decreto Nº 4.340/2002	Licenciamento	Resolução Conama nº 237, de 19/12/1997 - Licenciamento ambiental.
		IN ICMBio nº 5, de 2/9/2009 - Procedimentos de análise pedidos e concessão de autorização para o licenciamento.
		IN ICMBio nº 4, de 2/9/2009 - Autorização de atividades não sujeitas a licenciamento.
		Resolução Conama nº 428, de 17/12/2010 - Licenciamento um UC sem zona de amortecimento.
	Compensação Ambiental	IN ICMBio nº 20, de 22/11/2011 - Termo de compromisso de compensação ambiental.
		IN ICMBio nº 10, de 5/12/2014 - Regula os procedimentos administrativos para a celebração de termos de compromisso para cumprimento da obrigação referente à compensação ambiental.
		IN Ibama nº 8, de 14/7/2011 - Compensação ambiental.
		Portaria MMA nº 416, de 3/11/2010 - Câmara Federal de Compensação Ambiental.
		Portaria conjunta nº 225, de 30/6/2011 - Comitê de Compensação Ambiental Federal.
		Resolução Conama nº 371, de 5/4/2006 - Recursos da Compensação Ambiental.
<p>Fonte: http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2642553.PDF, com adaptações, acessado em 24/09/2015. Com adaptações.</p>		

A respeito do licenciamento ambiental, a criação de uma UC enseja algumas etapas a mais nesse processo, bem como algumas restrições à instalação de atividades potencialmente poluidoras. Cabe esclarecer que o licenciamento ambiental é um procedimento que visa a, seguindo o princípio da precaução, impor limites às atividades potencialmente poluidoras e evitar danos futuros irreversíveis ao meio ambiente. Como as UC são criadas utilizando o pressuposto da preservação/conservação de atributos biológicos ou paisagísticos importantes, deve-se ter maior cuidado na instalação de atividades que possam, porventura, causar danos a essas formas territoriais. Por isso, antes da instalação da atividade, deve ser consultado o órgão responsável pela sua gestão.

A Resolução nº 237/1997 do Conama é a principal referência sobre o procedimento de licenciamento ambiental no Brasil. Não trata em nenhum momento sobre UC, mas traz definições importantes sobre o assunto. A partir dessa Resolução, foram publicados normativos que detalham como deve ser o licenciamento ambiental de atividades que se localizam nas imediações da UC, em sua Zona de Amortecimento, ou que possam afetar diretamente o interior dela. Mais uma vez, são vetores externos que podem comprometer ou alterar as condições primeiras da UC.

As IN/ICMBio nº 4/2009 e 5/2009 e a Resolução/CONAMA nº 428/2010 estabelecem procedimentos para autorização de tais atividades próximas às UC. Especificamente, a IN/ICMBio nº 4 abarca atividades que não são contempladas pelo licenciamento, mas que, localizadas na Zona de Amortecimento ou próxima a UC, precisam ser regradadas. Em geral, esses três normativos afirmam que o conselho da unidade, o órgão gestor e o plano de manejo devem ser considerados no ato do licenciamento da atividade. A Resolução/Conama nº 428 traz um complemento afirmando que, no prazo de 5 anos, a partir da publicação desta norma, para as UC que não tiveram estabelecido suas Zonas de Amortecimento, deve-se considerar uma faixa de 3 mil metros a partir dos limites da UC para aplicar os regramentos da norma quanto às etapas do licenciamento. Também é interessante observar que nas APA e RPPN não se aplicam os dispositivos dessa norma, o que reforça o caráter de permissividade de uma e de privada da outra.

Essas três últimas normas analisadas (IN/ICMBio nº 4 e 5 e a Resolução/Conama 428) são de caráter imediato quanto às transformações no território, pois podem afetar usos e não usos no entorno das UC. Com relação à Resolução/Conama nº 237, que definiu o processo de licenciamento ambiental, deve-se classificá-la como de caráter mediato por não atingir diretamente o território das UC e seu entorno.

No tocante à compensação ambiental, cinco normas regem esse assunto, conforme explicitado no Quadro 12: IN Ibama nº 8, de 14/07/2011, IN/ICMBio nº 20, de 02/09/2009, Portaria/MMA nº. 416, de 03/11/2010, Portaria Conjunta nº. 225, de 30/06/2011, e Resolução/Conama nº. 371, de 05/04/2006. É importante lembrar que o tema da compensação ambiental está previsto no Art. 36, da Lei nº 9.985/2000, na qual consta que todo *“empreendimento de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral”*.

Assim, a primeira delas é a Resolução/Conama nº 371/2006. Esse regramento estabelece diretrizes para o cálculo da compensação ambiental a ser aplicada aos empreendimentos. Um ponto crucial a ser destacado diz respeito ao órgão ambiental licenciador que deverá indicar a ou as UC que irão receber recurso da compensação ambiental, e estabelecer alguns critérios para isso, como, por exemplo, a descrição do grau de afetação da UC ou de sua Zona de Amortecimento pelo empreendimento. Em

não havendo atendimento do primeiro critério, então deve-se priorizar a criação de nova UC, preferencialmente no mesmo bioma e na mesma bacia hidrográfica.

Essa função de apontar para onde os recursos da compensação deve ir foi avocada pelo Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF), após a edição da Portaria Conjunta MMA/IBAMA nº 225/2011. Esse comitê elabora um rol de UC elegíveis, prioritariamente, para receber os recursos com base nos seguintes critérios: (i) fitofisionomia da área afetada; (ii) distância da UC em relação ao empreendimento; (iii) dimensão da UC; (iv) integração da UC a um mosaico de Unidades; (v) existência de plano de manejo e de conselho gestor; (vi) reconhecimento internacional; e (vii) cadastro atualizado no CNUC.

Uma vez escolhida a UC, o empreendedor é notificado para celebrar um termo de compromisso e execução da compensação ambiental. Ao empreendedor é facultada a possibilidade de fazer o depósito do valor em conta corrente de banco indicado pelo ICMBio (IN/ICMBio nº 20/2011) ou aplicar diretamente os recursos da compensação na UC indicada (IN/ICMBio nº 10/2014).

Cabe destacar que, nos termos do Decreto nº 4.340/2002, já analisado anteriormente, os recursos da compensação devem prioritariamente ser usados nas seguintes atividades da UC contemplada: regularização fundiária e demarcação das terras; elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e sua área de amortecimento.

Essas normativas analisadas sob a perspectiva territorial apontam que alguns vetores de ações relacionados ao meio ambiente devem ser originados de atividades relacionadas ao capital que promovam impacto ao meio ambiente. Em outras palavras, o território regulado brasileiro, com o advento e fortalecimento das questões ambientais, tem impingido obrigações que devem fortalecer as UC e minimizar os impactos ambientais. De maneira geral, a Portaria Conjunta MMA/IBAMA nº 225/2011 e a Resolução/Conama nº 371/2006 são de impacto imediato no uso do território em termos de fluxo de ação, porque impõe a obrigação de compensar, com a indicação expressa de sua compensação. As outras normas são definidoras do fluxo burocrático e documentação necessária para tal ato, e, por isso, não têm efeito sobre o uso do território.

Embora não seja o foco desse capítulo fazer uma análise entre o previsto em lei e a realidade, a título de curiosidade sobre a real situação da compensação ambiental no Brasil; a ONG The Nature Conservancy (TNC – Brasil) produziu um relatório que faz a análise do estado da arte da compensação ambiental no Brasil. Entre 2011 e 2014, foi destinado o montante de R\$ 1.090.350.165,87 para esse fim. A explicação apontada para esse valor elevado está no fato de esses anos terem sido de grandes investimentos em obras de infraestrutura no país, da maior emissão de licenças ambientais, além do aperfeiçoamento do processo de destinação dos recursos da compensação (OLIVEIRA & PINHEIRO, 2015).

Ainda segundo esse relatório, a Região que mais recebeu recursos da compensação foi a Sudeste, com 27%; seguida do Norte (21%); do Centro-Oeste (10%); e do Nordeste e Sul, ambos com 7%. Além dessas regiões, também estão computados recursos destinados a critério do órgão gestor (28%), os quais não necessariamente estão previstos para uma dada UC específica. A explicação para o Sudeste despontar está na concentração de empreendimentos ligados a petróleo e gás, ao passo que se justifica a posição do Norte em razão das obras de hidroeletricidade. Embora o montante seja expressivo, o mesmo relatório destaca que ainda há uma diferença grande entre os recursos recebidos e os efetivamente executados, havendo necessidade de aprimorar a sua execução (OLIVEIRA & PINHEIRO, 2015).

Para enfrentar essa deficiência na aplicação dos recursos da compensação ambiental, recentemente, o governo editou uma medida provisória (MP nº 809/17) que autoriza o ICMBio a contratar instituição financeira pública dispensando os trâmites processuais previstos na lei das licitações (Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993). Essa instituição ficará responsável por gerir um fundo que recepcionará os recursos advindos da compensação ambiental. Para o ICMBio, estima-se que esse novo arranjo irá agilizar as aplicações dos recursos que no final de 2017 giravam na casa dos 1,2 bilhões de reais.⁴⁶

Os próximos aspectos a serem analisados sobre o território regulado pelas UC diz respeito aos normativos relacionados às penalidades, à gestão e aos incentivos para as UC (Quadro 13). Sobre as penalidades ambientais, em geral, duas leis orientam as medidas de sanção, a Lei nº. 9.605/1998 e a Lei nº. 6.514/2008. Essas duas leis

⁴⁶ **Fonte:** <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/550190-MEDIDA-PROVISORIA-AUTORIZA-CRIACAO-DE-FUNDO-PARA-GERIR-COMPENSACAO-AMBIENTAL.html>. Acessado em 24/01/2018.

tipificam os atos danosos ao meio ambiente e estabelecem um gradiente de penalidades a serem aplicadas ao infrator. As agressões praticadas contra as UC estão consignadas na Lei nº. 9.605/1998, como espécie de agravante do ato lesivo. Em outras palavras, o ato lesivo ao meio ambiente praticado dentro de UC ou em suas imediações, com a produção de danos, é motivo para agravar a penalidade e, por conseguinte, ensejar a aplicação de sanções mais severas ao infrator.

Quadro 13 – Aparato institucional do SNUC: penalidades, gestão e incentivos para as UC.

Tema do SNUC (Lei 9.985/2000) e do Decreto Nº 4.340/2002	Penalidades	Decreto 6.514, de 22/7/2008 - Infrações e sanções ambientais.
		IN ICMBio nº 6, de 2/12/2009 - Apuração de infrações de atividades lesivas ao meio ambiente.
	Gestão	Decreto 6.515, de 22/7/2008 - Criação da Guarda Ambiental Nacional e do Corpo de Guarda-Parques.
		Decreto 7.957, de 12/3/2013 - Gestão Integrada para a proteção do meio ambiente e apoio as forças armadas.
	Incentivos	Decreto 4.519, de 13/12/2000 - Serviço voluntário em UC.
		IN ICMBio nº 3, de 2/9/2009 - Programa de voluntariado do ICMBio.
<p>Fonte: http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2642553.PDF, com adaptações, acessado em 24/09/2015. Com adaptações.</p>		

Já o Decreto nº. 6.514/2008 traz uma subseção específica para crimes cometidos em UC ou em suas proximidades. Introduzir espécies exóticas, causar danos à biota, infringir o previsto no plano de manejo, entrar na UC portando instrumentos que podem causar danos à biota, entre outras, são ações que ensejam penas. As duas leis não têm um impacto imediato no território, mas reforçam os não usos já estabelecidos pela lei do SNUC. O somatório desses normativos, das consultas públicas que antecedem a criação da UC e das ações iniciais de fiscalização que são disparadas a partir da criação da UC ajudam a responder a contradição exposta na introdução desse capítulo.

Por último, a IN/ICMBio nº 6/2009 detalha os procedimentos a serem seguidos para a apuração de infrações por atividades lesivas ao meio ambiente em UC. Tal como as outras, trata-se de uma norma orientadora e definidora de procedimentos com o intuito de apurar os fatos e aplicar penas ao infrator. Não implica novas ações ou a criação de formas no território. Por isso, em consonância com as outras duas leis, é de caráter mediato na transformação do uso do território.

Em outro tema, a IN/ICMBio nº 3/2009 estabelece o Programa de voluntariado do ICMBio adotando as diretrizes do Decreto nº 4.519/2002. Esse programa institui critérios e visa a formalizar a atividade de voluntário na UC. De modo geral, essa IN

tem impacto tangente no território, pois não cria formas nem emana novas ações, apenas normatiza uma força de trabalho que pode ajudar na implementação de ações na UC.

Nessa mesma linha, está o Decreto nº 6.515/2008, que cria o Programa Guarda Ambiental Nacional e o Corpo de Guarda-Parques, e o Decreto nº 7.957/2013, que define a participação das Forças Armadas e da Força Nacional de Segurança Pública no apoio às ações ambientais. No primeiro caso, ambos os programas adotam a força de trabalho das polícias ambientais e corpo de bombeiros estaduais para amparar ações específicas nas UC por período determinado. O Corpo de Bombeiros irá se deter no combate às queimadas e na segurança da UC, e a Guarda Ambiental Nacional, em ações de fiscalização. O segundo caso é mais genérico e define como as Forças Armadas e a Força Nacional de Segurança Pública irão participar de ações relacionadas à proteção do meio ambiente. Tal como afirmado no parágrafo anterior, não são normas de impacto imediato ao território pelo fato de apenas reforçarem ações já pré-estabelecidas.

O penúltimo aspecto a ser tratado sobre o território regulado pelas UC é denominado de consolidação territorial (Quadro 14). Quando uma UC é criada, é bem provável que existam moradores e outros usos em curso no território. A depender do tipo de UC, é necessário retirar os moradores e suspender suas atividades. Nesse caso, é imperativo todo um processo para a incorporação da terra particular ou da terra ocupada à UC. Eis o motivo pelo qual recebeu o nome de consolidação territorial.

Quadro 14 – Aparato institucional do SNUC: consolidação territorial e populações tradicionais.

Tema do SNUC (Lei 9.985/2000) e do Decreto Nº 4.340/2002	Consolidação territorial	IN ICMBio nº 2, de 3/9/2009 - Indenizações de desapropriações de imóveis rurais.
		Portaria 89 SPU nº 89, de 15/4/2010 - Termo de Autorização de Uso Sustentável.
	Populações tradicionais	Decreto 6.040, de 7/2/2007 - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.
		IN ICMBio nº 26, de 4/7/2012 - Termo de compromisso de populações tradicionais.
		IN ICMBio nº 29, de 5/9/2012 - Acordo de Gestão com populações tradicionais em UC de usos sustentáveis.
		Lei 12.512, de 14/10/2011 - Bolsa Verde e Programa de Fomento às Atividades Rurais.
		IN ICMBio nº 16, de 4/8/2011 - Plano de Manejo Florestal Sustentável Comunitário.
Fonte: http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2642553.PDF , com adaptações, acessado em 24/09/2015. Com adaptações.		

A IN/ICMBio nº 2/2009 determina os procedimentos que devem ser seguidos para as desapropriações e indenizações cabíveis das benfeitorias construídas. Essa

norma apresenta os critérios para as desapropriações e para as indenizações. Também orienta quais devem ser os documentos para tal procedimento. Já a Portaria SPU nº 89/2010 “*disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS*”. Tal instrumento permite às comunidades locais ou a particular que façam uso tradicional do território sem causar impacto substancial à biota, de tal modo que se autoriza continuar habitando os terrenos constitucionalmente pertencentes à União. Nesse sentido, a portaria veda alguns tipos de atividades por entender que estão em desacordo com a definição de uso tradicional, como, por exemplo, atividades extensivas de agricultura, pecuária ou outras formas de exploração ou ocupação indireta das áreas da União.

Em termos de impacto no uso do território, pode-se dizer que essas duas normas produzem efeitos imediatos em razão de afetarem usos do território. Para efeito de exemplificação, quando se cria uma UC, usos pretéritos já ocorrem na área, ao menos que seja em algum lugar muito remoto. De todo modo, esse uso, em alguns casos, está em desacordo com a legislação e, conseqüentemente, devem sofrer restrições ou serem extintos, afetando o território em sua dinâmica de ações. Tirante a parte processual das normas, a ação de desapropriação é uma interferência clara no uso do território.

Por fim, e não menos importante, o território regulado trata das populações tradicionais que habitam algumas das UC previstas no SNUC. Na verdade, a razão de ser das UC de uso sustentável é provar que existe, sim, a possibilidade de convivência harmoniosa entre o homem e a natureza, para além da apropriação capitalista tal como conhecemos. Ademais, também existe norma que regulamenta a permanência de população em UC que não permite a ocupação por moradores. Nesse sentido, cinco normas regram essa relação entre comunidades tradicionais e o meio ambiente em que vivem.

O Decreto nº 6.040/2007 e a Lei nº 12.512/2011 são normativos que instituem ações do governo direcionadas às populações tradicionais, não necessariamente habitantes de UC. O decreto em apreço institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) e tem interface com o SNUC pelo fato de ter como um de seus objetivos específicos a solução e/ou minimização dos conflitos gerados pela implantação de UC de proteção integral em territórios tradicionais e de estimular a criação de UC de uso sustentável. Também prevê a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades

Tradicionalis como instrumento de implementação da PNPCT. Naturalmente, a criação de UC pode influenciar a convivência entre esses povos e comunidades. Já a referida Lei institui a Programa Bolsa Verde que objetiva incentivar a conservação dos ecossistemas e melhorar as condições de vida de populações vulneráveis. Seu público alvo é, dentre outros, famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação em Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável federais.

Ambas as normas podem ser consideradas de efeito mediato, no tocante as transformações no território das UC, pois não criam forma e se somam a algumas ações que devem ser previstas nos planos de manejo.

As três IN/ICMbio que tratam do tema de populações tradicionais regulamentam os usos que estas últimas podem exercer nas UC. As IN/ICMbio nº 26/2012 e 29/2012 estabelecem procedimentos para se firmar os Termos de Compromisso e os Acordos de Gestão entre o órgão gestor da UC e as populações tradicionais. Os Termos de Compromisso são utilizados para pactuar usos e não usos do território em UC de proteção integral no qual habitem populações tradicionais. A ideia é estabelecer regras para disciplinar a ocupação do território da UC, que estiver em desacordo com a lei, até que seja efetivada a remoção dos habitantes para outro local. Essa é uma norma de impacto imediato por afetar usos e não usos da UC e buscar alterar o conteúdo da forma criada. No mesmo quadrante, estão os Acordos de Gestão, pois esse é o principal instrumento de regulação do território de uma UC de uso sustentável.

Por fim, a IN/ICMbio nº 16/2011 estabelece diretrizes e procedimentos para a elaboração e a aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável comunitário para exploração de recursos madeireiros no interior de Resex, RDS e Flonas. A partir desse documento, permitiu-se às comunidades habitantes explorar recursos madeireiros da UC. É uma ação direta que pode afetar a forma e cria conteúdo diferenciado à UC; nesse sentido, tal como as outras IN, é de efeito imediato nas transformações do território.

Diante do exposto é possível afirmar que o território regulado pelas UC é multifacetado. As políticas públicas e a legislação conexas apresentam interfaces com outras políticas públicas, o que torna a sua análise mais elaborada ante essa complexidade jurídica, socioeconômica e cultural diversa e interdisciplinar. Pretender tratar de todo o normativo que referencia uma política de tamanha envergadura exige

um grande esforço de compilação. Não por acaso, ao longo deste texto, analisaram-se 54 normas sobre os mais variados assuntos (Quadro 15)

Quadro 15 – Aparato institucional do SNUC: Quadro Síntese.

Quadro Síntese		Impacto Imediato/Mediato no uso do território	
Tema do SNUC (Lei 9.985/2000) e do Decreto nº 4.340/2002	Normas gerais	Constituição Federal / Art. 23, incisos VI e VII - Art. 225 (capítulo VI - do meio ambiente)	Mediato
		CDB - Convenção sobre a Diversidade Biológica (Aprovado pelo Dec. Legislativo 2 - 3/2/1994 e Promulgada pelo Decreto nº 2.519 - 16/3/1998)	Mediato
		Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) - Decreto 5.758 de 13/4/2006	Mediato
		Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) - Lei 6.938 de 31/8/1981	Mediato
		Regulamentação da PNMA (Conama) - Decreto 99.274 de 6/6/1990	Mediato
		Áreas Prioritárias - Decreto 5.092 de 21/5/2004	Mediato
		Definição das áreas prioritárias - Portaria MMA 9 de 23/1/2007	Mediato
		Lei 9.985/2000 - SNUC	Imediato/Mediato
	Órgão Componentes	Decreto Nº 4.340/2002 - Regulamenta o SNUC	Imediato/Mediato
		Lei 11.516 de 28/8/2007 - Criação do ICMBio	Imediato/Mediato
		Decreto 7.515 de 8/7/2011 - Estrutura Regime ICMBio	Imediato/Mediato
	Recursos Humanos	Regimento Interno ainda em elaboração	Não se aplica
		Portaria Normativa ICMBio nº 251 de 28/5/2010 - Institui o Programa Anual de Capacitação (PAC) de 2010.	Intangível
		Portaria Normativa ICMBio nº 1 de 7/1/2011 - Institui o Programa Anual de Capacitação (PAC) de 2011.	Intangível
		Portaria Normativa ICMBio nº 9 de 27/1/2012 - Institui o Programa Anual de Capacitação (PAC) de 2012.	Intangível
		Portaria Normativa ICMBio nº 468 de 21/12/2012 - Institui o Programa Anual de Capacitação (PAC) de 2013.	Intangível
	Categorias de	Decreto nº 84.017 de 21/7/1979 - Regulamenta o Parques Nacionais.	Imediato
		Decreto nº 5.746 de 5/4/2006 - Regulamenta as RPPN.	Imediato
	Criação de UC	IN ICMBio nº 5 de 15/5/2008 - Estudos e consulta pública para a criação de UC.	Mediato
		IN ICMBio nº 3 de 18/9/2007 - Criação de Resex e RDS.	Mediato
		IN ICMBio nº 7 de 17/12/2009 - Criação de RPPN.	Mediato
		Lei 6.902 de 27/4/1981 - Criação de Esec e APA.	Imediato
		Decreto 99.274 de 6/6/1990 - Regulamenta a PNMA, Conama e Criação de Esec e APA.	Imediato
		Roteiro Metodológico para elaboração dos planos de manejo para as RPPN, 2004.	Mediato
	Planos de Manejo	Roteiro Metodológico para elaboração dos planos de manejo para Florestas Nacionais, 2003.	Mediato
		Roteiro Metodológico de Planejamento 2002 para Parna, Rebio e Esec.	Mediato
		IN ICMBio nº 1 de 18/9/2007 - Plano de Manejo participativo de Resex e RDS.	Mediato
	Conselhos Gestores	IN ICMBio nº 9 de 5/12/2014 - Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores.	Imediato
		Portaria MMA nº 482 de 14/12/2010 - Procedimentos para o reconhecimento de mosaicos.	Mediato
	Mosaico	Portaria MMA - Reconhecimento de diversos mosaicos.	Mediato
		IN ICMBio nº 10, de 20/5/2010 - Estudos de viabilidade de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica em UC.	Mediato
	Serviços Ambientais	Decreto nº 7.154, de 9/4/2010 - Sistematiza e regulamenta a atuação de órgãos públicos federais, estabelecendo procedimentos a serem observados para autorizar e realizar estudos de viabilidade de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica em UC.	Mediato
		IN ICMBio nº 8, de 18/9/2008 - Turismo em UC.	Imediato/Mediato
		IN ICMBio nº 19, de 16/9/2011 - Uso de imagens das UC.	Imediato/Mediato
		Lei 11.284, de 2/3/2006 - Concessões Florestais e criação do Serviço Florestal Brasileiro.	Mediato
		Decreto 6.063, de 20/3/2007 - Regulamenta a gestão das florestas.	Mediato
	Licenciamento	Resolução Conama nº 237, de 19/12/1997 - Licenciamento ambiental.	Mediato
		IN ICMBio nº 5, de 2/9/2009 - Procedimentos de análise pedidos e concessão de autorização para o licenciamento.	Imediato
		IN ICMBio nº 4, de 2/9/2009 - Autorização de atividades não sujeitas a licenciamento.	Imediato
		Resolução Conama nº 428, de 17/12/2010 - Licenciamento um UC sem zona de amortecimento.	Imediato
	Compensação Ambiental	IN ICMBio nº 20, de 22/11/2011 - Termo de compromisso de compensação ambiental.	Mediato
		IN ICMBio nº 10, de 5/12/2014 - Regula os procedimentos administrativos para a celebração de termos de compromisso para cumprimento da obrigação referente à compensação ambiental.	Mediato
		IN Ibama nº 8, de 14/7/2011 - Compensação ambiental.	Mediato
		Portaria MMA nº 416, de 3/11/2010 - Câmara Federal de Compensação Ambiental.	Mediato
		Portaria conjunta nº 225, de 30/6/2011 - Comitê de Compensação Ambiental Federal.	Imediato
	Penalidades	Resolução Conama nº 371, de 5/4/2006 - Recursos da Compensação Ambiental.	Imediato
		Decreto 6.514, de 22/7/2008 - Infrações e sanções ambientais.	Mediato
	Gestão	IN ICMBio nº 6, de 2/12/2009 - Apuração de infrações de atividades lesivas ao meio ambiente.	Mediato
		Decreto 6.515, de 22/7/2008 - Criação da Guarda Ambiental Nacional e do Corpo de Guarda-Parques.	Mediato
	Incentivos	Decreto 7.957, de 12/3/2013 - Gestão Integrada para a proteção do meio ambiente e apoio as forças armadas.	Mediato
		Decreto 4.519, de 13/12/2000 - Serviço voluntário em UC.	Mediato
	Consolidação territorial	IN ICMBio nº 3, de 2/9/2009 - Programa de voluntariado do ICMBio.	Mediato
		IN ICMBio nº 2, de 3/9/2009 - Indenizações de desapropriações de imóveis rurais.	Imediato
		Portaria 89 SPU nº 89, de 15/4/2010 - Termo de Autorização de Uso Sustentável.	Imediato
Populações tradicionais	Decreto 6.040, de 7/2/2007 - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.	Mediato	
	IN ICMBio nº 26, de 4/7/2012 - Termo de compromisso de populações tradicionais.	Imediato	
	IN ICMBio nº 29, de 5/9/2012 - Acordo de Gestão com populações tradicionais em UC de usos sustentáveis.	Imediato	
	Lei 12.512, de 14/10/2011 - Bolsa Verde e Programa de Fomento às Atividades Rurais.	Mediato	
IN ICMBio nº 16, de 4/8/2011 - Plano de Manejo Florestal Sustentável Comunitário.	Imediato		

No que diz respeito às transformações no uso do território e comprovando a hipótese levantada no início desse capítulo, aquelas normas mais impactantes são as que definem os tipos de UC e seus usos correlatos, o plano de manejo, os conselhos consultivos, atividades externas e toda a gama de ações que concernem à UC. É importante ressaltar que essa análise pode ser replicada para qualquer tipo de investigação relacionada ao território regulado.

Duas últimas observações sobre essa empreitada: considerando que o Brasil é um país cuja tradição mostra a recorrência de tentativas de flexibilização das regras; considerando que essas regras são numerosas e de baixo conhecimento da população em geral; um complemento necessário a essa análise é cotejar o previsto em lei e a realidade de fato. Uma vez que se leve a cabo esse cotejo, tornar-se-á possível atestar, por completo, o impacto e as transformações de uma norma no uso do território além de ter mais elementos para, de fato, provar a hipótese. Do contrário, permanecer-se-á no terreno das especulações e dos vaticínios.

Ademais, a classificação das normas entre mediatas e imediatas deve ser reforçada a partir de uma constatação *in loco*. É possível afirmar, de antemão, que uma pesquisa de campo poderá chegar à conclusão de que os usos do território, em certas situações, moldam a normatização.

Com relação ao paradoxo levantado na introdução, assevera-se que a contenção do desmatamento ou do uso pretérito à UC ostenta três explicações: as ações de comando e controle relacionadas à fiscalização; às normas que instituem penalidades; e as consultas públicas previstas em lei que informam a comunidade local sobre as consequências do ato de criação de uma UC no território.

Após essa análise e com um maior entendimento sobre as UC, nesse momento faz necessário aprofundar o conhecimento sobre a categoria teórica Formação Socioespacial e uso do território. Esse aprofundamento comporá o cabedal teórico necessário ao estudo de casos concretos que essa tese irá investigar.

CAPÍTULO 3 – A Formação Socioespacial como subsídio de análise das UC

Após fazer um levantamento histórico e atual das unidades de conservação e do território regulado pelas UC, tem-se um panorama empírico baseado em fontes secundárias sobre a problemática das UC no Brasil. Por essa exposição anterior é possível considerar que o tema das políticas públicas ambientais e, especialmente, UC, constituem parte da Formação Socioespacial do Brasil.

Nesse capítulo, o objetivo é dar contornos teóricos para a questão. Para tanto, como afirmado anteriormente, as UC serão analisadas sob a ótica da Formação Socioespacial brasileira e do uso do território.

Algumas reflexões instigadoras de partida: como as UC se inserem no modo de produção hegemônico atual? Qual o papel das UC na Formação Socioespacial brasileira? Qual é o cerne das UC em termos de uso do território? Ao final espera-se com esse capítulo compreender, ainda que preliminarmente, porque as UC estão onde estão e qual seu papel na escala nacional. Essa compreensão lançará uma luz inicial sobre a inter-relação das normas e dos usos do território.

A categoria Formação Socioespacial é uma derivação, proposta por Santos (2005), daquela construída por Karl Marx denominada de Formação Econômica e Social (FES).

Santos (2005) advoga que o papel do espaço é preponderante na interpretação das sociedades, porém foi negligenciado em várias ciências humanas, inclusive a própria Geografia. Assim, segundo o autor,

[...] Se a Geografia deseja interpretar o espaço humano como o fato histórico que ele é, somente a história da sociedade mundial aliada à sociedade local pode servir como fundamento da compreensão da realidade espacial e permitir a sua transformação a serviço do homem. [...] (SANTOS, 2005, p.22)

A ponte para promover a análise integrada da sociedade local com a sociedade mundial é por meio da categoria FES, pois essa categoria permite compreender a evolução específica de cada sociedade sem desconsiderar as forças externas que

promovem transformações cruciais em todas as sociedades. Isso porque um dos conceitos fundantes utilizados na FES é o modo de produção, que explica como o homem, por meio do seu trabalho, transforma o espaço segundo leis historicamente determinadas (SANTOS, 2005). Mas o que é propriamente a FES?

Santos resgata a proposição dessa categoria no seio do marxismo para tentar oferecer uma definição compreensível a ponto de poder trabalhar no âmbito da geografia. Segundo Grimm, a ideia de formação social foi proposta por Marx e aperfeiçoada posteriormente por Lênin. No entanto, somente nas décadas de 1960 e 1970, com o crescimento dos debates em torno do marxismo é que os conceitos de modo de produção e FES foram retomados com mais afinco, e um dos expoentes dessa nova fase é Emilio Sereni (GRIMM, 2011).

Santos utiliza uma interpretação para a FES, proposta por Sereni na qual “*a categoria expressa a unidade e a totalidade das diversas esferas – econômica, social, política, cultural – da vida de uma sociedade, daí a unidade da continuidade e da descontinuidade de seu desenvolvimento histórico*” (SERENI apud SANTOS, 2005, p.24). Por isso, Santos afirma que a FES oferece uma opção para apreender uma sociedade na sua totalidade e nas suas frações, porém como um conhecimento específico e datado, que, destarte, pode não representar a totalidade em um momento posterior. Assim a FES, possibilita a comparação entre sociedades com intuito de descortinar similaridades e especificidades de cada uma, conquanto estando em um mesmo modo de produção.

Com vistas a prover os traços definitórios dessa categoria, Santos (2005) recorre a algumas afirmações do próprio Marx e de M. Godelier. Segundo o primeiro, a formação econômica da sociedade é assimilável pela compreensão da marcha da natureza e de sua história, essa natureza entendida como uma segunda natureza, já transformada pelo homem. O segundo traz uma afirmação esclarecedora na qual a noção de FES está indissociavelmente ligada ao concreto, representado por uma sociedade historicamente determinada.

Santos corrobora essas duas afirmações ao fazer uma distinção com fins didático/metodológico entre o conceito de modo de produção e formação social: “*O modo de produção seria o ‘gênero’ cujas formações sociais seriam as ‘espécies’; o modo de produção seria apenas uma possibilidade de realização e somente a FES seria a possibilidade realizada*” (Ibidem, p. 27)

Ora, se a FES é antes de tudo concreta e pode ser lida pelas marcas que deixa na natureza, a análise espacial deve ser, inevitavelmente, um passo metodológico a ser agregado. Por isso, Santos vai construindo uma argumentação para chegar a propor até mesmo uma alteração de nomenclatura da categoria FES para Formação Socioespacial.

Assim, afirma o autor,

[...] Modo de produção, formação social, espaço – essas três categorias são interdependentes. Todos os processos que, juntos, formam o modo de produção (produção propriamente dita, circulação, distribuição, consumo) são histórica e espacialmente determinados num movimento de conjunto, e isto através de uma formação social. [...] (Ibidem, p. 27-28)

Nesse sentido, Santos afirma que a existência de lugares diferentes no mundo se deve ao “resultado do arranjo espacial dos modos de produção particulares. O ‘valor’ de cada local depende de níveis qualitativos e quantitativos dos modos de produção e da maneira como eles se combinam” (Ibidem, p. 28). Por isso, ele classificou o modo de produção como o ‘gênero’ e as formações sociais como a ‘espécie’. Na sequência, alega que “*a organização local da sociedade e do espaço reproduz a ordem internacional*” (Ibidem, p. 28).

Em complemento, afirma que,

As relações entre espaço e formação social são de outra ordem, pois elas se fazem num espaço particular e não num espaço geral, tal qual para os modos de produção ou de um de seus momentos. A história dos modos de produção é também, e sob este aspecto preciso, a história da sucessão das formas criadas a seu serviço. A história da formação social é aquela da superposição de formas criadas pela sucessão de modos de produção, da sua complexidade sobre seu ‘território espacial’ [...] O modo de produção é, segundo A. Córdova (apud ibidem, p. 29), ‘uma forma particular de organização do processo necessários à satisfação das necessidades da sociedade’. Esta sociedade e ‘sua’ natureza, isto é, a porção da ‘natureza’ da qual ela extrai sua produção, são indivisíveis e, conjuntamente, chamam-se ‘formação social’. (Ibidem, p. 29)

É possível perceber a clara intenção de Santos de ressaltar o aspecto espacial da categoria formação social. Os termos formas, natureza, espaço particular associados a ideia de indivisibilidade entre sociedade e sua natureza destacam o caráter espacial que o autor quer impingir. Associa-se a essa ideia o conceito de território usado: atrelamento da estrutura material com as ações do ser humano no seu uso.

Leff (2002) corrobora com esse ponto, seguindo o objetivo de chamar a atenção aos pressupostos ecológicos que influenciam as FES e, por consequência, o modo de

produção. Em outras palavras, o que Santos afirma como as condições espaciais de partida para a constituição de uma FES, Leff ressalta “*as condições ecológicas de constituição e reprodução do modo de produção*” (LEFF, 2002, p. 115-116)

Diante desse postulado, na sequência, o autor vai além ao provar que o espaço não só é o *locus* da produção como a condição de sua realização, pois o espaço reúne as qualidades materiais, por meio das formas, para permitir a inserção do modo de produção. Se não há formas que permitam recepcionar o modo de produção, inviável se torna. Da mesma maneira, o modo de produção se insere nos lugares criando novas formas, mas também convivendo com aquelas de tempos históricos anteriores, dando novo papel a elas. “*Cada combinação de formas espaciais e de técnicas correspondentes constitui o atributo produtivo de um espaço, sua virtualidade e sua limitação*” (Ibidem, p. 31).

Esse raciocínio permite a Santos formular um conceito chave, segundo Moraes (2013), central no desenvolvimento de sua teoria: o de formas-conteúdo. Em suas palavras,

O valor atual dos objetos geográficos no interior da FES não pode ser dado por seu valor próprio no que diz respeito à herança de um modo de produção ultrapassado, porém como forma-conteúdo. Esta é dada, em última análise, pelo modo de produção tal como ele se realiza *na e pela* formação social. As modificações do papel das formas-conteúdo – ou simplesmente da função cedida à forma pelo conteúdo – são subordinadas, e até determinadas, pelo modo de produção tal como ele se realiza *na e pela* formação social. Assim, o movimento do espaço suprime de maneira prática, e não somente filosófica, toda possibilidade de oposição entre História e estrutura. Às defasagens da evolução das variáveis particulares opõe-se a simultaneidade de seu funcionamento no interior de um movimento global, que é o da sociedade. Daí a unidade dos processos sincrônicos e diacrônicos. Esta unidade da continuidade e da descontinuidade do processo histórico da formação social (SERENI, 1974) é largamente evidenciada na formação espacial (SANTOS, p. 31).

Em resumo, significa dizer que se as formas são condição e resultado da atuação de um modo de produção e de uma sociedade em um espaço; se elas adquirem valor/conteúdo com o avançar da história do modo de produção e das especificidades locais; se são esclarecedoras das diferenciações entre distintas FES; por que não adotar a análise das formas espaciais ou do próprio espaço como central na categoria FES? Por isso, Santos afirma,

De fato, a unidade da continuidade e da descontinuidade do processo histórico não pode ser realizada senão *no* espaço e *pelo* espaço. A evolução da formação social está condicionada pela organização do espaço, isto é, pelos dados que dependem diretamente da formação social atual, mas também das FES permanentes (Ibidem, p. 32).

Daí advém a sua proposição de mudar o nome de Formação Econômica e Social para Formação Socioespacial, ou somente Formação Espacial. Como reforço a essa proposta, Santos afirma que “*as formações sociais de um país qualquer seriam condicionadas, a cada momento histórico, pela herança histórica, por fatores externos e por seu espaço físico*” (Ibidem, p. 35).

Em certa medida, Leff (2002) também apresenta uma nova nomenclatura com intuito de atualizar a categoria FES aos debates ambientais contemporâneos. Para dar conta das novas racionalidades ambientais a categoria deveria agregar o termo ambiental: Formação Econômico-socioambiental. Assim, esse novo conceito articularia os diferentes processos ecológicos, tecnológicos e culturais que operam na escala local e regional, com aqueles do aparelho do Estado, na escala nacional, bem como os associados à ordem econômica mundial. Na verdade, a proposta de Leff não é inovadora se considerar que o conceito de espaço já abarca isso, e a proposta de Santos ressalta o intercâmbio entre essas diferentes escalas, com destaque para as condicionantes locais.

Em complemento, Santos associa toda essa discussão sobre a Formação Socioespacial ao conceito filosófico de totalidade. Vai acrescentar à sua análise a ponderação de que o modo de produção não se limita apenas ao aspecto material, mas também aspectos imateriais, como o dado político e ideológico. Todos têm rebatimento espacial, aumentando o caráter de especificidade dos lugares. Dito de outra maneira, o lugar é caracterizado não só pelo conjunto material, mas também pelo imaterial e, por isso, pode-se afirmar que há uma infinidade de situações na terra proporcional ao número vastíssimo de variáveis em conjunção.

Assim, afirma,

[...] o conjunto de relações que caracterizam uma dada sociedade, tem um significado particular para cada lugar, mas este significado não pode ser apreendido senão no nível da totalidade. De fato, a redistribuição dos papéis realizados a cada novo momento do modo de produção e da formação social depende da distribuição quantitativa e qualitativa das infraestruturas e de outros atributos do espaço. O espaço construído e a distribuição da população, por exemplo, não têm um papel neutro na vida e na evolução das formações econômicas e sociais. O espaço reproduz a totalidade social na medida em que essas transformações são determinadas por necessidades sociais, econômicas e políticas. Assim, o espaço reproduz-se, ele mesmo, no

interior da totalidade, quando evolui em função do modo de produção e de seus momentos sucessivos. Mas o espaço influencia também a evolução de outras estruturas e, por isso, torna-se um componente fundamental da totalidade social e de seus movimentos. (SANTOS, 2002, p. 32-33)

Ainda associado ao conceito de totalidade, em outra obra pondera que,

[...] a totalização universal, que é dada pelo presente, isto é, o presente modo de produção, não pode realizar-se (no sentido de materialização ou objetivação) senão através de uma outra totalização que nos é fornecida por intermédio do conceito de formação econômica e social. Em nossos dias, quando as nações têm a vocação de se tornarem estados, a formação social se confunde com o próprio estado-nação. Na verdade, nenhuma outra categoria poderia ser mais adequada ao estudo do espaço, porque essa categoria permite que não nos afastemos da realidade concreta. (SANTOS, 2002a, p. 213)

A partir dessa leitura, analisar as UC a luz desses ensinamentos impõe um método que abarque a análise histórica e espacial da formação econômica e social. Em outras palavras, o método irá investigar o antes e depois da implantação da UC em diferentes territórios, atentando para as influências de diferentes escalas, com vistas a averiguar a multiplicidade de relações que geraram a UC e como ela afetou diferentes usos do território.

Santos constrói o argumento de que é o Estado-Nação, por excelência, a escala de análise necessária para estudos sobre a Formação Socioespacial. Em suas palavras,

Um Estado-Nação é uma Formação Sócio-Econômica. Um Estado-Nação é uma totalidade. Assim, a unidade geográfica ou espacial de estudo é o Estado-Nação. A 'região' não é mais do que uma subunidade, um subsistema do sistema nacional. A 'região' não tem existência autônoma, ela não é mais do que uma abstração se tomada separadamente do espaço nacional considerado como um todo. (SANTOS, 2002a, p. 43)

Essa afirmação tem amparo na definição de FES de Sereni. Se a FES é a unidade e a totalidade das diversas esferas (econômica, social, política, cultural) da vida de uma sociedade, o Estado-Nação é o recorte que apresenta especificidades nessas esferas que se diferencia de outro Estado-Nação. Significa dizer que o Estado-Nação é um agrupamento de indivíduos em um território que compartilham valores culturais e históricos em comum, distinguindo-os de outros grupos. Sendo assim, as FES seguem os limites dos Estado-Nações e deve ser adotado como escala de análise.

Por essa linha de raciocínio, não se pode incorrer no erro de analisar outras escalas geográficas destacado do contexto do Estado-Nação. Também o autor acrescenta mais à frente que “*Por local entendemos segmentos ou momentos que são simplesmente frações de uma variável em seu todo, ou seja, como ela se constitui na totalidade, isto é, no Estado-Nação*” (SANTOS, 2002a, p. 44)

Por fim, Santos recorre a um exemplo para ilustrar sua linha de argumentação.

Através do tempo, o espaço se comporta como um todo. A transformação do espaço “natural” em espaço produtivo é o resultado de uma série de decisões e escolhas historicamente determinadas. Cada porção de espaço é apropriada, reutilizada ou deixada intacta. Em cada caso, o valor de cada subespaço se transforma com relação a outros subespaços dentro do espaço nacional. Cada um dos subespaços é submetido a uma série de impactos de natureza diversa, que o diferencia dos demais, mas sua explicação deve ser buscada numa dinâmica global que é a mesma para todos. Se cada porção de espaço controla alguns aspectos de sua evolução, a evolução de suas estruturas dominantes – população, emprego, inversões etc. – não são controladas localmente. (Ibidem, p. 48)

Esse trecho é repleto de significados para aplicação da Formação Socioespacial no estudo das UC. O principal ponto é a necessidade de se analisar as UC como uma subunidade do todo, nesse caso o Brasil com influências externas. Em resumo, utilizar a categoria Formação Socioespacial implica em fazer uma análise dialética, material (forma) e histórica do lugar e do nacional, sempre na busca de alcançar a totalidade, ainda que fugaz, sobre esse fato geográfico.

Adicionalmente, Santos ainda assevera uma correlação entre formação socioeconômica e as formas geográficas,

A incorporação de uma nova forma à formação socioeconômica significa a incorporação de seu conteúdo à mesma formação socioeconômica. Os modos de produção garantem a continuidade histórica, inclusive a continuidade histórica das formas. Mas é apenas dentro da formação socioeconômica específica que as formas adquirem um papel social efetivo. [...] A nova forma introduz novos relacionamentos, uma dependência crescente que, daí por diante, impelirá a formação socioeconômica em direção a uma mudança estrutural, muitas vezes fundamental. Este momento histórico é um momento crucial em que ocorre uma mutação produzindo uma mudança qualitativa nas condições previamente prevalentes. (SANTOS, 2003, p. 201)

Também afirma o seguinte,

A formação socioeconômica é realmente uma totalidade. Não obstante, quando sua evolução é governada diretamente de fora, sem a participação de povo envolvido, a estrutura prevalecente [...] não é a da nação, mas sim a estrutura global do sistema capitalista. As formas introduzidas deste modo servem ao modo de produção dominante em vez de servir à formação socioeconômica local e às suas necessidades específicas. Trata-se de uma totalidade doente, perversa e prejudicial. (Ibidem, p. 202)

Ainda não é óbvio o papel que a forma das UC tem no modo de produção capitalista, questão que se pretende desvendar, em certa medida, com essa pesquisa. Mas que elas agregam novos conteúdos ao território, que elas adquirem um papel social na formação socioeconômica, que elas podem produzir uma mudança qualitativa nas condições previamente prevalentes, que podem também, por outro lado, serem perversas do ponto de vista de não atendimento às necessidades locais; tudo isso pode ser adaptado à problemática das UC.

Nessa discussão sobre totalidade, Santos insere a questão da dialética no trecho abaixo

[...] há sempre uma primeira natureza prestes a se transformar em segunda; uma depende da outra, porque a natureza segunda não se realiza sem as condições da natureza primeira e a natureza primeira é sempre incompleta e não se perfaz sem que a natureza segunda se realize. Este é o princípio da dialética do espaço. (SANTOS, 2002a, p. 214)

Em complemento, Sartre assegura que “*a dialética deve ser procurada na relação dos homens com a Natureza, com as ‘condições de partida’ e nas relações dos homens entre si*” (SARTRE, 2002, p. 82)

Mais à frente, Santos (2002a) acrescenta, “*Existe, pois, sempre, uma dialética entre o macroespaço, o Estado e o microespaço, quer dizer as coletividades de menores dimensões, e esta dialética é um assunto obrigatório em nossa análise*” (p. 232).

Por fim, Santos ainda reforça, assertivamente, a importância em se adotar a categoria teórica FES nos estudos geográficos.

[...] Dominado por um modo de produção, o mundo cria objetos segundo uma certa *ordem histórica*, uma história que envolve a totalidade dos países. É através de cada Formação Social que se cria e recria, em permanência, uma *ordem espacial* de objetos que é paralela à ordem econômica, à ordem social, à ordem política, todas essas ordens atribuindo um valor próprio particular, às coisas, aos homens e às ações promanando dela. Por isso, a Formação Social constitui o instrumento legítimo de explicação da sociedade e do espaço respectivo. [...] A utilização dessa categoria apresenta um múltiplo

interesse: ela não nos deixa cair nos enforques “especialistas”, ela nos ajuda a fugir das posições metodológicas que fragmentam a realidade, e destarte conduz a uma análise do espaço segundo uma problemática que privilegia a totalidade social. (SANTOS, 2002a, p. 236 e 238)

Por essas passagens, está obvio o acerto em analisar as UC com auxílio da categoria FES. No entanto, o autor, em ocasiões anteriores, sempre reforçou a importância de aliar o uso da FES com a análise do espaço. Assim, em essência, deve-se investigar os movimentos da sociedade em seus mais variados aspectos e escalas de influência a partir da interpretação do diálogo que ela mantém com a natureza transformada; porém, tendo o cuidado de analisar a natureza transformada, ou o espaço, como agente transformador e não apenas como resultado da ação dessa sociedade (SANTOS, 2002a). Portanto, reforça o emprego de uma nomenclatura mais apropriada: Formação Socioespacial.

Assim, para conseguir alcançar o objetivo de usar a categoria Formação Socioespacial, e responder as questões de partida destacadas no início desse capítulo, faz-se necessário aprofundar o entendimento da categoria Formação Econômica e Social. E, para isso, ter clareza da dialética das UC é o primeiro passo.

A dialética das UC

Em um pequeno artigo publicado originalmente em 1974 na revista *Antipode*, Santos afirma que “*o método dialético é adequado para um contexto onde múltiplas forças externas e internas; passadas e presentes; políticas, econômicas e sociais enfrentam-se constantemente*” (SANTOS, 2015, p. 169).

Considerando que a análise das UC é necessariamente multifatorial e deve se atentar para a grande complexidade em termos políticos, econômicos e sociais, o método dialético é, de fato, o mais apropriado a ser empregado. Reforça esse argumento a constatação de a categoria Formação Socioespacial preconizar uma análise em conjunto de fatores diversos como a economia, a cultura, a sociedade e seu rebatimento espacial.

Retomando o levantamento histórico realizado no capítulo 1 dessa tese, é possível destacar elementos que ajudam a compreender a dialética das UC. Desde o início as UC foram criadas com intuito claro de barrar um processo de uso predatório dos recursos naturais. Isso fica evidente na datação dos fatos, na qual se constata que as primeiras UC surgem com o avançar da industrialização do modo de produção

capitalista. Logo, essa industrialização multiplicou os problemas ambientais. Souza (2009) avigora esse entendimento afirmando que a questão ambiental no século XX coincide com as necessidades do capitalismo se reciclar.

Nesse sentido, é possível asseverar que as UC surgem no seio do modo de produção capitalista, e, por mais contraditório que possa parecer, depende da degradação ambiental e de pressões sobre o meio ambiente para existir.

Em outras palavras, a dialética das UC é a contradição entre degradação ambiental e conservação da biodiversidade. Não haveria necessidade de se criar uma UC se não houvesse degradação ambiental ou pressões sobre recursos naturais ou belezas cênicas. Essas contradições se interpenetram e são interdependentes. Da mesma maneira, do totalitarismo da marcha incessante da história do modo de produção capitalista em exaurir recursos naturais, também se reproduz esse totalitarismo na corrente preservacionista de conservação da biodiversidade. Segundo Fourez, “*os efeitos dos discursos ideológicos podem, por vezes, ocultar a semelhança de práticas que possuem importantes pontos em comum*” (FOUREZ, 1995, p. 180)

Não existiriam UC urbanas se não houvesse urbanização e ambientes degradados na malha urbana. Não seriam criadas UC às margens da BR 163 se não houvesse pressões da ocupação humana vinculada ao modo de produção capitalista. Não haveria necessidade de criar UC em belas paisagens naturais se não houvesse fluxos de turistas em fuga de ambientes urbanos inóspitos. Por isso, afirma-se que a criação de UC depende da degradação/pressão sobre o meio ambiente.

Deve-se pontuar que, em alguns casos, à primeira vista, parece que há mais complementaridade do que dicotomia. No entanto, natureza e não-natureza, preservação e degradação continuam em relação dialética, como poderá ser comprovado nos casos concretos de pesquisa dessa tese. Ou seja, se na origem algumas UC foram criadas em complementaridade com a degradação ambiental, ao longo do tempo as ações e a materialidade são antípodas, como por exemplo as UC da Serra dos Carajás onde convive uma paisagem totalmente degradada com remanescentes da floresta muito bem preservados.

A dialética é o método que desvenda as contradições da vida como ficou explícito nas linhas anteriores. Segundo Konder (2008), a dialética, em sua acepção moderna, é o modo de pensarmos as contradições da realidade, a maneira de compreendermos o real como essencialmente contraditório e em permanente transformação. Afirma ainda que “*as conexões íntimas que existem entre realidades*

*diferentes criam **unidades contraditórias**. Em tais unidades, a contradição é essencial [...] é reconhecida pela dialética como o princípio básico do movimento pelo qual os seres existem.”* (KONDER, 2008, p. 47)

Assim, da mesma maneira que as UC dependem das mazelas ambientais ou da pressão oriunda do capitalismo, este usufrui dessa política ambiental. UC em ambientes urbanos podem gerar inúmeros efeitos produtivos favoráveis à ordem econômica capitalista. Assim, por exemplo, a presença de uma UC em um centro urbano pode gerar especulação imobiliária; pode movimentar economias locais com turismo, com a geração de oportunidades de renda de forma direta e indireta; pode gerar melhora da arrecadação dos municípios por meio do recolhimento de tributos; pode contribuir para a estratégia nacional de REDD+⁴⁷; pode autorizar dispêndios para compensar impactos ambientais decorrentes de empreendimentos poluidores, desde que cumpram a condicionante de criar essas áreas especialmente protegidas. Todos esses efeitos de caráter econômico provêm da instalação de UC. Como afirmado no primeiro capítulo da tese, a partir do século XX é estabelecida uma convivência entre o capitalismo e as políticas ambientais, sendo uma de suas principais consequências o surgimento das UC.

Para testar esse entendimento, vejamos os períodos destacados no quadro 4 do capítulo 1 (Histórico de criação de UC federais no Brasil) como os que mais se sobressaíram na criação de UC. De 1959 a 1985, foram criadas 84 UC em 15 milhões de hectares, e a explicação para isso foi a exigência do Banco Mundial de inserir condicionantes para empréstimos que tivessem como fim a implementação de grandes obras de impacto ambiental inerente. Nesse caso, a degradação ambiental e as UC caminharam juntas.

Ainda segundo o mesmo quadro, no período de 1999 e 2003, foram criadas 60 UC em 12 milhões de hectares. O motivo foi o reforço que a agenda ambiental ganhou frente às constatações, cada vez mais inequívocas, de que o aquecimento global tinha como um dos principais motivos as emissões de gases de efeito estufa causadas pelas

⁴⁷ REDD+ é um incentivo desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados de Redução de Emissões de gases de efeito estufa provenientes do Desmatamento e da Degradação florestal, considerando o papel da conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal. O significado da palavra REDD+ é: Redução de Emissões provenientes de Desmatamento e Degradação florestal MAIS (+) conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal. Disponível em <http://redd.mma.gov.br/index.php/pt/redd/o-que-e-redd>. Acessado em 25/08/2016.

atividades humanas utilizadoras de combustíveis fósseis. Mais uma vez, os impactos ambientais foram o mote para as UC.

E, por fim, o último período de destaque no quadro 4 do capítulo anterior foi de 2003 a 2007, com 54 UC criadas em mais de 20 milhões de hectares. Em relação a esse período, cumpre destacar os esforços em conter o desmatamento na Amazônia, segundo conhecimento da época, principal causa das elevadas emissões de gases de efeito estufa do Brasil. Fica claro, assim, que o impacto ambiental e as UC configuram um par dialético. Há uma aparente dicotomia em que os polos se relacionam por exclusão, isto é, uma aparente incompatibilidade irreconciliável entre os propósitos das UC e da atividade predatória do capitalismo desenvolvimentista. Contudo, quando se analisa mais detidamente, trata-se de uma relação dialética de interdependência e complementaridade, visto que a criação de UC tornou-se paulatinamente mais premente e inquestionável à medida que o capitalismo avançou sobre os recursos naturais mundo afora.

Porém, é importante ressaltar que a unidade dos contraditórios leva a uma situação evoluída, diferente daquela que deu origem à unidade. Por exemplo, ao criar uma UC a partir de uma situação de degradação ambiental ou de pressão sobre o meio ambiente, acaba por ocorrer uma nova configuração territorial em que os contraditórios já não estão na condição originalmente. Konder (2008) afirma que há sempre uma superação dialética em que toda grande mudança apresenta uma *“negação, mas, ao mesmo tempo, uma preservação (e elevação em nível superior) daquilo que tinha sido estabelecido.”* (Ibidem, p. 52).

Lefebvre (1983) reforça esse entendimento afirmando que,

[...] o pensamento atravessa essas contradições e, depois, as relaciona; descobre a relação e a unidade entre elas, determina as contradições em sua unidade, o movimento que as atravessa [...] a contradição dialética deve ser encarada como sintoma da realidade. Só é real aquilo que apresenta contradições, aquilo que se apresenta como unidade de contradições (LEFEBVRE, 1983, p. 178 e 192)

A contradição é a raiz de todo movimento e de toda vida; tão-somente na medida em que uma coisa apresenta uma contradição em si mesma é que pode se mover, que possui um impulso e uma atividade. A contradição é o princípio de todo movimento interno (HEGEL, apud LEFEBVRE, 1983, p.193)

Em complemento, conforme assevera Kosik (1976), a superação da contradição leva a uma evolução em espiral do conhecimento da realidade e da própria realidade. Então, ao se criar uma UC atendendo a essa contradição, novos arranjos locais se

formam. Barrar as pressões sobre ambientes naturais tem implicações muito além da simples redução do desmatamento na escala nacional. Essas implicações são o ponto à frente no devir da ação humana.

Lefebvre (1983) e Engels (1979) afirmam que essa superação é a transformação da quantidade em qualidade.

“As modificações quantitativas lentas, insignificantes, desembocam numa súbita aceleração do devir. A modificação qualitativa não é lenta e contínua (conjunta e gradual, com é o caso das modificações quantitativas); apresenta, ao contrário, características bruscas, tumultuosas; expressa uma crise interna da coisa, uma metamorfose em profundidade, mais brusca, através de uma intensificação de todas as contradições. (LEFEBVRE, 1983, p .239)

De fato, a criação de uma UC, em geral, é precedida de modificações quantitativas da natureza até o ponto em que se justifica cri-la. O ato de criar é a salto qualitativo no território, na qual transforma irreversivelmente a realidade concreta.

Está claro, até o momento, que o estudo das UC deve levar em conta uma multiplicidade de fatores dado o seu caráter multiescalar, sua interação com o modo de produção capitalista e com cada Formação Socioespacial. Na verdade, uma análise multiescalar levando em conta todos esses fatores é uma maneira travestida de se empreender uma visão dialética de um elemento concreto da realidade, dado que o método dialético tem como um de seus pressupostos a lei da interação universal, da conexão, da mediação recíproca de tudo o que existe (LEFEBVRE, 1983)

Diante do exposto, é possível extrair alguns elementos para tentar dar uma resposta às questões levantadas no início desse capítulo: como as UC se inserem no modo de produção hegemônico atual? A resposta não é única devido ao caráter multiescalar da questão. Assim, na escala mundial e nacional se insere com a função de “esverdear” o capital e agregar valor por meio de condicionantes ambientais para empreendimentos de potencial impacto; serve para amortizar as mudanças climáticas por meio de emissões evitadas de gases de efeito estufa e de se constituir em sumidouros de dióxido de carbono; logo, é, em certa medida, uma autorização para se continuar poluindo.

Na escala regional e local a clareza da resposta não é muito nítida. Cada lugar ou região é chamado a participar, com suas vocações, do modo de produção capitalista. Em outras palavras, dado que as especificidades de cada lugar e seu papel no modo de produção são definidas pela divisão internacional do trabalho, associado ao acúmulo das

técnicas e da ocupação histórica do território, as UC desempenharão funções distintas ou serão recepcionadas de modo diferente em cada porção do espaço. Por exemplo, em território com empreendimentos de mineração, as UC terão o papel de contrabalançar os impactos dessa atividade. Inclusive, há caso em que são geridas e/ou mantidas pela concessionária da jazida de minério. Em território com expansão de atividades agropecuárias, a função da UC será de conter o desmatamento e preservar remanescentes de vegetação nativa e da fauna; entre outros. Dada o aumento exponencial da complexidade da sociedade contemporânea e a interpenetração das influências de diferentes escalas, as respostas também seguem caráter multifacetado.

Porém, mesmo sendo específico de cada local, é possível generalizar situações em comum a vários territórios em decorrência da condição histórica de evolução do mesmo.

É importante salientar que a criação de UC no Brasil, nos últimos tempos, tem sido permeada de conflitos. Diferentemente dos períodos anteriores, a criação de UC não tem sido pacífica e consensual. Diversos grupos de interesse relacionados, principalmente, ao grande capital têm oferecido resistência à criação de UC. Isso se explica pela evolução histórica do modo de produção capitalista que apresenta caráter expansionista. Se antes havia extensos fundos territoriais (MORAES, 2005) disponíveis, a ocupação ainda era incipiente; agora, com o avançar das técnicas e das infraestruturas, crescem, também, os interesses que cobrarão uma exploração adicional de recursos naturais. Isso significa que é possível elencar duas situações corriqueiras que as UC estão enfrentando ou irão enfrentar para serem criadas: em territórios extensos de pouca ou nenhuma ocupação, a criação e os limites de UC atende aos interesses majoritariamente biogeográficos. Em contrapartida, em áreas já densamente povoadas e de ocupação histórica longínqua, seus limites terão que conciliar o uso do solo dado pelo modo de produção capitalista.

No entanto, ainda assim advoga-se que é na escala local a instância em que ocorrerão desdobramentos oriundos da criação de uma UC, por meio dos quais os eventuais impasses dos antagonismos entre os interesses desenvolvimentistas e conservacionistas engendrarão uma superação da dialética. Esse argumento é um reforço ao que Santos e Harvey já preconizaram em termos de movimento para uma outra globalização e a configuração de espaços de esperança, respectivamente.

A segunda questão, qual o papel das UC na Formação Socioespacial brasileira, remete à importância de se analisar a esfera nacional para se compreender o local. Nas

escalas internacional e nacional as UC têm funções claras e já destacadas; mas, a Formação Socioespacial é uma conjunção de outros fatores. Fatores como cultura, formação histórica colonial, economia e o próprio território darão uma real dimensão do papel das UC no território nacional. Afirmar, simplesmente, que elas cumprem metas pactuadas pelo país, que elas servem ao ordenamento territorial, esconde a realidade concreta. Investigar os diversos fatores da Formação Socioespacial poderá trazer elementos que irão elucidar a atual estado de coisas porque passa as UC.

Nesse diapasão, cumpre destacar, que o Brasil é um país multivariado e, por isso, responder à questão levantada exigirá desdobrá-la em algumas frentes. Significa dizer que, para além das respostas na escala nacional e internacional, o papel das UC na Formação Socioespacial depende de onde será criada a UC. E esse onde será muito influenciado pelo Bioma. Cada bioma tem um discurso, uma ocupação histórica e uma relação homem-natureza peculiar. Esses fatores, associados às questões macro sublinhadas acima, configuram o rol de funções da UC e, por consequência, de repercussões locais no uso do território.

Os discursos de cada bioma são a mola propulsora para se criar uma UC e ressaltam as características biogeográficas importantes de serem preservadas, os impactos ambientais e as pressões antrópicas associadas ao presente momento da criação. Associada à ocupação histórica de um determinado território, a UC irá desempenhar outra função. Exemplo, em área de expansão agropecuária na Amazônia, fundamental analisar o discurso do bioma, bem como a relação da agropecuária com a natureza e, aí sim, avaliar o papel da UC. No entanto, entre o protocolo de intenções motivador da criação da UC e as suas concretas repercussões territoriais, é preciso aprofundar a análise da escala local, ou seja, o que, de fato, ela irá provocar no território em que é instituída.

Por último, a resposta à terceira questão relativa ao cerne das UC em termos de uso do território está na dialética das UC desde a sua origem. As UC estão associadas aos usos que causam impactos ambientais. Não são isoladas. Sempre vêm acompanhadas de correlatos usos degradantes do meio ambiente. Embora a criação de uma dada UC, independentemente de qualquer território, possa frear a degradação ambiental, essa frenagem, para ser efetiva, irá depender de outras ações de contenção ou redução de impacto ambiental. Um exemplo é a própria compensação ambiental, fonte de recursos mantenedores, na teoria, das UC.

Segundo Santos (2000), os usos do território estão associados a qualquer tipo de ator, desde os hegemônicos até aqueles cidadãos do cotidiano (atores subalternos). Em grandes linhas, os atores hegemônicos usam o território como uma fonte de recursos para realização de seus interesses, e os atores subalternos o usam como fonte de abrigo dentro de uma estratégia de sobrevivência. Essa interpretação vem se somar ao delineamento do cerne da UC: embora as UC sejam criadas para fazer frente aos atores hegemônicos degradadores do meio ambiente, os gestores das UC também se portam como atores hegemônicos que fazem valer os usos do território que se enquadrem em suas prerrogativas.

A seguir, apresentam-se algumas notícias, à guisa de ilustração, para além dos estudos de caso que serão alvo de pesquisa de campo, que demonstram a factibilidade das discussões teóricas apresentadas em linhas atrás; mostram a dialética das UC, a convivência entre capitalismo e política ambiental; e dão uma prévia da multiplicidade de tensões e interesses em jogo que devem ser alvo de investigação para se tentar apreender as repercussões territoriais de uma UC. É importante destacar que essas notícias a seguir não dizem respeito àquelas UC que serão investigadas a fundo em pesquisa de campo. Esse é apenas um exercício simples para testar os entendimentos teóricos alcançados com casos concretos.

A unidade de conservação amorfa?

Em outubro de 2014, foi criado pela Presidência da República o Parque Nacional da Serra do Gandarela, unidade de conservação de proteção integral localizada perto da cidade de Belo Horizonte. Esse parque foi desenhado com o objetivo de garantir a preservação de amostras do patrimônio biológico, geológico, espeleológico e hidrológico associado às formações de canga do Quadrilátero Ferrífero, incluindo os campos rupestres e os remanescentes de floresta semidecidual, as áreas de recarga de aquíferos e o conjunto cênico constituído por serras, platôs, vegetação natural, rios e cachoeiras. São 31 mil hectares que abrangem a área de interseção dos municípios de Nova Lima, Raposos, Caeté e Rio Acima, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, além de Mariana, Ouro Preto, Santa Bárbara e Itabirito, na Região Central de Minas.

Porém, de acordo com a ONG *Águas do Gandarela*, os limites finais definidos para essa UC não necessariamente atendem aos objetivos citados no decreto de criação (Figura 1). Devido a interesses ligados à atividade de mineração, os limites foram

alterados para que parte do território de interesse da mineradora Vale ficasse de fora do Parque, de tal modo que se permitisse a manutenção da exploração mineral da mencionada companhia. Essa ONG afirma ainda que, devido a essas modificações do projeto original, o parque não contempla a proteção de importantes mananciais de água mantenedores de Belo Horizonte e região metropolitana correlata. Também deixou de fora remanescentes de vegetação natural representativos.

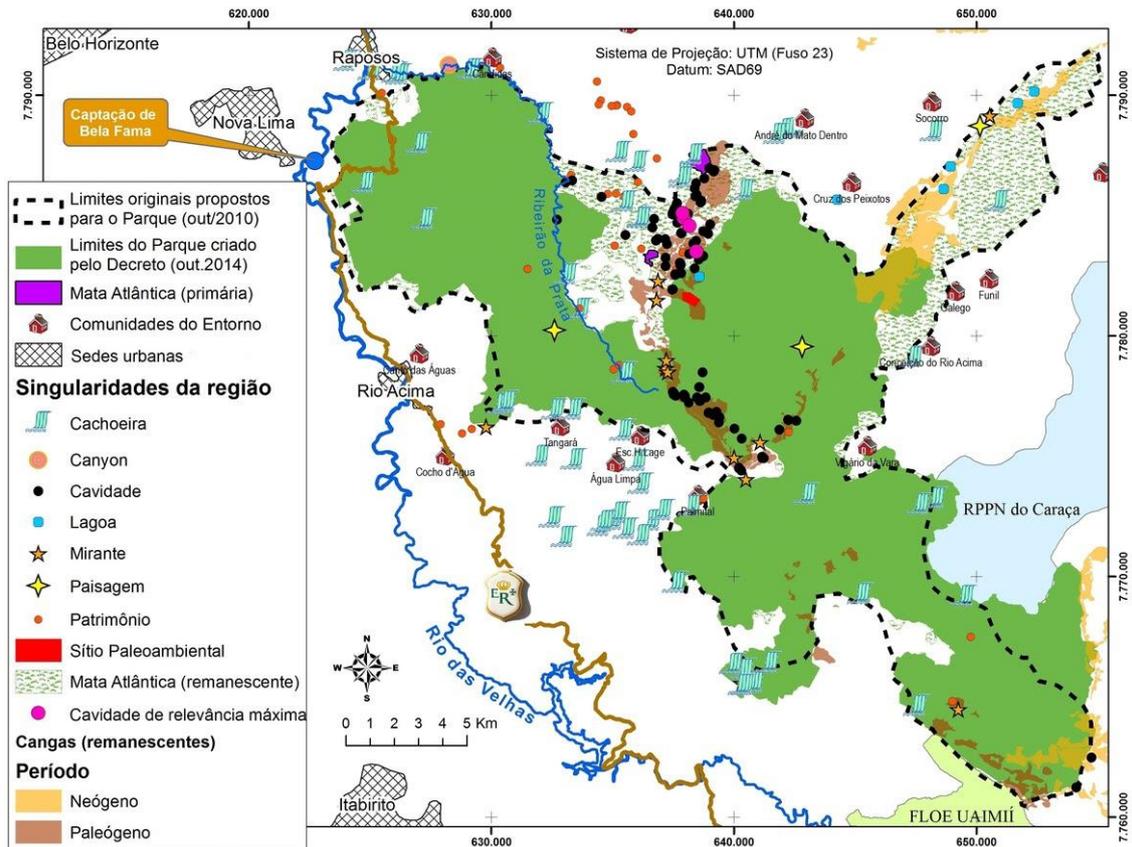


Figura 2 – Ocupação do território, áreas previstas no projeto da UC e a área efetivamente demarcada.

Fonte: www.aguasdogandarela.org

A outra parte interessada, no caso a mineradora multinacional Vale, informou que está avaliando o decreto de criação do Parque para averiguar as necessárias modificações do projeto Apolo, por meio do qual intenta executar a exploração minerária dessa área. Porém, uma das declarações mais elucidativas foi a feita pelo Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade (ICMBio), órgão federal que irá administrar a nova UC. Segundo nota divulgada à imprensa, o Parque Nacional “é resultado de uma longa negociação entre o poder público, governo de Minas Gerais,

prefeituras da região, população local e setor da mineração”⁴⁸. Informou ainda que os limites irão, sim, preservar os mananciais de água e proteger os ecossistemas relevantes.

Segundo esse relato, é possível perceber que há uma multiplicidade de interesses em voga nesse território. Interpretar esse fato à luz da dialética traz como primeira precaução negar qualquer posição desse jogo de interesses como absoluta, o que implicaria o descarte de pronto das demais. Segundo Kosik,

[...] Na realidade: a) a posição econômica; b) a posição social com a hierarquia do prestígio social, da honra, do crédito, etc; c) a distribuição do poder político – possuem uma relativa autonomia no interior e sobre o fundamento de uma determinada formação econômico-social, em cujo âmbito e sobre cuja base funcionam, se interpenetram e se influenciam reciprocamente. (KOSIK, 1976, p.104)

Esse mesmo autor afirma que a dialética tem por função compreender a ‘coisa em si’, transpor uma realidade concreta superficial denominada por ele de pseudoconcreticidade para chegar ao âmago da questão. Adotar um posicionamento como o mais correto ou o melhor é cair na armadilha da pseudoconcreticidade e deixar escapar a essência da coisa. Dessa forma, qualquer vaticínio pode esconder a realidade da coisa. Assim afirma

A destruição da pseudoconcreticidade – que o pensamento dialético tem de efetuar – não nega a existência ou a objetividade daqueles fenômenos, mas destrói a sua pretensa independência, demonstrando o seu caráter mediato e apresentando, contra a sua pretensa independência, prova do seu caráter derivado. (KOSIK, 1976, p. 16)

Também acrescenta que

Um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo; desempenha, portanto, uma função dupla, a única capaz de dele fazer efetivamente um fato histórico: de um lado, definir a si mesmo, e de outro, definir o todo; ser ao mesmo tempo produtor e produto; ser revelador e ao mesmo tempo determinado; ser revelador e ao mesmo tempo decifrar a si mesmo; conquistar o próprio significado autêntico e ao mesmo tempo conferir um sentido a algo mais. (KOSIK, 1976, p. 40)

Diante desses postulados, pode-se afirmar que o Parna da Serra da Gandarela é representativo de um momento histórico na qual as UC não são mais representativas de políticas hegemônicas em determinados territórios. Aquele território é alvo de ocupação e interesses econômicos antigos, possui elevada densidade demográfica e intensa

⁴⁸ **Fonte:** <http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2014/10/ativistas-contestam-demarcacao-do-parque-nacional-do-gandarela.html>

atividade econômica. As intenções e ações relativas à conservação, quando conseguem êxito, têm como resultado conciliações.

O caso também demonstra que desnudar um determinado fato territorial pressupõe investigar as múltiplas relações que existem entre os usos para ultrapassar a pseudoconcreticidade. Para a Vale, a UC tem limites claros que atendem, em parte, a seus interesses. Para a ONG Águas do Gandarela, os limites da UC não são legítimos porque não contemplam importantes fragmentos apontados pelos estudos que definiram o projeto da UC. E para o ICMBio, os limites foram o resultado do que poderia ser: negociação com muitos atores e atendimento da maior parte dos interesses envolvidos. Em termos de escala, o ICMBio representa a escala nacional com suas metas de conservação de biodiversidade; a Vale representa a escala internacional com vistas ao lucro e à geração de dividendos para os seus acionistas em todo mundo; e a ONG representa a escala local.

Ante a descrição encetada *supra*, a UC não se queda amorfa. A sua conformação, no caso concreto em análise, acaba por ser o resultado possível do complexo emaranhado de interesses econômicos, governamentais e sociais. Em última análise, com relação ao caso concreto em tela, melhor seria considerá-la como dismorfa, isto é, como uma UC que não se ajusta inteiramente ao interesse de nenhum dos interessados em jogo. Com efeito, provavelmente os ambientalistas gostariam que ela abrangesse uma área maior. Da mesma forma, a mineradora certamente teria interesse em que a sua área fosse menor.

O braço forte do Estado ou a imponência do território?

Uma das últimas iniciativas da presidenta Dilma Rousseff antes de ser afastada em decorrência do processo de impedimento votado em 2016 foi emitir um decreto, o Decreto de 11 de maio de 2016, que criou cinco UC federais e ampliou uma já existente no sul do estado do Amazonas. Foram em torno de 2,83 milhões de hectares de terras da União transformadas em UC, são elas: Área de Proteção Ambiental Campos de Manicoré, Reserva Biológica Manicoré, Florestas Nacionais de Aripuanã e Urupadi, o Parque Nacional Acari e a ampliação da Floresta Nacional Amana.

A criação dessas UC atende a dois grandes objetivos: proteger a rica biodiversidade da Floresta Amazônica, localizada entre os rios Madeira e Tapajós, pressionada pelo avanço da ocupação humana; e promover o incremento da economia

local por meio do ecoturismo e da exploração sustentável da floresta. O que chama a atenção dessa notícia é o seguinte trecho:

Técnicos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) elaboraram as propostas de criação e ampliação das unidades tendo o cuidado de excluir as chamadas áreas consolidadas, isto é, locais em que já havia ou estavam previstas outras atividades econômicas. O desenho das unidades, portanto, deixou de fora áreas abertas para pastagem, mineração ou com potencial hidrelétrico, assim como áreas usadas ou reservadas para equipamentos públicos e privados que integram a infraestrutura dos municípios. Nos locais onde foram identificadas populações tradicionais, a categoria de UC proposta é compatível com a presença das pessoas. [...] Com o projeto de criação e ampliação das unidades de conservação no sul do Amazonas, a intenção é que todos saiam ganhando: a natureza, que será conservada para as atuais e futuras gerações; os empresários, que poderão investir em novos negócios; os governos municipais, estadual e federal, que deverão arrecadar mais; e os moradores da região, que terão oportunidade de desfrutar de melhores condições de vida⁴⁹

É importante destacar que, por trás desse conjunto de boas intenções, escondem-se contradições, tensões e conflitos. Em junho do mesmo ano de 2016, um grupo de políticos da Câmara dos Deputados, da Assembleia Legislativa e de produtores do estado do Amazonas entraram com um pedido de revogação, na Casa Civil da Presidência da República, dos decretos que criaram as UC relatadas. O argumento desse grupo político é de que essas UC, bem como as Terra Indígenas, irão prejudicar o setor produtivo da região e os moradores do interior do Estado.

A região sul do Estado do Amazonas é, em princípio, uma área de expansão e adensamento da ocupação humana, porém com data bem mais recente do que aquela verificada no caso de Minas Gerais. Mesmo assim, a criação de uma UC não tem sido pacífica, o que demonstra a ausência de consenso em relação aos contornos e aos limites da política ambiental a ser adotada. Nesse caso, a degradação ambiental ainda está no início, contudo o discurso de preservação da floresta Amazônica é muito forte e, assim, há uma tentativa de se antecipar e evitar novas degradações ambientais da floresta. Obviamente, isso irá ocasionar tensões com o modo de produção capitalista pelo cerceamento de atividades exploradoras das riquezas naturais.

Basta verificar que as UC na Amazônia Legal com os maiores índices de desmatamento estão situadas em áreas de expansão de atividades econômicas e

⁴⁹**Fonte:**

http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/TEXTOS_UC_NO_SUL_DO_AMAZONAS_5.pdf.

Acessado em 09/08/2016

adensamento populacional, citam-se destacadamente: Flona do Jamanxim, Flona Altamira, Rebio Nascentes Serra do Cachimbo. Todas situam-se nas imediações da BR 163, no estado do Pará. Além dessas, devem-se mencionar também as UC Resex Rio Ouro Preto e Chico Mendes, em Rondônia e Acre, respectivamente⁵⁰.

Os dois casos mostram que, se as UC e o modo de produção capitalista são um par dialético, as UC não podem largar na frente e serem espaçosas porque sofrerão pressões para regredirem ou até serem extintas. É o que têm evidenciado os vários projetos de lei em tramitação na atual legislatura do Congresso Nacional que pretendem extinguir ou reduzir os limites de UC.

Ademais, por esses dois casos descritos, fica explícito que o método de pesquisa que pretenda elucidar o papel das UC na Formação Socioespacial brasileira deve: levantar as características fundamentais da formação e organização societal e estatal brasileiras, mas também as características regionais de cada bioma; e deve averiguar o antes e o depois em termos de repercussões no território, de tal modo que se analisem os mais variados usos e os discursos correlatos, desde o do morador local até o dos técnicos que participaram da elaboração da peça técnica que deu ensejo à criação da Unidade.

O braço forte do Estado tem sido capaz de criar UC, a despeito da pressão em sentido contrário da sociedade no seu entorno. Contudo, as pressões da sociedade, advindas de diferentes segmentos socioeconômicos, podem promover a redução das áreas das UC. Até aqui, portanto, há uma queda de braço entre as forças políticas intraestatais, as autarquias e os órgãos de defesa ambiental e a classe.

O próximo capítulo tem como função esmiuçar as características da Formação Socioespacial brasileira que podem contribuir para delinear as similaridades dos usos do território das UC, especificamente, no Brasil. As práticas de uso do território de todos os atores e agentes no país são carregadas de valores advindos da nossa formação socioespacial. Desvendar as características da nossa formação ajudará a explicar por que determinados usos do território prevalecem sobre outros ou por que existem práticas corriqueiras em nossa sociedade e em nosso Estado que afetam determinados usos, como o das próprias UC.

⁵⁰ Referências obtidas em reunião da coordenação de revisão do Plano de Prevenção de Combate ao Desmatamento da Amazônia, na qual o autor participa como representante institucional.

CAPÍTULO 4 – As características da Formação Socioespacial Brasileira para interpretação das transformações no uso do território promovido pelas Unidades de Conservação.

É notório que em nosso país existe um hábito de se legislar e em alguns casos as normas instituídas não se aplicam em sua integralidade. Não é possível generalizar, mas, não raro, há discrepância entre a assim chamada *mens legislatoris*, o espírito ou a motivação da edição de uma dada norma, e a sua aplicação pelos cidadãos, pelos próprios operadores do direito em geral e, principalmente, pelo Estado.

Essa espécie de “ruído” entre a norma editada na esfera de qualquer ente federativo e a sua aplicação concreta decorre, de fato, em parte, de nossa formação sócio-econômica-espacial. É possível asseverar que temos mais impregnados elementos dessa formação sócio-econômica-espacial em nosso modo de ser do que podemos imaginar. Há uma espécie de cultura de cumprimento de conveniência da legislação em vigor. Conveniência que se acentua a depender dos costumes locais. Significa dizer que a legislação, seja ela nacional, federal, estadual ou municipal, somente se cumpre conforme as conveniências sociopolíticas e econômicas locais e os seus respectivos costumes. Em contrapartida, não somos uma nação anárquica. Algumas coisas funcionam bem e são referências mundiais e, na mesma medida, algumas leis são cumpridas, do contrário, não seria minimamente possível se organizar uma nação. Esse jeito de ser é típico do brasileiro: algumas leis são cumpridas outras são negociadas.

A ideia desse capítulo é levantar as características gerais da nossa formação socioespacial que permitam interpretar as transformações territoriais decorrentes de uma UC. Para tanto, foram analisados livros de autores clássicos que estudaram as raízes de nossa sociedade, tais como Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre, Celso Furtado, Caio Prado Júnior, Roberto DaMatta, Darcy Ribeiro, Antônio Carlos Robert Moraes e Florestan Fernandes. O pressuposto é ter elementos que ajudem a explicar por que certos impedimentos legais estabelecidos no rol de normas das UC são respeitados e

outros não, pois isso irá dar uma dimensão do tamanho das transformações no uso do território que uma UC promove.

Pretende-se, neste capítulo, elencar características da formação socioespacial brasileira como pano de fundo para associar a interpretação de contextos históricos e atuais do uso territorial nas escalas local e regional naquelas UC de interesse dessa pesquisa. Em outras palavras, pretende-se fazer uma espécie de funil analítico, visto que começa com elementos de âmbito nacional, seguem-se elementos de caráter regional e, por fim, atingem-se aspectos da esfera local das UC.

Para uma melhor organização das ideias, o capítulo está subdividido em três seções: aspectos econômicos da formação socioeconômica e espacial brasileira; aspectos socioculturais; aspectos espaciais; culminando com uma síntese.

O Aspecto Econômico do Brasil

A economia do Brasil tem uma característica marcante desde a origem que é a sua condição de colônia. Isso significa que as influências externas sempre foram muito determinantes para os tipos de atividades econômicas desenvolvidas aqui, bem como para a configuração de seu dinamismo. Como salientou Prado Júnior (2000), povoar era intenção secundária nas pretensões das nações europeias; o interesse principal era incrementar o comércio, seguindo o padrão estabelecido no Oriente. Moraes (2005) vai mais longe ao afirmar que essa condição marcará profundamente todas as dimensões da história brasileira.

As consequências básicas desse modelo econômico orientado para o exterior é ter desenvolvido atividades que interessavam à metrópole; é estar sujeito às variações do mercado externo e do câmbio de modo mais direto; é ter desenvolvido um mercado interno tardiamente. Nas palavras de Prado Júnior,

[...] a colonização não se orienta no sentido de constituir uma base econômica sólida e orgânica, isto é, a exploração racional e coerente dos recursos do território para a satisfação das necessidades materiais da população que nela habita. Daí a sua instabilidade, com seus reflexos no povoamento determinando nele uma mobilidade superior ainda à normal dos países novos. (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 67)

O autor resume ainda a economia brasileira da seguinte maneira,

Da economia brasileira, em suma, [...] o que se destaca e lhe serve de característica fundamental é: de um lado, na sua *estrutura*, um organismo meramente produtor, e constituído só para isso: um pequeno número de empresários e dirigentes que senhoreiam tudo, e a grande massa da população que lhe serve de mão-de-obra. Doutra lado, no *funcionamento*, um fornecedor do comércio internacional dos gêneros que este reclama e de que ela dispõe. Finalmente, na sua *evolução*, e como consequência daquelas feições, a exploração extensiva e simplesmente especuladora, instável no tempo e no espaço dos recursos naturais do país. (Ibidem, p. 127)

Sendo assim, o Brasil, ao longo de sua história, apresentou momentos de intenso dinamismo amparado em algumas atividades econômicas com estreita ligação com os mercados extraterritoriais. Na órbita dessas atividades também ocorreram outras de menor vulto, mas que foram responsáveis por criar formas em porções do território até então não abrangidas pela atividade econômica hegemônica.

A primeira das atividades que exigiu um capital de investimento e consolidou uma ocupação do território mais proeminente foi a cana de açúcar. A principal porção do território que recebeu essa atividade foi a região Nordeste com alguns outros polos em complemento, como a capitania de São Vicente e Santo Amaro. Conforme destacado por Schwarcz (2015), as regiões onde o modelo das capitanias hereditárias foi implementado com êxito, juntamente com o cultivo da cana de açúcar e a exploração da cultura canavieira, apresentavam um cenário favorável de todas as variáveis, principalmente uma convivência pacífica com os indígenas.

Suas características principais foram: plantação extensiva considerando o baixo valor da terra na colônia; o uso do trabalho escravo, em virtude da carestia de mão-de-obra que pudesse ser empregada na atividade; elevada concentração de renda. Arelado a esse primeiro grande ciclo econômico de cariz agroexportador centrado na atividade canavieira, desenvolveu-se a agricultura de subsistência, porém muito precariamente, e a pecuária, responsável pela expansão territorial da empresa colonial.

A economia do açúcar, por suas características, não possibilitou o desenvolvimento de um mercado interno de consumo e o desenvolvimento de sua correlata autonomia. Furtado (2007) assevera esse aspecto da asfixia do mercado interno do Brasil colônia ao comparar com a situação das colônias dos EUA:

Ao contrário do que ocorria nas colônias de grandes plantações, em que parte substancial dos gastos de consumo estava concentrada numa reduzida classe de proprietários e se satisfazia com importações, nas colônias do norte dos EUA os gastos de consumo se distribuíam pelo conjunto da população, sendo relativamente grande o mercado dos objetos de uso comum. (FURTADO, 2007, p. 61)

Interessante notar que a atividade da pecuária, embora de importância secundária para a economia do Brasil, teve crucial papel na expansão territorial do continente sul-americano. Como parte das atividades relacionadas ao setor exportador dependia da força animal, a pecuária desenvolvida no interior, para não competir com as terras mais valorizadas do litoral, tinha por função também abastecer a produção canavieira. Prado Júnior (2000), inclusive, afirma que nenhuma outra atividade teria condição de provocar o povoamento do sertão que não fosse a pecuária dada as suas facilidades de deslocamento. Importante notar, ainda, o caráter extensivo dessa atividade tal como a produção de açúcar do litoral⁵¹.

Furtado (2007) acrescenta que a pecuária nordestina guardava estreita dependência com a economia do açúcar a tal ponto de sofrer as mesmas flutuações de dinamismo. Não por coincidência, o momento de maior ocupação para o interior foi na mesma época da rápida expansão da produção de açúcar. Cabe pontuar que a pecuária, também, sempre esteve a reboque de outras atividades em diversos pontos do território brasileiro, como a mineração em Minas Gerais e a atividade do café em São Paulo, abastecidos com gado da região Sul do país.

A mineração foi outro ciclo que permitiu intenso uso do território para além da faixa litorânea. Prado Júnior (2000) destaca que essa atividade econômica apresentou características semelhantes à da grande plantação do Nordeste.

[...] Ambas se destinam à exploração de produtos que têm por objetivo unicamente a exportação, em função da qual se organiza e mantém a exploração; são atividades que se desenvolvem à margem das necessidades próprias da sociedade brasileira. Donde seu caráter precário no que diz respeito aos interesses fundamentais desta última, sua impropriedade como base econômica e de vida para a coletividade humana que nelas se apoia. Já vimos isto em relação à grande lavoura, que entre outros efeitos até impediu que a agricultura resolvesse o mais elementar problema da população brasileira, e que é o da sua subsistência alimentar. Iremos encontrar coisa semelhante na mineração. (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 171)

⁵¹ Entende-se aqui pelo termo *extensivo* o manejo de atividades agropecuárias por meio de técnicas rudimentares. Noutros termos, não havia um gerenciamento que se utilizasse de técnicas de melhoramento da produção.

Mesmo assim, segundo Furtado (2007), a economia mineira apresentou alguns diferenciais em relação ao ciclo do açúcar, como por exemplo maior mobilidade social, menor amarração à terra (como era característico da atividade açucareira), maior lucratividade e, por consequência, maior especialização, pois todo o lucro tendia a ser reinvestido na própria mineração. Por essas características e pela pujança da mineração, Furtado (2007) assevera que ela foi uma articuladora territorial do Brasil, pois demandou suprimento de animais e víveres de outras regiões, bem como estabeleceu um sistema de transporte mais sofisticado. Indica também como outra consequência própria da mineração “*o desenvolvimento de atividades ligadas ao mercado interno do que havia sido até então a região açucareira.*” (FURTADO, 2007, p. 125).

Outro importante ciclo econômico que sucedeu a mineração foi o café, o chamado ouro verde, o qual foi gestado ao longo do século XIX. O ciclo do café teve desenvolvimento rápido aproveitando alguns fatores circunstanciais favoráveis como a disponibilidade de mão-de-obra em virtude do arrefecimento da mineração, a terra ainda abundante e a menor necessidade de capitalização inicial se comparada à cultura do açúcar.

Segundo Furtado (2007), o ciclo cafeeiro pode ser considerado um divisor de águas para a economia nacional por lançar bases a um desenvolvimento duradouro, por intensificar a formação de um mercado interno mais pujante e por formar uma “*nova classe empresária que desempenhará papel fundamental no desenvolvimento subsequente do país.*” (2007, p. 170) A partir da economia cafeeira, registra que houve um florescimento do mercado interno com o objetivo de abastecer a própria demanda interna e, por conseguinte, houve também um florescimento do comércio. Afirma ainda que foram as tensões originadas da crise do café que possibilitaram o surgimento de “*elementos de um sistema econômico autônomo, capaz de gerar o seu próprio impulso de crescimento.*” (FURTADO, 2007, p. 71)

O café foi um dos produtos com maiores variações de cotação internacional e com grande influência do câmbio. Por isso, foi posto em prática um esforço do Estado brasileiro na tentativa de proteger o setor motriz da economia no século XIX e início do XX. A principal consequência dessa atuação estatal para manter os preços do café atraentes e girar a roda da economia foi a ampliação do mercado interno e o estímulo ao desenvolvimento de setores da economia que aproveitaram a oportunidade para produzir

produtos importados que estavam mais caros em virtude do câmbio desvalorizado. Furtado (2007) afirma que essa foi uma verdadeira política anticíclica dado o contexto de crise econômica pelo qual o mundo passava.

Outro fator que colaborou para a formação de um mercado interno vigoroso na época do ciclo do café foi a abolição da escravatura. Convém recorrer a Furtado, para o qual, a mudança do regime laboral no Brasil acarretou mudanças positivas para o fortalecimento do mercado interno: “*Com efeito, tudo indica que na região do café a abolição provocou efetivamente uma redistribuição da renda em favor da mão-de-obra.*” (FURTADO, 2007, p. 203).

Por isso, Furtado (2007) afirma que o fato de maior relevância no final do século XIX foi o aumento da importância relativa do trabalho assalariado. Esse aumento possibilitou uma transição em que o setor exportador foi substituído, paulatinamente, pelo mercado interno em termos de importância econômica para o Brasil. E essa será a estrutura produtiva com base na qual a industrialização desenvolver-se-á.

A política do Estado na proteção do café teve consequências negativas também como o estabelecimento de uma inflação persistente e, ao fim e ao cabo, uma socialização dos prejuízos do setor exportador para toda a sociedade. Sem embargo, esses problemas serão o mote para se fazer uma ruptura com a economia do café e destravar o desenvolvimento da indústria nacional.

É importante destacar que esses três ciclos econômicos (cana de açúcar, mineração e café) foram os responsáveis pela conformação territorial e pela definição do perfil da economia do país nos anos subsequentes. Não se pode desconhecer que, em paralelo, porém com importância menor em termos de dividendos e movimento da economia nacional, existiram outros produtos que foram responsáveis por deixar no território marcas que se perpetuam até os dias hodiernos. São eles: o algodão, principalmente no Maranhão e Pernambuco; o tabaco, que chegou a ser a segunda cultura em termos de montante exportado, concentrado na Bahia e Espírito Santo; a agricultura de subsistência sempre orbitando nos pontos mais dinâmicos do território; produções extrativistas, centralizadas na região Amazônica; e a produção da borracha, que imprimiu uma ocupação na bacia Amazônica.

De toda essa análise, é importante destacar do aspecto econômico da formação socioespacial brasileira o caráter extensivo que predominou ao longo de sua história. Nas palavras de Furtado,

[...] numa economia agrícola extensiva o aumento da capacidade produtiva é, em grande parte, simples decorrência da incorporação de mão-de-obra e recursos naturais. O desflorestamento, a extensão das plantações, a abertura de estradas, o aumento dos rebanhos, a edificação rural são todas formas de capitalização baseadas numa utilização extensiva de mão-de-obra e recursos naturais. (FURTADO, 2007 p. 324)

É importante asseverar que a economia agroexportadora cedeu espaço para uma de complexidade maior, com uma indústria que passava a se destacar no âmbito mundial. Grandes empresas foram gestadas e se tornaram umas das maiores do mundo em seu ramo de atuação como, por exemplo, a Vale do Rio Doce, a Petrobras, a CSN, entre outras. Desenvolveu-se no Brasil, mormente no final da primeira metade do século XX, um destacado parque industrial e multivariado se comparado aos países em desenvolvimento.

A urbanização também imprimiu sua marca dotando de complexidade econômica o setor de serviços e configurando redes de hierarquia que começaram a polarizar, inclusive, países e regiões internas de determinados países da América do Sul, como, por exemplo, os serviços de excelência médica em São Paulo que atraem pessoas de diferentes países dessa região. Essa complexidade econômica passa a exigir maior integração e investimento em infraestrutura, tudo em prol da produtividade do capital e da divisão internacional do trabalho.

Portanto, ainda somos demasiado sensíveis às flutuações econômicas externas, mas com outro perfil. Porém, ressalvadas as especificidades da agricultura agroexportadora nos dias atuais, extremamente mecanizada, ainda ocorre uma ocupação do território voltada para a exportação. Consequentemente, mantém-se uma grande influência das cotações em bolsas de valores internacionais desses produtos agrícolas, visto que o seu destino principal é o mercado externo. Um bom exemplo é a região do Matopiba (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) e o Norte de Mato Grosso, onde as culturas costumam variar a depender do valor da saca no mercado externo. Porém, nos últimos anos há um predomínio da soja, produto cativo dos mercados asiáticos.

Também importa salientar que a economia nacional, a partir do ciclo do café, teve amparo do Estado em diversas ocasiões. Em sendo assim, toda atividade econômica que prosperou e trouxe desenvolvimento ao país adquiria prerrogativas para

além de outras questões nacionais⁵². Isso tem sido bem nítido no contexto atual, na qual a recessão econômica dos anos 2015 a 2017 tem revigorado pautas que atropelam questões ambiental e indígena.

O Aspecto Sociocultural do Brasil

É possível destacar de Freyre (2000) duas particularidades da nossa formação social advindas da colonização e dos povos aqui encontrados. A primeira delas, consoante Freyre destaca, está na raiz do povo português: a grande influência africana sobre a península Ibérica, ao contrário da outra porção da Europa. Em outras palavras, segundo o autor em apreço, o passado étnico do português, uma mistura de Europa com África, teria amolecido as instituições e o padrão de conduta rígido herdado da cultura germânica e teria também abrandado a rigidez moral e doutrinária da Igreja medieval.

Nas palavras de Freyre,

A indecisão étnica e cultural entre Europa e a África parece ter sido sempre a mesma em Portugal como em outros trechos da Península. Espécie de bicontinentalidade que correspondesse em população assim vaga e incerta à bissexualidade no indivíduo. E gente mais flutuante que a portuguesa, dificilmente se imagina; o bambo equilíbrio de antagonismos reflete-se em tudo o que é seu, dando-lhe ao comportamento uma fácil e frouxa flexibilidade, às vezes perturbada por dolorosas hesitações, e ao caráter uma especial riqueza de aptidões, ainda que não raro incoerentes e difíceis de se conciliarem para a expressão útil ou para a iniciativa prática. (FREYRE, 2000, p.81)

Assim, tanto a sociedade portuguesa quanto suas colônias se constituíram na base de antagonismos, típicos de um país formado por duas culturas distintas: a europeia e a africana. Freyre salienta, ainda, que a cultura africana foi a responsável por mediar as diferentes culturas estranhas e antagônicas que se chocaram no território brasileiro: a europeia e a ameríndia. Ressalta, também, que, em espelho à metrópole, o Brasil desde o início se estruturou em um equilíbrio de contradições, principalmente de

⁵² A título de exemplo, a chamada indústria de base, siderúrgica e metalúrgica, foi inicialmente implementada pela iniciativa estatal, principalmente durante os governos de Getúlio Vargas, presidente responsável pela criação da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, e pela Companhia Vale do Rio Doce, em 1942.

caráter cultural e econômico. Mais à frente, destaca que esses antagonismos convivem em equilíbrio e alguns em conflito, mas a maior parte se mostra harmoniosa em seus contrastes em decorrência da plasticidade social (FREYRE, 2000).

Um povo acostumado a uma plasticidade de comportamento defrontou-se com as populações menos estruturadas das Américas. Os povos indígenas aqui encontrados não estavam organizados em sociedades muito hierarquizadas e não viviam em cidades estruturadas com templos suntuosos como aqueles que habitavam os territórios de colonização espanhola. A soma dessas características acentuou o caráter flexível e plástico da sociedade brasileira porque não exigiu do português um embate, nem um esforço de controle demasiado intenso sobre os povos autóctones. Como reflexo desse amálgama étnico resultante dessa convivência entre o indígena e o colonizador no Brasil, admite-se que, no quadro geral da colonização em todo o continente americano, a brasileira foi a mais harmoniosa. (FREYRE, 2000)

Não por acaso, a partir da convivência com o indígena, a própria Igreja Católica, já amansada de seus dogmas em Portugal, teve de tolerar o abrasileiramento dos hábitos dos seus membros, para os quais se tornaram comuns, segundo Freyre (2000), relações extraconjugais entre colonizador, ameríndios e escravos negros.

Outra particularidade que salta aos olhos é a característica privatista que a colonização portuguesa adquiriu no Brasil. Portugal era, naquela época, um país com população limitada e um Estado, igualmente, enxuto. Não era possível ao Estado, por si só, empreender uma colonização com seu efetivo e, por isso, a colonização portuguesa adquiriu o caráter de empreendimento privado, por meio da cooptação de sua burguesia e, até mesmo, servos da aristocracia rural para levar a cabo mais essa empresa advinda da navegação marítima.

Para tanto, corrobora com essa característica o fato de a burguesia de Portugal ter sido a mais precoce de todo o continente. As navegações fizeram florescer uma classe burguesa ainda no século XV. A prosperidade advinda do comércio fez com que a sociedade portuguesa valorizasse esse tipo de atividade e, politicamente, estruturou-se uma classe poderosa que suplantou em importância a aristocracia rural, típica dos países europeus sob a organização feudal. Essa burguesia foi a empreendedora da colonização brasileira, o que significa que um dos principais interesses em voga era a obtenção de riquezas e lucros, ou seja, predominou o interesse particular sobre o coletivo na estruturação da sociedade colonial.

Confirma isso a afirmação de Leroy-Beaulieu asseverando

[...] como uma das vantagens da colonização portuguesa da América tropical, pelo menos [...] nos dois primeiros séculos, ‘a ausência completa de um sistema regular e complicado de administração’, e ‘a liberdade de ação’. [...] Sobre ela (a colônia) o rei de Portugal quase que reina sem governar (apud FREYRE, 2000, p. 92, com adaptações).

Esse aspecto sublinha um ponto muito importante que ainda perdura em nossa sociedade: a preponderância do individualismo frente ao coletivo. Se o interesse particular atrelado à obtenção de vantagem está na raiz da colonização, nada mais natural que até hoje nos deparemos com situação em que os indivíduos da sociedade tentam levar vantagem sobre a maioria e, além disso, encaram com absoluta naturalidade essa forma de pensar e agir. Logo, as leis restritivas são, por vezes, suplantadas pelo interesse particular.

Segundo Schwarcz (2015), isso pode ser chamado de “*familismo*”, ou “*o costume arraigado de transformar questões públicas em questões privadas*” (SCHWARCZ, 2015, p. 17). Ainda acrescenta que a nossa característica cordial, propalada a todos os cantos do mundo, nada mais é do que a consequência da “*nossa dificuldade em acionar as instâncias públicas*” (SCHWARCZ, 2015, p.18)

Freyre formula um questionamento provocador que bem retrata as características da relação da cultura lusófona com o regramento institucionalizado: “[...] *quando é que as leis de proibição portuguesas e brasileiras foram escritas para ser cumpridas à risca?*” (FREYRE, 2000, p. 468).

Em reforço ao exposto nas linhas anteriores, Freyre leciona ainda:

Tudo deixou-se, porém, à iniciativa particular. Os gastos de instalação. Os encargos de defesa militar da colônia. Mas também os privilégios de mando e de jurisdição sobre terras enormes. Da extensão delas fez-se um chamariz, despertando-se nos homens de pouco capital, mas de coragem, o instinto de posse; e acrescentando-se ao domínio sobre terras tão vastas, direitos de senhores feudais sobre a gente que fosse aí mourejar. [...] Claro que daí só poderia resultar o que resultou: de vantajoso, o desenvolvimento da iniciativa particular estimulada nos seus instintos de posse e de mando; de maléfico, a monocultura desbragada. O mandonismo dos proprietários de terras e escravos. Os abusos e violências dos autocratas das casas-grandes. O exagerado privatismo ou individualismo dos sesmeiros. (FREYRE, 2000, p. 306)

Em complemento à obra de Freyre, Holanda investiga os antepassados do colono português bem como expõe algumas características da nossa colonização com intuito de agregar elementos que expliquem a constituição social do Brasil.

Esse pensador ressalta pontos em comum a Freyre quanto aos aspectos relativos à cultura da personalidade, à frouxidão da estrutura social, bem como a falta de hierarquia organizada. Em suas palavras, “*Em terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida*” (HOLANDA, 1995, p. 32).

Outro ponto em comum entre Holanda e Freyre diz respeito ao hábito nativo de não se cumprir leis. Ele diz que “*as constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômenos correntes em toda a história da América do Sul*” (HOLANDA, 1995, p. 182).

Acrescenta que essa característica é típica de sociedade em que há o predomínio do elemento emocional em detrimento do racional. Afirma que o liberalismo no Brasil ganhou contornos emocionais dado o caráter personalista dos colonizadores que aqui aportaram. Em determinada passagem, para reforçar essa ideia, reproduz a percepção de um estrangeiro, que aqui chegou em tempos remotos, e achou muito curioso que nas relações comerciais havia o hábito de se negociar apenas após se estabelecer uma relação de quase amizade. Adiciona que “*a ideia de uma espécie de entidade imaterial e impessoal, pairando sobre indivíduos e presidindo os seus destinos, é dificilmente inteligível para os povos da América Latina*” (HOLANDA, 1995, p. 183).

O que Holanda acrescenta de novo no desvendar das nossas origens é uma proposta de tipologia a partir do que ele denomina de “*determinantes psicológicas do movimento de expansão colonial portuguesa pelas terras de nossa América*” (HOLANDA, 1995, p. 43). Segundo o autor, é possível delinear dois princípios que regem o comportamento humano e que estão encarnados em tipos sociológicos: o aventureiro e o trabalhador. Essa tipologia pode ser aplicada a qualquer sociedade, das mais primitivas às mais modernas.

O aventureiro tem os seguintes contornos de comportamento: estão mais interessados no objeto final, ignorando qualquer obstáculo; desconhece fronteiras, tudo se apresentando a ele como oportunidade e em generosa amplitude; “*vive dos espaços ilimitados, dos projetos vastos, dos horizontes distantes*” (HOLANDA, p. 44). Características do aventureiro são, portanto, a audácia, a irresponsabilidade, a instabilidade, a vagabundagem e a imprevidência. Ele enquadra nesse tipo os povos caçadores ou coletores.

Por outro lado, o tipo trabalhador enxerga primeiro os empecilhos que precisa superar e não a glória a ser alcançada. Sua visão é de longo prazo e atenta-se mais aos meios do que aos fins; é persistente e aproveita o máximo do insignificante. Suas características evidentes são: a paz, a segurança pessoal, a estabilidade, e os esforços sem horizontes de rápido proveito material. Nesse segundo tipo, para exemplificar, enquadra os povos lavradores. Advoga que existe uma ética que acompanha o comportamento do aventureiro e do trabalhador. Holanda (1995) conclui que boa parte do esforço de colonização do Brasil teve predomínio no tipo aventureiro.

Citando as palavras de um viajante do século XVIII, Holanda exemplifica esse tipo aventureiro típico do Português: “*Um português [...] pode fretar um navio para o Brasil com menos dificuldades do que lhe é preciso para ir a cavalo de Lisboa ao Porto*” (Ibidem, p. 46). Acrescenta ainda,

E, no entanto, o gosto da aventura, responsável por todas essas fraquezas, teve influência decisiva (não a única decisiva, é preciso, porém, dizer-se) em nossa vida nacional. Num conjunto de fatores tão diversos, como as raças que aqui se chocaram, os costumes e padrões de existência que nos trouxeram, as condições mesológicas e climatéricas que exigiam longo processo de adaptação, foi o elemento orquestrador por excelência. Favorecendo a mobilidade social, estimulou os homens, além disso, a enfrentar com denodo as asperezas ou resistências da natureza e criou-lhes as condições adequadas a tal empresa. (HOLANDA, 1995, p. 46)

Conclui que o português veio ao Brasil inequivocamente atrás de riquezas oriundas da ousadia e não à custa do trabalho.

Embora toda generalização esteja sujeita a contestações, e essa não está isenta, é de se constatar que certas características são bem representativas de nossa sociedade até hoje. Nosso jeito volúvel de ser em certas situações e em certos territórios são representativos.

Por fim, um acréscimo que Holanda (1995) destaca de nossa formação social, também visível na sociedade hodierna, são questões relativas a pouca disposição em se planejar ações. Holanda (1995) lembra que foi a rotina e não a razão que conduziu a colonização portuguesa.

Preferiam agir por experiências sucessivas, nem sempre coordenadas umas às outras, a traçar de antemão um plano para segui-lo até o fim. Raros os estabelecimentos fundados por eles no Brasil que não tenham mudado uma, duas ou mais vezes de sítio, e a presença da clássica vila velha ao lado de certos centros urbanos de origem colonial é persistente testemunho dessa atitude tateante e perdulária. (HOLANDA, 1995, p. 109)

Em certo contraponto às características levantadas até aqui, Ribeiro (2006) advoga que essas características também permitiram a conformação de uma sociedade com grande poder de criatividade para contornar adversidades, “*adaptabilidade de quem não é rígido, mas flexível, a vitalidade de quem enfrenta, ousado, azares e fortunas, a originalidade dos indisciplinados*” (RIBEIRO, 2006, p. 408). Também afirma que muito provavelmente, se tivéssemos sido colonizados com base na rigidez germânica, o empreendimento teria fracassado frente às condições pouco propícias do território brasileiro.

Em apoio a essa visão, Schwarcz (2015) afirma,

“[...] brasileiros têm a mania de se reinventar, e traduzir falhas em virtudes e prognósticos [...]. Canibalizar costumes, desafiar convenções, enviar supostos, é ainda uma característica local, um ritual de insubordinação e de não conformismo que, quiçá, nos distingue ou, ao menos, mantém acesa a boa utopia, que é sempre bom admirar e guardar. (SCHWARCZ, p. 18-19)

Em complemento a esse contorno social da nossa formação socioespacial, Fernandes (2006) empreende uma análise da perspectiva de formação da nossa burguesia. O mote dessa análise tem a seguinte linha de raciocínio: se somos uma nação capitalista, se sempre estivemos arrolados na divisão internacional do trabalho dentro desse modo de produção e se é possível afirmar que alguns elementos do capitalismo são frequentes em diversas formações socioespaciais, por que não analisar a classe que por essência é o motor da história no capitalismo, a burguesia.

Analisar a formação dessa classe no Brasil é revelador e mostra o rebatimento de algumas características destacadas por Holanda e Freyre. E por que, nesse capítulo, focar na burguesia tem aplicação no estudo dos usos do território? A explicação está em constatar que o território é usado pelos mais diferentes atores, porém é preciso salientar que há um diferencial de seu uso por quem detém maior poder. Os atores com maior poder são os responsáveis por empreender usos preponderantes no território, como, por exemplo, usos agrícolas da monocultura, usos industriais, usos de infraestrutura, etc. No Brasil, esses atores costumam fazer valer suas vontades à revelia dos normativos legais e de atores com menor poder⁵³. Portanto, compreender como a classe burguesa (detentora do poder econômico e, por conseguinte, do poder político) se formou e fez valer seus interesses ao longo da história, permitirá compreender certas situações relacionadas ao uso do território.

⁵³ Não raro, os mais poderosos economicamente e, por conseguinte, mais influentes politicamente dobram as normas de toda ordem aos seus interesses financeiros. Nos dias correntes, não tem sido diferente.

Fernandes (2006) atribui dois momentos chaves para compreender a formação da burguesia no Brasil: antes e depois da Independência. Antes da Independência, nossa burguesia era pouco estruturada, o senhor de engenho pouco se atrevia a sair de sua propriedade e havia baixa autonomia política em decorrência da vinculação com a Metrópole. Após a Independência, o excedente econômico, que antes era direcionado à Metrópole, passa a ser invertido no Brasil, assim como as decisões políticas começam a privilegiar as questões internas em conseqüente detrimento das externas.

Paulatinamente, o senhor do engenho, que ficava à mercê do atravessador estrangeiro, passa a ter que providenciar, no próprio país, as condições para continuar exportando sua produção, considerando que não havia mercado consumidor em território nacional capaz de absorver sua produção. Assim, segundo Fernandes (2006), ele deixa de ser apenas um produtor rural e passa a incorporar funções de negociador. Em paralelo, algumas funções desempenhadas por atores estrangeiros são absorvidas nos centros urbanos, fazendo florescer outras classes e dando maior dinamismo à economia urbana. Fernandes (2006) afirma que todo esse processo culminou na formação da sociedade nacional.

De tudo isso, o que Fernandes destaca é o caráter ambíguo da mentalidade burguesa que se constituiu ao longo do processo de formação dessa classe no Brasil. Como o setor agroexportador continuou sendo o motor da economia, tentou-se, a todo custo, manter os privilégios dessa classe e a estrutura econômica heteronômica em relação ao exterior. Assim, a revolução potencial que o fato histórico da Independência poderia propiciar – a constituição de uma sociedade nacional empenhada em construir uma autonomia e lançar as bases para a constituição de uma nação forte tal como ocorreu em outros países, a exemplo dos Estados Unidos – adquiriu caráter conservador. Foi uma revolução que tentou manter a maior parte da situação socioeconômica anterior.

Inclusive, por causa do afã de manter inalteradas as condições sociais, se criou no Brasil uma situação *sui generis*: dentre todos os países da América do Sul apenas o Brasil se converteu, após a independência, em monarquia. “*Cercado de repúblicas de todos os lados, o Brasil colocaria no centro do poder um rei, ou melhor, um imperador, para espanto e desconfiança dos vizinhos latino-americanos*” (SCHWARCZ, 2015, p. 222)

Fica evidente o egoísmo e o individualismo que sempre imperaram na classe dominante burguesa no Brasil. Nas palavras de Fernandes,

A Independência pressupunha, lado a lado, um elemento puramente revolucionário e outro elemento especificamente conservador. O elemento revolucionário aparecia nos propósitos de despojar a ordem social, herdada da sociedade colonial, dos caracteres heteronômicos aos quais fora moldada, requisito para que ela adquirisse a elasticidade e a autonomia exigidas por uma sociedade nacional. O elemento conservador evidenciava-se nos propósitos de preservar e fortalecer, a todo custo, uma ordem social que não possuía condições materiais e morais suficientes para engendrar o padrão de autonomia necessário à construção e ao florescimento de uma nação. [...] O estatuto colonial foi condenado e superado como estado jurídico-político. O mesmo não sucedeu com o seu substrato material, social e moral, que iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional. (FERNANDES, 2006, p. 51)

É interessante destacar que a revolução burguesa adotada no Brasil, ademais, subverteu alguns princípios do liberalismo, em voga na época da Independência. A livre concorrência não deveria atentar contra os privilégios da classe dominantes; a liberdade, o poder de igualdade e a fraternidade só eram de usufruto dos membros do *establishment* com vistas a manter tudo como já estava. Não por acaso, o liberalismo aqui foi capaz de manter a situação heteronômica da economia com o mercado externo tal como ocorria no período da colônia.

Por isso, Fernandes (2006) afirma que a revolução da Independência foi terrivelmente limitada em termos histórico-sociais para o Brasil. Essa revolução consolidou o domínio senhorial sobre a constituição da nação, inclusive se apossando do aparato estatal em vias de construção; enquadrou os princípios do liberalismo; e, por fim, moldou a ordem legal e sua eficácia aos interesses gerais do estamento senhorial. Anota que a partir desse momento o próprio estamento adota discursos em nome da sociedade civil que ainda perduram até hoje.

Ao longo da exposição de Fernandes (2006) fica evidente que não houve qualquer tipo de ruptura na história brasileira que permitisse tirar a classe burguesa de sua zona de conforto. Até mesmo quando a economia adquiriu dinamismo próprio, vencendo a sua heteronomia externa, os privilégios de sempre foram mantidos. Classes emergentes, desvinculadas do estamento senhorial, também incorporaram a mentalidade psicossocial desta última. Essas classes emergentes originaram-se do meio urbano e pela onda migratória de vários países, inclusive de tradição burguesa.

Schwarcz (2015) acrescenta que essa formação da sociedade brasileira naturalizou a violência. O Brasil é um dos países com maiores taxas de homicídio do mundo. Além disso, associadas a essa característica, enraizaram-se no país práticas autoritárias ainda que se promovessem avanços sociais importantes para a população. Exemplifica essa mescla de autoritarismo estatal e elitista com a promoção declaratória

de benesses sociais, o primeiro governo de Getúlio Vargas que aprovou leis de proteção ao trabalhador, porém perseguiu de modo inclemente a oposição. Por fim, demonstra que as características trazidas desde a colonização associadas ao perfil constituído da classe burguesa conformaram e perpetuaram o chamado coronelismo. Em suas palavras,

[...] durante a Primeira República expandiu-se o fenômeno conhecido como 'voto de cabresto' e do coronelismo, na sua correlação com o governo, configuração que a princípio neutralizou a atuação desses novos grupos urbanos, limitando a participação e o voto. Era difícil mostrar autonomia nessa terra do favor. Longe do liberalismo político, da compreensão de que a abolição era resultado de um movimento coletivo, e que a República nascera de um acerto entre cidadãos, continuava forte o complicado jogo das relações pessoais, contraprestações e deveres: chave do personalismo e do próprio clientelismo. (Ibidem, p. 347)

Curioso que até o imigrante, estabelecido e bem-sucedido no Brasil, acaba por adotar práticas que aderem ao padrão coronelista e mandonista da elite nacional, o que, ao fim e ao cabo, contribui para a manutenção de seu vigor como sistema de organização societal. O que se quer ressaltar é que essa moldura societal instituída no Brasil molda os que aqui chegam, ainda que tenham vivenciado sociedades mais igualitárias, nas quais não veja um individualismo nos moldes praticados aqui. Enfim, dado esse constructo histórico-social, tudo que aqui se adota do exterior sofre adaptações ao estabelecido desde tempos remotos.

Como corolário, constituiu-se uma sociedade de controvérsias: ao mesmo tempo em que apresentamos lacunas lastimáveis relacionadas à pobreza e ao analfabetismo, possuímos o sistema eleitoral mais moderno do mundo; somos a nona economia do mundo segundo dados de 2016 e amargamos regiões com índices de desenvolvimento comparáveis a de países subdesenvolvidos do continente africano; temos avançado na transparência, porém a corrupção grassa no nosso cotidiano.

Isso também reflete diretamente no uso do território no Brasil, principalmente em usos que porventura possam contrariar essa lógica do privilégio da classe burguesa. Causa até surpresa que questões ambientais tenham avançado bastante nesse contexto sociocultural. Há duas explicações para isso: pressão internacional para que o país, com toda essa dimensão ambiental latente, adote políticas públicas ambientais e o grupo que encabeça a discussão dessa política tem origem, também, na classe dominante.

Assim, cada território será um misto de usos, sendo que aqueles da classe dominante tenderão a prevalecer, mesmo ao arripio da lei. Essa característica da

burguesia contribuiu para a formação da sociedade amparada em valores tradicionais. Da Matta (1984), afirma que adotamos um sistema de classificação social baseado em *“nome da família, o título de doutor, a cor da pele, o bairro onde moramos, o nome do padrinho, as relações pessoais, o ser amigo do rei, chefe político ou presidente”* (DAMATTA, 1984, p. 77).

Dessa forma, se conformou no Brasil um dilema, segundo DaMatta,

“[...] um sistema social dividido e até mesmo equilibrado entre duas unidades sociais básicas: o indivíduo (o sujeito das leis universais que modernizam a sociedade) e a pessoa (o sujeito das relações sociais, que conduz ao polo tradicional do sistema). Entre os dois, o coração dos brasileiros balança. E no meio dos dois, a malandragem, o “jeitinho” e o famoso e antipático “sabe com que está falando?” seriam modos de enfrentar essas contradições e paradoxos de modo tipicamente brasileiro. Ou seja: fazendo uma mediação também pessoal entre a lei, a situação onde ela deveria aplicar-se e as pessoas nela implicadas, de tal sorte que nada se modifique, apenas ficando a lei um pouco desmoralizada [...] (DAMATTA, 1984, p. 96-97)

Por isso, afirma que a lei aqui no Brasil adquiriu a conotação de “não pode”, proibição, quando na verdade ela deveria ser encarada como um instrumento para tornar o funcionamento da sociedade melhor.

É importante pontuar que a sociedade brasileira dos anos mais recentes é mais complexa e de difícil enquadramento em rótulos únicos ou uniformes. A realidade das grandes metrópoles é muito distinta da realidade das pequenas e médias cidades e do campo. Mas as características levantadas aqui dão, sim, um contorno analítico à problemática do meio ambiente e do uso do território.

O Aspecto Espacial do Brasil

O aspecto espacial foi a tônica do processo de formação do Brasil em diversos momentos de sua história. Desde as características naturais que permitiram a expansão para além do litoral até as aglomerações humanas existentes e as estruturas agregadas ao território foram determinantes na apropriação do território brasileiro pelo projeto colonizador lusitano.

Antes disso, é importante destacar que somos fruto de um processo colonizador que imprimiu características específicas à formação socioespacial. Como a dinâmica interna está voltada para o atendimento da metrópole antes de tudo, a sua ocupação territorial adquiriu forma e dinâmicas próprias. Santos e Silveira (2004) corroboram

com essa afirmação, alegando que o peso do mercado externo na dinâmica do território colonial acaba por orientar a criação de infraestrutura, serviços e formas em seu benefício. Essa orientação segue o imperativo da competitividade e a localização nos melhores lugares em termos de aptidão para atender ao mercado externo.⁵⁴

Como salientou Moraes (2000),

A produção de um território colonial implica a instalação de uma determinada dinâmica nos novos espaços incorporados à vida econômica europeia. Trata-se do estabelecimento de atividades produtivas que necessariamente envolvem a criação de formas espaciais que se sobrepõem aos meios naturais ou aos habitats preexistentes. A colonização é antes de mais nada uma ocupação de novas áreas; uma apropriação das riquezas acumuladas, dos recursos disponíveis, das terras e das populações encontradas. Por isso, a produção do espaço só é compreensível com a análise das relações engendradas neste movimento, pois são elas que orientam e explicam as formas criadas [...], redefinindo ou atribuindo-lhes um conteúdo. Enfim, é o uso social que qualifica os lugares. (MORAES, 2000, p. 91)

Sendo assim, a dependência da dinâmica externa ditada pela metrópole acaba por configurar as formas internas da colonização. Sem embargo, intrínseco a história brasileira está seu caráter expansionista, o “*signo da conquista de espaço*” (MORAES, 2000, p. 24). De outro modo, significa dizer que a construção do território e, por consequência, sua conquista foram a força motriz que moveu o ímpeto da formação socioespacial brasileira. Moraes (2000) acrescenta, inclusive, que isso acabou por consolidar o imaginário e modo de ser da nossa elite, ou seja, a conquista do espaço, mesmo que para isso se faça uso dos aparatos estatais, inclusive, do aparato estatal repressor, capaz de praticar o uso e o abuso da violência.

Em outras palavras,

[...] uma determinação básica da colônia é a conquista, entendida como relação específica entre uma sociedade que se expande e as pessoas, recursos e áreas dos lugares onde se exercita essa expansão. A violência e a expropriação são, portanto, dados irredutíveis do processo colonial, variando em grau, mas sempre presente em suas manifestações. Colonização implica assim, estruturalmente, uma hierarquia entre sociedades e entre lugares. (MORAES, 2000, p. 265)

Essa conquista está atrelada mais ao estado de carestia que vivia Portugal do que propriamente a um espírito de aventura, ou às Cruzadas e muito menos à busca de glórias. Essa afirmação é um complemento que Moraes (2000) levanta em relação ao

⁵⁴ Não sem motivo que, mesmo após a independência, por muito tempo, houve grande resistência de empreender a interiorização do desenvolvimento do país. Trata-se de um claro reflexo da herança colonial, em que o país tinha os olhos para o mar, em razão da defesa estrita dos interesses da metrópole.

tipo psicossocial do aventureiro desenhado por Holanda (1995) apresentado em linhas anteriores. Defende que, antes de tudo, a necessidade de complementar as demandas de cereais e os níveis baixos de metais preciosos foi que levou o português a empreender toda a saga de conquistas territoriais além mar.

Geograficamente, a ocupação do território brasileiro foi lenta e se restringiu a sítios localizados na costa que ofereciam abrigo aos movimentos constantes da maré. Nesse ponto, é importante salientar que o uso do território empreendido pelos povos autóctones serviu para a instalação das primeiras levas de portugueses. Ademais, as rotas estabelecidas por esses povos que se direcionavam ao interior foram também utilizadas pelo colonizador.

Santos e Silveira (2004) propõem uma periodização da formação territorial brasileira, na qual esse primeiro período de ocupação foi lento em virtude do imperativo dos aspectos naturais sobre a vida social. Denominam de meios naturais e acrescentam que “[...] *A unidade, então era dada pela natureza, e a presença humana buscava adaptar-se aos sistemas naturais*” (SANTOS & SILVEIRA, 2004, p. 27)

Outro ponto a ser destacado com relação ao padrão geográfico adotado pelo colonizador diz respeito ao suporte dos aspectos naturais oferecidos aos portugueses. Segundo Freyre (2000), reforçado por Holanda (1995) e Prado Júnior (2000), associados aos pontos do litoral que proporcionavam redutos ao atracamento das embarcações, também os locais em que desembocavam os rios eram os preferidos dos colonizadores.

Sem equilíbrio no volume nem regularidade no curso, variando extremamente em condições de navegabilidade e de utilidade, os rios grandes foram colaboradores incertos [...] do homem agrícola na formação econômica e social do nosso país. Muito deve o Brasil agrário aos rios menores porém mais regulares: onde eles docemente se prestaram a moer as canas, a alagar as várzeas, a enverdecer os canaviais, a transportar o açúcar, a madeira e mais tarde o café, a servir aos interesses e à necessidade de populações fixas, humanas e animais, instaladas às suas margens; aí a grande lavoura floresceu, a agricultura latifundiária prosperou, a pecuária alastrou-se [...] Os grandes foram por excelência os rios do bandeirante e do missionário, que os subiam vencendo dificuldades de quedas de água e de curso irregular; os outros, do senhor de engenho, do fazendeiro, do escravo, do comércio de produtos da terra. Aqueles dispersaram o colonizador; os rios menores fixaram-no tornando possível a sedentariedade rural. (FREYRE, 2000, p. 98-99)

Essa ocupação atrelada aos rios estabeleceu um padrão que, segundo Prado Júnior (2000), adquiriu um formato linear em pequenos núcleos às margens das principais artérias, que, no caso, foram os rios.

Alguns padrões de ocupação são destacados por Moraes (2000) atendendo todas as condicionantes levantadas até o momento. Na costa, foram surgindo centros urbanos que eram pontos terminais de uma *bacia de drenagem*, por meio da qual se conformava uma rede de produção e abastecimento que iria ser exportada à metrópole. Sendo assim, ao final da era colonial, cinco importantes polos urbanos sobressaem: Itamaracá, Pernambuco, Bahia, Santo Amaro e São Vicente; e em um plano secundário: Porto Seguro, Ilhéus e Espírito Santo. Em complemento, esses centros urbanos atendiam ao papel de articulador do território próximo, que, por isso, desenhavam uma geografia aureolar de subcentros e atividades agrícolas.

Outro importante fator, que condicionou também a localização dos centros e das atividades econômicas, foi a predisposição natural que permitia alta produtividade, tendo em vista os interesses econômicos da metrópole. (MORAES, 2000)

A atividade pecuária foi uma das principais responsáveis pela expansão territorial da colônia. Assim, associados aos centros urbanos litorâneos, formaram-se no interior centros de menor projeção que nucleavam e davam suporte à atividade da pecuária. Entre esses polos, havia um vazio de aglomerados humanos de qualquer espécie e de atividades econômicas.

Assim, apoiado pelos rios e com vistas a implementar atividade que não rivalizava com as principais atividades da colônia, que era a produção do açúcar, por meio da pecuária *“prolongou-se no brasileiro a tendência colonial do português de derramar-se em vez de condensar-se.”* (FREYRE, 2000, p. 99)

Essa ocupação espalhada associada a fatores naturais foram, inclusive, os grandes trunfos no processo de definição das fronteiras do atual território brasileiro. O esforço diplomático brasileiro adquiriu características bem similares ao modo de ser do colonizador Português: expansivo e negociador (característico de sua maneira de ser neutro). Segundo Magnoli (1997), o Brasil possui 23.086 km de fronteiras divididas em uma seção marítima de 7.367 km e uma seção terrestre de 15.719 km. Essa extensão terrestre representa muitos acordos diplomáticos, arbitramentos e guerras. Historicamente, 7.948 km (51%) foi definido no Período Imperial; 2.709 km (17%) no Período Colonial e 5.062 km (32%) na “Era de Rio Branco”, sendo que apenas 30% de toda essa fronteira foi fruto de guerras, o restante foi originado de processos negociais.

A explicação para o período imperial ter sido o de maior delimitação de fronteiras está no fato de que houve mudanças no valor do território passando a ser utilizado como instrumento de legitimação do Estado e precondição para a unidade

territorial (BECKER & EGLER, 1993). Sendo assim, somente no império foi deflagrada uma atividade diplomática ofensiva que usou as bases da expansão colonial dos bandeirantes como marcos da ocupação e soberania do uso do território. Para tanto, a estratégia diplomática utilizou o princípio do *uti possidetis* (posse efetiva), e complementarmente utilizou tratados coloniais nos casos de impossibilidade de provar uma posse efetiva (MAGNOLI, 1997).

Sobre o aspecto da dinâmica, por muito tempo, o território brasileiro se configurou como um conjunto – ou amontoado – de ilhas isoladas que não se comunicavam. Dadas as dificuldades de comunicação e de transporte, associadas à vinculação com o mercado externo, diversos fragmentos do território adquiriram dinâmica própria sem inter-relação. Santos & Silveira (2004) chegam a afirmar que esse dinamismo configurou, na verdade, várias penínsulas europeias no Brasil dado o seu isolamento entre si e ligações diretas no abastecimento do mercado europeu. Esse isolamento foi relativamente vencido com a mineração, pois essa articulou de certa maneira a produção pecuária do Nordeste e a sulina. O ciclo econômico do café, que se mostrou um dos mais relevantes em razão do volume dos recursos gerados, igualmente aprofundou essa interligação e foi decisivo para conter movimentos separatistas que estavam se multiplicando de norte a sul do país em virtude das dificuldades econômicas que a colônia passava advindas do retrocesso da mineração e da prolongada decadência da economia do açúcar.

Furtado (2007) oferece uma visão muito clara da dinâmica territorial até a metade do século XIX,

Observada em conjunto, a economia brasileira se apresentava como uma constelação de sistemas em que alguns se articulavam entre si e outros permaneciam praticamente isolados. As articulações se operavam em torno de dois polos principais: as economias do açúcar e do ouro. Articulada ao núcleo açucareiro, se bem que de forma cada vez mais frouxa, estava a pecuária nordestina. Articulado ao núcleo mineiro estava o *hinterland* pecuário sulino, que se estendia de São Paulo ao Rio Grande. Esses dois sistemas, por seu lado, ligavam-se frouxamente através do rio São Francisco, [...]. No norte estavam os dois centros autônomos do Maranhão e do Pará. [...] O Maranhão, se bem constituísse um sistema autônomo, articulava-se com a região açucareira através da periferia pecuária. Dessa forma, apenas o Pará existia como um núcleo totalmente isolado. (FURTADO, 2007, p 138-139)

Em complemento à interpretação de Furtado, Santos e Silveira (2004) reconhecem um *continuum* na evolução territorial com momentos bem definidos.

No primeiro podemos falar do território brasileiro como um arquipélago, contendo um subsistema que seria o arquipélago mecanizado, isto é, o conjunto de manchas ou pontos do território onde se realiza uma produção mecanizada. Depois, a própria circulação se mecaniza e a industrialização se manifesta. É somente num terceiro momento que esses pontos e manchas são ligados pelas extensões das ferrovias e pela implantação de rodovias nacionais, criando-se as bases para uma integração do mercado e do território. (FURTADO, SANTOS E SILVEIRA, 2004, p. 31)

Por essa interpretação dão nome aos três momentos: o primeiro, de meio natural; o segundo, de período técnico; e o terceiro, de período técnico-científico. (Santos & Silveira, 2004)

A configuração em arquipélagos foi paulatinamente sendo substituída pela configuração de centro-periferia (BECKER & EGLER, 1993). Em uma análise linear da história, um dos principais marcos para essa mudança foi o governo de Getúlio Vargas, também conhecida como Era Vargas, que se iniciou a partir de 1930. Nesse período, o território e a sociedade já haviam juntado elementos suficientes para fazer a transição de uma economia agroexportadora para outra baseada na indústria e no mercado interno. As condições favoráveis à indústria foram: mercado interno, infraestrutura e governo forte da Era Vargas. Segundo Magnoli (1997), nessa época, os limites do território já haviam sido definidos pelo esforço diplomático, no entanto as terras interioranas ainda careciam de ocupações consistentes, por isso, foram lançadas estratégias, durante os anos 1930, de conquista do *heartland* por meio da integração territorial.

Nessa época, ocorre uma intensificação do processo de globalização, e o Brasil manteve e reforçou os laços com a economia mundial, por meio da sua industrialização. Essa seguiu um modelo constituído por tripé de investidores: capital estatal, capital estrangeiro e capital nacional privado oriundo da cafeicultura. O Estado forte foi o indutor e estabeleceu uma estratégia de estimulação da formação de um mercado interno em três principais frentes: proteger os agricultores, na medida em que compunha estoques volumosos, a fim de controlar os preços do café no mercado internacional, não raro com um ônus significativo para o erário; proteger a pequena indústria em formação; e proibir a importação de novos equipamentos. Por intermédio dessa estratégia, pode-se afirmar que o Estado promoveu uma modernização conservadora, na medida em que conciliou os interesses da poderosa elite agrária com a nascente elite industrial. (BECKER & EGLER, 1993)

Essa promoção foi corroborada nos anos 1950, porém com o diferencial de que as elites agrárias já não tinham tanto poder em decorrência da perda de importância na

economia nacional. O desenvolvimentismo dessa época gerou crescimento econômico às custas de um grande endividamento e investimento externos. Nesse caso, um novo modelo tripé de investimentos se configurou: o capital nacional privado investia em bens não duráveis; o capital estrangeiro, em bens duráveis; e o capital estatal, em bens de produção. (BECKER & EGLER, 1993)

Tal trajetória acabou por acentuar as desigualdades sociais e territoriais que resultaram na mudança da dinâmica territorial de arquipélago para a de centro-periferia, na qual a área *core* estava localizada em São Paulo (BECKER & EGLER, 1993). Segundo Santos & Silveira (2004), essa região pode ser denominada de concentrada.

Por outro lado, Diniz (1993) afirma que essa região é delimitada por uma poligonal que se estende até o estado do Rio Grande do Sul e alcança o triângulo mineiro e o interior de São Paulo, do Paraná e de Santa Catarina. Essa poligonal, afirma, é a responsável pelas dificuldades em gerar desconcentração espacial da atividade industrial.

O que importa salientar é que essa nova reorganização dinâmica do território atende à divisão territorial do trabalho e resultou em três grandes unidades, segundo Becker & Egler (1993):

A área *core* e sua periferia integrada, as periferias deprimidas e a fronteira de recursos. Estas unidades representavam não apenas espaços geográficos diferenciados, mas também distintos momentos históricos, onde estavam presentes desde formas simples de produção marcadas por profunda interdependência dos fatores naturais, até complexas estruturas urbano-industriais, frutos de uma rápida acumulação de trabalho social. (BECKER & EGLER, 1993, p 114)

Para concluir essa parte dos aspectos espaciais, é importante uma análise da atualidade. O Brasil apresentou ao longo de sua história variações econômicas sensíveis que levaram a mudanças sociais e políticas drásticas. Um fato comum a todas essas variações é o aspecto econômico. Isso vale para todas as nações inseridas no modo de produção capitalista: qualquer momento de crise econômica gera tensões que trazem repercussões em todas as esferas da sociedade. Isso é comprovado ao se analisar o histórico de revoltas no Brasil e, também, as grandes mudanças políticas por que passou o país; todas estão invariavelmente associadas à deterioração das condições de vida causadas por crises econômicas.

Nesse sentido, cabe um ponto de destaque em relação ao momento atual de crise. Entende-se por atual toda a conjuntura econômica que se instalou no Brasil a partir de

2015. Os indicadores econômicos apontam uma recessão de grandes proporções, somente comparável aos piores momentos da década de 1980. Mas é importante notar que essa crise é fruto de uma mudança na inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho. A cada ano que se passa nesses últimos tempos, tem ficado claro que o país está retrocedendo ao papel desempenhado ao longo de sua história, excetuando-se o século XIX com a industrialização.

Os indicadores de atividade industrial estão se deteriorando a cada ano, por força de uma competição acirrada com a manufatura chinesa. Em contrapartida, caminhamos para nos tornar o maior produtor mundial de alimentos. Também sustentamos a dianteira de grande exportador de minérios. Portanto, de uma condição de mais avançada economia dentre os países em desenvolvimento no início deste século, estamos a caminho de retornar a desempenhar um papel subalterno similar ao dos tempos coloniais, qual seja, de, predominantemente, mero exportador de *commodities*⁵⁵. Isso tem repercussão direta no uso do território: as tensões pela disputa da terra têm aumentado a cada ano. Forças políticas ligadas ao capital agrícola têm pressionado a política indigenista de demarcação de Terras Indígenas bem como a política de criação de Unidades de Conservação. Alguns projetos de leis têm avançado no Congresso Nacional com o objetivo de recategorização de Unidades de Conservação para torná-las mais permissivas no quesito uso do território. O caso mais recente, que demonstra o que ora se afirma, é a edição do Decreto nº 9.147/2017, que pretende extinguir a Reserva Nacional do Cobre e seus Associados, de 4 milhões de hectares.

Enfim, as crises econômicas no Brasil sempre fazem surgir revoltas e recrudescer as práticas de conservadorismo político e econômico. A atual legislatura é seguramente uma das mais conservadoras desde a redemocratização, com predomínio das bancadas ruralista e evangélica. Setores ligados ao capital têm pressionado para que haja reformas que podem proporcionar flexibilização das leis trabalhistas, da previdência e de outras esferas sociais em uma estratégia de revigoração dos lucros, já generosos no país, e desmonte do Estado de Bem-Estar Social⁵⁶. Portanto, estamos

⁵⁵ Essas são opiniões do autor captadas da leitura de alguns periódicos nacionais, tais como Carta Capital, Valor Econômico, Correio Brasiliense, apenas para citar alguns. Segue alguns links visitados: https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/economia/2016/10/02/internas_economia,551413/cai-a-partitipacao-do-setor-industrial-no-pib-do-brasil.shtml, acessado em 13/05/2018. <http://www.valor.com.br/brasil/5354759/pib-brasileiro-cresce-1-em-2017-apos-dois-anos-de-queda-mostra-ibge>, acessado em 13/05/2018. <https://www.cartacapital.com.br/revista/973/voltamos-a-colonia>, acessado em 13/05/2018.

⁵⁶ No âmbito trabalhista, já se aprovou a Lei nº 13.467/2017, a qual promove uma série de mudanças da CLT.

passando por um contexto histórico em que as ações relacionadas ao meio ambiente têm sido questionadas e sofrido pressão. Isso terá reflexo no uso do território⁵⁷.

Diante de todo o levantamento da formação sócio-econômico-espacial do Brasil, pergunta-se: é possível compilar elementos que permitam delinear características gerais do uso do território no Brasil independente de qual fração do território se está analisando? Sendo o ser social a raiz que origina os usos do território, buscar entender algumas características recorrentes do ser social brasileiro permitirá interpretar características dos usos do território. Moraes (2005) propõe a necessidade de um método que pense ontologicamente o movimento da história. Em outras palavras, indica que o conhecimento deve buscar “*um sentido lógico e histórico em meio à diversidade das formas e das relações*” (MORAES, p. 38).

Um exemplo concreto para ilustrar como características recorrentes do ser social dá alguns contornos ao modo de implementar usos no território: um brasileiro em visita a um país desenvolvido de cultura germânica ou inglesa já deve ter percebido que o nosso famoso redutor de velocidade, popularmente chamado de quebra-molas, lá inexistente. Aqui, bem ao contrário, abundam em nossas vias de trânsito rodoviário. O quebra-molas é um dos símbolos capazes de bem retratar a nossa genuína essência brasileira. Por qual motivo? Ele representa a indisposição característica de nossa cultura de descumprir normas. De nada ou pouco valem as placas que assinalam os limites de velocidade. Via de consequência, bem à moda brasileira, recorre-se a um outro expediente para forçar o cumprimento da norma. Assim, persiste entre nós, desde o tempo colonial, a cultura da desobediência às leis. O quebra-molas é um ícone do desrespeito às normas. Com efeito, teoricamente, nenhum motorista habilitado desconhece que é necessário cumprir as normas de trânsito. Contudo, se uma via não tiver quebra-molas, os limites de velocidade não são observados, em geral.

Ou seja, a lei que indica claramente a simbologia e as penalidades pela infração não são cumpridas, e, por isso, criam-se subterfúgios para que se faça cumpri-la.

O recurso aos quebra-molas é só um exemplo de como o território adquire feições relacionadas à característica gerais do ser social; e essa manifestação cultural hodierna está diretamente relacionada à história de constituição de uma nação, ou, mais precisamente, de sua Formação Socioespacial.

⁵⁷ Recentemente, o atual presidente foi constrangido em um evento na Noruega, quando ouviu o anúncio da perda de recursos de conservação ambiental, em face do descumprimento do acordo.

A ideia de fechamento dessa seção é justamente responder à questão apontada em parágrafo anterior e chegar a um rol de características do povo brasileiro que conformam os usos do território ou que dão características próprias a esses usos. Várias pistas já foram levantadas ao longo deste capítulo. É importante ressaltar que esse é apenas um estudo exploratório, carece de aprofundamento e, por fim, está sujeito a críticas.⁵⁸

No tocante aos aspectos econômicos, o que pode ser destacado como parte da característica recorrente do ser social brasileiro é sua característica expansiva. Em sendo assim, a terra, conquanto abundante, é alvo de disputas e reserva de valor. Nesse quadrante, é importante sublinhar que, a partir da década de 2010, o país volta a se destacar na função de exportador de *commodities*; portanto, estamos perdendo a função de competidores internacionais de manufatura para voltarmos a condição de produtores de matéria-prima dentro da tradicional ordem internacional de divisão do trabalho. Mais uma vez, esse fator aumenta a pressão sobre recursos naturais, dentre eles, a terra.

Outra característica diz respeito às flutuações e à maior dependência dos eventos da economia externa, o que provoca a valorização/desvalorização de certos territórios que estão à mercê dessas flutuações. Essa maior exposição e até vulnerabilidade produzem oscilações internas, com impacto sobre o uso no território. Os efeitos dessas oscilações tornam-se perceptíveis de forma relativamente célere. Pode-se inclusive realçar que o influxo externo provoca uma maior variação do valor da terra em determinadas porções do território.

Por fim, vai se encontrar no território, como parte das características recorrentes do ser social, uma heterogeneidade muito grande nos graus de poder que cada ator irá apresentar. Certos atores pertencentes ao estamento representativo das classes hegemônicas contam com amparo, inclusive, do Estado em suas ações e prevalecerão sobre outros no uso do território.

Esse ponto faz interligação com o quadrante dos aspectos socioculturais. A nossa burguesia é refratária a seguir regras que possam prejudicá-la em qualquer medida, ou, a rigor, que lhe exijam o cumprimento de regras isonômicas. Mais, parece tão avessa ao cumprimento de regras paritárias que se julga grandemente prejudicada. Quando se cobra o cumprimento dessas regras, como, por exemplo, o pagamento de juros de financiamento contratados junto aos bancos públicos, não raro, recorre ao

⁵⁸ É claro que não há a pretensão de se delinear as características do povo brasileiro exaustivamente, pois fugiria ao escopo dessa tese.

Judiciário para reparar o que lhe parece injustiça fiscal. Somos campeões em quantidade de leis e também de processos judiciais. A burguesia que se conformou é individualista, logo busca soluções para os seus problemas em detrimento da coletividade. Trata-se da recorrente socialização de prejuízos a que se habituaram os agentes políticos e os agentes do empresariado nacional, com prejuízo para os demais segmentos da sociedade brasileira.

Contribui para esse estado psicossocial da burguesia a nossa característica de flexibilidade e plasticidade frente à condição posta; nossa disposição em interpretar leis e regras com viés particularista; e nossa raiz privatista desde o início. Essas características também favorecem a busca de alternativas e soluções inventivas. Por isso, também nossa dificuldade em estabelecer planejamento e segui-lo. Dada nossa característica inventiva, enquadramo-nos pouco em planos rígidos de execução. Também é importante ressaltar o aspecto autoritário que nos acompanha associado a contornos de violência.

Quanto aos aspectos espaciais que podem contribuir para delinear características recorrentes do brasileiro em promover usos do território, destacam-se três: o espaço enquanto conquista e tudo que isso traz de consequência como o uso da violência, as disputas e a não hegemonia para usos “improdutivos”; o caráter expansivo de ocupação do espaço tendo como corolário embates com antigos ocupantes do território; e a divisão territorial do trabalho que permite identificar os níveis de pressão que ocorre em um determinado território a depender de seu papel nessa divisão.

Também é importante asseverar que, como está na nossa raiz, a questão econômica fala mais alto em comparação com aspectos sociais e ambientais. Assim, a defesa estatal de atividades econômicas pujantes, na maioria das vezes, sobrepõe-se a questões ambientais e sociais.

Enfim, essas características socioculturais e espaciais irão influir nos cenários que se encontram nos mais variados territórios: usos advindos de autoritarismo tanto do Estado quanto dos atores hegemônicos; usos que não seguem regras e leis; tensões pelo choque de usos concorrentes; instrumentos de gestão nem sempre seguidos.

Por fim, é importante evitar vaticínios e, por isso, reconhece-se que essas características ocorrem, mas admite-se características em contrário. Somos uma nação em processo de aquisição de maturidade. Frente a todos os fatos ocorridos nos últimos anos, é provável que caminhemos para um cenário de cumprimento de normas e respeito as leis, bem como de maior predisposição ao planejamento e valorização da

coletividade em detrimento da individualidade. Por isso, reforça-se novamente que essas características da brasilidade não é uma generalização, mas apenas alguns recortes de nosso jeito de ser que provavelmente irá se defrontar em caso concretos do território.

Os próximos capítulos irão apresentar os estudos de caso reais em quatro dos seis biomas que compõe o território brasileiro. Esses capítulos são a oportunidade de testar empiricamente a moldura teórica e metodológica construída nesses capítulos precedentes.

CAPÍTULO 5 – Amazônia: a dialética das UC e a mineração.

Neste capítulo, iniciam-se as análises específicas relativamente as unidades de conservação localizadas em cada bioma em particular. O ponto de partida será compreender os objetivos de caráter institucional que fundamentaram, oficialmente, a criação dessas UC, nessa porção do território.

Em seguida, realiza-se uma contextualização histórica a partir das informações constantes no primeiro capítulo.

Esse introito presta-se, precipuamente, ao levantamento de pistas do porquê aquelas UC terem sido criadas naquele momento histórico. Na sequência, referências documentais que ajudam a compreender o processo de ocupação territorial do bioma e, especificamente, do território em análise das UC são trazidas a lume. Em complemento, analisam-se dados secundários e primários das UC obtidos por meio de atividade de campo realizada no segundo semestre de 2017. Por último, apresenta-se uma percepção do território a partir da vivência deste autor para compor um quadro geral com vistas a responder à questão central da pesquisa e à comprovação das hipóteses.

Amazônia

O Brasil detém em torno de 60% do Bioma Amazônia em seu território; o restante está distribuído entre outros países da América do Sul. Sua paisagem é associada a uma floresta densa, denominada de ombrófila. No entanto, existem diversas fisionomias que a caracterizam em termos fisiográficos: matas de terra firme, várzeas e igapós; tabuleiros com vertentes semimamelonizadas; morros baixos em forma de meia laranja nas áreas onde afloram os terrenos cristalinos; terraços com cascalhos e formações de laterita. (CONTI; FURLAN, 2000)

Essa diversidade fisiográfica na Amazônia se destaca especialmente em relação à rica biodiversidade encontrada na região. A literatura científica ainda trabalha na base das estimativas da quantidade de espécies vegetais e animais potencialmente presentes nesse bioma; assim, existem cálculos que estimam na Amazônia em torno de 30% do

total de espécies do planeta (BENSUSAN, 2014). Pode-se afirmar que esse é o principal argumento que justifica a criação de UC nesse bioma

Segundo Becker (2004), em decorrência dessa rica biodiversidade e do potencial de recursos naturais para a exploração, a Amazônia ainda é percebida, no exterior, como uma fronteira a ser preservada para a sobrevivência planetária. Reforça que essa percepção tem um misto de valores ambientalistas legítimos, mas também interesses econômicos e geopolíticos. Já no nível nacional, a autora defende que ainda existe uma percepção dominante por meio da qual se enxerga a Amazônia como fronteira a ser ocupada.

Esse bioma, assim como o bioma Cerrado, teve ocupação mais intensa em suas bordas em período relativamente recente se comparado ao período de ocupação e exploração dos biomas situados mais próximos da costa, os quais, sabidamente, foram os primeiros a sofrerem a ação antrópica dos colonizadores europeus. Nesse sentido, a ação do Estado foi mais proeminente e imprimiu marcas indeléveis no território, até os dias atuais, relacionadas, principalmente, às infraestruturas de transporte e energia. Segundo Becker (2004, p. 25), *“os surtos voltados para produtos extrativos de exportação, as estratégias de controle do território e os modelos de ocupação marcaram toda a formação territorial da Amazônia, estando presentes até os dias atuais.”*

O fato é que o corrente cenário político-cultural, ambiental e socioeconômico da Amazônia formou-se ao longo dos anos, como resultado de tensões antropológicas, sociológicas e econômicas. Hoje, é um mosaico de formas que demonstram os vários interesses em voga na região. A somatória de todos esses fatores, configurou um território cujos fluxos e padrões de ocupação se concentram na interação entre transportes terrestres e fluviais. De fato, na região amazônica, o transporte fluvial assume um papel inigualável em todo o restante do país. Todo esse complexo cenário é coalhado por porções territoriais com prerrogativas de conservação da biodiversidade.

Diante do exposto, é possível afirmar que a Amazônia ostenta regiões de dinamismo consolidado. Assim, não se afigura mais apropriado chamá-la de fronteira. E outras que ainda possuem a característica de expansão fronteiriça. Nesse sentido, Becker (2004, p. 83) afirma que a Amazônia, dentro da divisão do trabalho, *“expressa, antes, um processo de consolidação/intensificação da ocupação agropecuária associada a uma maior articulação ao espaço econômico nacional”*

Por fim, Becker (2004) propõe uma nova geografia amazônica, por meio da qual classifica o território em macrorregiões e sub-regiões. A seção territorial ou geográfica que interessa a essa pesquisa é denominada de “*macrorregião do povoamento consolidado*”. Essa macrorregião caracteriza-se por apresentar:

- a) um ritmo de ocupação antrópica já atrelado à urbanização;
- b) uma agropecuária com maior nível de tecnologia agregada, além da mineração;
- c) um adensamento relacionado aos assentamentos da reforma agrária.

Significa que essa macrorregião já está mais inserida ao “*tecido produtivo nacional*” (Ibidem, p. 146). Assevera ainda que duas das sub-regiões mais dinâmicas dessa macrorregião são a sudeste e leste. Caracterizam-se por:

- a) uma pecuária mais modernizada;
- b) núcleos urbanos com vocação de prestadores de serviços; e
- c) uma forte influência do complexo mineiro-metalúrgico e do respectivo eixo ferroviário.

Em complemento a essa análise, o Macrozoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da Amazônia Legal, aprovado pelo Decreto nº 7.378/2010, trouxe uma visão diferenciada frente ao estabelecido como metodologia na agenda do ZEE. Como a região apresenta grandes dimensões, o Macro ZEE sugeriu a delimitação de dez unidades territoriais, “*tendo como critério de delimitação o estágio de conservação dos ecossistemas e as densidades dos fluxos econômicos, das redes de infraestrutura e das redes político-institucionais [...]*” (BRASIL, 2016a, p. 28).

Sendo assim, o território de interesse nessa pesquisa – mosaico de UC da Serra dos Carajás – está contido em dois territórios-rede segundo proposta do ZEE:

- a) o território cuja vocação é de fortalecimento das capitais costeiras, regulação da mineração e apoio à diversificação de outras cadeias produtivas; e
- b) o território cuja indicação é de fortalecimento do policentrismo no entroncamento Pará-Tocantins-Maranhão.

Portanto, esse enquadramento esquemático demonstra a complexidade do território em questão. Ao mesmo tempo em que apresenta um dinamismo exacerbado em virtude da atividade mineradora, também exhibe uma vocação relacionada à pecuária, fruto de sua inserção na divisão territorial do trabalho no Brasil. Soma-se a isso uma grande quantidade de assentamentos da reforma agrária.

O território-rede de fortalecimento das capitais costeiras, regulação da mineração e apoio à diversificação de outras cadeias produtivas é constituído “*pelos redes de estradas e de energia, bem como pelas redes da Vale e das capitais costeiras, sobretudo Belém, ou seja, redes logísticas, econômicas e sociopolíticas*” (BRASIL, 2010, p. 79) O que se destaca desse território-rede é a importância da Vale nas infraestruturas locais e no dinamismo do emprego e serviços disponibilizados. (BRASIL, 2010)

A inserção do território das UC da Serra dos Carajás em outro território-rede proposto pelo Macro ZEE é aquele que atrela sua dinâmica ao policentrismo presente no entroncamento dos Estados do Pará, Maranhão e Tocantins. Esse território-rede tem como principal característica as diversas cidades que se originaram ou se agregaram ao dinamismo do eixo de circulação estabelecido entre a mina de ferro do Carajás e o porto de Itaqui em São Luís do Maranhão, e também nos eixos de circulação rodoviário que foram construídos ao longo das décadas de 1970 a 1990: rodovia Belém-Brasília (BR-010) e rodovia Transamazônica (BR-230). Ademais, nesse território-rede, dado o seu acesso mais facilitado aos mercados do sul e sudeste do país, instalou-se uma cadeia de atividades ligadas à pecuária. Também se concentra uma grande quantidade de camponeses que praticam culturas diversas e pecuária leiteira para fins de subsistência, o extrativismo não madeireiro e a pecuária de corte.

Portanto, o policentrismo antrópico se originou por força tanto da dinâmica da mineração como, também, das atividades de pecuária e das demandas de subsistência dos camponeses assentados ou assalariados.

Em suma, pode-se identificar, a princípio, três usos do território predominantes na região: a mineração, a pecuária e a produção rural familiar. Todos usos articulados ou vinculados a centros urbanos que dividem a função de prestadores de serviços e de articulação viária e comercial com os mercados regionais, nacionais e internacionais. As UC irão se inserir nesse território, ora a representar um entrave parcial ao exercício desses usos, ora estimulando outros usos, a se confirmar no estudo dos planos de manejo e nas entrevistas.

É bom salientar que essa configuração de territórios-redes é o resultado de um processo histórico da região leste e sudeste do Pará que data do início da década de 1960. Esse processo histórico é bem rememorado pelo ZEE do estado do Pará, lançado também em 2010. Segundo esse documento, a região de integração do Carajás apresentou dois períodos bem delimitados de ocupação: o primeiro caracterizado pelo

extrativismo da castanha do Pará e o segundo pelas políticas nacionais de integração da Amazônia brasileira. O momento que mais trouxe consequências à região foi o segundo, quando o governo federal pôs em execução o programa denominado Grande Carajás (1980-1991)⁵⁹ e vinculou, definitivamente, sua dinâmica econômica à mineração.

Papel de destaque em direção à configuração do quadro socioeconômico atual, apontado pelo ZEE da Zona Leste e da Calha Norte do estado do Pará, exerceu-se com a construção da rodovia Belém-Brasília. Essa infraestrutura

[...] provocou uma substancial reestruturação espacial que impulsionou mudanças econômicas, sociais e ambientais. [...] Novos povoamentos foram formados ao longo da rodovia consubstanciando-se em novos espaços a serem explorados na concepção de desenvolvimento apregoados pelo Estado. [...] De fato, a construção da Belém-Brasília vem impactar diretamente na estrutura do espaço paraense rompendo com o tradicional padrão espacial com localização dos principais núcleos de povoamento ‘à beira rio’. Vários núcleos de povoamento passam a assentar-se em ‘terra firme’ de acordo com a malha rodoviária programada pelo Estado, superando o modelo preexistente. (PARÁ, 2010, p. 234. Com adaptações)

Essas modificações foram asseveradas com as intervenções da União por meio de uma política desenvolvimentista levada a cabo pelos sucessivos governos militares. As intervenções favoreceram tanto a inserção da pecuária na região sudeste do Estado do Pará, bem como o incremento da infraestrutura viária e urbana dessa área. Via de consequência, houve uma natural ampliação da ocupação, não sem causar impactos ambientais de grandes proporções.

Uma das últimas intervenções que tiveram repercussão nessa porção do estado do Pará foi a abertura e subsequente asfaltamento da rodovia estadual PA 279, cujo destino final é o núcleo urbano do município de São Félix do Xingu. Essa rodovia deu vazão à expansão da pecuária e promoveu nova ocupação antrópica ao sul do mosaico de unidades de conservação. (Figura 3)

⁵⁹ O programa Grande Carajás foi lançado pelo Decreto-lei nº 1.813, de 24/11/1980 e tinha como objetivo uma maior coordenação da política de desenvolvimento da Amazônia Oriental. Neste Programa foi previsto que os empreendimentos que fossem implantados dentro da área de abrangência teriam uma série de benefícios, tais como: incentivos fiscais, linhas especiais de crédito e grande disponibilidade de energia elétrica e de recursos naturais. Também contemplou a construção de um complexo mina-ferrovia-porto necessário à exploração econômica da Província Mineral de Carajás. (Plano de Manejo Flona Carajás, disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/flona-de-carajas?highlight=WyJmbG9uYSIsImNhcmFqXHUwMGUxycyIsImZsb25hIGNhcmFqXHUwMGUxycyJd> . Acessado em 21/07/2017.



Figura 3 - Entroncamento na PA 279. **Fonte:** próprio autor.

Assim é importante sublinhar, com base no ZEE do leste do Pará (2010), os fatores históricos que culminaram no atual arranjo de usos do território nessa porção do Estado. É provável que esse histórico esteja marcado nos discursos dos atores locais, com destaque para a atuação antagônica do Estado brasileiro ao estimular a ocupação e, por outro lado, mais recentemente, buscar preservar alguns fragmentos do meio ambiente original desse território por meio da criação de UC.

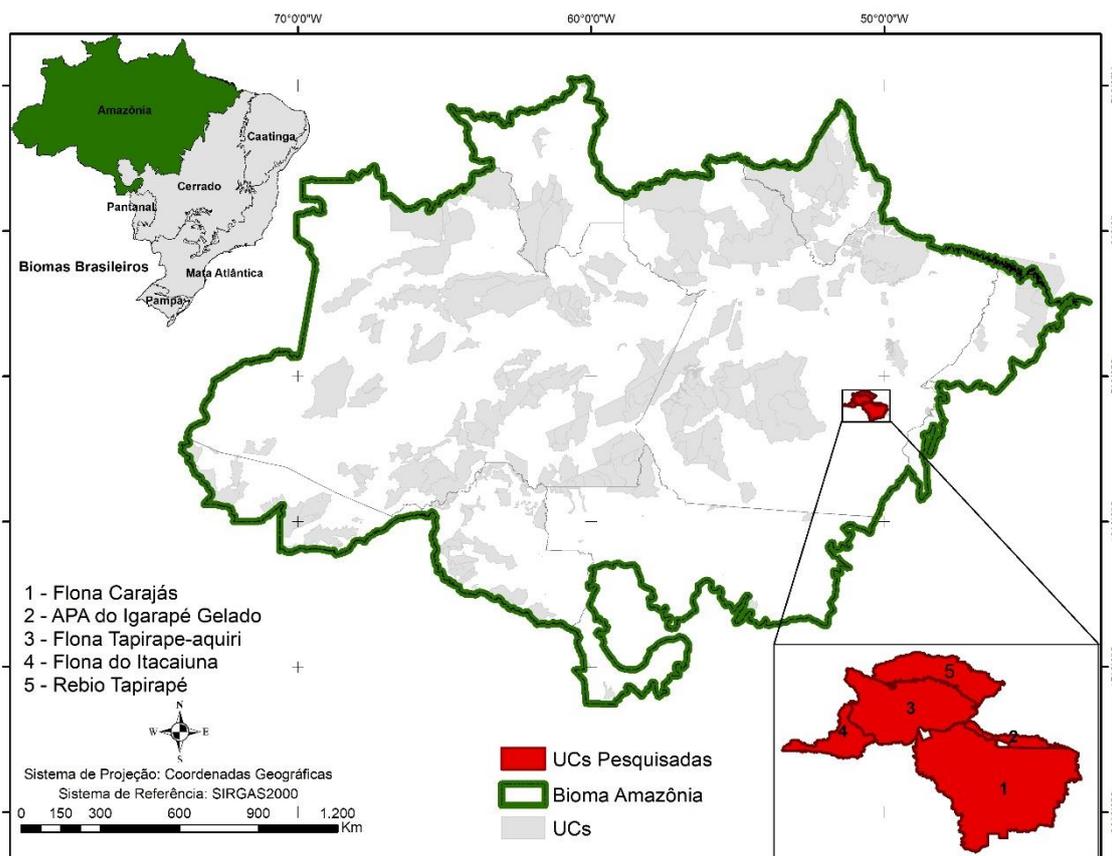


Figura 4 - Mapa das UC em análise no bioma Amazônia. Autor: Rejane Annes.

Quadro 16 – Unidades de Conservação do Mosaico Carajás.

UC	Data de Criação	Instrumento Legal
Área de Proteção Ambiental do Igarapé Gelado	05 de maio de 1989	Decreto nº 97.718
Reserva Biológica do Tapirapé	05 de maio de 1989	Decreto nº 97.719
Floresta Nacional do Tapirapé-Aquiri	05 de maio de 1989	Decreto nº 97.720
Floresta Nacional de Itacaiunas	02 de fevereiro de 1998	Decreto nº 2.480
Floresta Nacional de Carajás	02 de fevereiro de 1998	Decreto nº 2.486
Fonte: ICMBio, 2017.		

Por meio da análise do Quadro 16, é possível perceber que existem duas datas decisivas de criação de UC, cujos contextos históricos merecem análise detida. Assim, em primeiro lugar, é preciso considerar o ano de 1989, data de criação das primeiras UC. Segundo salientado no capítulo um desta tese, a década de 1980 confirma um momento de mudança na agenda ambiental no Brasil: a criação do Ibama e, principalmente, as condicionantes ambientais que foram impostas aos financiamentos de grandes empreendimentos com alto impacto ambiental, dentre eles o Programa Grande Carajás. Em segundo lugar, deve-se levar em consideração o ano de 1998, em que se criaram outras duas UC. No final da década de 1990, vigorava um momento

histórico de atuação do Programa PPG7, com seus vários subprogramas. Também foi nessa época que se gestou o novo normativo para categorizar, de modo sistemático, todas as espécies de UC, isto é, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei n. 9.985/2000. Noutros termos, no final do último decênio do século XX, houve um recrudescimento da agenda governamental em favor da preservação da biodiversidade.

Soma-se a esses fatores a instalação do empreendimento de extração mineral da Serra dos Carajás. Todos os planos de manejos existentes das UC destacam o papel preponderante desse empreendimento para as UC. Esse é um caso atípico na região amazônica, pois todas as UC têm uma boa estrutura de gestão e um apoio institucional diferenciado provido pela empresa Vale. Segundo descritivo histórico presente em todos os planos de manejo, a criação das primeiras UC na área atendeu a interesses de controle do território por parte do Estado frente às descobertas das riquezas ali presentes; também atendeu às condicionantes ambientais conforme explicitado em linhas atrás. A proposta de criação das UC veio de um Grupo de Estudos e Assessoramento Sobre Meio Ambiente (GEAMAM) ligado à presidência da empresa Vale. Segundo consta no documento de plano de manejo (doravante PM) da Flona Carajás,

O Grupo de Estudos e Assessoramento sobre Meio Ambiente (GEAMAM), formado por cientistas de várias áreas do conhecimento humano e ligado diretamente à Presidência da Empresa, fizeram recomendações para o projeto, dentre elas foi proposto ao governo que fosse demarcada uma superfície objetivando a garantir o desenvolvimento da Província Mineral de Carajás, inclusive regulando o direito sobre as terras necessárias ao complexo industrial e à respectiva infraestrutura do projeto, de modo a prevenir eventuais conflitos com terceiros, pela posse de áreas na região. Além disso, também foi sugerida a criação de Unidades de Conservação no entorno da Província Mineral. (BRASIL, 2016 b, p. 14)

No contexto mais recente das duas UC criadas em 1998, havia uma questão de soberania relacionada ao subsolo, tendo em vista a privatização da empresa Vale. Assim, foram criadas as duas UC de tal modo que se garantisse o controle do subsolo por parte do Estado e que, ao mesmo tempo, também se mantivesse a exploração econômica da região por meio da mineração. Esse caso ilustra, de modo claro, aquilo que se defendeu no terceiro capítulo desta tese: que as UC e as atividades econômicas e respectivos impactos ambientais (que, em regra, degradam o meio ambiente) formam

dialeticamente uma unidade. Assim, não haveria UC se não fosse a atividade de mineração, que, ressalta-se, é uma das que mais degradam o meio ambiente (Figura 5)



Figura 5 - Mina de ferro da empresa Vale. **Fonte:** próprio autor

Outro ponto em comum vivenciado por todas as UC diz respeito aos dilemas e desafios.

As várias autorizações de estudos e de lavra ainda não exploradas pela atividade mineradora representam seguramente uma contradição, porque podem abrir caminho para justificar a exploração econômica com base em estudos realizados pelos próprios órgãos ambientais. Ora, a possibilidade de esses estudos e análises serem postos a serviço da exploração econômica mineradora ou madeireira colide, sem dúvida, frontalmente com os objetivos precípuos de uma UC, principalmente os da Rebio Tapirapé e, por conseguinte, gera flagrante incompatibilidade com os seus propósitos institucionais. Em resumo, configura-se um dilema de deslinde complexo quando a realização de estudos e análises técnico-científicos dos recursos de uma UC pode ser usada para motivar justamente o que pretende evitar, isto é, o desenvolvimentismo ambientalmente predatório.

De um modo geral, os fatores de pressão mais desafiadores relacionam-se à implantação de projetos de assentamentos, sem uma infraestrutura adequada. Com efeito, torna-se muito difícil efetivamente radicar os assentados quando não dispõem de

infraestrutura de produção e de escoamento de sua produção. Além disso, não se deve olvidar que, em geral, o nível de escolaridade dos assentados é baixa⁶⁰, de modo que a sua capacitação para a produção agropecuária ou industrial em regime de cooperativa ou de microempresas apresenta desafios adicionais. Assim, não raro, os assentados adotam práticas agrícolas rudimentares de subsistência. Entre elas, destaca-se a coivara, uma prática que acarreta, ano a ano, incêndios, visto que os colonos não se ocupam sequer de fazer aceiros. A geração de uma economia ambientalmente sustentável entre colonos com esse perfil sociocultural representa, inequivocamente, um desafio de grande monta.

Todos os PM também ressaltam a centralidade da cidade de Parauapebas e de Marabá por causa da situação dos diversos Projetos de Assentamentos. Destacam a vocação do território em termos de atividade mineradora e dos dividendos que essa atividade gera aos municípios de Parauapebas e Canaã dos Carajás (Figura 6). Um dos efeitos dignos de nota da exploração minerária é o aumento da arrecadação municipal. Via de consequência, as prefeituras tornam-se protagonistas do desenvolvimento regional, em razão de sua maior disponibilidade de recursos orçamentários.⁶¹



Figura 6 - Vista panorâmica de Parauapebas. **Fonte:** o próprio autor.

⁶⁰ Vide o último Relatório da II Pesquisa Nacional sobre a Educação na Reforma Agrária. Segundo esse relatório, no quesito caracterização do educando, 61,4% dos educandos entre 1998 a 2011, cursaram a modalidade de Educação de Jovens e Adultos no nível de alfabetização. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150618_relatorio_ii_pesquisa%20nacional.pdf. Acessado em 13/05/2018

⁶¹Sabidamente, a maior parte dos municípios brasileiros tem grande dependência do repasse de verbas federais, mormente do Fundo de Participação dos Municípios. No caso de Parauapebas, em 2016, o município recebeu R\$ 261.688.933,07 a título de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Mineiros (CFEM). Disponível em <https://portalcanaa.com.br/site/parauapebas/parauapebas-bate-recorde-historico-na-arrecadacao-de-royalties-veja/>. Acessado em 13/05/2018.

A seguir faz-se uma análise detida de cada UC, com base nos respectivos PM ou de outros documentos de referência⁶². Inicia-se a análise com a Flona Itacaiúnas pelo fato de não dispor do PM, nem conselho instituído. Também não foram encontrados outros documentos de referência. Segundo informações constantes no PM da Flona Tapirapé-Aquiri, a Flona Itacaiúnas foi criada em uma área ocupada por fazendeiros que praticam a pecuária. Segundo esse documento,

A situação atual é que a Floresta Nacional do Itacaiúnas ainda não foi demarcada e seus limites reais ainda são desconhecidos, já que um de seus limites, trata-se de uma linha seca, que segundo o decreto seria os limites dos municípios de São Félix do Xingu e Marabá, o que torna a definição dos limites ainda mais difícil. Portanto, o Plano de Manejo da Floresta Nacional do Itacaiúnas se encontra na estaca zero. (BRASIL, 2006a, p. 4.51)

Acrescenta-se a essa condição precária uma Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o ICMBio, no ano de 2012, em virtude da conjuntura instável da UC em termos fundiários. A Ação teve por objetivo “*compelir a referida autarquia federal a promover a regularização fundiária da Flona Itacaiúnas – com todos os consectários daí decorrentes, adiante melhor explicitados –, bem como a reparar os danos sofridos por ela em função, direta ou indiretamente, da ausência da sua regularização fundiária*”⁶³ (BRASIL, Justiça Federal. 2013).

Essa ação é resultado de vários autos de infração que foram lavrados pelos servidores do ICMBio e encaminhados à Procuradoria da República de Marabá. O Ministério Público Federal, por seu turno, ajuizou uma ação civil pública a fim de coibir a continuidade da prática de crimes ambientais na Flona, principalmente desmatamento e queimadas⁶⁴. Ainda segundo a Ação, “[...] *apenas no interregno compreendido entre os anos de 2010 e 2013, 30 denúncias por crimes ambientais foram oferecidas pelo MPF em Marabá/PA contra os ocupantes da Flona Itacaiúnas. E mais: segundo dados oficiais, cerca de 82% da área interna da Flona se encontra tomada por ocupantes, sendo que, de 2000 até os dias atuais, mais de 15.000 hectares de sua vegetação nativa foi objeto de desmatamento.*”

⁶² Como parte do método, àquelas que não possuem o Plano de Manejo se utilizará de dissertações ou teses que tratem da UC, claro se houver ou estiver disponível.

⁶³ Disponível em http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2013/arquivos/ACP_Flona_Itacaiunas.pdf/at_download/file. Acessado em 21/07/2017.

⁶⁴ A lei nº 9.605/1998 tipifica, nos artigos 50 e 50-A, as condutas de desmatar e de danificar florestas nativas, ora em apreço, como criminosas.

Em contrapartida, a UC com situação mais regularizada em termos de uso e ocupação é a Flona Tapirapé-Aquiri. Não há um conflito de uso estabelecido em seus limites e em seu interior. A rigor, não há sequer qualquer indício de conflito latente. Portanto, ela é umas das poucas UC da Amazônia com regularidade fundiária. Ela está no centro do mosaico, por isso sua vizinhança apresenta um grau de controle territorial diferenciado. O objetivo dessa UC é “*uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.*”⁶⁵ A única preocupação dos gestores, expressa no Plano, é com um distrito do município de São Félix do Xingu chamado de Lindoeste. A vila Lindoeste é o resultado de uma iniciativa de reforma agrária levada a cabo pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá). Com base nos levantamentos para a elaboração do Plano

A ocupação da região de Lindoeste e arredores do município de São Félix do Xingu concretizou a colonização das terras da região. A migração de fazendeiros e a instalação de grandes propriedades para o desenvolvimento da pecuária influenciaram o modo de organização territorial e a socioeconomia da região de Lindoeste. (BRASIL, 2006a, p. 4.7)

Cabe destacar, também, que, no final da década de 1990, foi formalizada uma parceria entre os colonos e a comunidade indígena Xikrin-Bacajá, para a realização de extrativismo de produtos não madeireiros da castanha-do-brasil e da copaíba.

Por fim, o PM estabelece cinco zonas para a Flona: zona de Conservação, com 38% do território da UC; zona de Uso Especial (0,44%); zona de Mineração (7%); zona de Superposição Mineral (4,88%); e zona de Produção Florestal e Faunística (54,2%)⁶⁶. Resta verificar, em campo, qual o grau de cumprimento do zoneamento do plano.

A Flona de Carajás também apresenta situação de baixo conflito e regularidade fundiária (Figura 7). A história dessa UC está mais ligada ainda ao contexto da

⁶⁵ Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-por-uc>. Acessado em: 23/07/2017.

⁶⁶ De modo geral, cada tipo de unidade de conservação tem características próprias em termos de zonas. Algumas são autoexplicativas como as zonas rurais de uma APA. Com relação a outras espécies de zonas, há ainda quatro categorias, a saber: a) zonas intangíveis, as quais, independentemente da UC, estão em bom estado de conservação e não são exploráveis para qualquer tipo de uso, a não ser pesquisas com baixo grau de intervenção; b) zonas de preservação e primitivas, as quais apresentam um bom grau de conservação, porém necessitam, em certa medida, de alguma ação de recuperação de área degradadas; c) zonas de usos especiais, as quais se caracterizam como bases de administração para a instalação de infraestruturas de gerenciamento da UC; d) zonas de uso conflitante estão relacionadas a ocupações irregulares para o tipo de UC. Além dessas, algumas UC ainda dispõem de zonas específicas a depender das suas condições territoriais.

mineração da Serra dos Carajás. A atual área de 411.948,87 hectares é exatamente a mesma que foi concedida para exploração mineral na década de 1980. Segundo o PM da UC

Em 1986, na forma do que exigia a Constituição Federal de 1988, o Senado Federal autorizou o Poder Executivo a conceder a Vale o direito real de uso de terras da União (411.948,87 hectares) para a Província Mineral de Carajás. [...] Posteriormente, em vista da privatização da Companhia Vale do Rio Doce, o Governo Brasileiro, alternativamente à concessão do direito real de uso, criou na mesma área dos 411.948,87 ha uma unidade de conservação, viabilizando a continuidade do projeto de mineração. Foi então criada a Floresta Nacional de Carajás, Unidade de Conservação de categoria que permitia a utilização direta dos recursos naturais, na forma da Lei, à época. (BRASIL, 2016b, p. 14)



Figura 7 - Portão de acesso à Flona Carajás. **Fonte:** próprio autor.

O objetivo dessa UC descrito no diploma legal é: “*uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.*”⁶⁷

A contrapartida descrita acima é o que torna essas UC diferenciadas no contexto nacional. Todas os PM ressaltam o apoio, ainda que desprovidos de instrumentos formais vinculantes, que recebem da Vale, principalmente em relação a disponibilização de guardas florestais para ajudar na tarefa de monitoramento das UC.

⁶⁷ Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-por-uc>. Acessado em: 23/07/2017.

Nesse contexto, o próprio PM da Flona Carajás admite que a atividade de mineração, com seus impactos ambientais que lhe são inerentes, tende ainda a crescer na região dada a sua vocação geológica e a todos os pedidos de estudos e autorização para a exploração minerária. Em um futuro não muito distante, é provável que as UC não farão frente à abertura de novas minas dentro de seus limites, pois foram criadas com esse fim e dependem de sua exploração para a sua manutenção.

A Flona tem apenas um foco de pressão antrópica fora, é claro, a atividade de mineração: é a pecuária extensiva em sua porção sul, onde se encontram a vila Mozartópolis e a vila Sol Nascente. Os outros limites estão protegidos por outras UC e pela Terra Indígena Xikrin-Catete. Dentro da Flona existem três usos do território bem delimitados: a mineração, o extrativismo de jaborandi e o turismo ambiental.

É importante destacar quais programas e ações que se desenvolvem ou que estão previstos nos respectivos PM. Especificamente nessa região, na Flona de Carajás, associada com as outras UC, desenvolvem-se programas ou prevê-se a sua execução no território das suas zonas de amortecimento. Sublinham-se dois programas frequentemente citados nos PM: a) o programa de educação ambiental, em parceria com a prefeitura de Parauapebas e de universidades/faculdades sediadas na região; e b) o Programa de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais com vistas a diminuir o uso do fogo no preparo da terra, que, em um passado recente, acabava por adentrar nas UC. A hipótese a ser verificada por intermédio da coleta de dados primários é se os programas foram efetivos. Se sim, entre outros efeitos, será possível verificar mudanças no uso do solo.

Por fim, o PM da Flona de Carajás contempla oito zonas para a sua gestão. São elas: 1) Zona de Preservação (15,13% do território da Flona); 2) Zona Primitiva (14,06%); 3) Zona de Uso Público (1,92%); 4) Zona de Uso Especial (4,11%); 5) Zona de Manejo Florestal Sustentável (49,81%); 6) Zona de Mineração (14,06%); 7) Zona de Uso Conflitante (0,36%); e 8) Zona de Amortecimento. (Ibidem, p. 23)

Dentre essas zonas, no que diz respeito à intervenção da gestão da UC, destacam-se as zonas de uso conflitante e a de amortecimento. Uma vez que a gestão das UC dispõe de maior discricionariedade para autorizar intervenções em sua área, essas zonas estão mais sujeitas a sofrer impacto ambiental decorrente dos usos exploratórios de toda ordem devidamente autorizados. As outras zonas são recortes que traduzem a situação real de uso do território anterior à criação da UC. Portanto, representa tão somente a continuidade do uso do território, porém com maior

formalidade. Noutros termos, nessas últimas zonas, passa a existir respaldo normativo para uma realidade de uso previamente existente.

Em outro quadrante, a Área de Proteção Ambiental (APA) Igarapé Gelado está totalmente localizada no município de Parauapebas. Seu histórico de ocupação é o resultado das intervenções que ocorreram na região por meio do Estado brasileiro. Porém, a APA tem um diferencial: recebeu parte do espólio populacional da mineração de ouro de Serra Pelada, após a sobre-exploração desse metal ter-se esgotado e a mina ter sido desativada. Os objetivos centrais dessa UC, explícitos no normativo que a criou, ambicionam proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

O território da APA foi se constituindo ao longo da história em razão da implementação dos projetos de mineração da região e da ação do INCRA com os projetos de assentamentos rurais. No que tange aos projetos de mineração, convém destacar a atuação da empresa Vale, cuja expectativa de haver mais jazidas de minério nessa região contígua da Serra dos Carajás fê-la permanecer na região, com a adoção, conforme já ressaltado alhures nesta tese, de práticas de gestão ambiental. Contudo, a Vale, com relação à UC em apreço, tem extrapolado a área sob concessão quando construiu barragens cujos rejeitos que afetam áreas contíguas. Nesse cenário, criar uma UC como uma APA poderia recepcionar toda sorte de atividades, incluindo as barragens de rejeitos. Dessa forma, atender-se-iam mais apropriadamente os interesses dos agentes econômicos em ação na região, sem prejuízo da manutenção da política de proteção de áreas inexploradas e de recuperação de áreas degradadas.

Em virtude do contexto descrito e da necessidade de uma atuação mais proativa o suficiente para supervisionar adequadamente a ocupação do território de interesse da Vale, houve a formalização de parcerias entre a Vale e o Ibama/ICMBio. Como resultado dessa parceria, criou-se uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), denominada “*Núcleo de Desenvolvimento Econômico e Humano (NDEH), com funcionamento por meio da Estação Conhecimento, para fomentar ações produtivas sustentáveis na APA*” (Ibidem, p. 4.4). Soma-se a isso uma atuação proativa da prefeitura de Parauapebas.

Mais uma vez fica claro que, assim como as outras UC, a APA sob exame goza de uma situação privilegiada. Em primeiro lugar, a instituição responsável por sua gestão tem como parceira uma das maiores empresas do Brasil, a Vale. Em segundo, situa-se em um município portador de condições econômicas positivamente diferentes

da realidade municipal amazônica. De fato, Parauapebas recebe *royalties* da mineração, com significativos efeitos sobre as UC. Tanto é assim que a prefeitura dispõe de uma Secretaria Municipal de Produção Rural (SEMPROR) que se destaca por sua proatividade, identificável, por exemplo, pela disponibilização de um caminhão para a coleta da produção agrícola da zona rural, pelo apoio técnico aos produtores, pela viabilização de uma estrutura na sede do município para a comercialização dessa produção denominada de Centro de Abastecimento de Parauapebas e, ainda, pelo apoio ao colono para a venda de seus produtos na cidade, por meio de um espaço específico, a Casa do Colono. Esse apoio da prefeitura não se restringe apenas à APA, mas também contempla mais cinco outras localidades rurais. Frente a esse contexto favorável, não há conflitos fundiários em seus limites. Cabe ressaltar ainda que, nessa atmosfera de harmonia relativa entre os agentes econômicos produtivos de diferentes perfis e o poder público municipal, criou-se a Associação dos Produtores da APA (APROAPA). Ante o exposto, há, indisputavelmente, nesse município, um ambiente socioeconômico diverso de grande parte dos municípios não somente do estado do Pará, mas da própria região amazônica. De fato, em inúmeros municípios há enorme dependência do repasse de verbas federais e há inúmeros conflitos agrários graves.

Por fim, o PM estabelece um zoneamento para a APA. As espécies de zona e o respectivo percentual do território previstos no PM se dividem da seguinte forma: a) Zona Rural (46%); b) Zona de Conservação (43%); e c) Zona de Barragens de Mineração (10%). Percebe-se que essas zonas estão adequadas à ocupação territorial da APA. Com efeito, a zona rural, maior área dessa UC, é aquela historicamente ocupada por colonos; a zona de conservação faz limite com a Flona Carajás e constitui-se como a maior extensão territorial remanescente de floresta da UC; e, por fim, a zona de barragens abriga as barragens de rejeitos da mineração da Vale.

Por último, a Rebio do Tapirapé é a mais restritiva da região. Nos termos do art. 10, da Lei nº 9.985/2000, a criação dessa espécie de UC intenta:

Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

Essa Unidade está classificada dentro das áreas prioritárias para conservação como de importância biológica extremamente alta. Muito provavelmente por causa dessa classificação, essa UC é a única na região que recebe apoio do programa ARPA⁶⁸.

Pode-se dizer que essa UC está na linha de frente de vetores de pressão associados a projetos de assentamento (Figura 8). Para tencionar a situação, é o tipo de UC que normalmente só permite a contemplação, pesquisa científica e educação ambiental.

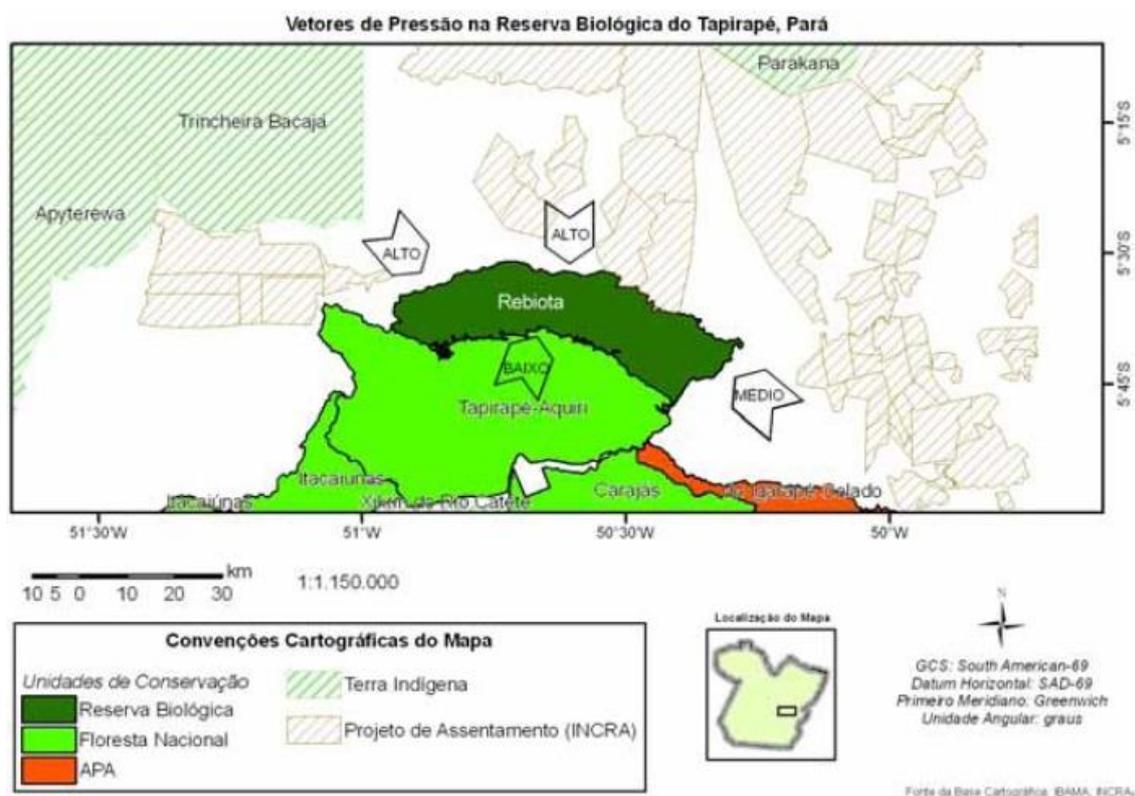


Figura 8 - Vetores de pressão Rebio do Tapirapé. **Fonte:** Plano de Manejo

Percebe-se pela figura que a Rebio está bem guarnecida em suas fronteiras ao Sul, porém, ao Norte, faz divisa com projetos de assentamento, cuja característica central é o baixo apoio técnico e infraestrutural dispensado pelo INCRA. É bem provável que essa situação consolidou no imaginário da população que habita esse

⁶⁸ O Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) integra a política oficial do Brasil para a conservação da biodiversidade e contribui para que o país estruture o seu sistema de UC, em atenção a compromissos assumidos diante da CDB. Criado por meio do Decreto nº 4.326, de 08 de agosto de 2002, com duração prevista para dez anos, o Programa é coordenado pelo MMA e implementado por meio de uma parceria entre os órgãos gestores de UC, o FUNBIO, com apoio técnico da Agência de Cooperação técnica Alemã (GTZ) e do WWF-Brasil. Para a execução do ARPA, além dos recursos alocados pelos governos, os recursos são disponibilizados por doadores: WWF-Brasil, Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), por meio do Banco Mundial e o Banco Alemão de Cooperação (KfW).

território o caráter punitivo da UC e de “não poder nada”, conforme relatos coletados dos ocupantes lindeiros para o PM da UC.

Atualmente, existem oito Projetos de Assentamento mais próximos da Rebio, são eles: Bandeirantes, Cupu, Lindoeste, Maravilha, Rio Pará, Serra Azul, Volta Grande e Volta do Tapirapé. Sendo que todos compartilham históricos em comum e foram criados, em sua maioria, no ano de 1998.

Uma situação de certa maneira insolúvel, em futuro próximo, para a Rebio diz respeito à questão da mineração. As bordas da UC, bem como parte de seu interior, apresentam registros de poligonais, cuja autorização para a realização de pesquisa já foi homologada ou já foi requerida. De todo modo, já há comprovação da disponibilidade de recursos minerais, conforme registro constante no Departamento Nacional de Pesquisa Mineral.

Uma das maneiras de uma UC de proteção integral promover transformações no uso do território é por meio do barramento de usos históricos e, também, por ações/programas desenvolvidos em sua zona de amortecimento (ZA). Assim, segundo o PM, a ZA terá como foco a busca da regularidade ambiental das propriedades rurais considerando que a grande maioria não respeita os limites de Reserva Legal. Ademais, também se delimitaram duas áreas na ZA que merecem regulação diferenciada. Primeiramente, o Norte da Serra da Redenção (Figura 9), por ter importância em termos hidrológicos e ecológicos estratégicos para a Rebio e, por esse motivo, será alvo de ações para se evitar intervenções antrópicas. Segundamente, a proibição de novas lavras de mineração e implantação de novos Projetos de Assentamento no Corredor de Biodiversidade Carajás/Terra do Meio, por ser de suma importância para manter o fluxo gênico das espécies que habitam os maciços florestais restantes. Com essa interdição, essas espécies poderão ainda estabelecer intercâmbio entres as duas bacias hidrográficas (rio Xingu e rio Tocantins-Araguaia).



Figura 9 - Vista Panorâmica no sentido Norte do cume da Serra da Redenção. **Fonte:** próprio autor.

Por fim, o zoneamento proposto pelo PM da Rebio contempla seis zonas: a) Zona Primitiva (52%); b) Zona Intangível (42%); c) Zona de Recuperação (0,029%); d) Zona de Uso Extensivo (0,016%); e) Zona de Uso Especial (0,001%); e f) Zona de Amortecimento.

Por último, e para complementar a parte de análise de dados secundários, cabe apresentar os resultados dos relatórios do Rappan e do SAMGe para subsidiar o exame dessas UC, conforme previsto nos passos metodológicos desta tese.

Para o conjunto de UC estudadas no bioma Amazônia, segundo o Rappan de 2010, a efetividade de gestão, em ordem decrescente, é a seguinte: APA Igarapé Gelado 26% de efetividade de gestão; Rebio Tapirapé, 43%; Flona Tapirapé-Aquiri, 32%; Flona Carajás, 26%; Flona Itacaiúnas, 10%. Em princípio, a interpretação central decorrente desses percentuais é a seguinte: quanto maior o percentual de efetividade, maiores os reflexos no território. Significa dizer que um grau de efetividade maior pode ser consequência de ações e atividades do PM implementadas com sucesso. Esses dados serão confrontados pelos relatos dos atores entrevistados.

O relatório Rappam de 2015 também apresenta uma evolução na efetividade de gestão das UC. Eis os números publicados: Flona Carajás, 74%; Rebio Tapirapé, 72%; Flona Tapirapé-Aquiri, 69%; APA Igarapé Gelado 45%; Flona Itacaiúnas, 35%. Percebe-se que todas as UC apoiadas, em alguma medida, pela Vale apresentaram

evolução e também elevado percentual de efetividade. Apenas a Flona Itacaiúnas, que não é apoiada pela Vale e apresenta problemas de demarcação, tem percentual baixo de efetividade de gestão. Apesar do seu desempenho inferior, não se pode ignorar que houve melhora de seu gerenciamento, o que se pode verificar com a análise desses relatórios no curso dos anos.

Em relação ao SAMGe, os resultados para as categorias *Resultados*, *Produtos e Serviços* e *Contexto* apenas para a Flona Itacaiúnas⁶⁹ são os seguintes:

- **Resultados:** Flona Itacaiúnas, 50%;
- **Produtos e Serviços:** Flona Itacaiúnas, 35%;
- **Contexto:** Flona Itacaiúnas, 28%.

Esses dados indicam que o alcance na dimensão *Resultados* foi mediano, o que significa que os usos do território incentivados foram promovidos em certa medida e que a situação dos alvos da UC está medianamente conservada ou em recuperação. Na dimensão *Produtos e Serviço*, os dados indicam que os usos do território permitidos estão com baixa taxa de implementação. Por fim, o percentual baixo relativo à dimensão *Contexto* significa que, na prática, em grande medida, os usos do território vedados ainda continuam acontecendo. Esse descontrole é reflexo direto da não regularização fundiária da UC.

É importante ressaltar que toda a análise anterior seguiu os preceitos desenvolvidos no primeiro capítulo desta tese, na qual se defende que a interpretação das UC não pode prescindir de uma análise multiescalar.

Análise dos dados primários

Foram aplicadas 24 entrevistas, entre os dias 07/08 a 22/08/2017, diretamente a três grupos de atores:

- Grupo 1 – Gestores Federais das UC (6 entrevistas);
- Grupo 2 – Gestores Municipais (6 entrevistas);
- Grupo 3 – Atores locais (15 entrevistas).

Convém ressaltar que apenas uma entrevista foi encaminhada por *e-mail*, em decorrência de incompatibilidade de agendas com um dos atores do grupo 2 durante o

⁶⁹ Cabe explicar que o primeiro relatório SAMGe gerado foi em 2015. Nesse relatório, há dados relativos a 156 UC. Dessas, apenas a Flona Itacaiúnas no bioma Amazônia está no escopo de análise desta tese.

período de permanência no território da Serra dos Carajás. Esse mesmo tipo de análise será adotado para os próximos capítulos.

Grupo 1 – Gestores federais

De um modo geral, os gestores das UC da região da Serra dos Carajás têm experiências variadas em termos de tempo nessa agenda. Alguns estiveram à frente de uma UC por até 8 anos. Mas há ainda os que, de forma intermitente, chegam a ter mais de 20 anos de dedicação. A maioria é originária de outros estados do Brasil.

Ao se perguntar qual lhes parece ser o principal desafio dessa agenda, há quase uma unanimidade em ressaltar **a falta de recursos humanos** para conduzir todas as demandas que uma UC gera. Em segundo lugar, recorrentemente, citam que um importante desafio da agenda de conservação é **o envolvimento da sociedade** afetada pela UC. No centro desse desafio, reside a dificuldade de sensibilizar os atores locais acerca da importância da absorção genuína de uma cultura de preservação, com a consequente adoção de práticas socioeconômicas menos impactantes para a UC. Também, em terceiro lugar, sublinhou-se o desafio relativo à **implementação da UC**, principalmente no que concerne à regularização fundiária.

É importante ressaltar que essa pergunta respeitante aos desafios teve por objetivo definir uma lista ou uma escala de desafios oriundos da experiência de gestão dos informantes da pesquisa. Com base nessa lista, torna-se mais claro identificar, entremeados à fala do gestor, qual uso do território ele entende que deve ser afetado ou estimulado. Esse objetivo é o mesmo da pergunta relativa às potencialidades.

Assim, outra questão direcionada aos gestores federais diz respeito às potencialidades da UC por cuja gestão são responsáveis. A esse respeito, muitos levantaram a questão dos benefícios da conservação do meio ambiente com afetação direta para a população, tais como a manutenção dos recursos hídricos, a preservação de espécies ameaçadas de extinção, a qualidade ambiental, etc. Também foi pontuada a melhora da consciência ambiental da população, o que, conseqüentemente, torna-a aliada relativa dos gestores das UC. Por fim, também se destacou o papel do ecoturismo e do manejo de produtos não madeireiros como fontes alternativas de renda de impacto ambiental menor. Essas fontes geradoras de renda não impactantes assumem um relevo ainda maior para a preservação ambiental e, portanto, para uma gestão coparticipativa

das UC, quando se considera que a região depende grandemente da atividade mineradora.

Pela análise das respostas das duas perguntas anteriores, percebe-se que os gestores têm como princípio de gestão a coparticipação, visto que ressaltam o relevo da tomada de decisões com o respaldo das comunidades afetadas pelas UC. Via de consequência, esses gestores não tomam partido da concepção isolacionista das UC, como se devessem ser ilhas de preservação presumidamente intactas ao convívio com as comunidades que as circundam.

Sobre a questão relativa ao engajamento da população nas ações de gestão da UC, todos afirmaram que há um bom nível de engajamento. Inclusive, em algumas UC há fila de espera para assumir uma vaga no conselho da UC mesmo sendo de caráter consultivo. Ademais, as reuniões dos conselhos costumam ter participação plena dos seus membros designados oficialmente. Essa questão tem por função avaliar quanto que uma UC mexe com a comunidade vizinha a ela. Isso pode indicar potencial de mudança no uso do território ou conflitos gerados pelas UC. No caso das UC da Serra dos Carajás, ao que tudo indica, a participação está mais relacionada pelas oportunidades criadas no uso do território do que pelos conflitos.

A última questão dirigida aos gestores está relacionada ao plano de manejo. Do mosaico de UC da região da Serra dos Carajás, apenas a Flona Itacaiúnas não possui o referido documento de gestão. Se considerarmos que esse documento é o orientador das ações de gestão das UC e que, por consequência, tendo boa execução o território deveria ser afetado, essa questão tem especial importância para o escopo dessa tese.

As respostas dessa questão refletiram uma especificidade dessa região: a mineração no interior de algumas UC a gerar condicionantes ambientais que, em última análise, contribuem para a execução satisfatória dos PM. Portanto, há UC que executou para além do previsto no Plano em decorrência de dois fatores: o apoio da Vale e a proatividade dos gestores zelosos pelo estrito cumprimento das condicionantes. Em alguns casos, foram desenvolvidas ações socioambientais não previstas nos Planos, pois foi constatado descumprimento de algumas condicionantes, o que ensejou o desenvolvimento de uma política pública com comunidades do entorno da UC com recursos da mineradora.

Com relação às transformações no uso do território, com base nas respostas dos gestores, relacionam-se ao engajamento da comunidade no conselho e à execução dos planos de manejo. Os usos do território dentro das UC não sofreram tantas alterações

considerando que essa área já havia sido destinada para a empresa Vale e, por isso, já era de uso restrito por parte da população. O que houve de mudança significativa nos usos do território a partir da criação das UC foi a implementação dos planos e dos conselhos. Isso permitiu maior acesso da população ao interior das UC, além de terem sido desenvolvidas políticas, projetos e programas com a população do entorno, com destaque para o fomento ao uso do território relacionado ao extrativismo do Jaborandi e à prática do ecoturismo.

Grupo 2 – Gestores municipais

A qualidade de área de ocupação mais recente, se comparada ao histórico de formação territorial do Brasil, reflete-se na condição de naturalidade diversificada dos gestores do município de Parauapebas. Com raras exceções, o fato de a maioria dos gestores provir ou ser natural de outras unidades da federação significa que não vivenciou a criação das UC na Serra dos Carajás. Assim, as entrevistas aplicadas são um bom parâmetro para averiguar a atual condição das UC no território e como elas têm afetado o município.

Foram entrevistados oito atores desse grupo focal, de três municípios distintos: Parauapebas, Marabá e Canaã dos Carajás, sendo que para o gestor de Marabá foi adotada estratégia distinta encaminhando o questionário por *e-mail* e, por conseguinte, não se fez a entrevista pessoalmente.

Uma das questões estratégicas direcionadas a todos diz respeito à afetação do território promovida pelas UC. Em geral, as respostas foram positivas quanto à maneira por que as UC afetam o território. É quase unânime a opinião de que preservam a biodiversidade; alguns outros pontos levantados foram: manutenção dos recursos hídricos e do conforto térmico, oferta de alternativas econômicas e promoção da conscientização ambiental da comunidade em geral em prol da preservação. Esperavam-se respostas mais negativas, pois há os gestores que lidam com parte do seu território desprovido de sua governança.

Tanto os atores relacionados à gestão municipal quanto aqueles moradores locais, grupo a ser analisado na sequência, tiveram visões mais positivas do que negativas das UC. Essa homogeneidade pode ter sido estimulada involuntariamente dado que a amostra não foi selecionada para ter representatividade estatística. Os atores foram selecionados a partir da composição dos conselhos das respectivas UC. Mas essa

foi uma escolha deliberada, por razões metodológicas já delineadas, optou-se pelo levantamento de campo que contemplasse uma diversidade de territórios. Dessa forma, com a adoção dessa metodologia, evitam-se generalizações da situação geral das UC provindas da análise de situações territoriais específicas. Provê-se, portanto, um retrato mais verossímil da realidade do padrão gerencial das UC e da receptividade dos demais atores interessados quando se alcança uma amplitude maior de informantes.

Assim, em seguida, perguntou-se quais foram os problemas ou desvantagens que a criação da UC trouxe. Muitos afirmaram que não viam problemas com a criação da UC. Outros enxergam que algumas políticas previstas para serem aplicadas na APA não tiveram efetividade. Porém, é importante ressaltar novamente que os municípios onde se localizam as UC investigadas caracterizam-se por dispor de um orçamento avantajado em virtude das compensações financeiras advindas da atividade de mineração. Sendo assim, a zona rural é beneficiária de políticas municipais de geração de renda de maior vulto e com maior fôlego.

Outro fator de especificidade diz respeito ao fato de a área hoje das UC terem sido de propriedade da empresa Vale antes. A principal consequência jurídica desse fato é que não há conflitos fundiários, porque, como essas áreas eram de uma grande mineradora, não havia ocupações. Além disso, há uma relevante consequência de caráter ambiental, visto que a companhia preservou essas áreas, isto é, não houve, quando estavam sob o seu controle, exploração de atividade mineradora. Sob a ótica dos usos do território, as respostas apontam que não houve mudanças substanciais desde a criação das UC até os dias hodiernos, dada a pouca dimensão dos novos usos criados e pelos poucos usos proibidos, pois já eram proibidos antes das UC.

Por outro lado, perguntou-se quais foram as vantagens que a criação da UC trouxe. Muitos reforçaram as respostas dadas na questão anterior sobre como a UC afeta o território, ou seja, sublinharam o ponto da preservação da biodiversidade. Destacaram-se duas respostas que apresentaram outro ponto de vista: um dos entrevistados afirmou que a UC tem ajudado no associativismo ou na maior organização da sociedade civil; outra resposta afirmou que a UC trouxe maior ordenamento territorial. Essas duas respostas indicam mudanças no uso do território.

Em seguida, consultou-se a opinião do participante sobre o conselho da UC. Essa questão tem o interesse de avaliar, por meio das respostas dos gestores municipais, se o que é previsto na lei em termos de participação nas decisões da gestão da UC tem tido, de fato, efetividade. Os conselhos, na teoria, são uma maneira de empoderar a

população nos casos de UC de uso sustentável e promover processos democráticos e descentralizados de gestão do território.

Todos foram unânimes ao afirmarem que os conselhos funcionam bem. No entanto, alguns destacaram que deveria melhorar a comunicação das pautas e se buscar maior envolvimento da sociedade civil organizada da sede municipal. Outro destacou que o conselho a aprimorar a consciência das pessoas sobre os usos e as características do território e sobre a preservação da natureza; além de ressaltar que decisões importantes sempre passam pelo conselho. Por essas respostas, os usos do território parecem ser afetados pelos conselhos ao aprimorar a consciência das pessoas e pelo fato de se decidir assuntos importantes da UC.

Perguntou-se, também, quais são os desafios no território abrangido pelas UC na perspectiva do gestor municipal. As respostas foram, de certa maneira, diversas. Alguns apontaram para o desafio de se manter a área conservada tendo uma situação precária para a atuação dos gestores públicos. Outros apontaram para a necessidade de fazer a comunidade mais consciente da importância das UC. Ainda, destacou-se que as UC devem ser mais produtivas para a população. Uma das opiniões mais interessantes coletadas relativa à agenda de UC no Brasil é a pressão que tem sofrido no Congresso Nacional. Interessante notar que o gestor extrapolou o seu contexto municipal para oferecer uma visão mais holística sobre os desafios das UC. Com efeito, o entrevistado demonstrou ter ciência da atuação congressual em sentido contrário às boas práticas ambientais. Por fim, também se sublinhou o desafio de se compatibilizar a atividade mineradora com a conservação da biodiversidade no interior das UC.

Em seguida, foi direcionada uma questão sobre as potencialidades das UC para o território municipal. Muitos destacaram a temática ambiental, em especial as questões relativas ao desenvolvimento do ecoturismo e à consequente necessidade de uma cultura de conservação dos recursos naturais, acompanhada de uma política de controle e supervisão. Outros apontaram a potencialidade do fomento ao extrativismo como fonte de renda e de preservação, principalmente se obtida uma certificação para produtos oriundos das UC de uso sustentável, com a consequente agregação de maior valor. Finalmente, alguns destacaram o potencial de desenvolvimento de pesquisa científica e a produção de fitoterápicos.

A última pergunta aplicada aos entrevistados foi sobre o nível de engajamento da comunidade nas ações das UC. Essa questão tem por objetivo averiguar, na perspectiva dos gestores municipais, se a criação das UC mudou o uso do território a

partir da mobilização dos comunitários que vivem dentro ou ao redor das UC. A maioria foi unânime em afirmar que a comunidade é mobilizada. Apenas um gestor afirmou que sentia a necessidade de comunicar-se melhor com as pessoas residentes nas cidades para provocar maior participação nas ações das UC, a começar por participar das reuniões do conselho.

Especificamente sobre a APA Igarapé Gelado, foi direcionada uma pergunta extra para os seus gestores municipais afetos a ela, pois essa APA, a partir da leitura de seu plano de manejo, apresenta uma atuação do município, por meio de políticas de fomento à produção agrícola, forte. É importante ressaltar, uma vez mais, que os municípios dessa região contam com orçamento privilegiado em decorrência das compensações financeiras da mineração. Assim, essa pergunta pretendia constatar se a mudança no território tem maior correlação com as UC federais de uso sustentável ou com uma atuação proativa do ente municipal dada sua condição orçamentária favorável.

Os gestores afirmaram que o território abrangido pela APA tem atuação marcante do ICMBio, porém é possível destacar, pelas respostas, que essa atuação tem caráter mais normativo do que de fomento. Afirmam que todas as ações passam pelo crivo do ICMBio. Porém, as políticas públicas são desenvolvidas mais pelo ente municipal em associação com a empresa Vale dentro do escopo das ações constantes das condicionantes ambientais impostas no processo de licenciamento ambiental.

Pelo apanhado das respostas dos gestores municipais, é possível perceber que as UC têm garantido o uso do território no quesito conservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos. Outrossim, apontam para mudanças consideradas positivas no uso do território por intermédio da conscientização ambiental ampliada, o que se tem obtido por meio das discussões travadas nos conselhos. E por último, destacaram novos usos do território promovidos pelas UC, como o ecoturismo e o extrativismo.

Grupo 3 – Atores locais

Nesta tese, os atores locais são aqueles que vivenciam o território e não estão, em geral, associados a instituições públicas. Também se tentou selecionar atores históricos no território a fim de captar, em seu discurso, uma descrição básica da situação socioeconômica e ambiental antes e depois da criação da UC. Considerando o pouco tempo de pesquisa em cada bioma, foi feita uma pré-seleção dos atores a serem

entrevistados a partir da análise da composição do conselho da UC. Essa pré-seleção enfocou atores relacionados a instituições do associativismo local. Após a primeira entrevista com o gestor da UC, foi realizado um refinamento dessa pré-seleção, pois, no site do ICMBio, a composição de alguns conselhos está desatualizada. Além da dificuldade decorrente da ausência de atualização confiável dos nomes constituintes dos conselhos, há uma dificuldade adicional relativa à localização de membros e ex-membros. Não sem motivo, porque as UC têm áreas extensas e, além disso, a locomoção terrestre ou fluvial não é simples.

No caso do território da região dos Carajás, selecionar os pioneiros não é tarefa fácil. Como essa região, se comparada à faixa litorânea, é de ocupação mais recente e de fronteira, os pioneiros ou já avançaram para novas fronteiras ou retornaram para sua terra natal. Existem alguns estudos que se debruçaram sobre a análise da territorialidade do campesinato dessa região (ALMEIDA, 2006). Nesses estudos, de um modo geral, apresenta-se esse aspecto de um relativo nomadismo do campesinato. Noutros termos, os colonos não se demoram, em sua maioria, em um pouso fixo.

Somada a essa dificuldade, convém ressaltar que, a rigor, a UC se formou antes da própria criação dos municípios e bem antes da chegada de migrantes de outras regiões do país. De modo mais detalhado, como a área da UC era uma concessão de uso do governo brasileiro para a mineradora Vale do Rio Doce e essa concessão foi criada na década de 1980, pouco ou quase nada havia sido ocupado nesse território de Carajás. Sendo assim, ao longo dos anos foi se agregando objetos a esse território, porém a área das atuais UC continuou incólume dada essa especificidade. Diante desse histórico de formação territorial e de sua respectiva ocupação, é difícil encontrar alguém que tenha vivenciado o surgimento das UC. O que foi possível captar das falas é a mudança de *status* da área de uma condição privada para pública.

Cabe uma última observação: não foi possível realizar entrevistas com atores afetados pela Flona Itacaiúnas e nem com a comunidade lindeira da Flona Tapirapé-Aquiri. A primeira por recomendação do gestor da UC, pois disse que é uma região conflituosa e que, portanto, não era recomendável ir desacompanhado. A segunda, pela logística complexa que exigia traslado de 500 quilômetros, sendo que metade era de estrada sem pavimentação e precária. Essas dificuldades não poderiam ser suplantadas sem o dispêndio de esforço de recursos econômicos e de tempo para muito além dos disponíveis, além é claro da exposição ao risco de afetar a integridade física.

A primeira pergunta que se fez a todos os entrevistados era justamente para saber a quanto tempo a pessoa já reside na região e de onde é originário. Em sua maioria, os atores selecionados estão na região aproximadamente há 10 anos. Existem algumas exceções relacionadas àqueles que nasceram no município e que hoje contam entre 30 e 40 anos, mas que, na época da criação das UC, ainda não tinham muito discernimento.

A pergunta seguinte foi sobre o conselho da UC. Essa pergunta tem como objetivo averiguar, na fala dos usuários do território afetado pelas UC, se esse órgão colegiado previsto em lei tem atuação efetiva e se, por conseguinte, deliberações tomadas nesse fórum foram levadas a cabo. A atuação efetiva dos conselhos representa um indicativo de transformação do território. De modo geral, todos responderam afirmativamente sobre essa instância de participação da UC. Alguns de origem mais humilde enxergam no conselho a oportunidade de adquirir conhecimento. Outros mais articulados opinaram que as sessões do conselho representam uma oportunidade de se discutir questões relacionadas ao território e que, em geral, as decisões tomadas no conselho são em grande parte implementadas. Apenas uma liderança comunitária opinou que os membros do conselho deveriam ser mais ativos e deveriam averiguar melhor se as decisões estão sendo implementadas.

É possível interpretar que, da parte desses atores, o conselho tem sido fator de mudança no uso do território por meio da conscientização decorrente de suas sessões e da implementação de suas decisões.

A pergunta seguinte diz respeito à percepção dos atores sobre como a UC afetou sua vida e da comunidade. Esse tema tem por objetivo averiguar, por meio dos relatos, transformações no território promovidas pelas UC que afetaram a vida das pessoas. Mais uma vez, esse é um forte indicativo de transformação no uso do território. É interessante notar que a percepção das pessoas está diretamente relacionada às ações que as UC têm desenvolvido. A Rebio do Tapirapé vem desenvolvendo atividades de educação ambiental na Zona de Amortecimento que apresenta vários projetos de assentamento do Incra. Esses atores, de modo geral, afirmam que a Rebio foi positiva porque permitiu maior acesso ao conhecimento e, também, à própria UC, dentro das ações de estímulo à pesquisa. Esses mesmos atores, em suas falas, afirmam que, no início, foi muito complicado em virtude das várias campanhas de fiscalização e porque, também, houve a paralisia de atividades que geravam renda para as comunidades, como o corte de madeira e a caça e pesca, proibidas atualmente.

Os atores afetos à APA Igarapé Gelado têm, da mesma maneira, uma percepção positiva da UC, principalmente no quesito preservação do meio ambiente. A APA tem uma característica interessante pelo fato de receber políticas públicas do ente municipal e da própria Vale. De certa forma, os atores fazem pouca distinção entre os papéis das instituições e, por isso, tem uma visão positiva no geral.

Com relação aos atores afetos à Flona Carajás, a percepção está ligada à geração de renda. Em tempos mais recentes, a gestão da Flona avançou no programa de uso público da UC, o que tem permitido atores locais acessar a Unidade para desenvolver atividades de ecoturismo e extrativismo de produtos não madeireiros. Assim, a opinião esteve atrelada à oportunidade de renda e não apenas à mineração. Pode-se afirmar que a Flona Carajás promoveu novos usos exclusivamente.

A pergunta seguinte tratou sobre os problemas que a UC criou no território quando foi criada. Cabe lembrar que todas as UC criadas nessa região foram inicialmente geridas pelo Ibama. Mais uma vez, essa questão tem por objetivo extrair dos discursos mudanças nos usos do território promovidas pelas UC no ato da criação. Muitos afirmaram que não houve problema com a criação da UC, reflexo da condição de precursora das UC no território, que, desde o início, esteve com restrições de uso por pertencer à empresa Vale. Por outras palavras, não houve atrito por não haver área explorada, por exemplo, pela agropecuária ou pela grilagem.

Foi unânime a opinião em todas as UC de que, no início, houve tensão pelo fato de as ações de gestão das UC se limitarem apenas a campanhas de fiscalização, as quais se caracterizaram pelo uso da força, inclusive com truculência. A APA foi a que menos apresentou relatos relacionados à fiscalização. Destacou-se com relação à APA que existem boas políticas públicas. No entanto, são, em geral, desenhadas e executadas de cima para baixo, o que, em alguns casos, acaba por gerar resultados não satisfatórios.

No quesito vantagens que as UC trouxeram, muitos responderam de modo similar às respostas relacionadas à sua vida pessoal, ou seja, as vantagens estão relacionadas ao maior acesso ao conhecimento, às oportunidades de renda para além da mineração e da preservação das matas e das nascentes.

A questão seguinte diz respeito à delimitação das mudanças socioeconômicas provocados pela criação da UC com base nos marcos temporais. Interessa saber como era a área antes da criação da UC e em que ela se converteu depois da UC; interessa saber, portanto, o que mudou. Essa questão está intimamente relacionada ao objetivo de se captar relatos históricos que permitam inferir mudanças no uso do território no

cotidiano das pessoas. Os relatos apontam para a redução do uso das queimadas, do desmatamento, pesca e caça. Em outras palavras, as UC mudaram algumas características de alguns usos mas não os extinguiram, como por exemplo a agropecuária sem utilização do fogo. Em outros casos, houve a proibição do uso, como o desmatamento, a pesca e a caça.

E o contrário também foi perguntado, pois as UC podem ser o estopim de novos usos do território e não somente proibir usos existentes. Os relatos informaram que as UC trouxeram a oportunidade de acesso a técnicas de manejo das roças, diversificação com outras oportunidades de renda como o ecoturismo e a extração do jaborandi (Figura 10).



Figura 10 - Extrativismo do Jaborandi. **Fonte:** o próprio autor

Por fim, foi solicitado aos atores que refletissem sobre as perspectivas de futuro com as UC. Considerando que essa região é de baixo conflito, todos relataram que as perspectivas são, de um modo geral, positivas.

Os discursos dos atores estão alinhados diretamente com a relação que mantêm com as UC. Também refletem a execução das ações que estão previstas no PM. Dito de outra maneira, os atores entrevistados parecem ter seus usos do território afetados pela UC em certa medida. Essa percepção de afetação parcial do uso do território tornou-se nítida nos atores que moram ao redor da Rebio Tapirapé, pois todos informaram que a UC trouxe oportunidade de mais conhecimento para eles. Essas respostas estão

diretamente relacionadas às ações de educação ambiental que são desenvolvidas regularmente pela equipe da UC. Aqueles atores que dependem da Flona Carajás ressaltaram a importância dela para ações de fomento a diversificação das atividades econômicas do município. Também têm relação direta com o programa de uso público previsto e implementado no PM. Tirante a APA Igarapé Gelado, as UC da Serra dos Carajás têm forte atuação e transformação nos usos ao seu redor. A se analisar sob o ponto de vista da dialética aqui tratada, essas UC podem ser um bom indicativo de futuro da política pública de conservação da biodiversidade.

Vivência do território

Essa seção apresenta uma análise para além das entrevistas e dos dados secundários, na expectativa de oferecer um apanhado geral sobre o que foi pesquisado e vivenciado no território.

As unidades de conservação da Serra dos Carajás representam um caso típico de herança bem-sucedida. Herdaram uma área bem preservada de uma empresa estatal, e, além disso, gozam de condicionantes que as tornam únicas no Brasil. Muito se questiona sobre a compatibilidade entre a atividade mineradora de alto impacto ambiental e a efetividade de uma UC nessas condições. Trata-se de uma aparente incompatibilidade, visto que há evidências comprovadas de que a efetividade daquelas UC na implementação de práticas ambientais apropriadas é elevada. Não existe uma UC com tamanho apoio como elas. Segundo relatos que vivenciei, a empresa Vale mantém em torno de 100 guardas florestais para todas as UC que se revezam em turnos em pontos estratégicos de monitoramento. A troca dos turnos é feita por helicóptero disponibilizado pela Vale, dada a dificuldade de acesso às bases de monitoramento

As condicionantes também apoiam políticas de incremento técnico aos agricultores que habitam ao redor das UC e dentro delas, como é o caso da APA. Nesse sentido, conseguiram reduzir tanto as pressões sobre os recursos naturais remanescentes das UC, quanto a utilização de queimadas no preparo do solo. Nesse sentido, como repercussão territorial, as UC, atualmente, são uma exceção verde arrodada por usos do solo que extinguiram as florestas ao longo das décadas de 1980, 1990 e 2000. Não por acaso, constatou-se, nesta pesquisa, *in loco*, que ocorreram mais chuvas em Parauapebas no período pesquisado do que em Marabá, embora as duas cidades distem em linha reta algo em torno de 140 quilômetros.

Boa parte das demandas do escritório do ICMBio são custeadas pela Vale. Claro que há nisso uma boa dose de negociação, mas torna o trabalho dos técnicos mais factível e propenso a tornar-se efetivo.

Tive a oportunidade de conversar informalmente com um geólogo que chegou na região no final da década de 1960. Ele informou que a região, de fato, era tão somente florestas a perder de vista e que foi sendo substituída pelo processo de ocupação da fronteira amazônica já bem conhecido pela literatura científica. Essa região, portanto, foi ocupada inicialmente pelo projeto de mineração que teve a concessão da atual área das UC para explorar.

Sendo assim, pode-se afirmar que as áreas florestais das UC foram mantidas pela mineração. Isso ficou evidente na fala de muitos atores que informaram que antes de tudo essa área era da Vale e que, por isso, não podiam adentrá-la. Assim, essa é uma típica situação em que as UC chegaram antes que os outros usos do território. Além disso, adquiriram legitimidade perante a sociedade circundante ao longo do tempo pelo fato de estar vinculada à mineração, mesmo que a densidade populacional tenha quintuplicado nesse período. Nesse ponto, é importante destacar que o imaginário popular ainda associa a área à Vale. Provavelmente, essa frágil associação se deve a uma fraca iconografia mantida pelo ICMBio. É nítida essa constatação no principal portão de acesso à Serra dos Carajás, onde não se avista a logo do ICMBio com facilidade, porém a Vale tem propaganda ostensiva nesse local (Figura 7).

Uma das consequências imediatas desse contexto territorial é o baixo nível de conflito na região pelo fato de haver uma regularidade fundiária. Onde isso não aconteceu o conflito é latente, como é o caso da Flona Itacaiúnas que foi criada depois e não pertencia a Vale. Também uma das consequências dessa condição territorial é a unanimidade positiva dos diversos atores sobre as UC. Inclusive, nota-se que na composição dos conselhos dessas UC não se faz presente o setor pecuarista, segunda vocação dessa região do Pará. Por esse motivo, tive grande dificuldade de acessar algum ator desse setor da economia.

Nesse contexto, pergunta-se: a diferença entre a gestão dessa área pela Vale e, posteriormente, pelo ICMBio pouco se difere? Na verdade, a atuação do Ibama e, mais recentemente, do ICMBio trouxe importantes ações que transformaram alguns usos do território: a atuação para além dos limites das UC foi um diferencial que o ICMBio trouxe; ademais, a instituição de usos públicos e extrativismo na Flona Carajás, só aconteceu depois de muita negociação com a empresa Vale. Dentro desse ramo da

atividade econômica que o Brasil se destaca e que existem, inegavelmente, espionagem industrial, a Vale sempre relutou em dar acesso à Serra dos Carajás a pessoas que não estivessem, direta ou indiretamente, vinculadas à mineração. O ICMBio conseguiu, depois de um longo histórico de reuniões, ampliar o acesso à Serra e permitir outros usos como o extrativismo e o ecoturismo.

Diante do exposto, é possível delimitar três períodos claros nesse histórico do território: início da ocupação por meio da mineração; criação das UC com ações de fiscalização pelo Ibama; e implementação e modificação de usos dentro e fora das UC a partir da gestão da equipe das UC.

Realmente, tive a oportunidade de percorrer 90 quilômetros dentro da serra e da mina de ferro para acessar uma cachoeira com apoio de um guia de uma cooperativa de ecoturismo de Parauapebas. Nesse quesito, é curiosa a situação dessa cooperativa que pude presenciar. Ao que parece a cooperativa está desorganizada a ponto de deixarem expirar a concessão que o ICMBio emitiu para que pudessem atuar dentro da Flona. Segundo os gestores federais, havia uma expectativa de se fomentar o ecoturismo em Parauapebas com vistas à gerar uma economia que fosse o único sustento das pessoas. Isso não se concretizou e os gestores tem cobrado maior dedicação dos guias na estruturação da cooperativa para melhor atender aos turistas. No entanto, afirmo que as condições territoriais inviabilizam essa expectativa pelo seguinte motivo: como Parauapebas tem sua economia puxada pela mineração, seu custo de vida é elevado, o que impede os guias de terem um único sustento. Talvez com a ampliação das atrações turísticas, essa dedicação exclusiva ou majoritária possa acontecer, por ora é inviável.

Em resumo, significa dizer que houve um casamento exitoso, mas como não existe casamento perfeito, dentro das UC há igualmente atividade de alto impacto ambiental; o que não invalida sua efetividade em manter muitos hectares de floresta de terra firme da Amazônia e promover uma tentativa de desenvolvimento sustentável ao seu redor.

Diante do exposto, pergunta-se novamente: esse atual estado de coisas de usos do território encontrar-se-ia tal como se encontra sem as UC? Pode-se afirmar que não, pois a área continuaria a pertencer à Vale com usos restritos, porém com a floresta intacta. Nesse sentido, respondendo à questão de pesquisa utilizando apenas essa amostra territorial, as UC transformaram os usos do território promovendo novos usos e modificando outros por meio de ações nas Zonas de Amortecimento, a exceção da Flona Itacaiúnas (Ver quadro 17).

Assim, ainda é possível asseverar que, entre o legislado e a realidade territorial, houve um bom grau de correlação, porque quase todas as UC dispõem dos instrumentos legais previstos (conselho instituído, planos de manejos e ações de monitoramento) com bom grau de implementação, ressaltando que contam sempre com o apoio da Vale. Seguindo a classificação proposta no capítulo dois desta tese, a realidade analisada confirma que as normas de impacto imediato nos usos do território surtiram efeito. Admissível que a sua efetividade não tenha ocorrido em período imediatamente subsequente à regulação ambiental, tais como aquelas que criaram as UC, as normas relacionadas à compensação ambiental e ao licenciamento ambiental em UC e as normas sobre conselho consultivo. Porém, inquestionável que a concretização dos normativos, em grande medida, tomou vulto. Analisando por uma perspectiva complementar, no contexto de objetos e ações existentes nesse território (mineração e floresta) a norma se expressou trazendo novos usos do território como o extrativismo e o turismo, bem como ampliou o acesso da população a área das UC.

Nesse sentido, é possível classificar, ainda que qualitativamente, os graus de transformação dos usos do território promovidos por cada UC a partir da comparação dos usos antes e depois das respectivas criações tendo como base as expressões normativas. O quadro 18 abaixo apresenta essa classificação.

Quadro 17 - Grau de transformações que as UC promoveram no uso do território na Amazônia

UC	Usos do território antes da UC	Usos do território depois da UC	Grau de transformação nos usos do território ¹
APA Igarapé Gelado	Agricultura	Agricultura com maior aporte técnico e preservação de remanescentes da floresta	Médio
Rebio Tapirapé	Floresta primária com pressão ao redor por meio dos projetos de assentamento	Floresta primária e ações de educação ambiental para mudanças e aperfeiçoamento dos usos do território no entorno. Pesquisa.	Médio
Flona Tapirapé-Aquiri	Floresta primária com pressão ao redor por meio dos projetos de assentamento	Floresta primária e ações de educação ambiental para mudanças e aperfeiçoamento dos usos do território no entorno	Médio
Flona Itacaiunas	Pecuária	Pecuária, porém redução da expansão de áreas para esse uso.	Baixo
Flona Carajás	Floresta primária e mineração	Floresta primária, mineração, extrativismo e turismo	Alto

1. O grau de transformação nos usos do território está relacionado à criação de novos usos e modificação de usos pré-existentes. Será adotada uma escala de avaliação em quatro níveis: alto, moderado, médio e baixo grau de transformação dos usos do território. Para aquelas com alto grau de transformação houve uma mudança substancial entre o antes e o depois: se criou novo uso e ainda modificou vários usos pre-existentes, assim sucessivamente até o mais baixo grau de transformação, na qual a situação dos usos antes e depois da criação das UC pouco variou.

Aqui cabe uma reflexão: segundo Moraes (2005), os fundos territoriais estão se esgotando no Brasil. Situações como a da Serra dos Carajás, em que as UC herdaram uma área conservada já não é tão comum. Portanto, confirmando a visão dialética aqui

defendida, a política da boa vizinhança, a geração de renda a partir das UC e a realização de casamentos, ainda que imperfeitos, com as atividades potencialmente poluidoras ou impactantes ao meio ambiente, pode ser um caminho para o futuro dessa política pública ambiental, pressionada nos dias hodiernos.

Os outros capítulos relacionados a outros contextos territoriais e biomas vão incrementar essas reflexões preliminares e irão, por fim, compor as conclusões dessa tese.

CAPÍTULO 6 – Caatinga: O bioma esquecido?

A Caatinga, conforme explicitado no capítulo 4, foi um bioma que recebeu o refugio do processo de colonização em suas primeiras etapas. Por outras palavras, não atraiu maior interesse exploratório da Coroa. Recepcionou a atividade de pecuária extensiva por alguns motivos: baixo valor da terra, atividade econômica móvel por natureza e condições ambientais restritivas de sua exploração. Consolidou-se no imaginário da nação um bioma ressequido, que condicionava a sua ocupação e concentrava populações pobres.

No entanto, em tempos mais recentes, esse bioma tem adquirido reconhecimento por ser exclusivamente brasileiro. Embora não haja, ainda, quantidade expressiva de pesquisa e produção científica se comparado aos outros biomas, já existem estimativas confiáveis de número de espécies animais e vegetais. Bensusan (2014, p. 35) nos instrui que há “187 espécies de abelhas, 240 de peixes, 167 de répteis e anfíbios, 510 de aves e 148 de mamíferos. Além disso, estima-se que haja mais de 1.500 espécies de plantas com sementes e mais de 4 mil espécies de outras plantas.”

O seu histórico de ocupação trouxe como corolário uma elevada taxa de desmatamento. Segundo levantamento realizado em 2010, em torno de 45,39% desse bioma já foi desmatado. Os Estados que mais desmataram historicamente foram Bahia e Ceará, e o principal vetor de desmatamento é o uso da vegetação para consumo de lenha e carvão vegetal (BRASIL, 2011b)⁷⁰. Mesmo com todo o histórico de exploração, esse bioma é o que detém menor quantidade de Unidades de Conservação.

Porém, deve-se pontuar que a Caatinga não é um bioma homogêneo. Ecologicamente, pode-se classificá-la, com base na tipologia proposta por Conti & Furlan (2010), em cinco tipos: a) seca não-arbórea; b) seca arbórea; c) arbustiva densa; d) de relevo mais elevado; e) do chapadão do Moxotó. Essa variação está associada às diferenças de pluviosidade e, principalmente, aos diferentes tipos de solo, uns mais férteis, outros mais pedregosos. Optou-se aqui pela classificatória apresentada *supra*, mas, sabidamente, há autores que defendem classificações diferentes, com a admissão de outros subtipos de Caatinga.

⁷⁰ Convém frisar que o desmatamento para a produção de lenha é uma das poucas atividades econômicas ao alcance direto do sertanejo em uma região periodicamente assolada por estiagens prolongadas.

O que importa é destacar o baixo grau de proteção ambiental proporcionado à Caatinga por meio de instrumentos como as UC. Do total de 77 UC, tanto federais quanto estaduais, criadas até o ano de 2008, 44 são da categoria de uso sustentável e 33 de proteção integral. Das de uso sustentável, 31 são Áreas de Proteção Ambiental, que concentraram, entre os anos de 2002 e 2008, 97,2 % do total desmatado dentro de UC nesse período (Ibidem, 2011b). Do universo das APA, três concentram mais de 82% do desmatamento em UC nesse período: APA Lago de Sobradinho (Estadual), APA da Chapada do Araripe e APA Serra da Ibiapaba. Especificamente na APA da Chapada do Araripe, UC foco de análise dessa tese, o motivo apresentado para os índices acumulados de desmatamento é a demanda de carvão vegetal para abastecer o polo gesseiro do Araripe.

Além das pressões exercidas pelos polos de atividades demandantes de carvão vegetal, a pecuária e a agricultura praticadas no semiárido são de baixo nível tecnológico agregado. Essa situação impacta no bioma. Segundo o Zoneamento Agroecológico do Nordeste, um terço da região semiárida é constituído por áreas com oferta ambiental limitada (solos rasos, pedregosos e/ou salinos em clima árido); e essas áreas são ocupadas por atividades de pecuária extensiva, agricultura de subsistência com técnicas de cultivo rudimentares e algodão de sequeiro, em geral em pequenas e médias propriedades. Essa conjugação de fatores contribui para exercer forte pressão sobre os solos e a vegetação (BRASIL, 2011b).

Associada a essa conjuntura de vulnerabilidade ambiental, no Nordeste, principalmente na região semiárida, os índices de desenvolvimento humano são baixos. A base econômica da Caatinga na área rural ainda é a agropecuária de sequeiro e a agricultura irrigada restrita a algumas extensões. “*A utilização da caatinga mantém-se presa ainda às práticas extrativistas, seja pastoril, agrícola ou madeireira*” (BRASIL, 2004b, p.51). A somatória das condições histórico-culturais, econômicas e ambientais das várias porções da Caatinga também configura uma desigualdade intra-regional acentuada. Ao mesmo tempo em que há centros urbanos com dinâmicas econômicas pujantes, há áreas rurais e municípios à míngua lidando com situações de grande miséria.

À guisa de ilustração do grau de dependência do repasse de verbas federais ou, por outras palavras, de receitas externas, convém transcrever a conclusão do trabalho de Silva Filho, Queiroz, Gledson e Silva & Freitas e Silva (2010):

Para o ano de 2002, os dados mostram que 17,1% da receita orçamentária dos municípios do país eram provenientes de receitas tributárias. Essa é a média nacional, sendo que apenas os Estados do Sudeste concentravam 68,6% de toda a receita tributária municipal do país. O Nordeste participava com 10,3% do montante. Isso mostra o baixo nível de arrecadação dessa região e confirma a necessidade que têm os municípios nordestinos dessas transferências (Bremaeker, 2003).

Conforme esses achados, a capacidade arrecadatória própria dos municípios da região Nordeste ostenta um percentual pequeno em contraste com o restante do país e evidencia, por conseguinte, a sua dependência do repasse de verbas federais e estaduais.

Por outro ponto de vista, a publicação *Cenários para o bioma Caatinga* reforça que, apesar das limitações ambientais, devem ser desenvolvidas políticas que incorporem o conceito de convivência com o semiárido, explorando suas vocações na tentativa de gerar melhores condições de vida à população. Para tanto, defende que o meio ambiente deve ser explorado na medida de sua capacidade regenerativa (BRASIL, 2004).

Especificamente na região de interesse da presente pesquisa, as UC situam-se na transição das ecorregiões do complexo Ibiapaba-Araripe e da Depressão Sertaneja Setentrional. São três unidades de conservação alvo dessa pesquisa:

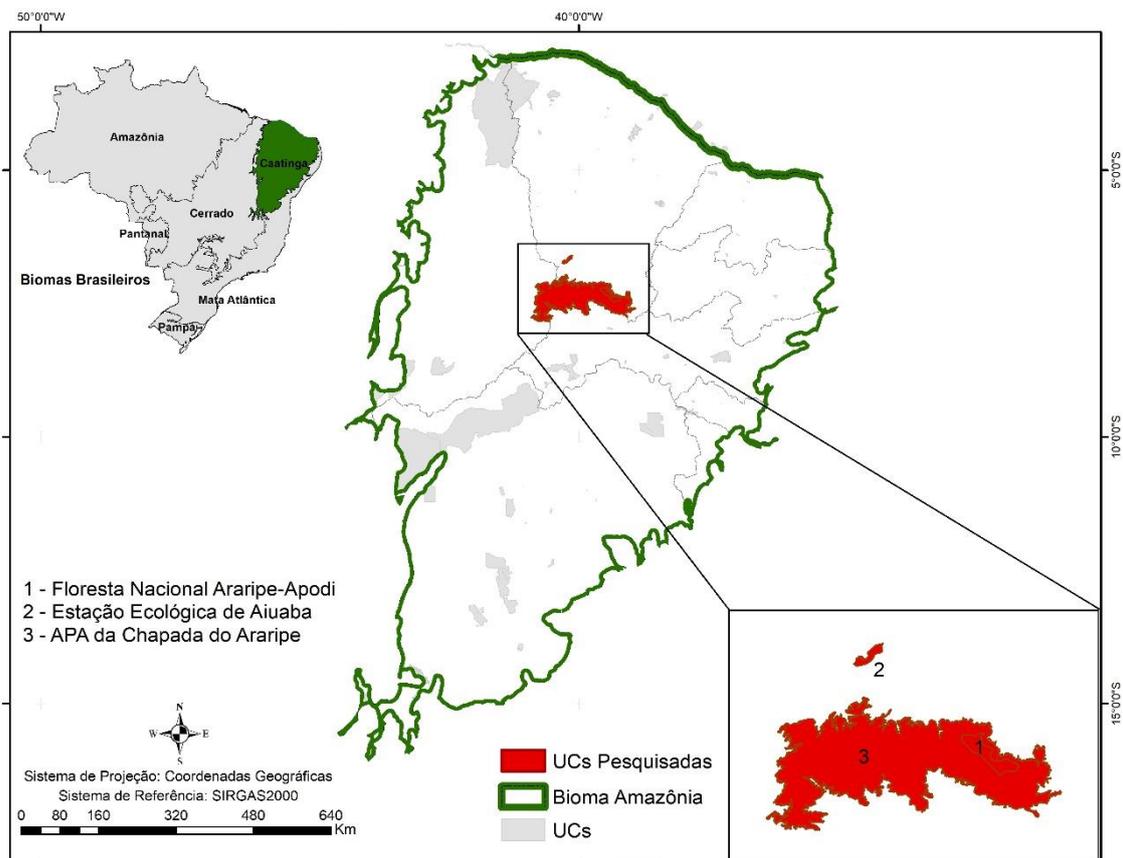


Figura 11 - Mapa das UC em análise no bioma Caatinga. Autor: Rejane Annes.

Quadro 18 - Unidades de Conservação da Caatinga

UC	Data de Criação	Instrumento Legal
Floresta Nacional do Araripe-Apodi	02 de maio de 1946	Decreto-lei nº 9.226
Área de Proteção Ambiental da Chapada do Araripe	04 de agosto de 1997	Decreto nº 148
Estação Ecológica de Aiuaba	06 de fevereiro de 2001	Decreto sem número

Fonte: ICMBio, 2017.

Essa região é polarizada por um aglomerado metropolitano dinâmico conformado por três principais núcleos urbanos: Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha⁷¹. Essa é segunda região metropolitana do estado do Ceará em termos de importância econômica e populacional, perdendo apenas para a capital Fortaleza. A Flona e a APA estão territorialmente juntas. Na verdade, a Flona está contida dentro da APA. Já a Esec Aiuaba está em outro município mais ao norte. Embora a Esec de Aiuaba diste 160 quilômetros das outras unidades, nessa tese considera-se que todas as UC fazem parte de um mesmo contexto territorial.

⁷¹ Essa conurbação de Crato, Juazeiro e Barbalha tem sido designada pelo sigloide *Crajuubar*.

A Flona e parte da APA estão localizadas na região do Cariri cearense. Por muito tempo essa região foi ocupada devido a certa abundância de água no meio do semiárido nordestino. Esse é um dos motivos pelo qual foi possível se desenvolver a urbanização descrita acima. O aglomerado metropolitano está circundado pela borda da Chapada do Araripe. Geograficamente, a borda dessa Chapada, que faz frente ao território do estado do Ceará e a região metropolitana do Cariri, representa apenas em torno de 10% de toda a borda dessa formação geomorfológica. No entanto, por um acaso geológico, as estimativas apontam que, de toda a chuva que cai no topo da Chapada, por volta de 60% a 70% escorrem para a região do Cariri cearense. O solo do topo da Chapada é arenoso e, por conseguinte, permite a infiltração rapidamente. Essa água fica acondicionada em camadas subterrâneas que, por sua formação geológica, direcionam a ressurgência de boa parte do manancial hídrico para a borda da Chapada voltada para o núcleo metropolitano. (Figura 12)



Figura 12 - Juazeiro do Norte e ao fundo a borda da Chapada do Araripe.
Fonte: o próprio autor

Essa configuração geográfica da borda da Chapada do Araripe tem permitido o surgimento de várias nascentes e de uma vegetação diferenciada. Ali se encontram espécies endêmicas e é a fonte de abastecimento de aproximadamente 400 mil pessoas. A criação da Flona e da APA está diretamente relacionada à conservação dessa biodiversidade e dos seus recursos hídricos.

Sendo assim, os objetivos expressos na norma que criou a Flona, que – vale ressaltar – foi a primeira Floresta Nacional criada no Brasil, ainda nos idos da década de 1940, são: a) a promoção do manejo de uso múltiplo sustentável dos recursos florestais; e b) a conservação da fauna e da flora da região compreendida pelo Complexo do Altiplano Sedimentar da Chapada do Araripe.

Já a APA da Chapada do Araripe, bem mais recente se comparada à Flona, tem como objetivos iniciais: a) proteger a fauna e flora, especialmente as espécies ameaçadas de extinção; b) garantir a conservação de remanescentes de mata aluvial, dos leitos naturais das águas pluviais e das reservas hídricas; c) garantir a proteção dos sítios cênicos, arqueológicos e paleontológicos do Cretácio Inferior, do Complexo do Araripe; d) ordenar o turismo ecológico, científico e cultural, e as demais atividades econômicas compatíveis com a conservação ambiental; e) incentivar as manifestações culturais e contribuir para o resgate da diversidade cultural regional; f) assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais, com ênfase na melhoria da qualidade de vida das populações residentes na APA e no seu entorno. A criação da APA no Cariri é o resultado da compreensão de que a preservação das fontes de recursos hídricos é indissociável da conservação da vegetação no topo da Chapada. Além disso, as formações florestais no topo da Chapada ainda guardavam bom grau de preservação em um bioma fortemente pressionado pela ocupação humana e por sua fragilidade ambiental relacionada a uma menor disponibilidade hídrica.

Por seu turno, a Estação Ecológica de Aiuaba está localizada na ecorregião da depressão sertaneja, mais precisamente na região dos sertões dos Inhamuns (Figura 13). Essa é uma região que se encontra muito suscetível aos processos de desertificação em decorrência da baixa disponibilidade hídrica superficial e por secas prologadas. Os remanescentes preservados em seu interior são tipicamente da Caatinga. Essa UC é uma das mais representativas desse bioma. Os objetivos com base nos quais se justificou a criação dessa UC, nos idos de 2001, são: a) proteger e preservar amostras do ecossistema de Caatinga; b) propiciar o desenvolvimento de pesquisa científica e programas de educação ambiental. A penúria do município de Aiuaba se reflete em seu centro urbano, de pequena proporção se comparado ao núcleo metropolitano do Cariri.



Figura 13 - Vista panorâmica da Esec Aiuaba. **Fonte:** o próprio autor.

Das três UC em estudo, apenas a Flona dispõe de plano de manejo. Para caracterização das outras UC e entendimento dos respectivos contextos territoriais, utilizou-se uma tese de doutorado para a APA e uma dissertação de mestrado para a Esec Aiuaba.

De todas as UC em análise no bioma Caatinga, a Esec Aiuaba é a mais desprovida de estrutura de gestão. Já há alguns anos que a UC em análise não conta com uma chefia regular. Não dispõe de nenhum cargo em comissão que possa ser atrativo a gestores. Atualmente, seu corpo de servidores é constituído por dois técnicos, porém apenas um deles segue agenda regular na gestão da UC. Atesta ainda o seu estado precário o fato de não haver meios para a comunicação – hoje considerados imprescindíveis – como telefone e internet.

A Esec está situada integralmente em município cearense homônimo. Aiuaba é uma palavra de origem indígena cujo significado é bebedouro, isto é, local de beber água. Esse nome está relacionado ao fato de existir na região uma lagoa habitualmente utilizada pelos rebanhos de gado, desde o tempo da colônia. O município, segundo estimativa populacional do IBGE para 2017, tem população de 17 mil habitantes. A economia do município gira em torno da agropecuária e de serviços. Com relação à agropecuária, ocupam papel central as atividades de pecuária de corte e produção leiteira⁷².

Segundo Oliveira (2014), o município de Aiuaba, ainda apresenta expressiva representatividade ecológica no tocante aos vários tipos de fitofisionomia da Caatinga. São encontradas no território do município, muito em virtude da presença da Estação

⁷² Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/ce/aiuaba/historico>. Acessado em 04/09/2017

Ecológica, quatro tipos fito fisionômicos: a) caatinga arbustiva aberta; b) floresta caducifólia espinhosa (caatinga arbórea); c) carrasco; e d) floresta subcaducifólia tropical pluvial (mata seca).

Ainda segundo a mesma autora, a equipe gestora da Esec desenvolve, atualmente, atividades de fiscalização apenas em seu entorno, ainda assim com periodicidade falha. As pesquisas desenvolvidas na UC são espontâneas, não sendo fruto de ação deliberada da gestão da UC. Apesar de todas as dificuldades de acesso e estrutura de apoio, a Esec ainda é uma das mais visitadas no Ceará, muito em função da sua representatividade ecológica da Caatinga arbustiva.

Por fim, cabe ressaltar que a UC criou o conselho consultivo, porém ainda não deu posse aos seus integrantes. No entanto, já existe um contorno dos principais atores que irão preencher as vagas e compor esse fórum de discussão da UC, são eles: a) órgãos públicos ambientais dos três entes da federação; b) órgãos do Poder Público de áreas afins, dos três entes da Federação; c) Setor de Pesca; d) Setor do Comércio; e) Setor da Apicultura; f) ONG ambientalistas e afins; e g) Universidades e Instituições de Ensino e Pesquisa.

A Flona Araripe está em situação mais estruturada em termos de equipe de trabalho se comparada à Esec Aiuaba. Conta com cinco servidores para o desempenho das tarefas de sua gestão. O plano de manejo da Flona traz um detalhado histórico do seu processo de criação e de ocupação do território da região do Cariri. A Flona Araripe-Apodi foi criada em 1946, sendo a primeira Floresta Nacional criada em território brasileiro.

Porém, inusitadamente, foi criada com base em duas glebas distintas que distam 400 km entre si. O nome *Araripe* remete à gleba situada no Cariri cearense e o outro nome, Apodi, reporta-se à gleba situada no estado do Rio Grande do Norte. No processo de demarcação que ocorreu apenas 37 anos depois de sua criação oficial, a gleba Apodi não foi contemplada. Portanto, a Flona Araripe-Apodi, concretamente, só conta com a área do Araripe de 38.262 hectares de extensão (BRASIL, 2005). Significa dizer, em última análise, que o nome não corresponde rigorosamente à extensão da Flona.

A criação da Flona Araripe-Apodi refletiu preocupações relacionadas ao abastecimento de água de centros urbanos. Antes dessa Flona, já havia algumas iniciativas em âmbito estadual de criar florestas que permitissem a proteção de mananciais para a cidade do Rio de Janeiro (Ibidem, 2005). Especificamente onde foi criada a Flona Araripe, havia, até então, uma ocupação que remonta ao século XVII.

Como a região dispunha de relativa abundância de água, favoreceu-se o assentamento de contingentes populacionais que seguiam para o Cariri, tanto pela maior oferta de água em contraste com outras áreas da caatinga quanto pela expansão da pecuária.

Segundo o Plano de Manejo da UC,

Os colonizadores empreenderam um zoneamento ecológico e econômico do geossistema araripense, sendo as terras de aluvião mais férteis e úmidas do vale, destinadas às nobres culturas da cana-de-açúcar e do arroz. As terras menos úmidas foram direcionadas para as culturas de subsistência (feijão, milho, macaxeira, frutíferas, etc), e a chapada do Araripe foi declarada área de pastoreio. (Ibidem, p. 132)

Houve um incremento populacional dessa região após os eventos relacionados ao padre Cícero, no final do século XIX. A região passou a receber muitos imigrantes crédulos de que essa terra fosse sagrada. Tal fluxo foi tão intenso que gerou a emancipação do então distrito cratense de Juazeiro e a ocupação mais ostensiva da Chapada do Araripe e suas encostas. Essa pressão sobre os remanescentes de Caatinga e Cerrado nessa região foi o mote para a criação da Flona na década de 1940. (Ibidem)

A situação atual da Flona em termos de regularização fundiária está pacificada. Não há ocupação em seu interior, porém, segundo o Plano de Manejo, em sua zona de amortecimento existe uma pressão imobiliária relacionada à ocupação por chácaras de lazer da população do aglomerado metropolitano do Cariri. Sendo assim, os vetores de pressão que a Flona sofre são aqueles que demonstram a transformação do uso do território promovida pela UC, a saber: a) caça clandestina, ainda que tenha diminuído ao longo dos anos; b) estradas de rodagem em seu interior, considerando que rodovias são um dos principais meios de ocupação do território no Brasil; c) expansão urbana relacionada ao uso de lazer; d) pecuária, pois essa é uma prática cultural que remonta ao início do processo de formação territorial da Chapada do Araripe; e e) as queimadas praticadas pelos agricultores historicamente. (Ibidem)

Por outro lado, o PM elenca algumas potencialidades que podem originar novos vetores oportunizados pela UC: a) produção de óleos essenciais com base nas espécies vegetais ali existentes; b) fármacos utilizando os conhecimentos tradicionais da cultura dos índios Kariri; e c) meliponicultura dada a quantidade de abelhas nativas sem ferrão.

Depois de avaliar o histórico de ocupação, os vetores de pressão, as potencialidades, resta listar as ações já desenvolvidas pela gestão da Flona que possam indicar mudanças no território dentro e fora da UC. Segundo o PM da Flona do Araripe-Apodí, até o ano de 2004, há registro do desenvolvimento de quatro programas de

educação ambiental: a) *Começando em casa*, ação dirigida aos próprios servidores do Ibama naquela época; b) *Sozinho não sou ninguém*, ação dirigida à formalização de parcerias; c) *Tudo pela boa vizinhança*, programa direcionado às comunidades vizinhas à UC e; *Desenvolvimento sustentável do geossistema Araripe*, programa de escala maior destinado à promoção do desenvolvimento sustentável da região.

Todas essas ações aliadas à estruturação do conselho consultivo da Flona, segundo o PM, permitiram aumentar o nível de organização das comunidades do entorno. Por fim, cabe destacar que o PM da Flona Araripe-Apodi não propõe um zoneamento, conquanto exista um rol de restrições a serem cumpridas para toda a área da UC, quais sejam: a) só é permitido a coleta de material lenhoso seco para uso direto da Unidade, para uso artesanal, medicinal ou energético e para a construção de casas e cercas de famílias comprovadamente carentes; b) o manejo racional de abelhas nativas, o que implica dizer que não se admite o cultivo da apicultura; c) a coleta racional e controlada de frutos e sementes silvestres; d) a extração ordenada de látex e óleo; e) extração de cascas e raízes de plantas medicinais dentro do intervalo de sustentabilidade.

Por último, nessa região da Caatinga foi criada a APA da Chapada do Araripe. Essa APA é a uma das maiores do Brasil em sua categoria. Com efeito, abrange uma área de 1.063.000 hectares em três estados diferentes da federação: Ceará, Pernambuco e Piauí. Dada a sua expressiva extensão, trespassa o território de 33 municípios desses três estados. Seus limites foram definidos a partir de uma cota altimétrica e, por isso, ganhou as dimensões atuais.

A motivação original que deu ensejo à criação dessa UC foram as preocupações com a preservação da biodiversidade do geossistema do Araripe, associada a uma conjugação de esforços entre a Flona e a APA para a conservação dos recursos hídricos. O topo da Chapada apresenta uma variedade de formações florestais que vão do Cerradão até o Carrasco, formação típica da Caatinga. Diferentemente do sopé da Chapada, em que ocorrem ressurgências, o topo é caracterizado pela escassez de água, o que, via de consequência, tornou inviável uma ocupação mais intensiva pela agricultura. Assim, sua vocação produtiva está relacionada às culturas agrícolas resistentes a essas condições ou a fontes de renda destituídas de maior tecnicidade agropecuária, como a mandioca e o extrativismo da vegetação.

Segundo Nascimento (2013), os dados de desmatamento consolidados entre os anos de 1990 até 2006, permitem afirmar que a criação da APA teve como

consequência a redução do desflorestamento na região. Seu histórico de ocupação já foi retratado ao se discorrer sobre a Flona, mas cabe pontuar que a APA, do lado do Ceará, teve sua ocupação impulsionada pelo fenômeno religioso do Padre Cícero, que, explicitamente, estimulou a ocupação do topo da Chapada pelos imigrantes que chegaram à região e vinham de áreas rurais em sua origem.

As atividades desenvolvidas na APA na parte cearense são o cultivo da mandioca, a produção de carvão vegetal para consumo familiar e o extrativismo do pequi (*Caryocar coriaceum*), da mangaba (*Hancornia speciosa*), da fava d'anta (*Dimorphandra gardneriana*), da macaúba (*Acronomia aculeata*), além de seivas de algumas espécies nativas, a exemplo da janaguba (*Himatanthus drasticus*) (NASCIMENTO, 2013).

É importante ressaltar que a APA detém uma complexidade bem maior que a Flona dada a sua dimensão. Um dos aspectos ilustrativos dessa maior complexidade se encontra na composição do conselho da UC. Ao todo, ela conta com 33 membros. Alguns dos membros, para participar das reuniões do conselho, se forem realizadas na sede da UC, precisam percorrer até 200 quilômetros de distância.

Associada a essa complexidade, a APA não dispõe ainda de plano de manejo que poderia minimamente definir um zoneamento. Dessa forma, as transformações no uso do território dentro da APA não estão disponíveis por escrito, explicitamente, em documentos formais. Contudo, são identificáveis e esmiuçáveis com base na análise dos discursos dos atores entrevistados.

Segundo Nascimento (2013), a criação da APA, avaliando as comunidades próximas da Flona Araripe, trouxe algumas consequências no uso do território:

A transformação deste espaço em área protegida provocou alguns efeitos imediatos à maneira de viver dos moradores nativos. Os primeiros efeitos a serem sentidos pela população foram as restrições às principais atividades econômicas destas comunidades tradicionais: o plantio da mandioca para a transformação em farinha e a produção do carvão vegetal. Estas atividades complementares foram severamente afetadas pela intensa fiscalização oficial, uma vez que são práticas consideradas impactantes para a conservação florestal. [...] Esta situação acabou gerando um quadro conflituoso entre os moradores destas comunidades e os órgãos de gestão ambiental. (Ibidem, p. 126)

É importante salientar que a referência aqui adotada para a APA analisou um universo restrito territorialmente, pois a APA abrange vários logradouros dos

municípios de três Estados. Cumpre ressaltar que as áreas alvo da tese de Nascimento estão na porção cearense. Essas áreas têm sido objeto de mais investidas fiscalizatórias do Ibama/ICMBio pela proximidade da sede administrativa dessa UC. Assim, é possível que nas demais áreas pertencentes à UC não haja a mesma espécie de conflitos entre os municípios e suas práticas socioeconômicas tradicionais e as restrições geradas pela criação da UC.

Seguindo a mesma lógica do capítulo anterior, apresentam-se a seguir os dados oriundos do relatório Rappan e SAMGe sobre as UC ora em análise. Segundo o Rappan de 2010, a efetividade de gestão é a seguinte: APA Chapada do Araripe, 49%; Flona Araripe-Apodi, 75%, e Esec Aiuaba, 42%. Já o relatório SAMGe 2016 apresentou dados apenas para a Flona do Araripe-Apodi. Seus índices para as dimensões de uso do território foram: a) Resultados: 83%; b) Produtos e Serviços: 78%; c) Contexto: 41%. A interpretação desses dados indica que o alcance percentual relativo à dimensão *Resultados* foi alto, o que significa que os usos do território incentivados foram promovidos em grande medida e que a situação dos alvos da UC está em boa parte ou com elevado grau de conservação ou com taxa de recuperação alta. Na dimensão *Produtos e Serviço*, o percentual alcançado evidencia que os usos do território permitidos têm sido implementados bastante satisfatoriamente. Por fim, a interpretação relacionada à dimensão *Contexto*, cujo percentual foi o menor, significa que os usos do território vedados por essa UC ainda continuam acontecendo na prática.

Análise dos dados primários

Foram aplicadas 18 entrevistas, entre os dias 29 de agosto e 14 de setembro de 2017 para os mesmos três grupos de atores: grupo 1 – gestores federais das UC (5 entrevistados); grupo 2 – gestores municipais (6 entrevistados); grupo 3 – atores locais (7 entrevistados).

Grupo 1 – Gestores federais

Interessante notar que, diferentemente do encontrado na Amazônia, a maioria dos gestores na Caatinga tinham longa trajetória de atuação na agenda de conservação da biodiversidade. Muitos vinham do antigo IBDF.

Frente à experiência dos gestores, perguntou-se sobre os desafios dessa agenda de modo geral. A maioria ressaltou a importância de buscar maior proximidade com a

sociedade. Destacou-se o relevo dessa aproximação em contraposição ao enfraquecimento político dessa agenda, o que tem representado uma dificuldade adicional de geração de compromisso ambiental da sociedade em geral. Também se salientou a importância da questão da regularização fundiária. Essas respostas demonstram que os gestores têm plena consciência sobre o que deve ser feito para mudar usos do território no entorno. No entanto, infelizmente, eles se encontram desprovidos de meios institucionais para tanto. De todo modo, o fato de os gestores guardarem, ainda que declaratóriamente, o compromisso com a agenda prevista representa, na pior das hipóteses, que os recursos disponíveis estão comprometidos com a agenda das UC por que são responsáveis. Se não fazem mais, portanto, é porque não dispõem de recursos infraestruturais para uma consecução mais efetiva da sua agenda.

Em seguida afunilou-se a questão para os desafios específicos das UC sob sua responsabilidade. Para a Flona e a APA, a questão da expansão imobiliária foi bem sublinhada, visto que ocasiona danos ambientais adicionais. Por outras palavras, o crescimento do setor imobiliário em direção à área das UC não apenas põe em risco a manutenção do seu território, também as expõe a outras agressões ambientais tais como a deposição de lixo e incêndios florestais. Ainda foi destacado a questão cultural de se fazer a caça e a prática do pastoreio na Esec. Para a APA, foi destacada a questão da própria implantação da UC que ainda carece de Plano de Manejo e de um Zoneamento instituído; e da difícil articulação de muitos entes federados envolvidos. Por último, para APA também foi posto em relevo o desafio de se fazer gestão territorial em propriedades particulares. Em certa medida, essas respostas indicam a dificuldade de se extinguir, por completo, alguns usos do território, como os tradicionais praticados por populares e a especulação imobiliária exercida por segmentos mais bem aquinhoados. Outros usos deixaram de existir, como a própria exploração da vegetação da Flona, pois está consolidado no imaginário local a sua importância para a manutenção dos recursos hídricos.

Para se averiguar os usos potenciais do território, perguntou-se sobre as potencialidades da UC. Os gestores destacaram para a Flona o ecoturismo, o extrativismo vegetal, a preservação dos recursos hídricos e a pesquisa científica. Para a Esec Aiuaba, foi destacado apenas o potencial da pesquisa científica, refletindo o que acontece hoje em dia, conforme já descrito *supra*. Apenas para frisar, essa UC dispõe de poucos recursos humanos e materiais para desenvolver outras ações extramuros. Já com relação à APA, destacou-se a existência dos movimentos sociais articulados da região,

de universidades e faculdades presentes na região metropolitana do Cariri, da apicultura, das belezas cênicas, da diversidade cultural e da preservação dos recursos hídricos.

Pelas respostas da questão anterior, já se delineia o que foi respondido na próxima questão sobre o nível de engajamento da comunidade. Para a Flona e a Esec, o nível de engajamento foi considerado muito bom. Lembrando que as duas UC têm um histórico mais longo na região, principalmente a Flona. Já para a APA foi destacado que, dada a sua dimensão que abrange três estados bem distintos, o nível de engajamento é bem diferente para cada estado: Em Pernambuco, os movimentos sociais são muito fortes, porém voltados mais para as questões sociais; no Ceará, também há um bom nível de engajamento, porém já relacionado a questões ambientais e sociais; e no Piauí, é o estado com menor nível de mobilização, o que, por conseguinte, acarreta maiores dificuldades à equipe da APA para firmar e manter parcerias

No caso específico da APA, perguntou-se qual era o nível de engajamento das prefeituras, como elas enxergavam a APA, considerando que essa UC afeta o território de 33 municípios, em três Estados. De modo geral, o engajamento dos gestores municipais é fraco. Além disso, há uma flutuação muito grande em cada mandato, o que, certamente, dificulta o traçado de parcerias de médio e longo prazo. Nesse contexto, a gestão da APA tem estimulado, na medida do possível, as prefeituras para que criem UC municipais complementarmente à APA. A relação com os Estados é mais estável, porém os governos estaduais igualmente se mantêm distantes da gestão da APA. Nesse cenário de parco ou oscilante comprometimento, a presença de representantes das prefeituras e dos Estados em reuniões da APA é inexpressiva ou inexistente.

Ainda sobre a APA, perguntou-se especificamente quais são os atores que têm relação conflituosa com a UC. Foi relatado que o setor produtivo, como o polo ceramista e gesseiro, e o Departamento de Estradas de Rodagem têm relação conflituosa porque precisam de autorização do ICMBio para qualquer intervenção na área da APA. Em regra, o ICMBio costuma ser mais rigoroso do que os entes municipais e estaduais. Pode-se, em larga medida, atribuir o maior poder de polícia da autarquia federal em contraste com os órgãos municipais e estaduais de fiscalização, porque há, via de regra, um distanciamento dos seus agentes públicos. Noutros termos, os órgãos de fiscalização municipais e estaduais, quando há, são compostos por agentes que residem permanentemente na região, não raro com vínculos diretos ou indiretos com o setor produtivo interessado em tirar proveito econômico dos recursos naturais das UC. Isso

demonstra que, embora os usos do território acabem acontecendo na prática, o Estado representado por um ente personalizado da administração indireta da União se faz mais presente no controle dos usos do território e imprime algumas características específicas a esses usos.

Por fim, foi perguntado à equipe da Flona qual o grau de implementação do plano. Um disse que foi em torno de 60%, considerando o êxito no desenvolvimento dos programas de educação ambiental, de usos sustentáveis, de fiscalização e de prevenção e combate a incêndios. Outro informou que não era possível estimar sua implementação, mas dado o bom nível de engajamento e legitimidade que a UC alcançou junto à população, pode-se dizer que o PM teve boa implementação. E as dificuldades apontadas para a sua implementação estão diretamente relacionadas à carência de recursos humanos e orçamentários disponíveis para essa UC. De fato, a fala da equipe está refletida nos elevados indicadores alcançados pela Flona, tanto no Rappan, quanto no relatório SAMGe.

Pelas respostas desse grupo de atores, ao que tudo indica, os usos do território foram afetados pelas UC a partir das articulações estabelecidas pela gestão com as comunidades locais. Percebe-se que a Flona, por ser mais antiga e mais estruturada em termos de instrumentos de gestão, afetou mais os usos do território, pois tem promovido novos usos como o extrativismo e coibido usos vedados em seu interior. Além disso, a legitimidade alcançada pela Flona é fator de consolidação desses usos do território na região semiárida. As outras UC, tem promovido mudanças nos usos do território superficiais, agregando características de conservação em alguns usos do território.

Grupo 2 – Gestores municipais

Os gestores municipais entrevistados estão, em geral, na região há, pelo menos, 20 anos. Portanto acompanham a dinâmica territorial há um tempo significativo.

Sobre o conselho das UC, pontuou-se que o da APA é muito complexo por causa da sua área associada às suas limitações de recursos humanos e financeiros. Assim, ficou patente que reunir todos os municípios envolvidos na APA é uma grande dificuldade, o que acaba por comprometer a efetividade da gestão, visto que há participação de poucos atores – aqueles que residem mais proximamente da sede da UC. De fato, não há representatividade de todos os interessados, visto que os residentes em

áreas longínquas não se fazem presentes o que pode acarretar a não exposição de todos os matizes do território. Em contrapartida, outros afirmaram que o conselho, para o seu município, trouxe oportunidade de conhecimento e de troca de experiências. A impressão repassada é de que, para alguns municípios, a existência ou não de APA faz pouca diferença. Sobre o conselho da Flona e da Esec, a opinião foi similar: é a arena para decidir questões importantes da UC, bem como é a instância que ajuda na sua administração, pois é o fórum em que se propõem ideias e formalizam direcionamentos.

A pergunta seguinte foi sobre a percepção do gestor municipal de como a UC afetou a vidas dos munícipes em geral. De modo geral, esperava-se que os gestores municipais enxergassem as UC como entrave. No entanto, a maioria afirmou que as UC trouxeram maior consciência ambiental para os munícipes e, em alguns casos, trouxe oportunidades de renda com a promoção do extrativismo. Um gestor apontou que a construção dessa consciência coletiva de preservação das UC só foi possível por causa da questão dos recursos hídricos, estratégica para a região. Ao que parece, promover mudanças nos usos do território relacionadas à conservação podem ser mais efetivas se estiverem associadas a recursos ambientais tangíveis para a população, como é o caso relatado acima. Como se trata de uma região em que há escassez de recursos hídricos, a problemática ambiental em geral deve ser abordada com escopo na conservação das fontes de água.

Diante das respostas anteriores, os relatos sobre possíveis problemas que a criação da UC trouxe foi em geral de baixo conflito. Alguns relataram problemas relacionados à desapropriação. Mas predominou respostas em que não se identificaram problemas com a sua criação.

Por outro lado, os gestores elencaram algumas vantagens das UC para a região: a) a conservação dos recursos hídricos; b) a conscientização ambiental; c) o disciplinamento de determinados processos de ocupação; d) a promoção do extrativismo sustentável como fonte adicional de renda. Uma das respostas mais interessantes sobre o impacto da APA na região foi de um representante do município de Jardim. A resposta dessa pergunta apontou que o fato de 90% desse município estar sobreposto à UC permitiu uma troca muito rica com a equipe gestora da APA. Essa troca acabou por provocar a gestão municipal a promover o planejamento territorial. Também se relatou que o apoio da gestão da APA era solicitado para intermediar ou intervir em questões da política municipal. O principal problema reside no fato de haver gestores municipais com receio de compilir ou determinar sanções a transgressores de normas ambientais

politicamente fortes. Enfim, esse é um bom exemplo de sinergia entre o ente municipal e as UC.

Foi perguntado também quais usos do território se tornaram proibidos ou restritos em virtude da instalação da UC. Alguns responderam que a caça, a expansão urbana descontrolada com fracionamento de terrenos e o desmatamento não são mais permitidos. Naturalmente, o fato de haver proibição de caráter normativo não significa dizer que essas práticas tenham sido extirpadas. Com efeito, a diferença entre o aparato normativo e as práticas culturais constituem os desafios apontados pelos gestores federais. Em suma, não há autorização para essas práticas, mas ainda são usuais.

Por fim, foi coletada a opinião sobre as oportunidades que as UC geraram para o município. Um respondente destacou o estímulo ao associativismo, tendo como consequência criação de várias cooperativas de guias turísticos e de extrativistas. Essas cooperativas têm se mostrado fundamentais para a geração de renda de forma ecossustentável.

Pelas respostas dos gestores municipais, as UC mudaram os usos do território promovendo o ordenamento territorial, o extrativismo sustentável, o associativismo e a conscientização ambiental. Convém destacar que um respondente afirmou que o fato de a região do topo da chapada ser limitada em termos de recursos hídricos tem contribuído para a ocupação mais ordenada. Esse ponto é importante para a reflexão sobre as limitações ambientais e as possibilidades de fazer valer as normas das UC.

Grupo 3 – Atores locais

Diferentemente da Amazônia, nesse território foi possível entrevistar pessoas que moram na região desde sempre e, em média, têm vivências superior a 20 anos. Essa característica possibilita perquirir informações sobre o antes e o depois da criação da APA e da Esec.

Sobre o conselho, de maneira geral, os atores locais têm opinião positiva, visto que se prestam, como fórum de discussão apropriado para a interpretação dos dados disponíveis, para decidir questões administrativas relativas ao território da UC, o que contribui, em última análise, igualmente para a sua preservação. Uma opinião interessante foi destacada por um dos entrevistados: o conselho da APA precisa

melhorar a frequência e o nível de participação dos conselheiros⁷³. E na Flona há uma percepção de que os gestores acabam por direcionar as decisões para o seu ponto de vista, o que significa, via de consequência, que há baixa predisposição em acatar opiniões diversas e/ou divergentes. Talvez pela idade da UC, assim como várias políticas públicas no Brasil, ainda há um ranço de não participação na tomada de decisões.

Quando se perguntou sobre como a UC afetava a vida dos entrevistados e da comunidade à qual pertencia, muitos responderam que afetou pela preservação da flora e da fauna e pelo fomento à consciência do uso do território com um viés ambientalista⁷⁴. Muitos também lembraram que a instalação da UC gerou insatisfação, principalmente aquelas que tiveram de interromper práticas de uso do território ou tiveram de desocupá-la e serem realocadas alhures. Ainda, foi pontuada a questão da geração de renda que as UC trouxeram por meio do extrativismo e de empregos temporários relacionados com o combate aos incêndios. Por último, alguns indicaram que, por causa da UC, o clima é melhor do que em outros lugares ao redor.

Por essas respostas coletadas, a Flona pode ser considerada uma unanimidade e os usos do território já se encontram adaptados à sua existência. Já com relação à APA e à Esec, foi possível perceber que existem pontos centrais de discórdia quanto à sua existência. Em relação à primeira, em razão do pouco amadurecimento de todos os interessados com relação aos seus objetivos institucionais; e em relação à segunda, em razão das restrições decorrentes de sua implantação.

Sobre os problemas que a criação da UC trouxe para o território, todos apontaram a proibição de usos do território históricos, como a criação de caprinos e bovinos, o extrativismo vegetal para a produção de carvão e aproveitamento como lenha e a desapropriação das famílias. Esses usos não são mais tolerados e, por isso, trouxeram insatisfação para alguns atores, principalmente na APA e na Esec.

Em contrapartida, as vantagens proporcionadas pelas UC estão relacionadas, segundo os diferentes atores, à preservação das nascentes, ao combate às queimadas, à retenção das abelhas na região em benefício direto para os apicultores, à maior conscientização ambiental, à geração de oportunidades de turismo e lazer e ao fomento

⁷³ A despeito da crítica relativa à participação, houve menção à mudança de estratégia para aumentar a participação de todos.

⁷⁴ Significa dizer que há o reconhecimento de que a implementação de uma UC promove o desenvolvimento de noções cívicas, as quais distinguem o relevo da preservação de espaços públicos. Esse reconhecimento é, provavelmente, reflexo das ações de educação ambiental.

ao extrativismo sustentável. Essas respostas indicam os novos usos que as UC promoveram.

Para averiguar mudanças nos hábitos territoriais, perguntou-se o que as pessoas faziam que a UC não permite mais. As respostas foram muito similares às aquelas apontadas nos problemas causados pelas UC. Apenas um diferencial: uma resposta isolada informando que a UC não permite mais o parcelamento do solo para a expansão urbana.

Por último, perguntou-se sobre as oportunidades criadas pelas UC na tentativa de identificar novos usos. As respostas foram, da mesma maneira, similares às aquelas sobre as vantagens que a unidade trouxe, com um diferencial: as UC são lembradas em termos de oportunidades relacionadas à geração de emprego por meio da contratação de brigadistas no período de incidência de queimadas.

Pelo conjunto das respostas desse grupo de atores, é possível constatar que os usos do território foram afetados principalmente na Flona e na Esec pelas proibições que impuseram. A APA ainda está em processo de modificações de seus usos e tem impingido algumas mudanças em certas práticas não mais toleradas. Provavelmente, se essa região tivesse maiores vocações econômicas relacionadas ao uso da terra as tensões seriam de maior monta e as mudanças nos usos mais drásticas.

Vivência do território

Se na Amazônia o território apresentou uma dinâmica atrelada à mineração, na Caatinga não existe esse precedente com alguma atividade econômica pujante. Porém, as UC conseguiram transformar os seus respectivos territórios associados a dois fatores: o gerenciamento de recursos hídricos e a ausência de dinamismo econômico. Assim, com relação à água, como se trata de um bem natural precioso e escasso na região, o seu relevo e a sua conservação apropriada torna-se claramente tangível para a população. Dessa forma, tornou-se o mote principal para justificar a sua permanência e para convencer a população da importância da APA e da Flona. Com relação ao segundo fator, o baixo dinamismo econômico atrelado às limitações naturais do clima também fez com que a Esec tivesse sua implementação bem-sucedida e com baixo conflito. Acredito que, em um território mais dinâmico, economicamente falando, com recursos

naturais mais abundantes, associado à precária estrutura administrativa das Unidades, provavelmente as UC estariam mais pressionadas.

Também foi possível perceber que essa região tem uma ocupação histórica já consolidada, diferentemente da ocupação mais recente na região da Serra dos Carajás. Isso ficou nítido no perfil dos entrevistados: pessoas mais antigas na região, com um nível de experiência elevada e, por conseguinte, discursos com relatos mais prolongados de sua história vinculada à região. As entrevistas, invariavelmente, delongavam-se e foram muito ricas.

Outra característica muito interessante observada nesse território é que o associativismo é mais estabelecido e os movimentos sociais são estratégicos para a região e as UC. Tive a oportunidade de visitar a propriedade de um pequeno agricultor familiar que pratica a agricultura seguindo os preceitos da agroecologia há mais de 20 anos. O clima semiárido é impiedoso, dado o seu manejo diferenciado, a sua propriedade ainda possuía espécies vegetais com folhas verdes, e, em contraste, nas outras propriedades ao redor, tudo estava ressequido. Inclusive, a seca dos últimos cinco anos reduziu pela metade as abelhas nativas que ele cria para a produção de mel, porém o sistema agroflorestal que foi implantado tem resultados visíveis para a resiliência do agricultor.

Essa situação, assim com várias outras, é fruto da atuação de algumas instituições, como a Associação Cristã de Base, voz ativa nos conselhos das UC. As secas históricas no semiárido estimularam na população uma resiliência e uma consciência em relação às poucas fontes de recursos hídricos disponíveis.

A minha percepção sobre a Flona é que ela chegou antes da expansão imobiliária e protege um bem tangível importantíssimo para a região. O reconhecimento da proteção proporcionada por ela se reflete na formação de uma unanimidade junto à população local com relação ao relevo de suas funções institucionais e ao impacto de suas ações. Inclusive sua preservação e usos fazem-na parecer mais um Parque Nacional do que uma Flona propriamente dita.

Já com relação à APA, por ser mais nova, ainda há pouca clareza por parte da população sobre seu funcionamento e a sua serventia. Mesmo assim, tem-se conseguido estimular novos usos e impingir características diferenciadas a usos do território históricos como a coleta do pequi e o uso da lenha. A coleta do pequi passou a ser mais regrada com vistas à preservação desse recurso e, por conseguinte, à garantia de sua perpetuação ao longo do tempo. Percebeu-se nas conversas com os atores locais que a

nova gestão da APA tem buscado valorizar os conhecimentos tradicionais das populações locais com o propósito de estabelecer regras de uso a partir desse conhecimento. Acrescenta-se que se consolidou, em certa medida, no imaginário popular que a APA também contribui para a manutenção dos recursos hídricos na parte cearense, e, por isso, tem adquirido maior legitimidade.

Ainda sobre a APA, essa UC apresenta um precedente muito interessante no quesito relacionamento com o ente municipal. Como ficou explícito nas entrevistas com atores municipais, uma UC pode ser um entrave ao município, mas também pode ser uma oportunidade única, não somente em termos de geração de renda. É sabido que, no Brasil, de todos os entes federados, o municipal é o mais carente em termos técnicos e financeiros, excetuando-se as grandes metrópoles. Do outro lado, é notória a qualificação técnica de que os servidores dos órgãos federais dispõem. Muito em virtude de valorização da carreira pública instituída ao longo das duas últimas décadas, o que permitiu ao governo federal capturar talentos no mercado de trabalho. Nesse contexto, uma UC pode oferecer oportunidade de parcerias estratégicas ao município, fortalecendo sua gestão ambiental e territorial. Ao que parece, diante do baixo apoio social de algumas UC, os gestores têm consolidado um perfil das UC mais de enclave do que de complementaridade com a administração dos municípios.

Em relação à Estação Ecológica Aiuaba, a descrição sumária que se compôs é a seguinte: trata-se de uma UC muito bem no quesito estrutura, porém sem recursos para sua manutenção. Essa estrutura faz parte de um projeto desenhado nos idos dos anos 1980 por Paulo Nogueira Neto, com base no qual as UC seriam centros de referência para estudos e pesquisas. A Esec, nesse sentido, ostenta desde alojamentos até área destinada a laboratório, em grande medida subutilizado por falta de recursos. Mesmo assim, a Esec tem um prestígio muito grande na comunidade acadêmica por ser uma UC tipicamente do bioma Caatinga. Não por acaso existem muitas pesquisas em andamento ou já realizadas. Portanto, apesar do baixo orçamento, ela tem alcançado um dos objetivos pela qual foi criada: estimular a pesquisa.

Uma das coisas mais marcantes nesse território está menos relacionado às UC e sim à existência do Geoparque Araripe⁷⁵. Esse Geoparque apresenta uma iconografia

⁷⁵ Geoparque é uma marca atribuída pela Rede Global de Geoparques (GGN), sob os auspícios da UNESCO a uma área onde sítios do patrimônio geológico representam parte de um conceito notável de proteção, educação e desenvolvimento sustentável. O GeoPark Araripe é o primeiro geoparque das Américas e do hemisfério sul reconhecido pela GGN e é composto por 9 geossítios que estão distribuídos em 6 municípios da Região do Cariri: Batateiras (Crato); Pedra Cariri e Ponte de Pedra (Nova Olinda);

muito mais impactante do que as UC. Ao longo de todas as vias rodoviárias e dentro dos centros urbanos existe farta sinalização dos geossítios do parque. Talvez o modelo iconográfico desse Geoparque possa ser adotado como estratégia de consolidação territorial das UC no Brasil. (Figura 14)



Figura 14 - Sede do Geopark Araripe – Crato CE.

Fonte: o próprio autor.

Em resumo, esse território e suas UC mostraram-se fundamentais para admitir uma nova variável para pôr à prova a hipótese dessa pesquisa, qual seja, aspectos ambientais do território são decisivos para aferir a relação entre os propósitos institucionais de uma UC e a legitimação promovida pelas partes interessadas. De fato, podem ser favoráveis ou não nas transformações dos usos do território promovidos pelas UC. O grau de transformações nos usos do território promovido pela Esec e pela APA está mais relacionado aos *aspectos ambientais* do território, dado que oferecem limitações aos usos, naturalmente.

Diante do exposto, pergunta-se novamente: os usos do território seriam os mesmos sem as UC? Para a APA e a Esec, os padrões de uso talvez fossem os mesmos sem as UC, considerando as limitações impostas pelas condições ambientais. No caso

Parque dos Pterossauros e Pontal de Santa Cruz (Santana do Cariri); Cachoeira de Missão Velha e Floresta Petrificada (Missão Velha); Riacho do Meio (Barbalha); Colina do Horto (Juazeiro do Norte). O território desse geoparque brasileiro, patrimônio da humanidade, totaliza uma área de 3.441km². Disponível em: <http://geoparkararipe.org.br/geopark-araripe-patrimonio-da-humanidade/>. Acessado em 02/12/2017.

da Flona, pode-se afirmar que foi promovida uma mudança substancial dos usos, pois, do contrário, a disputa pelos recursos hídricos seria mais intensa, com consequências imprevisíveis no futuro. Nesse caso, a UC foi eficaz em restringir usos do território como a exploração dos recursos florestais e aquíferos. As UC na Caatinga, no contexto de objetos e ações existentes nesse território (agropecuária, urbanização e extrativismo) a norma se expressou, principalmente, dando novas características a alguns usos do território já existentes como o extrativismo e a agropecuária. (Ver quadro 19)

Quadro 19 - Grau de transformações que as UC promoveram no uso do território na Caatinga.

UC	Usos do território antes da UC	Usos do território depois da UC	Grau de transformação nos usos do território ¹
Flona Araripe-Apodi	Agropecuária, exploração dos aquíferos, caça e extrativismo	Turismo, Extrativismo controlado, manutenção dos aquíferos	Moderado
APA Chapada do Araripe	Agropecuária rudimentar e extrativismo	Agropecuária rudimentar e extrativismo controlado	Médio / Baixo
Esec Aiuaba	Agropecuária rudimentar e extrativismo	Agropecuária rudimentar, extrativismo controlado, pesquisa	Médio / Baixo

1. O grau de transformação nos usos do território está relacionado à criação de novos usos e modificação de usos pré-existentes. Será adotada uma escala de avaliação em quatro níveis: alto, moderado, médio e baixo grau de transformação dos usos do território. Para aquelas com alto grau de transformação houve uma mudança substancial entre o antes e o depois: se criou novos uso e ainda modificou vários usos pre-existentes, assim sucessivamente até o mais baixo grau de transformação, na qual a situação dos usos antes e depois da criação das UC pouco variou.

Por último, a análise entre o legislado e a realidade territorial apresenta baixo grau de correlação, porque das três UC, apenas uma apresenta todos os instrumentos legais previstos (conselho instituído, planos de manejos e ações de monitoramento) com bom grau de implementação. Mais uma vez, com arrimo na classificação proposta no capítulo segundo desta tese, a realidade analisada confirma que as normas de impacto imediato nos usos do território surtiram efeito, tanto as normas que criaram as UC (pois, mesmo sem plano de manejo, a gestão da UC deve empreender esforços de fiscalização e monitoramento enquanto se elabora o referido documento), quanto as relativas ao licenciamento ambiental em UC (conforme apontado pela equipe da APA), quanto as atinentes ao conselho consultivo (consoante as respostas dos atores envolvido na Flona).

CAPÍTULO 7 – Mata Atlântica: Onde tudo começou e os conflitos se multiplicam

A história de ocupação da Mata Atlântica se confunde com a Formação Socioespacial brasileira. Em outras palavras, resgatar a história de ocupação da Mata Atlântica é fazer uma narrativa do Brasil sob o ângulo geográfico. Considerando que nosso processo de colonização se iniciou pelo litoral, quase todos os ciclos econômicos abordados no capítulo 4 passaram ou foram desenvolvidos nesse bioma. Como resultado, resta pouco dessa fitofisionomia e, em geral, como irá se mostrar nas linhas seguintes, está cercada por pressões de toda ordem.

E a história carrega consigo, em alguns casos, peculiaridades: a Mata Atlântica conserva em torno de 11% de sua área original, porém é considerada mundialmente a maior biodiversidade por hectare entre as florestas tropicais. A associação de variabilidade latitudinal, relevo montanhoso e elevada pluviosidade permitiu, ao longo do tempo geológico, a formação de uma floresta exuberante com grande endemismo. Essa combinatória de fatores produziu esse bioma que, “[...] apesar de [...] ocupar apenas 0,8% da superfície terrestre, possui mais de 5% das espécies de vertebrados do mundo e [...] 5% das espécies da flora mundial” (BENSUSAN, 2014, p. 32)

Cabe ressaltar que há certa semelhança entre as espécies da floresta Amazônica e da Mata Atlântica. Segundo Conti e Furlan (2000), as florestas pluviais costeiras podem ser divididas em duas grandes regiões: trecho norte e trecho sul. Considera-se a região onde se localiza o município de Cabo Frio, no estado do Rio de Janeiro, o marco divisor entre as duas regiões.

Nesse contexto, a conjugação de três variáveis na região da Mata Atlântica – rica biodiversidade, poucos remanescentes e elevada densidade demográfica – faz com que esse bioma seja repleto de conflitos. Via de consequência, as UC localizadas em sua área refletem esses embates.

No entanto, o reconhecimento da importância desse bioma só sucedeu muito recentemente. A tardança de reconhecimento se agrava quando comparada a toda a história da nossa colonização, a qual teve como um de seus palcos principais essa área. O próprio perfil da colonização empreendida nesse continente pelos portugueses pouco valor atribuía à mata exuberante. (DEAN, 1996). Como não houve achados de metais

preciosos no início da empreitada, a floresta recebeu o infortúnio de ser a garantidora do sustento da empresa colonial. Porém, garantiu não só por meio de atividades extrativistas, que se restringiram à exploração do pau-brasil, mas sim com a cessão de terra para a introdução de espécies exóticas comerciáveis. Associado ao extrativismo do pau-brasil, também havia o hábito dos indígenas de utilizar-se do fogo para qualquer atividade de manejo do solo.

Dean (1996) analisa as várias características que levaram à destruição da Mata Atlântica nas proporções que conhecemos hoje em dia. Recapitulando, o extrativismo do pau-brasil, o uso costumeiro do fogo e a introdução de culturas agrícolas comerciais, tais como a cana de açúcar, foram os primeiros vetores de devastação da floresta em grandes proporções. Não se pode desconsiderar que, mesmo antes da chegada dos colonizadores europeus, os povos autóctones já praticavam o desmatamento.

Outro fator interessante levantado por Dean (1996) diz respeito à agricultura itinerante praticada em larga escala, muito estimulada pelo baixo valor da terra, pelas técnicas rudimentares e pelas pragas que assolavam as plantações. Entre as pragas, merecem destaque especial as saúvas que, até hoje, em algumas regiões do Brasil, são de difícil controle. Essa espécie de agricultura configura um dos outros vetores de estímulo reiterado ao desmatamento.

A localização da Mata Atlântica, além disso, foi desfavorável ao processo de interiorização. A mineração não gerou um impacto muito amplo em relação ao seu desmatamento, porém consolidou caminhos pelo interior. Ademais, onde a atividade mineradora se instalava, mais fortemente também houve a sedentarização de uma agricultura de subsistência e da pecuária. Esse modelo de exploração agropecuária contribuiu, inequivocamente, para o derrube da Mata Atlântica, visto que a agricultura de subsistência se adaptou às práticas agrícolas rudimentares dos povos brásílicos e a pecuária dependia da formação de pastagens. Portanto, em ambos os casos, com sacrifício da vegetação originária.

Enfim, cada ciclo econômico e a correlata infraestrutura instalada no território, principalmente na região sudeste, contribuiu para o desmatamento da Mata Atlântica, a qual se pôs no chão, ora por servir fonte de matéria-prima rentável, ora por ser vista como entrave para as atividades econômicas mais atraentes (cana-de-açúcar e ouro). O resto que sobrou desse bioma até os dias atuais foi porque se localizava em topografias inviáveis de serem ocupadas ou exploradas. Além disso, alguns remanescentes também resistiram pelo fato de serem propriedade particular de empresas ou pessoas físicas.

Conforme apontado na metodologia dessa tese, para saber como as UC transformam o território desse bioma, selecionaram-se dois conjuntos de UC: uma no sul da Bahia e outra no sul do estado do Rio de Janeiro. Essa escolha metodológica se ampara pela grande variedade de situações que se encontram na Mata Atlântica: desde áreas ainda ermas, até grandes concentrações populacionais. No sul da Bahia, existe uma conjunção de UC que englobam parques nacionais até reservas extrativistas. Por outro lado, no sul do Rio de Janeiro se conforma um conjunto de UC de tipos muito diferenciados: APA, Esec e Parna. Além disso, o sul da Bahia foi onde tudo começou, porém não apresentou a mesma expansão populacional experimentada pelos estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

Assim, são situações distintas a analisar, com base na seleção de UC de tipos diferentes em contiguidade territorial. Assim, esse capítulo será dividido em duas partes, cada uma fazendo referência aos territórios analisados.

Bahia

A Mata Atlântica do sul da Bahia foi relativamente preservada até a segunda metade do século. Por estranho que pareça, os ciclos econômicos desenvolvidos ao longo da história brasileira propiciaram um relativo desinteresse exploratório, por um bom tempo, pelos colonizadores e, posteriormente, pelos brasileiros. O que predominou nesse território foi o corte seletivo de madeira nobre associado à agricultura de subsistência. O pau-brasil foi a primeira espécie explorada, contudo, em um segundo momento, outras também o foram para atender à demanda de madeira de uma indústria naval instalada em Salvador (DEAN, 1996). (Figura 15)



Figura 15- Exemplar de indivíduo adulto de Pau-Brasil (*Caesalpinia echinata*).

Fonte: próprio autor.

Confirma essa situação um relatório do Ministério da Agricultura de 1922, no qual se afirma que a exploração da Mata Atlântica havia sido mais ampla no Rio de Janeiro e avançado grandemente por Minas Gerais e São Paulo. Porém, no sul da Bahia e norte do Espírito Santo, sua exploração ainda era incipiente (Ibidem, 1996).

No entanto, a partir da década de 1970, a conjuntura socioeconômica do extremo sul da Bahia propiciou uma mudança de curso em relação à exploração da floresta. O ciclo de ocupação nessa porção da Mata Atlântica passou, então, a seguir o mesmo padrão que hoje ocorre em algumas áreas da Amazônia, qual seja: extração madeireira intensa, apoiada pelo asfaltamento da BR 101, sucedida pela pecuária.

No início dos anos 70, os últimos grandes arvoredos acessíveis da Mata Atlântica se encontravam no sul da Bahia. Ali, onde uma rodovia federal asfaltada acabara de ser concluída ligando a área com o Rio de Janeiro, centenas de empreiteiros [...] davam cabo de árvores que haviam ficado intatas desde que os portugueses pela primeira vez aportaram naquele litoral em 1500. Em 1971, cerca de 11 mil km² da floresta do sul da Bahia permaneciam intatos. No início dos 80, restavam menos de 2 mil km². Cerca de 230 serrarias ainda estavam em operação, empregando 7 mil trabalhadores e com capacidade para serrar quase 1,5 milhão de m³ por ano. Quando essa floresta foi eliminada, deu lugar a pastagem. (Ibidem, p. 314)

Portanto, como dizia Marx, a história se repete, a primeira vez como tragédia e a segunda como farsa (MARX, 2011). O que restou de Mata Atlântica são as áreas hoje constitutivas das UC. Assim, abaixo segue o quadro 20 de UC com seus respectivos anos de criação.

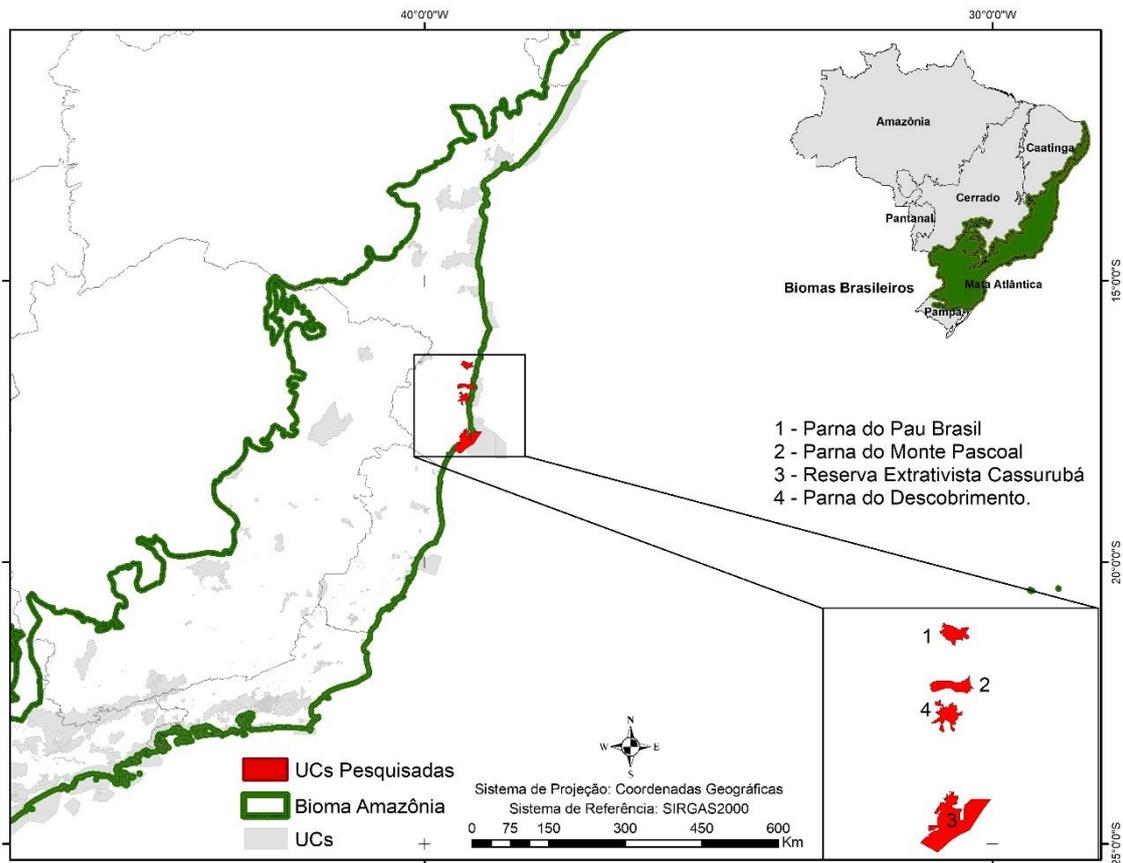


Figura 16 - Mapa das UC em análise no bioma Mata Atlântica – BA. Autor: Rejane Ennes.

Quadro 20 - Unidades de Conservação da Mata Atlântica - Bahia

UC	Data de Criação	Instrumento Legal
Parque Nacional do Monte Pascoal	29 de novembro de 1961	Decretos nº 242/1961 enº 3.421 de 20 de abril de 2000
Parque Nacional do Pau Brasil	20 de abril de 1999	Decretos de 20 de abril de 1999 e de 11 de junho de 2010 (ampliação)
Parque Nacional do Descobrimento	20 de abril de 1999	Decretos de 20 de abril de 1999 e de 05 de junho de 2012 (ampliação)
Reserva Extrativista do Cassurubá	05 de junho de 2009	Decreto de 05 de junho de 2009

Fonte: ICMBio, 2017.

É importante lembrar que a unidade mais antiga nesse quadro é o Parna do Monte Pascoal. O contexto levantado no capítulo primeiro desta tese aponta que o período de 1959 a 1985 compreende um dos de maior criação de UC. O Parna foi precursor porque a maioria das UC nesse período foi criada já no período militar. Como se verá mais à frente, a criação do Parna veio para tentar solucionar uma situação conflituosa no sul da Bahia.

Já o contexto histórico em que a criação do Parna do Pau-Brasil e do Descobrimento se insere está diretamente relacionado ao fortalecimento da agenda ambiental e coincide com a redução da atividade madeireira no sul da Bahia. Por fim, a

criação da Resex Cassurubá está atrelada à conjuntura política do final da década de 2000 e demonstra um certo arrefecimento do processo de criação de UC, pois foram criadas 23 UC, entre 2007 e 2010, equivalendo a mais de 6 milhões de hectares.

Convém informar, especificamente sobre o Parna Histórico do Monte Pascoal, que sua criação data de 1943 com o nome de Parque Monumento Monte Pascoal, fruto de uma comissão nomeada pelo governo federal na década de 1930 cujo objetivo era determinar o exato ponto em que ocorreu o descobrimento do Brasil. Em suas recomendações, sugeriu-se criar um Parque Nacional ao redor do Monte Pascoal. Essa recomendação se concretizou em 1943 com a criação do Parque Monumento Monte Pascoal. Como desse ato não se tomou nenhuma providência concreta, o território foi sendo ocupado como se não houvesse qualquer limitação, até que, em 1961, criou-se o Parna Monte Pascoal (BRASIL, 1979). (Figura 17)



Figura 17 - Vista do Monte Pascoal. **Fonte:** próprio autor.

Seu plano de manejo é o mais antigo. Foi elaborado no final dos anos 1970. Portanto, apresenta um registro histórico do impacto antrópico sobre esse território em momento sensível, pois o asfaltamento da BR 101 estava em vias de conclusão, com a consequente atração da indústria madeireira de Minas Gerais e do Espírito Santos para o sul da Bahia. Essa ação do Estado brasileiro gerou uma valorização das terras dessa porção da Bahia, e algumas madeireiras adquiriram terras em abundância com vistas a mantê-las como reservas de exploração futura. Foi essa iniciativa que permitiu, em

momento ulterior ao asfaltamento da mencionada rodovia federal, criar os outros dois Parna da região: o do Pau-Brasil e o do Descobrimento, comprados de uma serraria chamada Brasil-Holanda (BRASIL, 1979).

Esse Parque nasceu envolto em conflito em razão do uso histórico de seu território pelos Pataxós. Esse conflito atingiu seu auge em 1951, com a revolta dos indígenas conhecida “*Fogo de 51*”. Em linhas gerais, a lida dos governos com os índios nesse território foi inábil desde o início, promovendo aldeamento compulsório de tribos que tinham por essência a mobilidade. Quando funcionários do governo retornaram à região com o propósito de tentar ampliar os limites do Parque Nacional do Monte Pascoal, criou-se uma falsa expectativa nas aldeias de que o governo finalmente iria demarcar as suas terras. A frustração gerou revolta que foi coibida de maneira brutal, de tal sorte que se provocou o espraiamento desse grupo indígena pelo litoral sul da Bahia (BRASIL, 1979).

Após esse episódio, o governo arbitrou a insatisfação e os conflitos entre os índios e os proprietários privados de terra com a demarcação da terra indígena chamada Barra Velha, a qual se encontra sobreposta ao Parna. Segundo relatos constantes no plano de ação emergencial e também em documentário recentemente veiculado na Rede Globo⁷⁶, ainda perduram relações de tensão, pois é creditado aos Pataxós a extração ilegal de madeira do Parna para a confecção de artesanato, cujo destino final é a comercialização nos principais centros urbanos do sul da Bahia e nas margens das rodovias.

Dado esse conflito, o Parna estabeleceu em seu Plano de Manejo sete zonas, são elas: Zona de Uso Intensivo, Zona de Uso Extensivo, Zona de Uso Primitivo, Zona Histórico-cultural, Zona de Uso Especial, Zona Intangível e Zona de Recuperação⁷⁷. (Ibidem, 1979)

Em 1995, o PM passou por uma reavaliação denominada de Plano de Ação Emergencial. A maior constatação desse documento é o baixo grau de implementação da primeira versão e a precariedade da UC no que concerne à sua infraestrutura. Essa espécie de revisão continuou apontando os mesmos problemas que já haviam sido sublinhados no plano original, a saber: a) extrativismo ilegal de madeiras pelos indígenas para artesanato; b) baixa implementação do plano; c) baixo cumprimento do zoneamento proposto; e) precária capacidade instalada a compor um entrave estrutural

⁷⁶ Disponível em <http://g1.globo.com/globo-reporter/edicoes/2017/07/21.html>. Acessado em: 24/09/2017.

⁷⁷ O Plano não faz menção aos percentuais de área de cada zona.

para uma gestão apropriada. Resta averiguar se a situação continua a mesma depois dessa avaliação.

O contexto territorial da atualidade, que se aplica às outras UC do extremo sul da Bahia, é a prática da pecuária (mormente a bovinocultura), a policultura de subsistência, a monocultura do mamão, a silvicultura vinda do Espírito Santo e o turismo.

O Parna do Pau-Brasil apresenta uma situação fundiária mais harmoniosa em decorrência de a área do Parque ter sido herdado de empresa privada silvicultora. Além disso, parte da topografia do parque é acidentada, o que limita a ocupação pelo homem. Segundo consta em seu PM, a Unidade detém reconhecimento internacional como Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, fato esse que possibilita maior captação de recursos com vistas à sua gestão (BRASIL, 2016c). Isso se aplica também para o Parna do Descobrimento.

O Parque está integralmente localizado no município de Porto Seguro. Isso torna a situação da UC, no mínimo, curiosa, pois esse município tem sua dinâmica toda voltada para o mar. É o município litorâneo da Bahia que mais recebe excursões de jovens para curtas temporadas. Portanto, um dos desafios da gestão do Parna é adquirir maior visibilidade como mais uma opção turística da região e, dessa forma, contribuir para diversificar a atividade turística no município.

Cabe registrar que, no ano de 2016, o Parna foi oficialmente aberto à visitação pública como estratégia para estimular o turismo na UC e gerar renda e emprego na região. (Vide Figura 18)



Figura 18 - Placa indicando uma das trilhas do Parna Pau-Brasil como parte da implementação do uso público. **Fonte:** próprio autor.

As pressões externas sofridas pelo Parna do Pau-Brasil dizem respeito à especulação imobiliária advinda da expansão do turismo em Arraial d’Ajuda e em Trancoso. Esses dois distritos de Porto Seguro têm demandado trabalhadores para atender ao crescente fluxo de turistas, e essa mão de obra tem encontrado moradia em vilas situadas ao redor do Parque. Por outras palavras, significa dizer que o incremento da atividade turística nesses distritos tem exercido relativa pressão antrópica sobre os limites das UC.

Dado esse contexto, o PM propõe, como zoneamento, a divisão da área do Parque em sete zonas: a) Zona Primitiva (67,11%); b) Zona de Uso Intensivo (20,48%); c) Zona de Ocupação Temporária (6,12%); d) Zona de Recuperação (5,35%); e) Zona de Uso Intensivo (0,85%); f) Zona de Uso Conflitante (0,08%); g) Zona de Uso Especial (0,01%). As zonas de ocupação temporária e de uso conflitante referem-se a ocupações dentro da UC que estão em desacordo com essa categoria de área protegida. São, em geral, áreas que eram habitadas antes da criação do parque ou que estão em expansão.

Cabe destacar que esse Plano já ostenta uma objetividade diferenciada em relação a todos os PM analisados até o momento. Reflete-se em um conjunto de ações e programas factíveis e com dimensionamento realístico, *vide* a própria abertura do Parna atendendo ao programa de uso público.

Por outro lado, o Parque Nacional do Descobrimento apresenta um PM mais extenso com um grau de detalhamento de informações, cuja análise presta-se não só ao planejamento da UC, mas também como fonte de consulta ao histórico do território do sul da Bahia. Esse PM tem uma especificidade interessante: em diversas passagens apresenta uma visão enfática de defesa da natureza, visto que realça, de forma veemente, que o bioma Mata Atlântica é o mais desmatado de todos. No entanto, também ressalta que é premente desenvolver uma relação harmoniosa com o seu contexto socioeconômico e cultural.

Da mesma maneira, o Parna do Descobrimento herdou a sua atual área da empresa Brasil-Holanda, após a atividade madeireira ter sofrido retração econômica. Porém, essa UC tem um contexto similar ao Parna do Monte Pascoal: há um conflito com alguns grupos indígenas Pataxós. No entanto, sua zona de amortecimento é mais pressionada, uma vez que, em seu derredor, há vários fatores geradores de pressão ambiental, destacadamente: projetos de assentamento da reforma agrária, pecuária bovina, expansão imobiliária e monocultura do mamão, cujo cultivo tem sido feito com amplo uso de agrotóxico. (Vide Figura 19)



Figura 19 - Visão do entorno do Parna do Descobrimento. **Fonte:** próprio autor.

O Parna do Descobrimento também tem como problema o fato de sua área ser muito recortada, o que torna a fiscalização mais complexa e aumenta os efeitos de borda⁷⁸. Em seu PM, salienta-se a prioridade concernente à preservação desse grande remanescente da Mata Atlântica no extremo sul da Bahia. Não por coincidência, pela leitura do PM, denota-se que foi dada primazia para ações de comando e controle. Em contrapartida, o PM reconhece que é preciso adotar uma estratégia bem delineada em sua Zona de Amortecimento para reduzir os impactos na UC (BRASIL, 2014c).

Mais especificamente sobre a questão indígena, o tensionamento com a UC, cuja culminância ocorreu quando da invasão de áreas do parque para a criação de aldeamentos, foi revigorado a partir dos anos 2000, com o movimento de comemoração dos 500 anos do descobrimento do Brasil. A partir dessa data, começaram a ser organizados protestos e reivindicações dos índios apoiados por organizações não-governamentais e pela Igreja. A partir de 2003, ocorreram sete invasões dessa UC, cuja área ocupada converteu-se em cinco aldeias. Ressalte-se, para acentuar a gravidade do conflito, que o uso do território promovido pelos índios vai de encontro com o legislado para esse tipo de UC (Ibidem, 2014c).

O próprio PM indica que, segundo relatos de moradores antigos do município de Prado, as áreas invadidas nunca foram ocupadas por índios, e, por isso, não há sequer legitimidade de caráter histórico que justifiquem essas ações de ocupação.

A fim de diversificar e, por conseguinte, complexificar a análise, levou-se em consideração o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação – RCID (publicado no DOU em 29/02/2008), contratado pela Funai. Tal relatório teve por objetivo buscar referências territoriais, com base em evidências históricas, de que a presença indígena nessa área de fato preexiste à criação do Parna e, em caso afirmativo, propor a delimitação de uma fração dessa área para a comunidade indígena. O relatório aponta que o evento *fogo de 51*, apontado linhas atrás, foi o motivador da ocupação indígena ao sul do Parna Monte Pascoal. Todavia, averiguou que tribos indígenas autóctones transitam por esse território desde o século XVIII, com o propósito mor de realizar trocas com as tribos que vinham de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Segundo descrito nesse relatório, as melhores terras para a prática da agricultura nos moldes tradicionais dos índios estão contidas dentro dos limites do Parna. Destaca também que a caça é uma prática característica do *modus vivendi* indígena e argumenta

⁷⁸ Efeitos de borda são modificações nos parâmetros físicos, químicos e biológicos observadas na área de contato do fragmento de vegetação com a matriz circundante (LIMA-RIBEIRO, 2008, p. 535).

que o seu exercício não geraria impacto de grandes proporções a UC. Por outro lado, o PM do Parna afirma que essa ocupação pode acarretar sérios prejuízos à integridade de UC e que esse uso do território pode provocar queimadas e pressão sobre recursos madeireiros e faunísticos.

A proposta de delimitação da TI Comexetibá apresenta as seguintes sobreposições: 30,37% com o Projeto de Assentamento Corumbau; 93,95% com o Projeto de Assentamento Fazenda Cumuruxatiba; e 19,62% com o Parque Nacional do Descobrimento.

Frente ao impasse, o conflito foi encaminhado à uma câmara de conciliação da Advocacia Geral da União, a mesma câmara que propôs uma solução de dupla afetação entre o Parna do Monte Pascoal e o TI Barra Velha. Até o presente momento, contudo, não houve parecer conclusivo.

O PM do Parna do Descobrimento estabeleceu o seguinte zoneamento: a) Zona Primitiva (71,76%); b) Zona de Recuperação (18,44%); c) Zona de Uso Especial (3,13%); d) Zona de Uso Extensivo (2,85%); e) Zona Intangível (1,91%); f) Zona de Amortecimento e Zona de Ocupação Temporária (1,82%); g) Zona de Uso Intensivo (0,095%). As aldeias indígenas se encontram nas zonas de amortecimento e de ocupação temporária.

Por fim, a última UC em análise nesse território do extremo sul da Bahia é a Reserva Extrativista Cassurubá⁷⁹ (Figura 20). Essa UC não tem PM ainda, por isso será adotada como instrumento analítico supletivo uma tese produzida no programa de pós-graduação em antropologia da Universidade Federal Fluminense.

⁷⁹ Importante registrar que originalmente fazia parte do rol de UC a serem investigadas a Resex Corumbau. Cumpre dizer que, territorialmente, ela tem maior contiguidade com as outras UC do que a Resex Cassurubá. No entanto, ao submeter a solicitação de pesquisa dentro sistema Sisbio do ICMBio, o conselho dessa UC impôs, como pré-requisito para a autorização do trabalho dessa pesquisa, que eu a apresentasse antes em reunião do conselho. Logisticamente essa exigência era impossível de ser cumprida, logo a UC teve de ser retirada da amostra. Também importante de se registrar que essa exigência se deve a anos de pesquisas sendo desenvolvidas na UC sem um retorno palpável de suas análises para os moradores. Essa ausência de uma espécie de prestação de contas das pesquisas para com os informantes fez com que a gestão da UC atentasse melhor para a importância de estruturar um termo de compromisso de retorno do empreendimento acadêmico para todos os que participassem dessa pesquisa. Em respeito a essa exigência, formalizei parceria com a UnBTV para a produção de documentário, cujo lançamento está previsto para a segunda metade do ano de 2018.



Figura 20 - Sede da Resex Cassurubá. **Fonte:** próprio autor.

Essa Resex está localizada no principal complexo estuarino do Banco de Abrolhos. Seus 11 mil hectares de mangues, ilhas e restingas conformam uma das maiores áreas de manguezal da Bahia (NICOLAU, 2014). Sendo assim, sua vocação está atrelada à atividade pesqueira. Essa região pesqueira começa a ter seus usos rivalizados pela construção de um terminal de barcaças da Aracruz Celulose no início dos anos 2000. Esse terminal se instalou em decorrência da expansão do extrativismo industrial do eucalipto que se iniciou no norte do Espírito Santo e alcançou o extremo sul da Bahia. Após a construção desse terminal, outra intervenção foi levada a cabo no estuário, com a abertura de um canal, chamado de Canal do Tomba, com o objetivo de encurtar o trajeto das barcaças.

Mas o fator motivador para a criação da Resex foi de outra ordem: a competição por recursos marítimos entre os pescadores e os numerosos marisqueiros de outras localidades; e o planejamento de implantação da carcinicultura nesse estuário. Esses dois fatos fizeram com que houvesse mobilização dos pescadores locais para a criação de uma Resex. Já havia no sul da Bahia precedentes, tais como a Resex Corumbau e a de Canavieiras (NICOLAU, 2014).

A mobilização foi apoiada por ONG ambientalistas e por instituições governamentais. Por outro lado, havia um grupo a favor da carcinicultura encabeçado pela prefeitura, empresários, comerciantes, Loja Maçônica local e Rotary Club (Ibidem,

2014). Depois de forte engajamento, muito em virtude da atuação das ONG, a Resex foi criada em 2009.

Segundo Nicolau (2014), a Resex tem três áreas bem delimitadas em termos de pesca, quais sejam, Caravelas, Nova Viçosa e Alcobaça. As comunidades de Caravelas, em geral, são constituídas por habitantes das ilhas que compõem o estuário. Há também os pescadores de Nova Viçosa, menos organizados que os de Caravelas. E também existe a colônia de pescadores do município de Alcobaça. Os pescadores das duas primeiras colônias fazem uso de apetrechos mais artesanais em sua atividade pesqueira. Já os pescadores de Alcobaça são mais organizados e praticam uma pesca com caráter industrial. Essa diferença já é motivo de discórdia entre as colônias. Além desses atores interessados, a área do estuário ainda é frequentada, esporadicamente, por barcos pesqueiros industriais que vêm do Sul do país, principalmente do Espírito Santo e do Rio de Janeiro.

Ademais, essa região conta com uma rede de atravessadores muito ativa, a explorar o pescador na compra de seu pescado. Os atravessadores também são os responsáveis pelas dificuldades de se estruturar um associativismo mais proativo no território. O controle da atividade comercial do pescado pelos atravessadores repercute muito negativamente sobre a comunidade de pescadores, que, por não vislumbrar uma forma de enfrentamento eficaz, torna-se muito descrente relativamente às tentativas de associação comunitária. Essa descrença em projetos de interesse comunitário também se reflete na disposição dos pescadores de participar das reuniões do conselho da UC nos idos de 2013 (Ibidem, 2014)

Por fim, é importante ressaltar dois aspectos da Resex: a) a compensação ambiental a cargo da empresa responsável pelo porto de escoamento dos produtos da silvicultura do eucalipto; b) o gerenciamento dos recursos provindos dessa compensação.

A compensação ambiental – constituída por uma série de condicionantes – fica a cargo da Fibria, empresa responsável por operar o terminal de barcaças e para realizar a dragagem do canal do Tomba, no rio Caravelas⁸⁰. O acesso a esses recursos é definido em câmara técnica instituída no âmbito do conselho, porém muitas das vezes a definição

⁸⁰ Segundo notícia publicada pela própria companhia em apreço, a Fibria, a dragagem já foi concluída em 2016. Disponível em: <<http://www.fibria.com.br/midia/releases/fibria-conclui-campanha-de-dragagem-de-acesso-ao-canal-do-tomba-em-caravelas-ba/>> Acesso em: 31 janeiro 2018.

dos projetos e de onde serão aplicados os recursos se limita a atores estabelecidos na Apesca⁸¹.

Assim, o gerenciamento desses recursos tem sido, predominantemente, levado a cabo pela Apesca. Vale dizer, portanto, que há uma preponderância política dos membros da Apesca em detrimento de outras lideranças da região. De fato, a Apesca é comandada por um grupo que não permite que outros membros da comunidade pesqueira participem do processo decisório da partilha dos recursos e, por conseguinte, do próprio acesso aos recursos. Segundo Nicolau (2014), inclusive a gestão do ICMBio, até recentemente, nos idos de 2014, não dava muito crédito a outras lideranças que estavam fora da Apesca, pois há exigência de integração a alguma instituição para acessar os recursos da compensação ambiental.

Pelos indicadores do relatório Rappam, as UC da Bahia apresentam grau de efetividade mediano: o Parna do Descobrimento, 46% de índice geral de efetividade; o Parna do Pau Brasil, 54%; o Parna do Monte Pascoal; 41%; e a Resex Cassurubá ,33%. Já o relatório SAMGe/2016 apresentou dados apenas para o Parna do Monte Pascoal e para a Resex Cassurubá. Os índices do Parna para as dimensões de uso do território foram: a) Resultados - 32%; b) Produtos e Serviços - 78%; c) Contexto - 51%. A interpretação desses dados indica que o alcance na dimensão *Resultados* foi baixo, o que significa que os usos incentivados do território foram pouco promovidos e, por consequência, os alvos da UC estão com baixo grau de conservação. Na dimensão *Produtos e Serviços*, os dados revelam que os usos território permitidos estão com boa taxa de implementação. Por fim, a interpretação relacionada à dimensão *Contexto* mediana significa que os usos do território vedados por essa UC ainda continuam acontecendo na prática. Essa mesma interpretação se aplica à Resex Cassurubá, cujos índices são: a) Resultados: 62%; b) Produtos e Serviços: 64%; c) Contexto: 50%.

Análise dos dados primários

Foram aplicadas 16 entrevistas, entre os dias 21/09/2017 a 14/10/2017, diretamente aos mesmos três grupos de atores: a) 5 do grupo 1 – gestores federais; b) 3 do grupo 2 – gestores municipais; e c) 8 do grupo 3 – atores locais.

Grupo 1 – Gestores federais

⁸¹ Associação de Pescadores de Rede Boiera, Feiticeira e de Fundo.

De modo geral, os gestores entrevistados nessas UC da Bahia estavam na gestão por um tempo admissível como mediano. Na verdade, em duas UC, Parna do Monte Pascoal e Parna do Descobrimento, a vaga de titular do cargo de gestor não estava ocupada. Conseqüentemente, entrevistaram-se os substitutos, que estão na gestão das UC há mais tempo.

No entendimento desses gestores, os quais, por força do exercício da função refletem acerca do contexto territorial do sul da Bahia, os desafios apontados, de modo geral, para a agenda de conservação da biodiversidade, são o controle do desmatamento e a natural conservação da biodiversidade, a promoção do uso público das UC, a participação social efetiva e a persuasão da população sobre a urgência da conciliação entre um estilo de vida sustentável e a repartição justa e equitativa dos recursos naturais sem sobre-exploração.

Especificamente sobre os desafios relacionados às UC cuja gestão lhes compete, as opiniões variaram desde estimular o uso público e garantir a integridade da UC até promover a participação social conciliando os mais variados interesses em voga. Uma opinião interessante concerne à fiscalização em UC de proteção integral. Para o gestor, a redução da fiscalização se compatibiliza com uma ampliação de ações de educação ambiental. Outrossim, foi salientado o desafio de consolidar territorialmente a UC, em vista das pressões advindas da especulação imobiliária.

As opiniões relativas às questões anteriores demonstraram que as UC têm buscado promover os usos do território para os quais foram criadas. É possível perceber ainda que há uma consciência de boa parte dos gestores de que é preciso mudar usos do território por meio do estreitamento de laços com a comunidade ao redor e dentro da UC. Direcionou-se uma questão específica sobre a expansão do extrativismo industrial do eucalipto nesse território. Havia uma expectativa inicial de que as opiniões dos gestores seriam de oposição a esse uso do território que tomou conta da paisagem. Todavia, a opinião é de que a exploração industrial do eucalipto na região tem contribuído grandemente para o controle das queimadas, pois tanto os proprietários de terra quanto a empresa que arrenda as suas terras fazem controle rigoroso das queimadas e ajudam, por conseguinte, no controle dos focos de calor que atingem essas UC no período da seca.

Por outro lado, sobre a opinião dos potenciais da UC, os gestores indicaram usos latentes que podem ser desenvolvidos ou já estão em andamento. Turismo e geração de renda foram os mais citados. Também foi lembrado que esse território tem grande

potencial de mobilização comunitária, portanto já existe terreno fértil para desenvolver maneiras participativas de gestão do território. De forma mais específica, a atividade turística foi ressaltada por uma evidente vocação, logo os usos públicos das UC têm grande potencial

Frente às respostas apresentadas *supra*, a questão relativa à avaliação dos gestores concernente ao nível de engajamento da comunidade para se saber quanto ela afeta os usos tornou-se previsível. Para eles, o grau de engajamento é grande, visto que quando há disputa territorial, há, conseqüentemente, maior interesse dos atores. E foi justamente isso que os gestores destacaram: a comunidade busca participar e se engajar nas questões relacionadas às UC. Alguns afirmaram que a participação no conselho tem certa flutuação atrelada a pontos de pauta de interesse.

Ao gestor do Parna do Descobrimento, perguntou-se como era a relação com a administração do município de Prado, já que essa UC é uma das poucas, nesta pesquisa, que está contida apenas em um município. Segundo o PM, havia, em regra, pouco relacionamento com a prefeitura. Contudo, a gestora afirmou que esse envolvimento mínimo sofre variação de acordo com o perfil do gestor. A esse respeito especificamente, afirmou que, na última gestão, firmou-se um termo de reciprocidade entre o Parna e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

O último tema dirigido aos entrevistados diz respeito ao Plano de Manejo da UC. Procurou-se saber qual o grau de implementação desse instrumento de gestão, com realce das dificuldades centrais e dos principais resultados. Claro que essa questão não se aplica à Resex Cassurubá, pois seu PM já foi elaborado. Todavia ainda carece de aprovação pelo ICMBio sede. O Parna do Monte Pascoal, historicamente, não apresenta boa implementação desse instrumento gerencial como pode ser verificado no seu próprio relatório de avaliação e confirmado, testemunhalmente, pela atual gestora. O Parna do Pau Brasil tem inovado nesse quesito, pois foi vanguarda na elaboração do seu PM, em 2016, em novo formato e método, a ser modelo para as outras UC. Dada a juventude de sua execução, ainda não é inteiramente possível uma avaliação de sua implementação, visto que não houve tempo hábil para a produção de resultados de suas práticas gerenciais. O Parna do Descobrimento apresenta baixa implementação em virtude das mudanças constantes em sua chefia.

Pelo conjunto das respostas desse grupo de atores, fica claro que a Resex promoveu maiores mudanças nos usos do território, pelo fato de estimular processos de engajamento comunitário e de cumprimento dos normativos que regem a UC, embora

ela ainda não possui PM. Não obstante essa lacuna gerencial, há vários normativos regulatórios do defeso e há ainda um acordo de pesca cujos termos têm sido cumpridos. O Parna do Monte Pascoal e do Descobrimento parecem pouco efetivos no que diz respeito às mudanças do território, pois, conquanto tenham preservado fragmentos da Mata Atlântica, sofrem com usos de seu território não permitidos por lei e também não promoveram novos usos efetivamente. Talvez o Parna do Pau Brasil seja a UC de proteção integral que mais tem promovido mudanças no uso do território por meio do seu uso público.

Grupo 2 – Gestores municipais

Os gestores municipais entrevistados são de Prado, Porto Seguro e Caravelas. Em sua maioria, a opinião é positiva ao se perguntar como a UC afeta o território municipal. Destacaram as temáticas relativas à preservação do meio ambiente, dos recursos pesqueiros, da paisagem nativa originária, e à redução do desmatamento e das queimadas. Uma das opiniões reforçou que a UC ajudou o município a estruturar a sua política de gestão ambiental. De certo modo, a presença de uma dada UC restringe ou impõe limites ao crescimento urbano ou à expansão tradicional de ocupação antrópica. Por exemplo, o Parna do Monte Pascoal é bem antigo e precede a expansão imobiliária; os Parnas do Descobrimento e do Pau-Brasil foram herdados de empresas privadas e, portanto, já eram de uso restrito pela população; e a Resex Cassurubá veio como solução para conflitos de uso do território e para o empoderamento da classe pescadora.

Os conflitos apontados pelos gestores municipais estão relacionados às restrições de uso do território que as UC impuseram e à disputa entre usos concorrentes. Presta-se para exemplificar um dos conflitos mais destacados a interrupção da atividade madeireira e a ausência de indenização dos proprietários de terra. Outros exemplos são restrições impostas na área do entorno em confronto com a demarcação de área indígena e as fiscalizações empreendidas contra os pescadores.

Perguntou-se também qual é a opinião sobre o conselho sob a ótica do município. Todos afirmaram que o conselho é uma importante esfera de discussão para dar diretrizes para a UC e representa o palco natural da diversidade de opiniões sobre os variados interesses no território.

O ponto de vista dos gestores municipais com relação ao engajamento dos atores mostrou-se bastante variado. Sobre a Resex Cassurubá, os atores são bem engajados;

em relação ao Parna do Descobrimento, avaliou-se que também há um bom nível de engajamento e representatividade. Já nas UC situadas em Porto Seguro, como o centro urbano já apresenta dinamismo diversificado, a participação e o engajamento, em certos momentos, ficam prejudicados.

Pelo apanhado de opiniões coletadas com os gestores municipais, verifica-se que os usos do território não foram tão modificados pelas UC. De fato, em Porto Seguro, essa constatação é mais marcante. No entanto, em Prado e Caravelas, as UC trouxeram maiores mudanças no uso do território promovendo tanto maior engajamento da comunidade em geral com a temática ambiental, quanto usos relacionados ao meio ambiente, por meio do acompanhamento da prefeitura.

Grupo 3 – Atores locais

De modo geral, os atores locais estão presentes nesse território por tempo suficiente para ter vivenciado a criação das UC, excetuado o Parna do Monte Pascoal. A opinião desses atores sobre o conselho dessas UC não é monolítica. Alguns enxergam esse fórum como oportunidade de compartilhar diferentes opiniões e influir na gestão da UC. Outros acham que é manipulado e que deveria funcionar melhor. Alguns também acham que as coisas decididas são pouco construídas em conjunto, visto que já se apresenta uma proposta pronta, com pouca propensão de acatar sugestões.

Com relação ao impacto da UC na vida dos atores, muitos responderam que a sua criação mudou o quadro ambiental para melhor, pois diminuiu o desmatamento e a extração ilegal de madeira, gerou renda, freou a especulação imobiliária e preservou a floresta. Em contrapartida, alguns lembraram que certas pessoas perderam suas propriedades e a comunidade indígena foi impedida de explorar recursos naturais historicamente usados em suas atividades culturais.

Nesse território, houve um aperfeiçoamento metodológico no que diz respeito à organização e à condução de entrevistas. Percebeu-se nos outros territórios que a palavra *problema* não fazia muito sentido para os entrevistados. Assim, começou a ser perguntado aos participantes da pesquisa se a criação da UC trouxe *conflitos*. Essa mudança terminológica e conceptual proporcionou uma distinção na coleta de informações que, ao fim e ao cabo, implicou maior riqueza de detalhes.

Com essa diretriz término-conceptual de adotar o termo *conflito*, as respostas se concentraram nas implicações das questões relativas à desapropriação e à disputa com

os índios Pataxós. Também foi relatado na Resex que o grande conflito foi tentar mudar a mentalidade individualista para uma coletiva. A implementação inicial do PM e suas respectivas regras na Resex foi difícil em razão de haver uma cultura em que o interesse coletivo é costumeiramente preterido pelos interesses individuais.

Outra pergunta com o objetivo de captar pistas de mudanças nos usos do território foi sobre as proibições impostas no fazer diário das pessoas depois que se criou a UC. Todos relacionados aos Parques informaram que não se pode mais fazer roças e extrair produtos da natureza, como madeira, piaçava, entre outros itens. Com relação à Resex, não houve uma proibição explícita depois que a UC foi criada, mas sim houve uma tentativa maior de se fazer cumprir a legislação ambiental do defeso e de proteção dos mangues.

Por fim, perguntou-se quais oportunidades a UC trouxe e quais seriam as perspectivas de futuro para se captar novos e potenciais usos do território promovidos pela UC. Aqueles atores mais diretamente envolvidos nas UC que travam litígios territoriais foram pessimistas e apontaram que a UC não trouxe muitas oportunidades. Do lado da Resex, ficou claro que eles vislumbram um futuro melhor, pois tem sido construído um consenso coletivo que pode manter os estoques pesqueiros estáveis no futuro e, por conseguinte, garantir renda a todos.

Por parte desses atores, parece que o território sofreu mudanças nos seus usos por dois lados, a saber: a) nas UC de proteção integral, os usos foram proibidos, e essa proibição geral provoca tensão com parte dos atores; b) na de uso sustentável, os usos adquiriram características ambientalmente amistosas e, conseqüentemente, a apropriação dos recursos naturais se deu de forma regrada.

Vivência do território

Pode-se considerar que o território do sul da Bahia foi um dos mais ricos em termos de diversidade das situações encontradas nas diferentes UC. Com efeito, houve desde UC com baixa implementação, como foi o caso do Parna Monte Pascoal, até uma em que a UC se caracterizou por um perfil preservacionista –como o Parna do Descobrimento⁸².

Também foi nesse território onde as disputas são mais ferrenhas. Curiosamente, onde tudo começou continua sendo onde tudo ainda está em disputa. Nesse território de

⁸² A bem da verdade, essa UC tinha mais características de uma Rebio ou Esec do que propriamente de um Parna.

longa ocupação por grupos de atores distintos, refletem-se disputas aguerridas. Cada contendor pugna por garantir seu quinhão. O Parna do Pau-brasil talvez seja a UC com menos conflitos e que tem promovido um uso público que pode gerar dividendos no futuro com a população local.

Se é válido o pensamento dialético defendido nesta tese, a gestão de uma UC deve caminhar em unidade com as pressões e impactos por ela sofridos. Se conservação e degradação são partes complementares de uma díade estrutural, talvez não haja possibilidade de sucesso em promover uma gestão que busque apartar as pressões do desenvolvimentismo tradicional sobre as UC. Conforme se tem defendido, parece mais oportuno e, em última análise, proveitoso em termos ambientais conjugar essas pressões desenvolvimentistas com a gestão dos recursos naturais sob a custódia das UC. A implementação de uso público é o exemplo claro de que trazer a comunidade, ou seja, o agente degradador, para dentro da UC e gerar renda de maneira sustentável, pode ser mais eficiente do que promover ações que se limitem estritamente ao embate, à fiscalização e à aplicação de sanções de toda ordem. Os três Parnas desse território são arquétipos vivos dessa dicotomia.

A Resex Cassurubá merece um capítulo à parte. Da situação descrita na tese de Nicolau em 2013/2014, uma nova gestão entrou na UC no final de 2015 e promoveu mudanças consideráveis. A ponderar a história do Brasil cuja organização societal ainda resiste em promover maior equidade social, o que tem ocorrido nessa Resex pode ser avaliado como revolucionário. Houve a oportunidade de acompanhar uma reunião do conselho da UC, cujos efeitos somente se assentaram posteriormente para este pesquisador, tamanha a sua importância e expectativa geral acerca de seus compromissos.

Estava no território desde o dia 20/08/2017 e ainda não tinha conseguido travar contato com o gestor da UC. A agenda estava bem preenchida de preparativos para essa reunião do conselho, programada para ocorrer dia 28/09. Em breve contato com o gestor, este pesquisador recebeu o convite para participar da referida reunião que iria ocorrer na colônia de pescadores de Alcobaça. Existia uma estratégia simbólica em promover pela primeira vez tal reunião nessa colônia: historicamente os pescadores de Alcobaça não eram chamados a participar do conselho da Resex. Por esse motivo, realizar uma reunião ali significava certo rompimento com antigas práticas e lideranças no território.

A reunião foi tensa e terminou sua primeira parte no final do período manhã com um ponto de pauta polêmico: uma denúncia contra o atual gestor cujo teor beirava a acusações de agressão física a certos atores de Caravelas (Vide Figura 21). No entanto, a reunião foi bruscamente encerrada por alguns pescadores puxando uma cantoria que exaltava a vida de pescador. Só depois pude compreender que esse encerramento atípico tinha como propósito chamar a atenção dos membros do conselho para a razão de ser da Resex, qual seja, a valorização do pescador como principal beneficiário de uma gestão eficiente. Representou uma espécie de protesto contra o fato de algumas lideranças comunitárias terem abandonado a atividade pesqueira, porém ainda tinham grande influência no conselho da UC. Em outras palavras, a reunião denotava uma mudança de lideranças. Lideranças latentes estavam emergindo por ação do atual gestor e começavam a questionar antigas lideranças que monopolizavam as decisões do conselho e, também, as decisões relacionadas à compensação ambiental.



Figura 21 - Reunião do Conselho Deliberativo da Resex Cassurubá. **Fonte:** próprio autor.

Posteriormente, após entrevistar o gestor e essas novas lideranças, pude compreender melhor ainda tudo o que se passava na UC: os pescadores tradicionais desse território eram historicamente explorados pelos atravessadores⁸³, que, por sua vez, trabalhavam para a desmobilização da classe via cooptação de algumas lideranças. Criou-se um sistema de acesso aos benefícios da compensação que impediam outros

⁸³ Segundo relatos do gestor, o camarão VG, um dos mariscos mais caros vendidos na região Sudeste, Sul e Centro-Oeste, era comprado dos pescadores pelos atravessadores por apenas R\$ 3,00.

pescadores de usufruírem-nos de forma equânime. Para ter direito aos programas e ações da compensação ambiental, era preciso se filiar à Apesca, porém a filiação era cercada de exigências desprovidas de transparência. Para piorar a situação, a empresa Fibria, operadora do terminal de barcaças e responsável pelas compensações ambientais, pouco acompanhava a aplicação dos recursos.

Outro fator que revolucionou, em certa medida, o território da Resex foi a decisão da atual gestão de mudar o perfil das campanhas de fiscalização. É importante lembrar que, historicamente, o Estado brasileiro, para manter o jugo da maioria da população, sustenta aparato estatal de repressão forte. Dos doze meses do ano, em dez, há algum tipo de defeso a ser cumprido pelos pescadores. Por isso, a atividade de fiscalização sempre foi muito intensa na UC. Todavia, a atual gestão, ao se aproximar dos pescadores, percebeu que a classe pesqueira ficava muito constrangida ao ser abordada com armamento longo, pois passava a impressão de que eram tratados como marginais. Assim, a gestão da UC fez um acordo com os pescadores e mudou o perfil da fiscalização. Contudo, precisou enfrentar antigas práticas e refutar parcerias históricas com o policiamento militar do estado da Bahia e com o próprio Ibama.

Em paralelo, aproveitou um recurso do projeto GEF Mar⁸⁴ para criar um programa de monitoramento, na qual os próprios pescadores seriam os responsáveis pela “fiscalização” do defeso, para isso receberiam diárias e custeio de transporte caso fosse necessário. O mais interessante é que, no primeiro ano de vigência dessa nova realidade na UC, o período do defeso foi bem cumprido pelos pescadores, segundo relato do gestor, pois se procurou pelo pescado nos frigoríficos da região e não foi encontrado.

Esse programa democratizou o acesso a recursos para além daqueles relacionados à compensação ambiental, e tirou, em certa medida, os pescadores do jugo das lideranças antigas. Além disso, as novas lideranças começaram a questionar aqueles que sempre monopolizaram as decisões no conselho. Claro que todas essas mudanças gerenciais acarretaram uma série de tensões, de modo que o gestor estava sofrendo pressão de todas as maneiras. Uma das formas de resistir à mudança foi denegrir

⁸⁴ O Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas – GEF-Mar – é um projeto do Governo Federal, criado e implementado em parceria com instituições da iniciativa privada e da sociedade civil, para promover a conservação da biodiversidade marinha e costeira. O projeto busca apoiar a criação e implementação de um Sistema de Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas (AMCPs) no Brasil, a fim de reduzir a perda de biodiversidade marinha e costeira. Esse sistema integra diferentes categorias de Unidades de Conservação (UC) e outras áreas protegidas, sob diferentes estratégias de gestão. **Fonte:** <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/programas-e-projetos/projeto-gef-mar>.

publicamente a imagem do gestor da UC. A rádio local era um dos principais veículos de comunicação para tentar difamar a gestão da UC.

Enfim, diante do exposto, posso afirmar que, guardadas as devidas proporções, a UC estava revolucionando o território. Transpondo para uma escala nacional, a crise política e econômica que assola o país desde o ano de 2015 é resultado da ausência de novas lideranças. O acesso à política se tornou restritivo demais e os de sempre ditam as regras para o ingresso. Sendo assim, novas lideranças têm que pagar uma espécie de pedágio e se sujeitar às regras impostas, pois, do contrário, não têm vez. Essa situação ou desestimula uma renovação na política brasileira, ou “pasteuriza” os gradientes de esquerda e de direita do espectro político.

Esse território da Bahia mostrou que o grau de transformação nos usos do território promovido pelas UC está diretamente relacionado à historicidade dos usos do território e complementaridade com interesses econômicos. Dito de outra maneira, só foi possível criar os Parnas do Pau-Brasil e do Descobrimento porque foram adquiridos de empresas privadas. No entanto, as pressões sofridas pelo Parna do Descobrimento e pelo Parna do Monte Pascoal estão relacionadas à historicidade de usos pretéritos. Este último, só foi possível ser criado porque o foi há um bom tempo. Por fim, a Resex Cassurubá confirma a historicidade dos usos do território que estão sendo reforçados a partir da criação da UC.

E esse território seria o mesmo sem as UC? Bem provável que não, pois as condições ambientais são muito favoráveis à ocupação e à exploração dos recursos naturais, como ficou claro pelo resgate histórico a partir de dados secundários.

Da mesma maneira que nos capítulos anteriores, é importante refletir, em complemento, sobre a expressão territorial das normas das UC nos usos do território. Diante de tudo que foi exposto, é possível afirmar que no contexto de objetos e ações existentes nesse território (pecuária, pressão imobiliária, turismo, remanescente de floresta e pesca comercial e artesanal) a norma se expressou, principalmente, afetando ou dando novas roupagens a usos do território pré-existentes como o extrativismo de madeira, normas para a pesca, preservar a floresta e impor restrição ao avanço da pecuária. (Vide Quadro 21)

Quadro 21 - Grau de transformações que as UC promoveram no uso do território na Mata Atlântica – BA.

UC	Usos do território antes da UC	Usos do território depois da UC	Grau de transformação nos usos do território ¹
Parna Pau-Brasil	Extração madeireira, turismo, expansão imobiliária	Cessou a extração madeireira, Estímulo ao Turismo como uso público	Médio
Parna do Descobrimento	Extração madeireira, turismo, expansão imobiliária	Cessou a extração madeireira	Baixo
Parna Histórico do Monte Pascoal	Extração madeireira, uso por populações tradicionais	Redução da extração madeireira	Baixo
Resex Cassurubá	Pesca, Silvicultura do eucalipto, porto de escoamento	Pesca em patamares mais democráticos	Médio

1. O grau de transformação nos usos do território está relacionado à criação de novos usos e modificação de usos pré-existentes. Será adotada uma escala de avaliação em quatro níveis: alto, moderado, médio e baixo grau de transformação dos usos do território. Para aquelas com alto grau de transformação houve uma mudança substancial entre o antes e o depois: se criou novos uso e ainda modificou vários usos pre-existentes, assim sucessivamente até o mais baixo grau de transformação, na qual a situação dos usos antes e depois da criação das UC pouco variou.

Por fim, nesse território avalia-se que entre o legislado e a realidade territorial há certo grau de correlação, mormente para a Resex e para o Parna do Pau-Brasil. Para os Parnas do Monte Pascoal e do Descobrimento, essa afirmação é parcialmente válida, pois o normativo de criação de Parques Nacionais (Decreto 84.017/1979) produziu impacto imediato no território. No entanto, tudo o que está previsto em lei não virou realidade.

Rio de Janeiro

A região sul do estado do Rio de Janeiro, já fronteira com o estado de São Paulo, território das UC que foram investigadas nessa pesquisa, apresenta um histórico de ocupação na Mata Atlântica um pouco diferenciado do sul da Bahia, porém antigo na mesma medida.

A ocupação dessa parte da Mata Atlântica teve influência de quase todos os ciclos econômicos, principalmente do ouro, pois foi pelo porto de Angra dos Reis e Paraty que foram escoados os produtos advindos desses ciclos. Somente a partir do ciclo do café que ocorreu uma redução do relevo econômico de Paraty e Angra dos Reis, pois o escoamento da produção foi direcionado para outros portos, majoritariamente para o porto de Santos. É importante frisar que foi por essa vertente da Mata Atlântica que se iniciou o maior fluxo de interiorização da colônia.

Outra característica diferenciada dessa porção da Mata Atlântica em relação à Bahia é o relevo mais acidentado, o que, por natureza, torna a ocupação humana restrita. Não por acaso que algumas UC estão protegendo esses maciços que restaram desse bioma. Essa característica de preservação do próprio relevo será importante na análise das transformações que as UC promoveram nesse território. (Figura 22)



Figura 22 - Vista panorâmica da Mata Atlântica no Rio de Janeiro. **Fonte:** próprio autor.

Uma similaridade com o sul da Bahia diz respeito ao mesmo impacto causado pelo asfaltamento da BR 101, ocorrido no final da década de 1970. Essa ação governamental gerou especulação imobiliária, que, desde então, tornou-se um dos maiores problemas enfrentados pelas UC nesse território. Convém transcrever os efeitos dessa especulação imobiliária tais como descritos por Dean (1996):

[...] o asfaltamento da estrada litorânea entre Santos e Rio de Janeiro possibilitou que milhares de famílias da classe média realizassem seu sonho de passar seus fins de semana na praia. A especulação imobiliária resultante gerou inúmeras fortunas, eliminou uma cultura rural isolada de pescadores e destruiu mil km² de floresta litorânea (DEAN, 1996, p. 319).

Esse asfaltamento possibilitou, inclusive, a instalação do complexo industrial-energético das usinas de Angra dos Reis I e II e de um terminal de construção naval da Petrobrás. Esse fato contribuiu para a criação de outra UC nesse território: a Estação Ecológica de Tamoios.

Assim, por essa breve exposição, listaram-se três fatores motivadores que confluíram para o atual arranjo de UC nesse território: especulação imobiliária – APA Cairuçu; área remanescente da Mata Atlântica – Parna da Serra da Bocaina; e usinas nucleares e terminais de construção naval – Esec Tamoios. Segue abaixo o mapa e quadro 22 das UC.

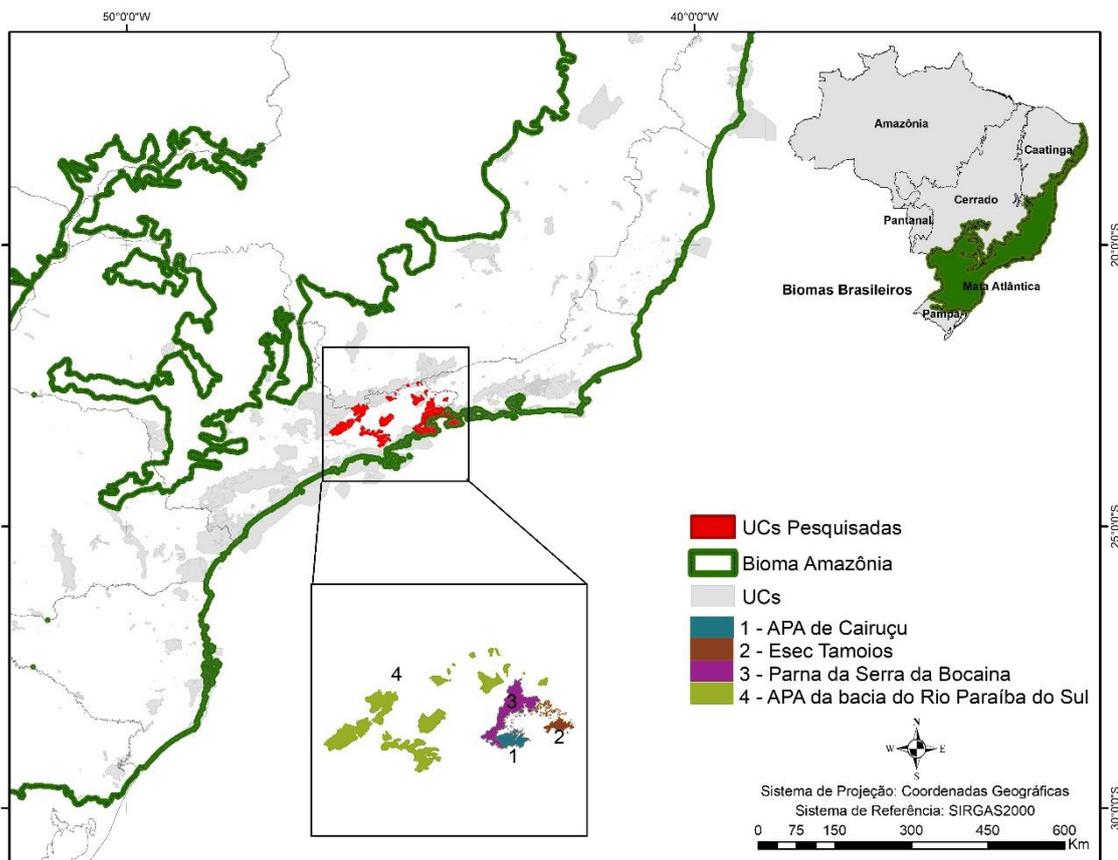


Figura 23 - Mapa das UC em análise no bioma Mata Atlântica – RJ. Autor: Rejane Ennes.

Quadro 22 - Unidades de Conservação da Mata Atlântica - Rio de Janeiro

UC	Data de Criação	Instrumento Legal
Parque Nacional da Serra da Bocaina	04 de fevereiro de 1971	Dec nº 68.172/71 e Dec nº 70.694 de 08 de junho de 1972
Estação Ecológica de Tamoios	23 de janeiro de 1990	Decreto nº 98.864/90
Área de Proteção Ambiental Cairuçu	27 de dezembro de 1983	Decreto 89.242/83

Fonte: ICMBio, 2017.

O Parque Nacional da Serra da Bocaina foi tema de debate de Dean (1996), principalmente para criticar o modo como as UC eram criadas no tempo do regime militar. Segundo levantamento do referido autor, o parque foi criado com apenas 30% de sua área pertencendo ao governo. O restante estava em mãos de particulares, e o governo não havia destinado orçamento suficiente para promover a necessária desapropriação das terras, problema que perdura até os dias atuais. Em razão da ausência de um planejamento mais rigoroso para a delimitação da área dessa UC nesse período, apenas um ano depois o Parque teve sua área diminuída. Também convém registrar que, por longos períodos na década de 1980, o governo federal foi conivente com a atuação de atores contrários ao interesse ambiental, até mesmo autorizando a

instalação de madeireira no interior do Parque, com a alegação frágil de que a empresa iria extrair apenas madeira fora da UC. (Figura 24)



Figura 24 - Subida da Serra da Bocaina. **Fonte:** próprio autor.

A atual conjuntura desse Parna é complexa. Parte de sua área está preservada pelo fato de o relevo praticamente impossibilitar a ocupação humana. Por outro lado, as áreas que são passíveis de ocupação sofrem pressão por ainda não ter sido regularizada a questão fundiária. Tal situação ocorre, principalmente, em sua vertente na parte superior da serra. Já a porção no sopé da serra sofre pressão pelo crescimento das cidades, impulsionado pela especulação imobiliária atrelada ao turismo (BRASIL, 2002).

Ainda, a área do Parna apresenta sobreposição com a APA Cairuçu e com o Parque Estadual da Serra do Mar no estado de São Paulo. Por fim, uma das questões mais delicadas do Parna está relacionada à comunidade de Trindade que se localiza dentro do Parna e da APA. O turismo em Trindade ganhou grandes proporções e, por

consequência, houve uma expansão imobiliária na comunidade (Ibidem, 2002). Nessa mesma situação está a comunidade de Mambucaba.

O Parna também apresenta uma problemática relacionada às várias trilhas que o percorrem e ao baixo controle da atividade de turismo relacionada aos mirantes e às cachoeiras. Em suma, o PM destaca como pressões, além das já citadas, a abertura de trilhas e caminhos, a extração vegetal do palmito jussara, as constantes queimadas, as construções civis, a caça, a pesca, a canalização e a construção de barragens de canais fluviais (Ibidem, 2002). É importante ainda destacar que, dentro dos limites ou na zona de amortecimento do Parna, vivem comunidades quilombolas e comunidades indígenas Guaranis.

O PM estabelece sete zonas, são elas: Zona Intangível (5,74%); Zona Primitiva (43,77%); Zona de Uso Extensivo (6,43%); Zona Histórico-Cultural (3,21%); Zona de Uso Intensivo (5,5%); Zona de Uso Especial (0,62%); Zona de Recuperação (34,74%). É interessante observar que, se comparado a outros Parques Nacionais, analisados nesta tese, esse é o que apresenta menor percentual de zonas de não uso do território como as Zonas Intangíveis e Zonas Primitivas. A soma das duas perfaz algo próximo a 50%, quando a maioria dos Parna apresenta esse percentual próximo a 70%. Isso é reflexo da baixa regularização fundiária da UC.

Por fim, cabe destacar que, no ano de 2010, o Parna da Serra da Bocaina desenvolveu um relatório de monitoramento etapa I, por meio do qual é possível verificar que a gestão da UC tem tentado promover ou estruturar melhor o uso público, pois os turistas são relativamente numerosos e não há um controle mínimo dessa atividade no Parna.

A outra UC analisada é a Estação Ecológica de Tamoios. Essa UC tem algumas características diferenciadas se comparada às outras desse território. Em primeiro lugar, ela exerce uma função de contenção, porque ela protege 29 ilhas, ilhotas, lajes e rochedos na baía da Ribeira em Angra dos Reis e na baía da Ilha Grande, em Parati. Assim, 96,64% do território da UC é de área marinha e apenas 3,36% é de área terrestre. Ressalte-se que a área marinha não se constitui tão somente por meio das ilhas, visto que foi estabelecido um raio de um quilômetro ao redor delas como pertencente à UC. Ademais, ela se originou como compensação ambiental pela instalação dos empreendimentos das usinas nucleares (BRASIL, 2006b).

Sendo assim, é a UC com melhor infraestrutura de apoio e orçamento. Segundo o PM da Unidade, das 29 ilhas da Esec, 8 apresentam evidências de ocupação, o que

representa 28% de seu total. Dessas ilhas ocupadas, em 25% delas existe mais de uma família ocupante. Dessas famílias, 62,5% vivem exclusivamente na ilha, não havendo outra moradia no continente (Ibidem, 2006b).

A essa ocupação de famílias ilhéus, que não é autorizada por lei, somam-se algumas outras pressões, quais sejam, a pesca comercial, artesanal e esportiva, a maricultura, o turismo em geral e o turismo subaquático. Também é importante salientar que a compensação ambiental está amparada não pelo desmatamento necessário à instalação do empreendimento nuclear, mas pelo fato de essa região marinha ser alvo dos despejos da água aquecida dos geradores nucleares, o que pode ser muito impactante à biota marinha. Não por acaso, existe um programa na UC exclusivo de monitoramento desse impacto periódico na fauna marinha.

O PM sublinha que a pesca artesanal tem um impacto mais direto sobre a UC pelo fato de ser praticada no interior das baías e, portanto, na área da UC. Já a pesca empresarial avança mais para o mar aberto. Outra pressão presente na UC é o turismo náutico, pois essa é uma das regiões litorâneas do Brasil em que essa espécie de turismo é mais intensamente explorada. O fundeio que as embarcações fazem nas proximidades das ilhas para a prática do mergulho livre ou com cilindro é fator de impacto nos corais que sustentam a cadeia alimentar da fauna marinha. Além disso, ocorre derramamento de óleo e muitos ruídos advindos dos motores. Essa pressão seria de baixo impacto se as proporções não fossem tão elevadas.

Um dos pontos mais interessantes levantados pelo PM diz respeito às ameaças listadas dentro da matriz de avaliação estratégica do planejamento. As duas principais ameaças levantadas nas oficinas são o turismo desordenado e a sobrepujança do poderio econômico e político sobre o interesse coletivo. Essa segunda ameaça está diretamente relacionada à especulação imobiliária e à proximidade das duas principais metrópoles do país: Rio de Janeiro e São Paulo.

Por fim, o zoneamento proposto para essa UC é o seguinte: Zona Primitiva, Zona de Uso Extensivo, Zona de Recuperação, Zona de Uso Especial, Zona de Amortecimento. O PM não especifica os percentuais, muito em função das características especiais da UC em termos de proporção das partes marinha e terrestre.

A última UC em análise nessa porção da Mata Atlântica é a APA Cairuçu. O objetivo pelo qual a APA foi criada remete à preservação de ambientes naturais, de paisagens de grande beleza cênica, dos sistemas hidrológicos da região e das comunidades caiçaras. Interessante observar que o PM dessa UC foi desenvolvido como

parte de um projeto de educação ambiental desenvolvido pela ONG SOS Mata Atlântica com recursos do Condomínio Laranjeiras, o que caracteriza, em certa medida, conflito de interesse. Esse condomínio é um capítulo à parte nessa UC. É considerado um dos condomínios de mais elevado padrão nesse território. Está instalado em uma vertente da serra do mar com Mata Atlântica preservada. A criação desse condomínio, no final da década de 1970, é cercada de polêmicas até os dias de hoje⁸⁵.

Pode-se dizer que é o retrato mais límpido do Brasil: os privilegiados conseguem todas as mordomias supralerais, em prejuízo dos menos favorecidos. Esse condomínio restringe, de certa maneira, o acesso a algumas praias que, por lei, deveriam ser livres e públicas. Esse é um dos problemas mais delicados da APA e da Esec. As duas principais metrópoles do país concentram os ricos que, por sua vez, elegeram esse litoral de fácil acesso e próximo como área de lazer. À primeira vista, isso não parece ser problemático, porém a nossa história mostra que os favorecidos não gostam de cumprir regras que os incomodem e, portanto, a gestão das UC está sujeita ao velho e conhecido jeitinho brasileiro do argumento de autoridade da conhecida frase “você sabe com quem está falando”, que foi bem caracterizado por DaMatta (1984).

A APA tem suas complexidades atreladas à ocupação por diferentes públicos: caiçaras, quilombos e indígenas, além dos condomínios e casas de veranistas. Abirached (2011) analisou a territorialidade dessas ocupações e o conflito entre os instrumentos legais. Os caiçaras são menos organizados, ocupam as áreas litorâneas e apresentam um *modus vivendi* relacionado à pesca e à prática de roça tradicional. Os quilombos são referência de mobilização e fixaram moradia na transição entre o mar e a serra, local chamado de sertão. E os índios Guarani apresentam relativo nível de organização e se localizam mais próximos ao mar, porém não na linha da costa.

A APA conta com áreas remanescentes de Mata Atlântica bem preservadas devido, principalmente, ao relevo movimentado. Uma das principais pressões que a APA sofre é a ocupação das encostas e das planícies aluviais em decorrência da especulação imobiliária oriunda do turismo (BRASIL, 2004a). Sendo assim, os vetores de impacto levantados pelo PM são: alteração do costão rochoso, ocupação das ilhas, privatização da orla marítima, dragagem e aterros.

O plano indica que o dinamismo proporcionado pelo turismo tem promovido o recuo do uso do território relacionado à produção agrícola. Em contrapartida, o seu uso

⁸⁵ Vide reportagem https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/29/politica/1511987264_462758.html. Acessado em 15/12/2017.

urbano tem-se expandido, mormente, em Paraty e Trindade. Logo, estatisticamente, as infrações ambientais mais comuns em Paraty são primeiramente as construções irregulares e, secundariamente, a pesca.

Um fato curioso nesse território abrangido pela APA é que dentro dele também existe uma UC estadual chamada de Reserva Ecológica de Juatinga, criada em 1992. Essa Unidade é motivo de confusões entre os atores relacionados ao território. Em primeiro lugar, porque suas características não permitem enquadrá-la em nenhuma categoria do SNUC, nem do próprio sistema estadual de Unidades de Conservação. Em segundo, nessa reserva estadual, criaram-se impedimentos relacionados a qualquer tipo de edificação, que, no âmbito da APA, não há restrição. Ao que parece, a criação dessa UC estadual atendeu a interesses do Estado do Rio de Janeiro em ter maior controle de um território que se valorizou muito ao longo dos anos 1980 e que somente era gerido pelo ente federal.

Refletindo a complexidade do território da APA, o PM indica onze zonas a gerir, são elas: Zona de Preservação da Vida Silvestre (60%); Zona de conservação da costeira (17%); Zona de conservação dos recursos pesqueiros do Saco do Mamanguá (0,01%); Zona de conservação da zona rural (13%); Zona agropecuária (6%); Zona de expansão das vilas caiçara (0,01%); Zona de expansão residencial e turística (4%); Zona de marinhas (0,01%); Zona de uso conflitante (0,01%); Zona de uso comunitário; cultural, educacional, esportivo e de lazer (0,01%); Zona de sítio histórico (0,01%).0

Além dessas zonas, o PM também indica 10 áreas estratégicas para a gestão. Os critérios estipulados para essa indicação tiveram como base as microbacias hidrográficas e o tipo de atividade antrópica desenvolvida, bem como a vocação ecológica e econômica de cada região.

Por último, assim como na Bahia, a efetividade das UC segundo os indicadores do relatório Rappam de 2010 está mediana: a APA Cairuçu apresentou 44% como índice geral de efetividade; o Parna da Serra da Bocaina apresentou 34%; e a Esec de Tamoios alcançou 48%. O relatório SAMGe 2016 apresentou dados apenas para o Parna da Serra da Bocaina e para a APA Cairuçu. Os índices do Parna para as dimensões de uso do território foram: Resultados: 33%; Produtos e Serviços: 37%; Contexto: 15%. Todos os indicadores apresentaram baixo índice, o que denota que os usos do território incentivados, aqueles permitidos e os proibidos, tiveram pouca implementação. O que significa que os usos do território não parecem ter sofrido alteração digna de nota após a implementação dessa UC. Essa mesma interpretação se

aplica à APA Cairuçu, cujos índices são: Resultados: 0,001%⁸⁶; Produtos e Serviços: 41%; Contexto: 25%.

Análise dos dados primários

Foram aplicadas 9 entrevistas, no período de 16/10/2017 a 03/11/2017, para os mesmos três grupos de atores: grupo 1 – gestores federais (5 entrevistados); grupo 2 – gestores municipais (1 entrevistado); grupo 3 – atores locais (3 entrevistados). No grupo de atores locais, em uma das entrevistas, não foi autorizada a gravação. Portanto, apenas nesse caso recorreu-se a registros próprios para captar o discurso do ator. Cabe destacar, também, que, no grupo de gestores federais, um deles havia chegado na UC a pouco tempo e, por esse motivo, não se sentiu capaz de responder algumas questões específicas. Mesmo assim, foram aplicadas as primeiras perguntas do questionário de caráter mais geral, considerando que dispunha de vasta experiência.

Grupo 1 – Gestores federais

Todos os gestores entrevistados no Rio de Janeiro tiveram experiências para além da UC, por cuja gestão eram responsáveis à época da entrevista. Isso enriqueceu as opiniões acerca de questões mais amplas, como a primeira que foi direcionada a eles: Quais são os principais desafios da agenda de UC no Brasil? As respostas variaram bastante, mas, em essência, todos apontaram a importância das UC serem mais benquistas pela sociedade, estreitar os laços para que a sociedade defenda as UC. Isso está relacionado diretamente com as pressões políticas que as UC vêm sofrendo, a tal ponto que um gestor afirmou que a pressão política está tão forte que já não existe mais a sensação de perpetuidade da UC depois de ser criada. Como exemplo dessa afirmação, pode ser citado o caso da Flona Jamanxim no Pará. Segundo outro gestor, parte da causa da sociedade ser distante da UC é por conta de um histórico de UC mais restritivas do que o adequado.

Em seguida, perguntou-se sobre os desafios propriamente das UC às quais estavam vinculados. Também foi recorrente em todas as falas a questão da especulação imobiliária relacionada a um turismo de grande escala. Esse desafio, para a Esec de Tamoios, reflete-se nas várias embarcações que fundeiam em áreas protegidas.

⁸⁶ Esse valor está muito destoante de todas as outras UC analisada pelo SAMGe. Ao que tudo indica, houve algum erro de digitação.

Inclusive, no caso da APA, existe uma história controversa, na qual foi alterado o decreto de criação da UC para diminuir o regime de proteção das ilhas e permitir a instalação de empreendimentos ligados ao turismo. Essa mesma história apresenta um capítulo tenebroso, pois a morte do ministro do Supremo Tribunal Federal, Teori Zavaski, em 2016, ocorreu no momento em que ele havia sido convidado para uma confraternização, em uma das ilhas da APA. O mote principal dessa festa era a mudança de regime de proteção da ilha aprovada por decreto nos últimos dias do governo Dilma Rousseff. Que promoveu o convescote foi um dos empresários mais interessados nessa mudança de regime de proteção. Portanto, soma-se a esse desafio a ingerência política que afetam várias UC no Brasil. Por fim, para a Esec, também, foi mencionada a questão dos grandes empreendimentos industriais que a impactam, como a usina nuclear de Angra, e toda a pressão relacionada ao empreendimento da indústria do petróleo. No Parque da Serra da Bocaina, foi ressaltado o desafio de gerir uma área imensa com baixo efetivo de servidores e pouca infraestrutura.

Perguntou-se também quais potenciais as UC apresentam. Para a Esec de Tamoios, o potencial levantado é o de conservar integralmente a única porção da baía de Ilha Grande. Para a APA, foi apontado o potencial da diversidade cultural e de manter ainda áreas bem conservadas. Também foi apontado, no geral, que as UC têm potencial de gerar uma ocupação do território com menos exclusão social. Por fim, no Parna apontou-se o potencial do turismo.

Na sequência, perguntou-se sobre o nível de engajamento das comunidades afetadas pela UC. Ficou patente nos discursos que esse é um território historicamente ocupado por populações tradicionais e pescadores e que sofreu ao longo do tempo diversas intervenções. Como consequência, houve uma necessidade de organização por parte dessas populações com vistas a fazer valer seus direitos territoriais. Na APA, há uma diferença de gradiente no nível de engajamento a depender do tipo de comunidade: os quilombos são bem organizados e articulados; os indígenas são menos organizados; e os caiçaras estão em um crescente em termos de organização e engajamento. Na Esec, os pescadores forçaram a UC para promover o diálogo, segundo palavras do gestor. Como prova disso, recentemente, foi assinado um Termo de Compromisso com os pescadores do distrito de Itaituba para franquear a possibilidade de pesca em algumas ilhas da Esec. Esse termo é inovador para esse tipo de UC restritiva. Por último, no Parna, esse engajamento é menor, embora o gestor afirme que promove reuniões do conselho periodicamente, as quais apresentam bom quórum.

O último tema abordado com os gestores foi sobre o Plano de Manejo, qual o grau de sua implementação, melhores resultados alcançados e dificuldades em implementá-lo. Na APA e na Esec, a implementação tem sido razoável, lembrando que a Esec tem boa estrutura advinda da compensação ambiental e a APA teve um plano elaborado como parte de um projeto de educação ambiental desenvolvido pela ONG *SOS Mata Atlântica*. O Parna teve baixa implementação pelas causas expostas acima. Até o próprio gestor dessa UC ressaltou que os PM tinham um formato pouco factível de implementação.

Com esse apanhado de opiniões, é possível inferir que o território em estudo no Rio de Janeiro tem pressões e disputas intensas, talvez em maior proporção que na Bahia em termos de especulação imobiliária. No entanto, as UC estão protegendo fragmentos do território cuja ocupação seria inviável naturalmente. Portanto, as disputas por território não são tão marcantes como na Bahia. Ao que parece, o maior desafio das UC nesse território é tentar ordenar os usos ligados ao turismo o que significa, por consequência, uma tentativa de conter a especulação imobiliária e o turismo predatório.

Grupo 2 – Gestores municipais

Foi aplicada apenas uma entrevista a esse grupo de atores no município de Paraty, pois nos outros entes municipais, Angra dos Reis, Cunha, São José do Barreiro, entre outros não foi possível identificar interlocutor. Os próprios gestores das UC não indicaram ninguém que pudesse me atender nesses municípios, reflexo da baixa estruturação da agenda ambiental municipal.

Assim, o município mais afetado por UC, que é Paraty, foi consultado. O gestor destrinchou um rol de problemas que as UC criaram ao ser perguntado sobre como elas afetavam o território municipal. Pelo seu discurso, é possível perceber que o Parna foi o que causou mais problemas em razão da não desapropriação e das restrições impostas a moradores históricos. Segundo ele, a Esec trouxe, sobretudo, problemas com a classe pescadora. Ressaltou ainda que o tratamento da equipe de gestão é diferenciado para cada tipo de público: turistas, lanchas de ricos e os pescadores. Com relação à APA, não há muitas queixas, talvez por ser aquela que menos restringe usos do território. Ressaltou apenas que o turismo deve ser mais ordenado no território da APA para não concorrer com o modo de vida caiçara.

Sobre o conselho das UC, sua opinião é de baixa efetividade das decisões tomadas e pouca abertura para receber os pleitos da sociedade. Além disso, relembrou o episódio da construção do acordo de pesca na Esec de Tamoios que no último instante não foi assinado. Portanto, houve quebra de confiança e dificuldade para reconstruí-lo. Embora esse contexto pareça ser desestimulante ao engajamento da sociedade, afirmou que as pessoas têm sido proativas e têm estado presentes nas reuniões.

Por fim, ao ser perguntado sobre os desafios do município frente à realidade territorial com várias UC, pontuou o apoio que recebe em termos de fiscalização e contenção da especulação imobiliária, conquanto tenha salientado que, em alguns casos, as restrições ambientais acabam por engessar a gestão do município.

Pela opinião desse gestor, é possível perceber que as UC mais restritivas são problemáticas para o município, apesar de que isso depende do perfil do gestor. O ente municipal é aquele mais propenso a receber pressões políticas de atores econômicos, logo sua opinião é dupla ao falar que as UC ajudam na fiscalização e também engessam a administração municipal de seu próprio território.

Grupo 3 – Atores locais

O número de atores locais entrevistados também foi baixo, a despeito dos esforços empreendidos. Esse território é dinâmico e os atores são engajados, por conseguinte suas agendas são bem preenchidas de compromissos. Além disso, o final de outubro e início de novembro estava repleto de eventos nas comunidades tradicionais, o que dificultou mais ainda agendar as entrevistas.

De toda maneira, os atores entrevistados são importantes lideranças e suas opiniões foram bem representativas da realidade territorial.

Sendo assim, perguntou-se, de início, qual a opinião deles sobre o conselho. Foram unânimes em elogiar o conselho da APA por permitir a participação dos interessados e, desse modo, possibilitar o controle social das ações da UC. No entanto, o conselho do Parna foi criticado, pois parece que tem a função apenas de avaliar as decisões já tomadas pela sua gestão.

Sobre se a vida comunitária foi afetada pela UC, outrossim, ficou patente a diferença entre as UC. A APA inicialmente tinha o caráter de comando e controle, mas nos últimos tempos mudou esse perfil e agora ela tem sido importante no

empoderamento das comunidades e no provisionamento de regramento à especulação imobiliária. Por outro lado, o Parna trouxe impedimento a alguns usos do território, como uso da floresta, da pesca e da moradia, o que tem afetado, principalmente, a comunidade de Trindade e Mambucaba. A opinião dos atores sobre o Parna é que a estratégia de preservação adotada pela UC é sustentada em bases frágeis por conta do pouco diálogo e do caráter de comando e controle da gestão. Com relação à Esec, ficou registrado que, por muito tempo, teve tratamento desigual em relação ao turista e àqueles que usam o território para a pesca. Inclusive, foram relatadas situações em que o pescador foi multado e veio a falecer em virtude dessa adversidade.

Em seguida, perguntou-se que vantagens ou oportunidades as UC trouxeram para a comunidade. A APA ficou relacionada à valorização da cultura tradicional e ao maior conhecimento técnico para aprimorar o uso agrícola do território. Não foram sublinhadas vantagens ou oportunidades explícitas com relação ao Parna. Entretanto enxergam que há um potencial em se explorar o turismo de base comunitária.

Por esse conjunto de opiniões dos atores que vivenciam o território, parece que os usos do território foram igualmente afetados pelas três UC: a APA promovendo a contenção de alguns usos exploratórios e aperfeiçoando outros de caráter conciliatório, e o Parna e a Esec observando como prioridade gerencial a proibição de usos do território. A considerar essa amostra, percebe-se que, se o objetivo é angariar mais apoio da sociedade para dar maior sustentação a essa política pública, esse objetivo só está sendo alcançado pelas UC de uso sustentável.

Vivência do território

Esse, de fato, é um território muito dinâmico. Já estive nele em ocasiões anteriores na condição de turista, mas enquanto pesquisador o olhar é outro. É notório como o turismo é muito intenso. E essa é uma vocação com suas benesses e problemas.

Essa condição contraditória do turismo ficou patente após participar de uma oficina de trabalho para a atualização do Plano de Manejo da APA Caiuru que ocorreu em uma das áreas com maior potencial de turismo de Paraty, o Saco do Mamanguá (Vide Figura 25). O acesso a esse lugar paradisíaco é restrito, visto que somente se chega pelo mar ou por longas trilhas. Ao longo dessa reentrância, por isso o nome de saco, formaram-se algumas comunidades caiçaras.



Figura 25 - Vista do Saco do Mamangá. **Fonte:** próprio autor.

Os discursos dos atores presentes na oficina mostram o conflito, principalmente, com a Reserva Ecológica de Juatinga, pois essa tem restringido alguns usos no território que são autorizados pela APA. Mas o mais interessante notado na oficina foi uma comparação apresentada pelos gestores da APA, com o emprego de imagens de satélite, dos usos do território em 2002 e 2016. Ficou claro, pela comparação, que a Mata Atlântica está retomando áreas que antes eram usadas para a agricultura. Inclusive, no zoneamento da APA essas áreas eram destinadas à prática da agricultura considerando que esse uso fazia parte da cultura tradicional do caiçara.

A explicação para isso é que as comunidades caiçaras estão auferindo renda a partir do turismo e essa mudança de cultura econômica tem possibilitado a aquisição de voadeira que, por sua vez, facilitou o acesso ao centro urbano para a aquisição de mantimentos. Portanto, estão abandonando a antiga tradição de fazerem roça em complemento à pesca. No entanto, o turismo também tem ocasionado situações em que o caiçara vende sua casa na beira do mar e começa a ocupar a encosta mais acima.

A grande controvérsia está em admitir como uma constatação veraz que o turismo tem contribuído com um dos principais objetivos da UC, conservar a Mata Atlântica. Contudo, a APA também tem por objetivo assegurar a proteção do modo de vida caiçara que está se transformando por causa do turismo. Em suma, talvez no futuro

e na própria revisão do plano de manejo, os gestores apurem que não há mais sentido, a partir da dinâmica territorial de usos, em estabelecer uma zona destinada exclusivamente a áreas para a agricultura do caçara em todas comunidades.

A minha vivência também permitiu verificar como Paraty e Angra dos Reis são o principal território adotado pela classe mais privilegiada das metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo para alocar o excedente de lucro de suas atividades. O desafio está em fazer parte desse capital ser revertido em prol das UC, por meio de compensações e instrumentos similares.

Esse mesmo capital promove uma contrapartida que é a maior organização dos movimentos de resistência. Em nenhum outro lugar visitado, os movimentos sociais são tão organizados como nesse território. Ao que parece, frente às pressões externas, cada dia que passa há uma busca pela valorização de culturas tradicionais em um movimento de autoafirmação para garantir os usos do território. Na verdade, transpareceu que essa autoafirmação é a única garantia que se tem de resistir à especulação imobiliária.

Especificamente sobre cada UC, minha percepção é de que o Parna se manteve como é até hoje única e exclusivamente por causa da geografia acidentada. Onde há ocupação não há o que fazer, pois historicamente a UC foi desprovida de meios para impedir a ocupação ou para promover a retirada, o que denota a baixa prioridade que essa agenda ambiental sempre recebeu do governo. Da mesma maneira, a Esec tem se mantido em função da compensação ambiental, apesar de receber pressões de todos os lados.

Por fim, a APA é uma das UC mais interessantes considerando toda a diversidade cultural que ela abarca, além de estar segurando uma especulação imobiliária forte. Ela é muito representativa do Brasil, país em que regras instituídas não se aplicam isonomicamente à classe mais abastada. No entanto, a estratégia de empoderamento das comunidades locais tem gerado frutos e, guardadas as devidas proporções, tem revertido o curso natural da história que se repete insistentemente no Brasil.

Esse território, para o teste da hipótese nuclear desta pesquisa, reforçou os achados equiparados aos da Caatinga. De fato, o grau de transformação nos usos do território promovido pelas UC está diretamente relacionado às seguintes variáveis: a) historicidade dos usos; b) adensamento populacional; c) complementaridade com interesses econômicos; e d) as condições ambientais. Em outras palavras, onde se conseguiu barrar usos antrópicos exploratórios do território são aquelas áreas de

geografia acidentada; onde os usos ganharam alguns contornos diferenciados, ocorre o seu atrelamento a usos históricos que não deixaram de existir; e onde as UC receberam mais pressão em termos de uso do seu território, esteve relacionado ao adensamento populacional e a não complementaridade com interesses econômicos.

Retoma-se uma questão polêmica para orientar a resposta à pergunta de pesquisa desta tese: os usos do território seriam os mesmos sem as UC? Tendo a achar que, no Parna Serra da Bocaina, sim, pois onde não é possível ocupar, não há uso; e onde é possível, existem usos. Na Esec de Tamoios, houve, de fato, um barramento de usos, *vide* a insatisfação das colônias de pescadores com a UC. Apesar de que, recentemente, foi assinado um acordo de pesca, por meio do qual se estabelecem critérios para a atividade pesqueira, que, de outra maneira, não seria atendido. Já na APA Cairuçu há mudanças nos usos do território de modo mais tangente, porque as áreas categorizadas como zona de preservação seriam, por sua própria natureza, difíceis de se ocupar ou explorar, ainda que a UC não existisse; e as áreas onde existe ocupação de longa data e onde há tentativas de expansão ocupacional têm sofrido restrições, em certa medida.

Seguindo a mesma lógica, é importante analisar a expressão territorial das normas das UC nos usos do território. De acordo com as informações elencadas sobre esse território bem como de posse da análise das entrevistas, é possível afirmar que no contexto de objetos e ações existentes nesse território (pecuária, pressão imobiliária, turismo, remanescente de floresta e pesca comercial e artesanal) a norma se expressou, principalmente, afetando ou dando novas roupagens a usos do território pré-existentes como normas para a pesca e turismo, e barrou a pesca em algumas ilhas. Não houve, portanto, a instituição de novos usos do território. (Vide Quadro 23)

Quadro 23 - Grau de transformações que as UC promoveram no uso do território na Mata Atlântica – RJ.

UC	Usos do território antes da UC	Usos do território depois da UC	Grau de transformação nos usos do território ¹
APA Cairuçu	Usos por populações tradicionais, pesca, turismo, expansão imobiliária	Pesca e turismo com maior controle	Médio
Parna da Serra da Bocaina	Agropecuária, ocupação por populações tradicionais, extrativismo, turismo	Maior orientação ao turismo	Baixo
Esec de Tamoios	Pesca, usina nuclear, estaleiro da Petrobrás, expansão imobiliária, turismo,	Cessou pesca em algumas ilhas, pesquisa	Médio

1. O grau de transformação nos usos do território está relacionado à criação de novos usos e modificação de usos pré-existentes. Será adotada uma escala de avaliação em quatro níveis: alto, moderado, médio e baixo grau de transformação dos usos do território. Para aquelas com alto grau de transformação houve uma mudança substancial entre o antes e o depois: se criou novos uso e ainda modificou vários usos pre-existentes, assim sucessivamente até o mais baixo grau de transformação, na qual a situação dos usos antes e depois da criação das UC pouco variou.

Por fim, nesse território, avalia-se que entre o legislado e a realidade territorial há certo grau de correlação. Inclusive, se não houvesse, não teria ocorrido aquele fato de mudança no decreto da APA. Especificamente em relação ao Parna, parece que as normas de impacto imediato relacionadas à constituição dos conselhos (IN ICMBio nº 9/2014) e de criação de Parques Nacionais (Decreto 84.017/1979) são de impacto mediato no território pelo relato dos atores locais. No caso da Esec, confirma-se que as normas sobre compensação ambiental têm impactos imediatos nos usos do território.

CAPÍTULO 8 – Cerrado: Unidades de Conservação, recursos hídricos e o fracasso do planejamento territorial

O Cerrado passou por vários momentos de ocupação, porém mais tardios se comparado à Mata Atlântica. A mineração foi a atividade que mais propiciou a interiorização no processo de formação territorial do Brasil, conquanto sua decadência colocou no ostracismo vários núcleos urbanos originados desse ciclo econômico. Aqueles que se instalaram no Cerrado em busca de ouro, depois de seu esgotamento, se dirigiram à pecuária de baixa produtividade. Essa situação permitiu que no primeiro terço do século XX ainda tivessem tribos indígenas não contatadas na região desse bioma, como pode ser constatado pelas leituras de Bôas & Bôas (2012) e Diacon (2006).

Somente a partir de meados do século XX o Estado brasileiro empreendeu um esforço de ocupação do Cerrado por meio de políticas públicas deliberadas. Foi o caso da Marcha para Oeste no período Vargas e a construção das cidades de Goiânia nos anos 1930 e de Brasília nos anos 1950. Contribuiu também para essa ocupação a modernização agrícola posta em prática por meio de financiamentos subsidiados, projetos e programas de incentivo à produção agrícola e a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária responsável por desenvolver manejos do solo que permitiram a colonização por espécies comerciáveis (BRASIL, 2011a).

Como resultado desse processo histórico, o Cerrado se tornou um dos biomas mais pressionados pela expansão da fronteira agrícola estabelecida a partir da segunda metade do século XX. Também foi ao longo desse período que foi se consolidando como umas das savanas tropicais mais ricas, a partir do aprofundamento de linhas de pesquisas. Hoje é sabido que em torno de 10 mil espécies de plantas habitam o Cerrado e dessas, 45% são endêmicas. Ademais, também foram descobertas várias espécies de aves, mamíferos, répteis e abelhas (BENSUSAN, 2014).

A explicação para o desenvolvimento, ao longo do tempo geológico, da rica biodiversidade do Cerrado está no solo. Os vários tipos fito-fisionômicos desse Bioma

estão diretamente relacionados aos tipos de solos, que em sua maioria são ácidos e “pobres em bases trocáveis, principalmente em cálcio. A formação dos cerrados é controlada pela composição do solo mais do que por qualquer outro fator” (CONTI; FURLAN, 2000, p. 181).

Compondo em torno de 24% do Brasil, os usos do território que mais impactam esse bioma são: agricultura mecanizada, pecuária extensiva e produção de carvão vegetal para siderurgia. Adversamente, esse é o bioma com menor proporção de UC: representam apenas 8,24% considerando UC federais e estaduais. Esse percentual se divide em 2,85% para UC de proteção integral e 5,39% para aquela de uso sustentável (BRASIL, 2011a).

O quadro atual do Cerrado é de um bioma que já beira a metade de sua área desmatada para ceder lugar a agropecuária e a urbanização. Por isso, a partir da década de 2000 é alvo de políticas para sua conservação. Inclusive, está patente que sua preservação tem impacto direto na manutenção dos recursos hídricos de três das principais bacias hidrográficas do Brasil: São Francisco, Tocantins-Araguaia e Paraná.

E no coração do Cerrado está Brasília, território das UC em estudo nesse bioma. Essa cidade foi planejada e implementada a partir da década de 1950. Em um país de desigualdade socioeconômica histórica e de grandes proporções, qualquer planejamento ou projeção de ocupação do território dentro de uma lógica de criação de oportunidade extrapola as previsões. Foi justamente o que ocorreu na capital federal. Seus idealizadores estimavam uma população perto de 500 mil habitantes no final do século vinte, mas nesse período já havia praticamente 2 milhões vivendo no quadrilátero desenhado para hospedar a nova capital.

Como resultado, todo o planejamento territorial delineado foi suplantado por uma realidade que atropelou até os mais pessimistas. Assim, Brasília conformou uma metrópole cujos limites do quadrilátero do Distrito Federal (DF) foram extrapolados e já está entre os dez maiores aglomerados urbanos do Brasil. Por isso, possui vasta literatura científica sobre todo o processo de ocupação pelo qual passou.

É nesse contexto que, a partir das décadas de 1980 e 1990, surgem as UC para tentar dar uma ordem territorial de ocupações e loteamentos irregulares. À exceção do Parque Nacional de Brasília, que foi criado ainda na década de 1960, todas as outras UC

têm como objetivo buscar frear a expansão urbana e proteger mananciais de recursos hídricos no DF. Como consequência desse processo, atualmente, mais de 90% do território do DF é afetado por algum tipo de UC federal (BRASIL, 2012). Segue abaixo o mapa (Figura 26) e o quadro 24 com os dados gerais das UC em análise.

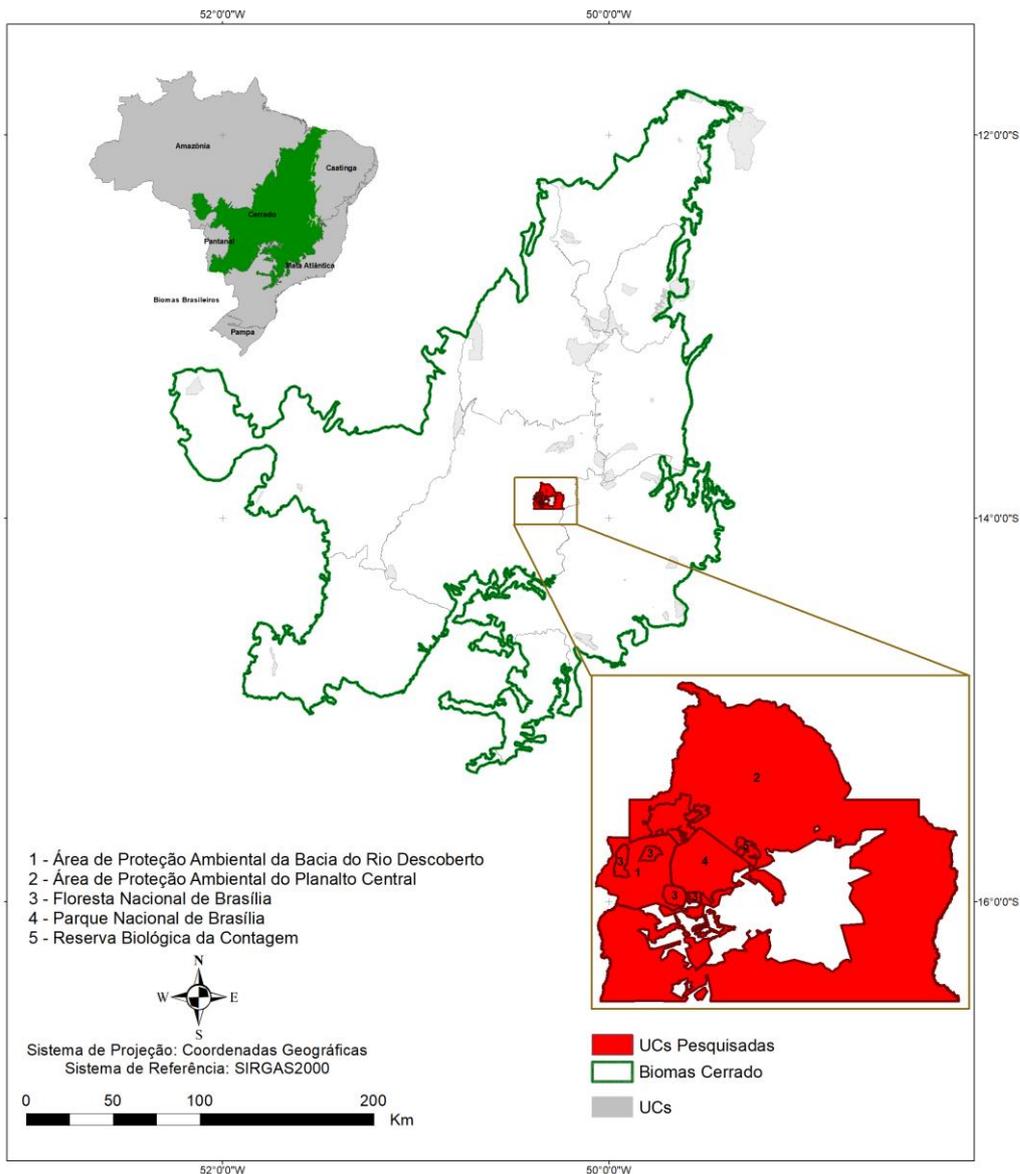


Figura 26 - Mapa das UC em análise no bioma Cerrado. Autor: Alexandre Amorim.

Quadro 24 - Unidades de Conservação do Cerrado.

UC	Data de Criação	Instrumento Legal
Parque Nacional de Brasília	29 de novembro de 1961	Decreto nº 241
Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Descoberto	07 de novembro de 1983	Decreto nº 88.940
Floresta Nacional de Brasília	10 de junho de 1999	Decreto s/nº
Reserva Biológica da Contagem	13 de dezembro de 2002	Decreto s/nº
Área de Proteção Ambiental do Planalto Central	10 de janeiro de 2002	Decreto s/nº

Fonte: ICMBio, 2017.

De acordo com o ano de criação das UC é possível dividir em dois períodos: um que abarca o Parna de Brasília e a APA da Bacia do Rio Descoberto e outro período que compreende a Flona de Brasília, a Rebio da Contagem e a APA do Planalto Central. Conforme destacado no capítulo 1, as duas primeiras se inserem no contexto de criação de muitas UC. Nas décadas de 1960 e 1980, boa parte das UC criadas foram em contrapartida da implementação de vários empreendimentos financiados pelo Banco Mundial. Além disso, essa temática ambiental de UC estava em voga, o que provavelmente influenciou os tomadores de decisão para criar a APA da Bacia do Rio Descoberto na década de 1980 com o objetivo de dar solução à ocupação desordenado do território do DF. Em outras palavras, provavelmente a solução encontrada para problemas de expansão urbana em Brasília não foi coincidência, mas um contexto histórico favorável às UC. O segundo momento, final da década de 1990 e início da de 2000, também apresentou um crescimento considerável no número de UC, muito em virtude da estruturação do SNUC.

Claro que o contexto territorial do DF foi determinante no momento de criação de cada UC e na categoria escolhida. Isso está patente em cada PM analisado. Ressalva seja feita para a Rebio da Contagem, que não possui o referido documento, sendo que para análise de seus dados secundários foi adotada uma dissertação de mestrado.

Pode-se afirmar que o Parna de Brasília chegou antes de toda a ocupação no DF, e esse fato refletiu em sua condição de baixo conflito fundiário e legitimidade frente à sociedade que o circunda. O Parna foi criado a partir de um convênio firmado entre o Ministério da Agricultura da época e a Companhia de Desenvolvimento da Nova Capital (Novacap) com o objetivo de propor e criar novas reservas e postos florestais para o DF (BRASIL, 1978). Esse convênio permitiu instruir um rol de argumentos que culminou na assinatura do decreto de criação da UC por parte da Presidência da República.

Para sua criação, o território destinado a essa UC foi quase todo desapropriado, já que a taxa de ocupação era baixa. Além disso, no Plano de Ordenamento Territorial do DF (PDOT) de 1997⁸⁷ estabeleceu-se uma área de 100 metros ao redor da UC onde não poderiam ocorrer edificações. Em suma, a atualidade da situação do Parna de Brasília é de consolidação efetiva.

No entanto, o crescimento acelerado fez surgir várias pressões no seu entorno, demonstrando que o PDOT não foi cumprido integralmente e que a UC teve pouca efetividade em desenvolver ações para a sua zona de amortecimento. Destaca-se a ocupação do bairro Lago Oeste, o surgimento do lixão da estrutural, o adensamento populacional de setores habitacionais em sua porção sul, a instalação do Setor de Oficinas Norte, a pesca na represa de Santa Maria, a ocupação ao redor da UC por projetos de assentamento da reforma agrária. (Vide Figura 27)



Figura 27 - Visão panorâmica do Parna e as pressões urbanas ao redor.

Fonte: próprio autor.

É bom frisar que essas pressões são de baixa proporção e não se comparam àquelas já descritas em outras UC. Além disso, o programa de uso público posto em

⁸⁷ A Lei Orgânica definiu para o Distrito Federal dois instrumentos de uso e ocupação territorial: o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF, onde são definidas as regras básicas de uso e ocupação do solo por categoria de uso (urbano, rural e de preservação ambiental), bem como critérios de controle do uso e da ocupação territoriais. E os Planos Diretores Locais, para cada aglomeração urbana, onde as questões de uso e ocupação do solo teriam maior detalhamento (taxas ou coeficientes de construção e de aproveitamento, altura máxima, número de pavimentos, afastamentos mínimos das construções etc). Fonte: www.smpw.com.br/arquivos_smpw/O%20que%20é%20PDOT.doc, com adaptações. Acessado em: 30/01/2018.

prática desde a sua criação, com a constituição de piscinas naturais, consolidou no imaginário da população a importância dessa UC. É um dos Parnas mais visitados no Brasil. Porém, como se verá mais à frente, esse uso público, destinado a uma pequena fração de seu território, limitou o conhecimento da população quanto ao restante da UC, que tem em torno de 30 mil hectares (BRASIL, 1978).

Por fim, foi estabelecido em seu PM seis zonas: Zona Intangível, Zona Primitiva, Zona de Uso Extensivo, Zona de Uso Intensivo, Zona de Uso Especial e Zona de Recuperação⁸⁸.

Em situação quase oposta, a Rebio da Contagem chegou depois da ocupação com o propósito de conter a expansão urbana. O PDOT havia estabelecido que na porção norte do DF, em área de recarga de aquífero, a densidade habitacional deveria ser baixa. No entanto, foi se consolidando uma ocupação no formato de condomínio com elevado grau de parcelamento do solo. A história mostra que, na tentativa de se evitar maior adensamento, foi organizado um abaixo-assinado para solicitar a criação de um parque de usos múltiplos, já que a região vinha apresentando problemas decorrentes desse adensamento, como a dificuldade de acesso à rodovia BR 010 (SHIRAIISHI, 2011).

Como se constata, a área da Rebio, antes de ser criada, já apresentava usos que eram incompatíveis com essa categoria de UC. Em seu interior há três cachoeiras de beleza cênica que atrai a população do entorno nos fins de semana. Também é utilizada para o trânsito de pedestres entre a vila Basevi⁸⁹ e os condomínios do Grande Colorado. Além disso, no interior da Rebio a Caesb capta água para abastecimento dos núcleos urbanos de Sobradinho e dos condomínios. Tais usos são inconciliáveis com uma Rebio.

A história explica que a categoria Rebio foi adotada, nesse caso, pelo fato de esse tipo de UC prescindir de consulta pública, segundo o SNUC, o que torna seu processo de criação mais expedito. No início dos anos 2000, havia certa urgência em controlar a expansão da mancha urbana e o PDOT era ignorado nessa porção do

88 Nesse Plano não é apresentado o percentual de área de cada zona.

89 A Vila Basevi surgiu a partir da instalação de uma usina de asfalto chamada Basevi Engenharia, na década de 1970. Os trabalhadores dessa usina constituíram um núcleo de moradias próximo. A partir de então, esse núcleo foi atraindo novas famílias, mesmo depois do fechamento da usina. Atualmente, a vila possui em torno de 16 hectares e mais de 3 mil moradores. (SHIRAIISHI, 2011, com adaptações)

território. Assim, a implantação da Rebio foi a solução encontrada para vencer esse desafio. No entanto, criou-se uma situação delicada, já que continuam ocorrendo usos inapropriados no interior dessa UC, acarretando ao gestor a responsabilidade de responder por tais ilegalidades, sob risco de prevaricação.

Ao impacto negativo de tal cenário, no entanto, não é dada a relevância necessária, pois em termos biogeográficos, a Rebio é estratégica para consolidar um corredor ecológico entre o Parna de Brasília, a Estação Ecológica de Águas Emendadas e áreas rurais ao norte do DF. De fato, ela foi criada com dois objetivos claros: conservar remanescentes do Cerrado e recursos hídricos. Ademais, conquanto haja usos irregulares, ela apresenta um bom estado de conservação do bioma Cerrado (Ibidem, 2011). De certa maneira, essa UC conteve a expansão urbana, mormente pelo lado da vila Basevi, embora já existisse nessa região um movimento dos moradores dos condomínios ali localizados no sentido de contenção da mancha urbana em prol da qualidade de vida.

Talvez a UC mais curiosa de todas estudadas nessa tese seja a Flona de Brasília. Primeiro porque ela foi criada, em quase sua totalidade, dentro da APA da Bacia do Rio Descoberto, buscando proteger nascentes importantes dessa bacia hidrográfica. Esse fato demonstra certo fracasso no ordenamento territorial da APA e do próprio PDOT. Além disso, seu objetivo de proteção às nascentes acabou por configurar uma UC fragmentada em 4 glebas, denominadas de áreas: três dentro da APA e uma entre a APA e o Parna de Brasília. (Vide Figura 28)



Figura 28 - Fragmento de mapa indicando as glebas da Flona destacadas na cor rosa. A APA está representada pela cor marrom e o Parna de Brasília está representado pela cor verde escura contilhada. **Fonte:** próprio autor.

A segunda peculiaridade dessa UC é a sua criação em área na qual o Cerrado havia sido desmatado no afã de tentar conter a expansão imobiliária. Havia uma percepção dos gestores do GDF na época, final da década de 1970, de que plantar espécies exóticas, como o *Pinus sp.* e o *Eucalipto sp.*, poderia passar a impressão aos moradores de que a área era privada, razão pela qual não se toleraria sua ocupação. Ademais, após o atingimento da maturidade dessas espécies, elas poderiam ser exploradas comercialmente, o que não aconteceu. (Figura 29)



Figura 29 - Placa na entrada da Flona e ao fundo a espécie exótica *Eucalypto sp.* **Fonte:** próprio autor.

Assim, a UC foi criada a partir de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), a Fundação Zoobotânica do DF, o Ibama-DF com a interveniência do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Nos termos do TAC, a Terracap se responsabilizou por doar terra pública para a implantação da Flona (BRASIL, 2014a).

Em certa medida, a estratégia de contenção da expansão imobiliária funcionou onde ainda não havia ocupação, é o caso das Áreas I, III e IV. A Área II foi criada em local já ocupado por chácaras e, por isso, está descaracterizada pelo adensamento habitacional dos dias hodiernos. Uma análise breve de imagens de satélite disponíveis em ferramentas web, permite averiguar na Área I os talhões do projeto de reflorestamento circundando matas de galeria das nascentes da bacia do Rio Descoberto. Permite também verificar que as Áreas III e IV têm características mais rurais do que propriamente de uma Flona. Confirma essa última percepção o fato de os órgãos de assistência técnica rural do DF prestarem apoio aos agricultores dessas áreas.

Acontece que a paisagem da UC se tornou insólita pelo fato de as espécies exóticas não terem sofrido manejo adequado. Assim, ocorreu tanto a colonização de outras áreas por essas espécies quanto algumas nativas do Cerrado adentraram os talhões e passaram a conviver com as outras espécies.

A terceira peculiaridade que cabe destacar é sobre o objetivo da Flona. O texto de seu PM traz um extrato do SNUC a respeito dos objetivos de uma Flona:

“[...] promover o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas”. A Floresta Nacional de Brasília, além destes objetivos, tem como objetivos específicos, segundo o artigo 3º do Decreto de sua criação: “promover o manejo de uso múltiplo e de forma sustentável dos recursos naturais renováveis, a manutenção e proteção dos recursos hídricos e da biodiversidade do Cerrado, a recuperação de áreas degradadas, a educação florestal e ambiental, a manutenção de amostras do fragmento do ecossistema e o apoio ao desenvolvimento sustentável dos recursos naturais das áreas limítrofes” (BRASIL, 2014a, p. 02).

No entanto, esse extrato denuncia a contradição dessa UC, pois uma Flona tem por objetivo precípua o manejo sustentável de floresta nativa, o que não ocorre nela.

Para completar o quadro *sui generis*, atualmente a Flona tem sido muito utilizada por grupos de ciclista, caminhantes e escoteiros. Enfim, o que não era previsto em sua criação se tornou realidade: a Flona tem grande potencial para o uso público, pois está muito próxima dos principais aglomerados urbanos do Distrito Federal que são Taguatinga e Ceilândia. Como são cidades com certa carência de equipamentos públicos de lazer, a Flona tem suprido essa deficiência.

Uma situação curiosa é que a Flona, juntamente com a APA da Bacia do Rio Descoberto, tem sido alvo de vários projetos e políticas públicas com vistas a conservar os recursos hídricos de uma bacia que atende em torno de 60% da população do DF. Assim, nas áreas III e IV o GDF tem atuado mais fortemente de modo a garantir o não parcelamento do solo e a conservação de matas ciliares e área de recarga de aquíferos. (BRASIL, 2014a)

Por fim, o PM da Flona apresenta um zoneamento complexo. Embora sejam apenas cinco zonas, cada área tem um percentual diferente para cada zona. Em suma, são elas: Zona Primitiva (16,5%), Zona de Manejo Florestal Sustentável (41,2%), Zona de Recuperação (17,8%), Zona de Uso Especial (0,2%), Zona de Uso Conflitante (24,2%).

A APA da Bacia do Rio Descoberto teve seu plano de manejo elaborado junto com o da Flona, pois fazia parte do mesmo TAC firmado entre o Ministério Público do

Distrito Federal e Territórios e a Empresa Qualix Serviços Ambientais, responsável pela gestão do lixão da estrutural⁹⁰.

A APA foi criada com objetivo claro de ordenar a ocupação e usos do território da bacia do principal manancial de abastecimento de água do DF, o Lago do Descoberto. É interessante observar que já em 1983, ano de sua criação, as várias levas de migrantes que chegavam ao DF promoviam a ocupação dessa porção. Certamente, esse movimento de migração ganhou proporções inimagináveis na década de 1980 devido ao arrefecimento econômico advindo das crises do petróleo. Portanto, naturalmente as pessoas naquela época estavam em busca de oportunidades. (Figura 30)



Figura 30 - Placa indicando a existência da APA e o seu principal objetivo. **Fonte:** próprio autor.

Originalmente, o plano de ocupação do DF pensado pelos seus idealizadores estipulava que a Região Administrativa de Brazlândia deveria estar destinada aos usos rurais e ser a principal abastecedora de hortifrutigranjeiros da Capital, em virtude do solo adequado e da disponibilidade de recursos hídricos. No entanto, devido ao fácil acesso à Taguatinga, Ceilândia e a Brasília, houve uma expansão urbana já no início da década de 1980.

⁹⁰ O Lixão da Estrutural, era uma área de 55 hectares que recebia todo o lixo da cidade de Brasília, e por isso era considerado o maior da América Latina. Em 2017 foi desativado para dar lugar a um aterro sanitário atendendo a Lei nº 12.305/10 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Na área da APA, também, sempre teve atuação da Caesb e nos idos de 1985 foi elaborado o Plano de Proteção do Lago Descoberto. Três anos depois, foi editada a Instrução Normativa SEMA/SEC/CAP nº 001/1988, que estabeleceu o zoneamento da APA em consonância com o referido plano e restringiu o adensamento e o gabarito de construções na APA. Não obstante, o PM afirma que pouco foi feito para fazer valer essa IN. (BRASIL, 2014b)

Ao longo do tempo também foram criadas UC distritais e estaduais (Reserva Biológica do Rio Descoberto, Parque Ecológico Veredinha e Parque Estadual do Descoberto) mais restritivas e dentro da APA. Hoje, em torno de 28% da APA possui regime de proteção mais restritivo por meio dessas outras UC. Sendo assim, atualmente a composição de usos do território é a seguinte: cerca de 20% da área é de vegetação natural, 64,5% uso rural, 4% uso urbano, 3% corresponde ao corpo d'água do lago do Rio Descoberto e 8,5% para outras atividades. (BRASIL, 2014b)

Vale registrar que apesar do crescimento do núcleo urbano de Brazlândia, a APA ainda possui característica de uso do território predominantemente rural e se consolidou como o principal abastecedor do DF. Em que medida isso é resultado da atuação da gestão da APA ou da atuação do próprio governo do DF, é uma questão a ser averiguada com os atores entrevistados, pois existem várias políticas públicas do GDF em curso nesse território.

A APA continua com o principal desafio de coibir o adensamento populacional. E a crise hídrica pela qual o DF passa em 2017 pode ser a oportunidade de reforçar a importância dessa UC.

Por fim, o PM estabelece o seguinte zoneamento para a UC:

- Zona de conservação (14,33%).
- Zona de Uso Rural com quatro segmentos de uso que apresentam restrições específicas de acordo com tamanho das propriedades, a saber: Segmento Uso Rural 1 - constituído predominantemente de lotes com área entre 2 a 5 hectares (10,8%); Segmento Uso Rural 2 - constituído majoritariamente de lotes com área entre 5 a 10 hectares (11,12%); Segmento Uso Rural 3 – formado em sua maioria por lotes com área maior que 10 hectares (28,2%); Segmento de Uso Rural Especial -

Composto de propriedades com lotes menores de 2 hectares, porém, são propriedades produtivas com características agrícolas (1,78%). Para cada tipo de segmento há restrições de taxa de impermeabilização perene.

- Zona de Controle do Adensamento Humano (1,19%).
- Zona de Contenção Urbana (0,91%).
- Zona de Uso Diversificado (0,2%).
- Zona Urbana Consolidada (2,67%).
- Outras áreas dentro da APA Bacia do Rio Descoberto: Flona de Brasília (20,47%); Parque Estadual do Descoberto (4,61%); Reserva Biológica do Descoberto (0,67%); e Represa do Descoberto (3,05%).

Por último, a APA do Planalto Central é a mais complexa analisada até o momento. Segundo o PM dessa UC, a APA abrange um território muito amplo com intenso e rápido processo de urbanização. Por consequência, a APA tem que fazer a gestão de um território que possui mais de 500 mil habitantes sendo que 90% desses estão em área urbana e os outros 10% em área rural (BRASIL, 2012).

A APA foi criada como reflexo de uma situação territorial de rápido crescimento desordenado e pressões sobre remanescente do Cerrado e sobre os recursos hídricos. O PM afirma que esse crescimento, inclusive, não respeitou o PDOT de 1997, na qual estabelecia o não adensamento urbano no vetor Norte-Leste do DF (BRASIL, 2012). Mais uma vez, fica patente que as UC vieram tentar suplantam um planejamento territorial que fracassou. Porém, frente uma realidade da política pública de Unidades de Conservação de baixa capacidade técnica e financeira, resta averiguar quão efetivo é uma UC em território amplo (mais de 500 mil hectares) e de tamanha população residente.

Os desafios das UC se repetem nesse território. Para a APA do Planalto Central a principal peleja é ordenar ou fazer cumprir condicionantes ambientais na expansão urbana no DF e no uso agrícola de alta produtividade do Programa de Assentamento Dirigido do Distrito Federal (PAD-DF)⁹¹. Esse último uso é motivo de conflito pelo uso da água nas bacias dos rios Preto e São Marcos.

⁹¹ O PAD/DF - PROGRAMA DE ASSENTAMENTO DIRIGIDO DO DISTRITO FEDERAL foi um programa concebido e implantado pelo Governo do Distrito Federal, através da Secretaria de Agricultura e Produção e executado pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, com início em 1977, visando

Ao mesmo tempo, a APA apresenta importantes remanescentes de Cerrado na porção norte, fora do DF, nos municípios de Planaltina de Goiás e Padre Bernardo. Só foi possível manter tal área do bioma em virtude de ter um relevo movimentado, pertencente à bacia do rio Maranhão, afluente do Rio Tocantins, o que dificulta a ocupação humana. Esses municípios têm características distintas: Padre Bernardo tem vocação agrícola e menor dependência de Brasília por causa da maior distância entre as cidades. Por seu turno, Planaltina de Goiás se consolidou como cidade dormitório dada a dependência com Brasília, conquanto possua um território municipal de grandes dimensões.

Uma situação curiosa, que demonstra que a realidade atropela o planejamento, diz respeito à função da APA em ajudar a ordenar o uso do território das zonas de amortecimento de outras UC, sobretudo do Parna de Brasília, da Rebio da Contagem e da Arie Capetinga-Taquara⁹². Em outras palavras, tenta-se por todos os meios controlar o uso do território em uma região de rápida expansão urbana. Essa situação está refletida no zoneamento da APA.

Esse contempla sete zonas, quais sejam: Zona de Preservação da Vida Silvestre (7,33%), Zona de Conservação da Vida Silvestre (21,89%), Zona de Proteção de Manancial (6,39%), Zona de proteção do Parna de Brasília e da Rebio da Contagem (8,45%), Zona de Proteção da Arie Capetinga-Taquara (2,47%), Zona de Uso Sustentável (51,04%) e Zona urbana (2,44%).

Para fechar essa primeira parte de análise de dados secundários, cabe avaliar como estão os índices de efetividade das UC no relatório Rappam e no SAMGe. Pelo Rappam as UC, nesse território, possuem grau de efetividade baixo, a exceção do Parna e da Flona de Brasília: APA do Planalto Central com índice geral de efetividade de 36%, APA da Bacia do Rio Descoberto, com 38%, Flona de Brasília, com 56%, Parna de Brasília, 70%, e Rebio da Contagem com 32%.

incorporar ao processo produtivo áreas rurais do Distrito Federal, até então inteiramente inexploradas. **Fonte:** <http://www.coopadf.com.br/o-pad-df>. Acessado em 30/01/2018

⁹² Área de Relevante Interesse Ecológico Capetinga-Taquara foi criada pelo Dec. nº 91.303 de 03 de junho de 1985 e tem como objetivo, prioritariamente, promover a proteção da biota nativa que em grande parte pode ser considerada como muito rara na região. **Fonte:** http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/arie_capetinga.pdf. Acessado em 30/01/2018.

Para o SAMGe, apenas a APA da Bacia do Rio Descoberto, a Flona de Brasília e Rebio da Contagem participaram do primeiro ciclo e apresentaram os seguintes resultados:

- APA da Bacia do Rio Descoberto: Resultados – 89%, Contexto – 50% e Produtos e Serviços – 73%.
- Flona de Brasília: Resultados – 71%, Contexto – 61% e Produtos e Serviços – 72%.
- Rebio da Contagem: Resultados – 47%, Contexto – 23% e Produtos e Serviços – 60%.

Tanto a APA quanto a Flona apresentaram índices elevados o que significa que estão promovendo os usos do território incentivados, que estão conseguindo manter os alvos da UC com bom grau de conservação, e que tem estimulado os usos territoriais permitidos. Essa situação não se aplica à Rebio dado os baixos índices alcançados na dimensão Resultados e Contexto. Apenas os produtos e serviços apresentaram índices melhores o que representa que os usos do território permitidos foram estimulados.

Análise dos dados primários

Foram aplicadas 15 entrevistas, entre os dias 13/11/2017 a 18/12/2017, diretamente aos mesmos três grupos de atores: 5 entrevistas do grupo 1 – gestores federais; 4 entrevistas do grupo 2 – gestores municipais e 6 entrevistas do grupo 3 – atores locais

Grupo 1 – Gestores federais

Os gestores federais entrevistados nesse território possuem bom nível de experiência e, por isso, apresentaram uma visão geral muito interessante sobre os desafios da agenda de unidades de conservação. Pontuaram a questão da carência de recursos e pessoal, a necessidade de fazer a população conhecer mais as UC e valorizá-las, fazer com que não fiquem isoladas e tenham conectividade entre formações florestais. Por fim, destacou-se também o desafio da questão fundiária, ou seja, ter, de fato, um território para fazer gestão.

Especificamente sobre os desafios de cada UC, além de alguns dos desafios gerais terem sido citados também para as UC, foi realçado a conciliação de vários interesses em voga na APA do Rio Descoberto e do Planalto Central. Para a primeira ainda foi lembrado que seu maior desafio é se manter rural predominantemente. Ademais, pontuou-se que a APA do Planalto Central apresenta o desafio de tentar dar uma ordem ou impingir aspectos sustentáveis à ocupação do território; por ser muito extensa, igualmente há a necessidade de se fazer presente em muitos e variados fóruns o que torna a agenda de gestão da UC atribulada.

Sobre a Rebio e o Parna, os desafios são de tentar controlar os usos em suas zonas de amortecimento buscando diminuir a pressão que sofrem, além de ser necessário coibir usos em desconformidade com a UC como, por exemplo, caça e pesca no Parna e lazer na Rebio.

A respeito dos potenciais das UC, as respostas refletiram seu contexto de usos do território. A APA do Rio Descoberto tem o potencial de ordenar o território com vistas a preservar o manancial de abastecimento em conciliação com a produção agrícola, além de ter crescido nos últimos anos o turismo rural e o associativismo. A APA do Planalto Central apresenta o potencial de ter mais gerência em coibir crimes ambientais, de ser corredor ecológico que liga vários remanescentes do Cerrado, e dar mais visibilidade às questões ambientais. Para o Parna, a Rebio e a Flona, o potencial de uso público foi muito ressaltado, além de sua situação dentro da capital federal possibilitar uma visibilidade que não teriam estando em outro território.

Na sequência, perguntou-se aos gestores federais qual o nível de engajamento dos atores sociais afetados pelas UC. Um relato interessante foi sobre a APA do Rio Descoberto. Historicamente, a atuação da equipe de gestão era muito distante pelo fato de, na origem, ser uma UC gerida pela superintendência do Ibama no DF; logo, o escritório funcionava distante da UC. Com a criação do ICMBio, essa gestão aproximou-se do território, porém ainda havia muita resistência da população em participar da gestão da UC em virtude da IN 001 que restringiu o uso do território na APA. Para superar esse quadro, a equipe de administração aproveitou a oportunidade da elaboração do Plano de Manejo para fazê-lo de modo participativo e promover o engajamento das comunidades da APA na gestão. Desde então, há uma percepção dos gestores que o engajamento e participação aumentaram.

Nas outras UC foi relatado que o nível de participação e engajamento é flutuante a depender da pauta do conselho. Ademais, foi exposto que os atores são os mesmos que participam de outros fóruns do DF e das outras UC, o que gera certo esvaziamento em algumas reuniões. Um ponto interessante destacado foi que o Parna, por ser mais antigo, os servidores têm um engajamento além da média se comparado com o corpo técnico de outras UC. Já a Flona tem um nível de engajamento razoável por parte dos seus usuários, isso por causa da abertura para uso público.

O último tema discutido com os gestores federais foi sobre o grau de implementação dos planos de manejos, seus principais resultados e dificuldades. Na APA do Rio Descoberto, uma opinião interessante afirmou que o Plano é novo e, por isso, sua implementação está em torno de uns 30%. Acrescentou que, para ter maior sucesso em sua implementação, será necessário promover mais equilíbrio nas forças que usam o território. Sobre o PM da Flona, seu resultado tem maior implementação em virtude de a categoria ser de terras da União, demandando menor esforço de gestão dos interesses privados.

Sobre o PM da APA do Planalto Central, o gestor afirmou que não é possível estimar grau de implementação, porém destacou que todas as ações da equipe de gestão estão balizadas pelo Plano, o que poderá trazer bons resultados no futuro.

O PM que mais obteve avanços foi o do Parna, pois é um documento mais antigo. Segundo as informações apuradas, ele está com mais de 50% de execução. Os resultados concretos mais alcançados pelos planos foi ações fiscalização, atuação com educação ambiental e ações de uso público.

Pelo apanhado de informações e opiniões coletadas com os gestores, é possível afirmar que as UC de uso sustentável, mormente as APA, são as que tiveram resultados mais discretos na transformação dos usos do território, muito em virtude da expansão populacional vivenciada por esse território. Como são unidades que precisam gerenciar propriedades particulares e o número de pessoas vivendo em seu interior é elevado, logo seus resultados em termos de mudanças no uso do território são pontuais. Destaque deve ser feito à normativa 001 da APA do Rio Descoberto que afetou parte dos produtores rurais. Já as UC de proteção integral conseguiram barrar uma ocupação que é de *praxe* no DF, sendo assim, foram eficazes em não permitir as transformações dos usos do território.

Grupo 2 – Gestores municipais

Essa região do cerrado tem uma característica diferenciada dos outros territórios pesquisados: foi possível entrevistar também um ator estadual, no caso, o Governo do Distrito Federal. Para não fugir do método aqui proposto, enquadrou-se esse ator no grupo de gestores municipais. Assim, junto com esse, foram entrevistados também gestores dos municípios de Padre Bernardo, Águas Lindas de Goiás e Planaltina de Goiás, em virtude da APA do Planalto Central e da APA da bacia do Rio Descoberto abrangerem esses municípios limítrofes ao DF.

A opinião desse grupo foi diferenciada. Na verdade, o ator do GDF foi destoante dos outros pelo grau de qualificação que possuía e pelo engajamento na questão ambiental. Sobre como as UC afetavam o território dos municípios ou do DF, as respostas variaram desde: só trouxe coisa boa, dada pelo gestor de Planaltina de Goiás, até elas são de papel, pois não conseguem regular minimamente o uso do território. Também se percebeu que para o Município de Padre Bernardo ela afetou pouco o território por abarcar uma parte cujo relevo já não permite, naturalmente, a ocupação intensiva. Em Água Lindas de Goiás, cidade que mais cresceu nos últimos 10 anos no entorno do DF, a APA do Rio Descoberto tem conseguido frear, em certa medida, o parcelamento do solo, embora o gestor afirme que essa UC não traz benefício algum para o município, pelo fato de proteger um manancial que a cidade não usufrui.

Sobre o funcionamento dos conselhos, os gestores afirmaram que são importantes, porém a depender do assunto tem pouco quórum. Alguns gestores não apresentaram uma opinião sólida do conselho por não ter muita participação. O que mais marcou, tanto na entrevista com o gestor de Padre Bernardo quanto com o de Águas Lindas, foi sobre a atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Dada a pressão que o manancial de abastecimento do lago do Rio Descoberto sofre, essa instituição passou a atuar de modo mais incisivo nesse território. Portanto, os gestores municipais têm mais lembranças das reuniões convocadas pelo MPDFT do que propriamente do conselho.

Quando se perguntou sobre os conflitos que as UC trouxeram ao serem criadas, os gestores de Planaltina e Padre Bernardo informaram que essa situação não ocorreu no município. Em Águas Lindas, o conflito que trouxe foi o impedimento de se parcelar o

solo ou o fato de que todo empreendimento a ser construído na cidade tem que ter anuência do ICMBio. E no DF, foi lembrado apenas o conflito latente pela água, que culminou na crise hídricas vivenciada entre os anos de 2016 e 2017. Ou seja, não foi indicado nenhum conflito direto que as UC provocaram a partir de sua criação.

Sobre os desafios que os gestores enxergam sobre as UC, as respostas variaram a depender do contexto territorial por que passam. No DF, é fazer as pessoas conhecerem e valorizarem as UC, e, principalmente, fazer com que o Governo do DF respeite esses espaços. Em Águas Lindas, foi ressaltado o desafio de se controlar o uso do território e impedir as últimas áreas de serem parceladas. Em Padre Bernardo, informou que o desafio maior não é com a APA do Planalto Central e, sim, com a da Bacia do Rio Descoberto pelo fato de estar havendo uma expansão urbana nas bordas do DF que tem pressionado parte da bacia desse manancial, por isso que o município tem sido chamado para as reuniões convocadas pelo MPDFT. A gestão desse desafio por parte do ente municipal é bem complexa, como foi ressaltado, pois essa expansão carece de todos os equipamentos urbanos e está a 70 quilômetros de distância da sede. Em Planaltina, foi sublinhado o desafio de se conciliar a preservação com a agricultura comercial de alta produtividade. Segundo informado pelo gestor, parte do território do município tem relevo propício a esse tipo de uso e que pode afetar a APA por causa do uso de agrotóxico, no entanto, essa atividade está fora dos limites da UC.

Ponto interessante das entrevistas foi sobre as vantagens que as UC trouxeram. Águas Lindas e Planaltina de Goiás asseveraram que as UC fortaleceram a gestão ambiental do município com a estruturação de agenda e secretaria próprias. Para Planaltina e Padre Bernardo, também trouxe recursos orçamentários extras do programa estadual de Goiás denominado de ICMS ecológico⁹³. E no DF, afirmou-se que algumas das UC, principalmente as de proteção integral, conseguiram frear a ocupação e preservar importantes nascentes de rios que abastecem a cidade.

Por fim, todos os atores informaram que a APA do Planalto Central é desconhecida pela população no geral, a APA que tem mais reconhecimento é a do Rio

⁹³ Para um município requerer o ICMS Ecológico em Goiás é necessário ter em seu território uma Unidade de Conservação, devidamente registrada no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação - CEUC (Art. 2º da Lei Complementar n.º 90/2011 e do Decreto n.º 8147/2014), ou ser diretamente influenciado por ela, ou ainda, possuir mananciais de abastecimento público de municípios confrontantes. **Fonte:** <http://www.secima.go.gov.br/post/ver/193565/icms-ecologico>, com adaptações. Acessado em 29/12/2017.

Descoberto por estar vinculada a questão do abastecimento público de água. E o Parna e a Flona foram pouco mencionadas na entrevista.

O conjunto de opiniões desse grupo de atores reforçam alguns achados destacados pelos gestores federais e refutam outros: que a APA do Planalto Central teve pouca interferência nos usos do território dada a pressão que sofre pela ocupação irregular e por abranger outras porções do território pouco propício à ocupação (nos municípios de Planaltina de Goiás e Padre Bernardo). Já a APA do Rio Descoberto, parece que está fazendo mais diferença nos usos do território pelo fato de estar mobilizando os entes municipais e afetando a ocupação, principalmente em Águas Lindas. Já a Flona, o Parna e a Rebio tiveram pouca menção por não afetarem os municípios e a visão do gestor do GDF não destacou elas.

Grupo 3 – Atores locais

Para os atores locais, do modo geral, a opinião sobre as UC é muito positiva, provavelmente por terem sido entrevistados atores usuários das UC. Apenas na APA do Rio Descoberto que houve algumas opiniões negativas em relação à UC em virtude das restrições que foram impostas a partir da normativa 001.

A primeira pergunta dirigida aos entrevistados diz respeito ao conselho das UC. As opiniões variaram. Alguns não tinham opinião para dar, outros afirmaram que o conselho dá voz a eles (caso da APA do Rio Descoberto) e outros afirmaram que o conselho poderia ser bem melhor, mais efetivo do que é, pois os pontos de vistas da comunidade não são levados a cabo pela gestão.

Sobre como as UC mudaram a vida dos entrevistados, a maioria afirmou que mudou para melhor pelo fato de proporcionar qualidade de vida. Essa posição foi majoritária sobre a Flona, o Parna e a Rebio. Sobre a APA do Rio Descoberto a convicção dos atores foi que ela trouxe muitas restrições de uso o que dificultou a vida deles. Já a APA do Planalto Central a afirmação predominante é de que não afetou a vida deles.

A respeito dos conflitos que as UC trouxeram para o território, a APA do Rio Descoberto é um caso à parte. Tiveram dois perfis de conflitos indicados: um com a Caesb⁹⁴, pelo fato dessa instituição ser a gestora do Lago do Descoberto, e outro com as

⁹⁴ Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal.

restrições impostas pelo zoneamento da UC. Aqueles que moram mais próximo do lago, o conflito com a Caesb remonta os idos de 1980, pois houve desapropriações para estabelecer o lago, e depois de criado, houve procura de lote na beira da lâmina d'água para lazer por parte de poderosos e influentes. Além disso, em determinado momento a Caesb começou a querer limitar o acesso ao lago para os agricultores, o que gerou muito conflito. Hoje já está pacificado. Mas, por essa opinião, é possível perceber que a atuação da gestão da APA, pouco ou nada fez de diferença na vida das pessoas. As vezes fica a impressão, pelos discursos dos atores, que quem fez valer as restrições do zoneamento da APA foi a Caesb e os órgãos do GDF e não o órgão gestor da UC.

Por outro lado, aqueles que não estão nas bordas do lago, afirmaram que as restrições quanto a prática de suinocultura e avicultura, além de não se poder construir nos terrenos mais do que 500 metros quadrados, foi o grande conflito apontado. Nesse caso, a APA foi a principal responsável pelos conflitos e por mudar ou dar características próprias a alguns usos do território. Atualmente, o PM tentar apaziguar essas restrições tentando adequar melhor à realidade. Esses mesmos atores afirmaram que as restrições também foram positivas por fomentar alternativas de atividades, como o turismo rural.

Nas outras UC, o conflito destacado foi com relação às ocupações e parcelamentos irregulares dentro e ao seu redor. Também se pontuou que há um conflito, porém de baixa intensidade, com os diferentes tipos de usuários da Flona Brasília.

Quando se perguntou para os entrevistados o que se fazia antes e que, por causa da UC, não pode mais, os atores da Flona falaram que é justamente o contrário: hoje se pode usufruir muito mais da UC do que antigamente. Os atores afetados pela APA do Rio Descoberto reforçaram as respostas dadas na questão sobre os conflitos. Já aqueles afetados pela APA do Planalto Central, pela Rebio e pelo Parna, a resposta foi evasiva: não se recordavam de atividades que não podem mais, provavelmente porque os atores entrevistados já faziam uso do território que não estava em discordância com a UC.

Um ponto interessante para se dar relevo é a situação do Lago Oeste. Esse setor rural está sob a influência de três UC: está na zona de amortecimento do Parna e da Rebio e dentro da APA do Planalto Central. A opinião coletada é muito esclarecedora quanto a afetação que uma UC pode causar no uso do território. O maior desafio

também apontado para o Lago Oeste é se manter enquanto zona rural, para isso os moradores criaram uma associação com intuito de combater o parcelamento do solo. Afirmou-se que essa luta contra o adensamento é apoiada pela equipe do Parna e da Rebio, porém eles têm pouco conhecimento sobre a APA.

Por fim, quando se perguntou sobre as perspectivas de futuro, todos foram um pouco sombrios, considerando o crescimento da cidade e o aumento das pressões dentro e fora das UC. Um ponto interessante foi levantado sobre a Flona: de uma área que não havia uso público, agora estão preocupados com a quantidade elevada de pessoas que tem frequentado a UC.

Por todas as opiniões expostas por esse grupo de atores, é possível perceber que as UC afetaram, em certa medida, os usos do território, a exceção da APA do Planalto Central. Como nessa última a atuação está restrita a questão do licenciamento, ainda é pouco percebida pelos atores cotidianos. Já as outras tem afetado usos existentes com restrições e promovido novos usos, caso da Flona.

Vivência do território

Esse território é específico desde a sua origem, porém detém algumas características que são comuns à Formação Socio-Espacial: a flexibilização de regras em prol da ocupação e grilagem de terra; o fracasso do planejamento territorial, inadmissível para um país com as dimensões geográficas que tem; e os conflitos pelo uso do território tornam essa amostra muito representativa de várias situações que ocorrem no Brasil.

A política de Unidades de Conservação, se não chegou primeiro, vem a reboque do motor da história. Considerando todas as limitações que possui, seus servidores são, de fato, muito competentes tecnicamente para fazer influir, um mínimo que seja, em uma realidade intensiva em termos de crescimento populacional. Infelizmente, grande parte das pessoas, nesse país desigual, estão preocupadas tão somente com o dia de amanhã e apenas alguns privilegiados conseguem fazer planos para o futuro. Brasília demonstra claramente essa desigualdade: detém uma classe de excepcionais que usufrui de empregos públicos bem pagos e uma grande maioria que vive das migalhas que essa classe deixa cair de sua mesa de bonanças. Nesse contexto, como fazer influir nas pessoas uma política de UC se elas estão tentando garantir minimamente o direito a ter onde morar, mesmo que seja em precárias condições.

No caso de Brasília, devido às proporções que ganhou em termos de habitantes, é até difícil imaginar uma UC transformando a vida das pessoas por meio de renda e emprego, ou até geração de oportunidades. Por isso que elas foram lembradas pelos atores locais, majoritariamente, como espaço de lazer. Não dá para afirmar, peremptoriamente, que as UC transformaram os usos do território, mas é possível asseverar que tem impingido algumas características ambientais a certos usos.

É importante registrar também que esse território foi o mais difícil de se conseguir interlocutores para as entrevistas. Foram várias as vezes que se desmarcou ou que não foi possível conseguir agendar a entrevista.

Mais uma vez se comprovou que UC que chegaram antes tem grau de sucesso maior em garantir sua incolumidade. Aquelas que chegam depois precisam se adaptar à realidade territorial, pois, do contrário, serão desconstituídas. E, essa situação última, também tem poucas condições de impor não usos do território, vide o caso da área II da Flona e a Rebio da Contagem. Esse ponto confirma parte da hipótese da pesquisa: as transformações nos usos do território são tributárias da historicidade dos usos. Se a UC chega antes impondo usos é provável que consiga, caso contrário tem impactos paliativos nos usos estabelecidos em território de grande densidade demográfica. Por outro lado, confirma também que o adensamento populacional é fator de limitação para promover transformações no uso do território. No caso da APA do Planalto Central, as condições ambientais foram as únicas responsáveis por manter importantes remanescentes do bioma Cerrado incólumes.

Esse território também é rico para tentar responder a questão levantada em todos os capítulos dos biomas: os usos do território seriam os mesmos sem as UC? É bem provável que não. O fato de algumas UC estarem isoladas no interior de uma malha urbana imensa demonstram que se elas não existissem provavelmente teríamos uma das maiores e mais densas manchas urbanas do país, inclusive menos dispersas. Isso se aplica, principalmente, para o Parna, a Rebio e a Flona. Para as APA, talvez os usos fossem similares ao que é hoje, com a ressalva de que, provavelmente, a APA do Rio Descoberto tivesse mais densidade demográfica tal como ocorre com o Sistema Cantareira no estado de São Paulo.

Por fim, e mantendo a mesma lógica, é importante analisar a expressão territorial das normas das UC nos usos do território. De acordo com as informações elencadas

sobre esse território bem como de posse da análise das entrevistas, é possível afirmar que no contexto de objetos e ações existentes nesse território (urbanização intensa, agropecuária e lazer) a norma se expressou, principalmente, afetando ou dando novas roupagens a usos do território pré-existentes como o licenciamento e o padrão de edificação nas APA e barrou, em certa medida, a expansão urbana. Além disso, o Parna e a Flona criaram novos usos relacionados ao lazer. (Vide Quadro 26)

Quadro 25 - Grau de transformações que as UC promoveram no uso do território no Cerrado.

UC	Usos do território antes da UC	Usos do território depois da UC	Grau de transformação nos usos do território ¹
Parna Brasília	Baixa ocupação humana	Turismo e recreação e conteve a expansão urbana	Moderado
APA da Bacia do Rio Descoberto	Agropecuária, manancial de abastecimento, urbanização	Conteve a expansão urbana, estabeleceu padrão de ocupação do território pela agropecuária	Médio
Flona Brasília	Agropecuária, reflorestamento, usos recreativos	Usos recreativos em maior escala. Conteve a expansão urbana.	Médio
Rebio da Contagem	Ocupação urbana	Barrou em certa medida a expansão urbana	Baixo
APA do Planalto Central	Urbanização, agropecuária de larga e pequena escala	Floresta primária, mineração, estrativismo e turismo	Baixo

1. O grau de transformação nos usos do território está relacionado à criação de novos usos e modificação de usos pré-existentes. Será adotada uma escala de avaliação em quatro níveis: alto, moderado, médio e baixo grau de transformação dos usos do território. Para aquelas com alto grau de transformação houve uma mudança substancial entre o antes e o depois: se criou novos uso e ainda modificou vários usos pre-existentes, assim sucessivamente até o mais baixo grau de transformação, na qual a situação dos usos antes e depois da criação das UC pouco variou.

Por último, a distância entre o legislado e a realidade territorial nessa amostra da pesquisa demonstrou que é grande onde já existe alta densidade demográfica. A Flona é bem ilustrativa, pois onde não havia ocupação ostensiva se manteve, de certa maneira, preservada. Por outro lado, onde já haviam posses a UC se descaracterizou, ou seja, não conseguiu fazer frente a ocupação. A APA do Planalto Central e a Rebio da Contagem parecem, da mesma maneira, apresentar uma certa distância entre o previsto em norma e o que acontece no território. No Parna essa distância parece ser a mais curta.

Conclusão

Construir a conclusão de uma tese, fruto de um projeto de quatro anos, é um grande desafio e não deixa de ser a parte mais esperada do documento. Começarei por cotejar ou recapitular o alcance dos objetivos específicos e geral e na sequência tentarei responder a questão de pesquisa a partir dos achados expostos em cada capítulo.

Ao longo da trajetória dessa tese várias facetas do prisma da problemática das UC foram escarafunchadas, claro que sempre com um olhar geográfico. Pode-se afirmar que o objetivo geral e os objetivos específicos foram alcançados. O primeiro objetivo específico era fazer um levantamento histórico e legal sobre os aspectos básicos das UC. Os capítulos um e dois serviram a esse propósito e trouxeram os seguintes achados: o contexto histórico bem como as várias escalas geográficas de análise e as normas são basilares para compreender as transformações que as UC promovem nos usos do território. Especificamente sobre as normas, o capítulo dois foi rico em demonstrar que qualquer exame sobre usos do território não pode prescindir de uma análise das normas, ainda mais considerando nossa tradição legalista. Também permitiu dar contornos aos vários assuntos que perpassam a política de UC; e ainda mostrou que o ato de se criar uma UC enseja ações iniciais que, prontamente, podem promover mudanças nos usos do território. Por esses dois capítulos, já foi possível ter pistas iniciais de como as UC se inserem na formação socioespacial brasileira: se inserem como contrapartida de intervenções no território que promovem degradação ambiental e, também, por meio de políticas de proteção à biodiversidade.

O segundo objetivo específico trata do desenvolvimento teórico da tese para subsidiar a interpretação da realidade. O capítulo terceiro se encarregou de fazer a articulação teórica das categorias “território usado” e “Formação Socioespacial”. Essa articulação permitiu chegar a um importante achado: de modo geral, às UC fazem par dialético com a degradação ambiental, ou em sua origem ou ao longo de sua implementação. Sendo assim, a unidade dessa contradição deve ser o Norte para as interpretações das transformações dos usos do território promovidos pelas UC.

Já o capítulo quarto foi desenvolvido com vistas a atender o terceiro objetivo específico, a saber: levantar elementos sobre a Formação Socioespacial brasileira com

intuito de identificar características gerais para interpretação dos usos do território. Esse capítulo, particularmente, foi um dos mais profícuos, pois a dedicação em estudar os grandes clássicos que se debruçaram na interpretação do Brasil permitiu desvendar muitas das características de nossa brasilidade. Essa brasilidade, que perpassa nossas ações cotidianas, possibilitou saber que somos um povo genuinamente criativo e flexível, porém com predisposição a adaptar normas e regras para o foro particular e com baixa inclinação ao planejamento. Foi antes de tudo um capítulo arriscado, considerando que são leituras antigas, passíveis de serem questionadas em termos de atualidade. De todo modo, algumas das características levantadas ainda são bem atuais e, igualmente, são responsáveis por existir situações da realidade territorial que nem sempre um estudo baseado somente nas normas e dados secundários conseguem explicar.

O quarto objetivo específico propunha fazer um levantamento no discurso governamental e estatal das nuances que legitimam a criação de UC ou sua recategorização. Não foi desenvolvido um capítulo exclusivo para esse objetivo, porém várias nuances foram elencadas no capítulo um ao se interpretar os principais períodos históricos que se criou UC no país. Ademais, nesses capítulos também se apresentou uma análise de entrevista com técnica do MMA sobre os procedimentos para se criar uma UC e, essa análise deixou claro que os fatores determinantes para isso são: a negociação com os setores interessados no território, apoio de instâncias superiores, como a Casa Civil, mobilização da sociedade, aspectos ecológicos e paisagens diferenciadas.

Os objetivos quinto e sexto, respectivamente, identificar e avaliar aspectos práticos do processo de implementação das UC e identificar as ações dos atores locais afetados pelas UC, foram alcançados por meio da análise dos casos concretos que resultaram na escrita dos capítulos 5 a 8. Foi por meio das entrevistas com os gestores federais que se vislumbrou alguns aspectos práticos do processo de implementação das UC: questões relacionadas à consolidação territorial (regularização fundiária), ao processo de consulta pública que antecede à criação, a questão do funcionamento dos conselhos, aos principais problemas enfrentados na gestão da UC, entre outros. Esses aspectos mostram quais são os pontos cruciais para se implementar uma UC e promover transformações nos usos dos territórios. Em outro quadrante, a identificação das ações dos atores locais afetados pelas UC ficou por conta de questões específicas dirigidas aos

entrevistados do grupo 3 (atores locais). Além disso, esses capítulos apresentaram reflexões, desse autor, sobre sua vivência do território. Essas reflexões oferecem elementos que complementam a análise dos discursos dos atores e reforçam o alcance dos objetivos específicos.

Por fim, sobre o objetivo geral dessa tese, pode-se afirmar que foi alcançado. Todos os capítulos, de algum modo, deram contornos para se desvendar as transformações nos usos do território que uma UC promove. Mas só se pode ter maior clareza do alcance do objetivo geral de uma tese ao se discutir a resposta da questão de partida. E aqui apresenta-se os principais avanços que essa tese trouxe para o conhecimento geográfico e para a compreensão dessa política pública ambiental.

Afinal, quais são as transformações nos usos do território que uma Unidade de Conservação promove? Como visto nos casos concretos estudados, não existe resposta única. Por exemplo, não é possível vaticinar que as UC de proteção integral promoveram maiores transformações nos usos do território do que as de uso sustentável. Por isso, ficou claro que o contexto territorial e histórico, os aspectos ambientais, a complementaridade com atividades econômicas e o adensamento populacional são determinantes para o tipo de transformação nos usos do território. Vide síntese no quadro 26.

Quadro 26 - Síntese das transformações nos usos do território promovidas pelas UC pesquisadas.

Bioma	UC	Usos do território antes da UC	Usos do território depois da UC	Grau de transformação nos usos do território ¹
Amazônia	APA Igarapé Gelado	Agricultura	Agricultura com maior aporte técnico e preservação de remanescentes da floresta	Médio
	Rebio Tapirapé	Floresta primária com pressão ao redor por meio dos projetos de assentamento	Floresta primária e ações de educação ambiental para mudanças e aperfeiçoamento dos usos do território no entorno. Pesquisa.	Médio
	Flona Tapirapé-Aquiri	Floresta primária com pressão ao redor por meio dos projetos de assentamento	Floresta primária e ações de educação ambiental para mudanças e aperfeiçoamento dos usos do território no entorno	Médio
	Flona Itacaiunas	Pecuária	Pecuária, porém redução da expansão de áreas para esse uso.	Baixo
	Flona Carajás	Floresta primária e mineração	Floresta primária, mineração, extrativismo e turismo	Alto
Caatinga	Flona Araripe-Apodi	Agropecuária, exploração dos aquíferos, caça e extrativismo	Turismo, Extrativismo controlado, manutenção dos aquíferos	Moderado
	APA Chapada do Araripe	Agropecuária rudimentar e extrativismo	Agropecuária rudimentar e extrativismo controlado	Médio / Baixo
	Esec Aiuaba	Agropecuária rudimentar e extrativismo	Agropecuária rudimentar, extrativismo controlado, pesquisa	Médio / Baixo
Mata Atlântica - BA	Parna Pau-Brasil	Extração madeira, turismo, expansão imobiliária	Cessou a extração madeira, Estímulo ao Turismo como uso público	Médio
	Parna do Descobrimento	Extração madeira, turismo, expansão imobiliária	Cessou a extração madeira	Baixo
	Parna Histórico do Monte Pascoal	Extração madeira, uso por populações tradicionais	Redução da extração madeira	Baixo
	Resex Cassurubá	Pesca, Silvicultura do eucalipto, porto de escoamento	Pesca em patamares mais democráticos	Médio
Mata Atlântica - RJ	APA Cairuçu	Usos por populações tradicionais, pesca, turismo, expansão imobiliária	Pesca e turismo com maior controle	Médio
	Parna da Serra da Bocaina	Agropecuária, ocupação por populações tradicionais, extrativismo, turismo	Maior orientação ao turismo	Baixo
	Esec de Tamoios	Pesca, usina nuclear, estaleiro da Petrobrás, expansão imobiliária, turismo,	Cessou pesca em algumas ilhas, pesquisa	Médio
Cerrado	Parna Brasília	Baixa ocupação humana	Turismo e recreação e conteve a expansão urbana	Moderado
	APA da Bacia do Rio Descoberto	Agropecuária, manancial de abastecimento, urbanização	Conteve a expansão urbana, estabeleceu padrão de ocupação do território pela agropecuária	Médio
	Flona Brasília	Agropecuária, reflorestamento, usos recreativos	Usos recreativos em maior escala. Conteve a expansão urbana.	Médio
	Rebio da Contagem	Ocupação urbana	Barrou em certa medida a expansão urbana	Baixo
	APA do Planalto Central	Urbanização, agropecuária de larga e pequena escala	Floresta primária, mineração, extrativismo e turismo	Baixo

Sendo assim, pergunta-se: em que medida as situações estudadas são representativas? Em outras palavras, é possível admitir que as situações vivenciadas em campo se repetem em outras porções do território brasileiro?

Na Amazônia, mais especificamente na sub-região pesquisada do sudeste do Pará, as UC chegaram antes porque herdaram a área da mineradora Vale. Além disso, possuem apoio dessa empresa para operacionalizar a gestão cujo reflexo são os elevados índices de efetividade no Rappan e no SAMGe. Sua consolidação territorial é completa e, por isso, não apresentam conflitos, à exceção da Flona Itacaiúnas. Pode-se afirmar que hoje em dia não é tão fácil as UC serem criadas em territórios antes da ocupação por atividades econômicas pelo fato de já não ter esse tipo de situação disponível no

Brasil. Até mesmo onde, a princípio, parece que não há conflito e que as UC terão oportunidade de chegar primeiro, caso relatado ao final do capítulo 3 sobre o mosaico de UC no sul do estado do Amazonas, tem sofrido pressões da classe política. Sendo assim, a similaridade desse caso com possíveis outros está em territórios na qual é plausível se estabelecer um casamento exitoso com atividades poluidoras. Nesse caso, se se pretende que uma UC tenha uma consolidação territorial bem-sucedida, freando usos do território ou preservando remanescentes do bioma, deve-se buscar uma complementaridade com atividades econômicas ou promover novos usos e renda para a população local. O centro-sul do país é rico nesse tipo de situação.

Portanto, em se considerando o entendimento dialético proposto nessa tese, enquanto futuro da política de UC no Brasil, sugere-se que as propostas de compensação ambiental sejam mais duradouras e se estabeleçam parcerias para a manutenção dessas áreas protegidas. Esse entendimento está ancorado na percepção de que esse arranjo é efetivo nas mudanças dos usos do território.

Analisando o caso da Caatinga, ficou claro que vincular o objetivo de uma UC à conservação de algum alvo tangível e estratégico para a população é estratégico para ganhar legitimidade e obter êxito nas mudanças dos usos do território. Em outras palavras, as UC nesse território conseguiram, em certa medida, fazer valer seus usos preconizados em virtude de dois fatores: relativo baixo dinamismo econômico vinculado às limitações de ordem ambiental, tais como a escassez hídrica advinda das condições climáticas, e a vinculação dos seus objetivos à conservação de recursos hídricos, fundamental para essa região. Esse ponto é muito interessante de ser analisado e replicado para outras UC. De fato, para a população que circunda uma UC é pouco compreensível que a área protegida seja criada apenas para abrigar espécies ameaçadas de extinção. Em contrapartida, informar a população de que a UC existe para manter um bem de que ela depende, ganha legitimidade e aumenta sua pertinência.

Não é difícil imaginar que existam situações territoriais no Brasil similares a essa da Caatinga, principalmente, vincular a UC a conservação de bens tangíveis. Áreas de baixo dinamismo econômico podem existir, porém criar UC nessas áreas ainda precisa conjugar outros fatores de ordens distintas, como, por exemplo, a conveniência ecológica.

Na Mata Atlântica os casos estudados são muito ilustrativos e pode-se afirmar que são comuns em outras partes do território. No sul da Bahia, a tônica são as disputas pelo território. Nessa porção da Bahia, as UC chegaram depois das ocupações e as de proteção integral somente conseguiram se estabelecer porque herdaram áreas de empresas privadas (Parna Descobrimento e Pau Brasil) ou foram demarcadas por ter um valor histórico (Parna Monte Pascoal). Já a UC de uso sustentável foi criada a partir de pressões externas para se instalar empreendimentos de potencial impacto ambiental nos mangues (Resex Cassurubá). É importante se detalhar cada caso para avaliar sua significância em termos de representatividade para outros territórios.

O Parna do Monte Pascoal é ilustrativo da nossa brasilidade: foi criado, porém sem estrutura adequada, com baixo efetivo de funcionários e não houve planejamento implementado. Além disso, haviam usos do território históricos empreendidos pelas populações indígenas que lá moravam. Assim, sofre a influência de usos proibidos, tem sobreposição com terra indígena e não fomenta os usos para os quais foi criada. Provavelmente, situações como essa são comuns a outros territórios no Brasil: disputa pelos usos do território associado a baixa implementação da UC.

O Parna do Pau Brasil é um caso interessante que poderia servir de modelo para outras UC. Foi herdado de empresa privada e, por isso, há bom grau de incolumidade de sua área. Tem promovido ações de aproximação com as pressões que sofre ao seu redor por meio da implementação dos usos públicos e de políticas para a zona de amortecimento. Ou seja, tem promovido além dos usos do território alvo da UC ações em seu entorno e, assim, é a menos pressionada dentre as de Proteção Integral estudadas nesse território.

O Parna do Descobrimento é uma situação similar à anterior em termos de área herdada, porém com um contexto territorial de maior disputa e com uma proposta de gestão diferente. Seus embates com as populações ao redor têm gerado disputas e invasões do Parna, similar ao Parna do Monte Pascoal. Interessante ressaltar que os alvos de proteção desse Parna são, em certa medida, intangíveis para a população ao redor. O Parna do Pau Brasil ainda tem um apelo em seu próprio nome, o que não acontece com o do Descobrimento. Este, junto com o do Monte Pascoal, também não possui apoio institucionalizado de compensação ambiental, o que poderia melhorar sua gestão.

Por fim, a Resex Cassurubá é um exemplo de certo rompimento com a nossa brasilidade, delineada no quarto capítulo. Pode ser prematuro tal afirmação porque seria preciso avaliar se as mudanças nos usos do território empreendidas ao longo de 2016 e 2017 terão vida longa, acredito que sim. Guardadas as devidas proporções, esse pode ser a concretização da utopia defendida por Milton Santos ao longo de sua vida: a construção de um “espaço do cidadão”, na qual os usuários começam a ter voz e vez na definição do futuro de seu território. Essa situação pode ter paralelo em outras porções do Brasil? Acredito que toda UC de uso sustentável tem esse potencial, porém quanto mais diversificados os interesses dentro do território e quanto maior a densidade populacional mais limitadas serão as chances de implementação de tal proposta. Com relação às UC de proteção integral esse potencial também existe, talvez mais restrito por exigir ações em seu entorno.

Um traço bem representativo das UC da Mata Atlântica do Rio de Janeiro é a pressão imobiliária advinda da atividade de turismo. Talvez seja possível afirmar que pressão imobiliária seja uma característica bastante comum a muitas UC no Brasil. Não somente imobiliária, mas, também, pressão advinda de expansão agrícola, industrial, entre outras. Em compensação, ainda se mostrou que a mesma pressão do turismo pode ser benéfica na conservação da Mata Atlântica, pois liberou áreas utilizadas para a prática da agricultura, o que permitiu o avanço da vegetação.

As UC desse território, além disso, foram representativas em mostrar que as condições geomorfológicas podem ser fatores favoráveis à conservação. O Parna da Serra da Bocaina apresentou, ao longo de sua história, condições incompatíveis para fazer o necessário manejo da UC, muito similar à situação encontrada no Parna do Monte Pascoal e de várias outras UC. No entanto, conseguiu se manter bem preservado em virtude dessa condição geomorfológica favorável, o que não ocorre no Monte Pascoal. É muito provável que no território brasileiro ainda existam relevos inapropriados à ocupação humana e, por isso, são potenciais para serem aproveitados pela política de UC.

Com relação à APA Caiuruçu, o empoderamento das comunidades tradicionais mostrou-se profícuo em equilibrar a assimetria de poder que todo território apresenta. Pode ser um bom exemplo a ser seguido em outras porções do território brasileiro.

Por fim, as UC do Cerrado analisadas foram ilustrativas em mostrar que quanto maior o adensamento populacional, menores as possibilidades de uma UC afetar usos do território. As APA e a Flona analisadas estão nessa situação. Já o Parna é bem esclarecedor da questão da historicidade dos usos, pois foi criado quando Brasília ainda estava se constituindo, por isso se mantém com bom grau de preservação. A Rebio é um caso aparte porque tem mantido a maior porção de sua área, em certa medida, bem preservada, porém não coíbe usos incompatíveis por ter sido criada depois da apropriação do território pelos atores locais.

Por todo esse apanhado, pode-se afirmar que as UC investigadas e seus respectivos contextos territoriais demonstram que entre a norma e a realidade territorial o fator determinante é a complementaridade com o maior número possível de interesses em voga. Se a gestão da UC adota esse expediente é provável que, mesmo carente de estrutura administrativa, será possível alcançar os objetivos para as quais foi instituída e afetar ou criar usos do território. Do contrário, as UC irão influenciar alguns usos e outros não em graus variados. Fatores como historicidade dos usos do território, adensamento populacional e complementaridade com interesses econômicos e condições ambientais são a medida da complexidade em se estabelecer correlações com diferentes interesses estabelecidos nos territórios. Isso confirma a visão dialética que se deve enxergar a problemática das UC: se degradação ou pressão humana é par dialético da conservação, nada mais natural que se buscar a complementaridade.

Um ponto interessante de se levantar, e que serve de proposta de aperfeiçoamento à execução de políticas públicas no Brasil, diz respeito à baixa correlação entre a formação acadêmica dos gestores das UC e suas opiniões expressas nas entrevistas. Havia uma expectativa de que os gestores com formação acadêmica vinculadas às ciências biológicas ou outras áreas afetas à ecologia tivesse opiniões mais alinhadas com o preservacionismo. No entanto, houve baixa correlação. Em muitos casos se verificou que gestores com esse tipo de formação advogavam um ponto de vista mais conservacionista, ou seja, uma visão mais humana da natureza.

Pode-se afirmar que parte dessa não correlação está associada ao programa de capacitação desenvolvido pelo ICMBio. Embora no capítulo segundo afirmou-se que as normas que detalhavam os programas de capacitação anuais tinham efeitos intangíveis na mudança dos usos do território, essa política institucional, reconhecida no governo

federal como uma das mais bem estruturadas, tem promovido uma mudança de mentalidade de seu corpo técnico. Essa mesma avaliação serve para outros órgãos públicos: aqueles órgãos que possuem em seu quadro técnico uma concentração de profissionais de uma determinada área, consequência natural das agendas específicas que atuam, deveriam focar em uma política de capacitação que promovesse uma formação oposta à formação desses profissionais.

Em outras palavras, é sabido que o concurso público do ICMBio exige do candidato conhecimentos de ecologia. Sendo assim, há uma maior quantidade de biólogos e áreas afins do que outros profissionais. Com esse quadro, talvez houvesse maior propensão do órgão advogar uma visão preservacionista. Uma das principais capacitações que o ICMBio oferece ao seu quadro técnico é o ciclo de gestão socioambiental que tem duração de um ano. Nesse ciclo, os gestores são capacitados a resolver conflitos e promover a gestão de sua UC, que, ao fim e ao cabo, não deixa de ser uma gestão de conflitos pelo uso do território. Reforça a importância desse tópico o fato de ter-se constatado, nos estudos dos casos concretos, que o perfil do gestor é um dos principais fatores que influenciam a gestão das UC, logo as mudanças nos usos do território.

Alargando a reflexão, as agências reguladoras, a qual faço parte, são dominadas pelas carreiras das engenharias, e para ter um órgão capaz de lidar com as situações que a sociedade impõe, deveria se investir em capacitações que ampliassem o entendimento da sociedade a qual são os responsáveis pela regulação.

Por fim, cabe registrar dois aprendizados que a pesquisa trouxe em termos de metodologia e para avanços em linhas futuras de pesquisas sobre esse assunto. A primeira sugestão de aperfeiçoamento diz respeito à metodologia: o estudo de territórios distintos foi fundamental sem o qual não seria possível se alcançar as conclusões dessa tese e oferecer uma visão do Brasil. No entanto, se recomenda uma amostra maior de território a ser investigados e de entrevistados fora da indicação dos gestores do ICMBio com vistas à coleta de uma diversidade de opiniões mais ampla. Isso poderia enriquecer as análises. Para tanto, fica a sugestão de estada no território de no mínimo 4 semanas corridas, o que não foi possível nessa pesquisa por falta de tempo e recursos. No entanto, há que se reconhecer que, infelizmente, a dura realidade brasileira não tem permitido a realização de pesquisas de maior vulto e duração pelo fato de termos

atualmente uma política de austeridade que atinge, em primeiro lugar, os recursos para pesquisa. Triste constatar que parte da ciência no Brasil fique restrita a boa vontade e recursos próprios do pesquisador. Invariavelmente, com esse contexto, as pesquisas nas ciências humanas tenderão a seguir a linha de baixa capacidade de comparação e com restrição de estudos de caso comparativos.

E, por último, está cada vez mais claro que a população não possui mais a mesma propensão em colaborar com pesquisas se essas não apresentarem um benefício mínimo para elas. Uma das melhores estratégias para ganhar apoio dos entrevistados foi oferecer uma devolutiva em formato de documentário. A experiência de filmar os entrevistados foi muito rica e abriu portas em algumas ocasiões. Ficou evidente que para alguns entrevistados a oferta de devolutiva permitiu que a entrevista, inclusive, ocorresse. Nesse sentido, qualquer pesquisa vindoura deve estar muita atenta para o tipo de devolutiva que será ofertada aos colaboradores voluntários.

Referências

- ABIRACHED, C.F.A. **Ordenamento territorial e áreas protegidas: conflito entre instrumentos e direitos de populações tradicionais de Ubatuba-Paraty**. Brasília: 2011, 178f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.
- ALMEIDA, R.H. **Territorialização do Campesinato no sudeste do Pará**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Belém, 2006.
- BEBBER, D. P. & BUTT, N. Tropical protected areas reduced deforestation carbon emissions by one third from 2000–2012. *Scientific Reports* 7, Article number: 14005. 2017. (doi:10.1038/s41598-017-14467-w) [https://www.nature.com/articles/s41598-017-14467-w]
- BECKER, B. K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- BECKER, Bertha K; EGLER, Claudio A.G. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. 3 Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.
- BENSUSAN, N. (org). **Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade: como, para que e por quê**. São Paulo: Ed. Peirópolis; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. 428p.
- BENSUSAN, N. Biomas: problema ou solução?. In: LITTLE, P. E. (org) **Os novos desafios da política ambiental brasileira**. Brasília: IEB, 2014.
- BENSUSAN, N.; PRATES, P.P. **A diversidade cabe na Unidade? – Áreas Protegidas no Brasil**. Brasília, IEB mil folhas, 2014. 736p.
- BÔAS, O. V. & BÔAS, C. V. **A Marcha para o Oeste: A epopeia da Expedição Roncador-Xingu**. São Paulo: Cia das Letras, 2012.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Parque Nacional de Brasília**. Brasília: ICMBio, 1978.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Parque Nacional Histórico do Monte Pascoal**. Brasília: ICMBio, 1979.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Parque Nacional da Serra da Bocaina**. Brasília: ICMBio, 2002.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Área de Proteção Ambiental de Cairuçú**. Brasília: ICMBio, 2004a.
- BRASIL. Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Caatinga. **Cenários para o bioma Caatinga**. Recife: SECTMA, 2004b.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Floresta Nacional do Araripe-Apodi**. Brasília: ICMBio, 2005.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Floresta Nacional do Tapirapé-Aquiri**. Brasília: ICMBio, 2006a.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Estação Ecológica de Tamoios**. Brasília: ICMBio, 2006b.
- BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira: Atualização - Portaria MMA nº 9, de 23 de janeiro de 2007**. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. – Brasília: MMA, 2007. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/chm/arquivos/biodiversidade31.pdf>

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Reserva Biológica do Tapirapé**. Brasília: ICMBio, 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Macrozoe da Amazônia Legal: estratégias de transição para a sustentabilidade**. Brasília: MMA, 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento e das queimadas: cerrado**. Brasília: MMA, 2011a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Subsídios para a elaboração do plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Caatinga**. Brasília: MMA, 2011b.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Área de Proteção Ambiental do Planalto Central**. Brasília: ICMBio, 2012.

BRASIL. Justiça Federal. Ação Civil Pública nº 0001585-05.2013.4.01.3901. Marabá, Pará, 2013.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Floresta Nacional de Brasília**. Brasília: ICMBio, 2014a.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Descoberto**. Brasília: ICMBio, 2014b.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Parque Nacional do Descobrimento**. Brasília: ICMBio, 2014c.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Amazônia: unidades de conservação: auditoria coordenada**/Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014. <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2642553.PDF>, acessado em 24/09/2015.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Área de Proteção Ambiental do Igarapé Gelado**. Brasília: ICMBio, 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **O zoneamento ecológico-econômico na Amazônia Legal: trilhando o caminho do futuro**. Brasília: MMA, 2016a.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Parque Nacional do Pau Brasil**. Vol. 1 e 2. Brasília: ICMBio, 2016b.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Floresta Nacional do Carajás**. Vol. 1 e 2. Brasília: ICMBio, 2016 c.

CASTRO, I E. O problema da escala. In: Iná Elias Castro et alii. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CONTI, J. B.; FURLAN, S. A. Geocologia: o Clima, os Solos e a Biota. In: ROSS, J. L. S. (org) **Geografia do Brasil**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2000.

CREADO, E.S.J. **Entre lugares e não lugares: restrições ambientais e supermodernidade no Parque Nacional do Jaú (AM)**. Tese de conclusão de doutorado. Campinas, SP. 2006.

CREADO, E.S.J.; FERREIRA, L.C. **O caleidoscópio conservacionista: o SNUC como um acordo temporário no ambientalismo**. Revista VITAS – Visões Transdisciplinares sobre Ambiente e Sociedade, Ano II, nº 04, outubro 2012. Acessado em <http://www.uff.br/revistavitas/images/Artigo%20O%20CALEIDOSCPPIO%20CONSERVACIONISTA%20p%20N4.pdf>

DAMATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?**. Rio de Janeiro: Rocco, 1984

DEAN, W. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DIACCON, Todd A.. **Rondon: o marechal da floresta**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

- DIEGUES, A C S. **O mito moderno da natureza intocada**. 4ª edição. São Paulo: Ed. Hucitec; Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileira, USP, 2004. 161p.
- ENGELS, F. **A dialética da natureza**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- ERVIN, J. **WWF rapid assessment and prioritization of protected area management (Rappam) methodology**. Gland, Switzerland, WWF. 70 p. 2003.
- FERNANDES, F.. **A Revolução Burguesa: ensaio de interpretação sociológica**. 5ª ed. São Paulo: Editora Globo, 2006.
- FOUREZ, G. **A construção das ciências. Introdução à filosofia e à ética das ciências**. São Paulo: EdUNESP, 1995.
- FRANCO, J.L.A; DRUMMOND, J.A. **Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil, anos 1920-1940**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009. 272p.
- FREYRE, G.. **Casa-grande & senzala**. 41ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34 Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- FURTADO, C.. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GOMES, M. S; STEINBERGE, R M; BARBOSA, R P. Potencial político da categoria 'território usado'. In: Steinberger, Marília (org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.
- GONZÁLEZ, S. **La geografía escalar del capitalismo actual**. Scripta Nova – revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidade de Barcelona, Vol. IX, Núm 189, 15 de mayo de 2005.
- GRIMM, F.C.A. **Trajetória epistemológica de Milton Santos: uma leitura a partir da centralidade da técnica, dos diálogos com a economia política e da cidadania como práxis**. 2011. Tese de doutorado em Geografia Humana, Universidade de São Paulo.
- HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. Trad. de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004. 382 p.
- HOCKINGS, M.; Stolton, S.; Dudley, N. **Evaluating Effectiveness – A Framework for Assessing Management Effectiveness of Protected Areas**. Best Practice Protected Areas Guidelines Series (6). University of Cardiff and IUCN, Switzerland. 2000. 121 p.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- ICMbio. **Avaliação comparada das aplicações do método Rappam nas unidades de conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010**. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, WWF-Brasil. Brasília: ICMBio, 2011. 134 p.
- KONDER, L. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- LAMOSO, L. P. “Neodesenvolvimentismo” brasileiro: implicações para a integração regional no âmbito do Mercosul. *Revista Sociedade & Natureza*, Uberlândia, ano 24 n. 3, 391-404, set/dez. 2012.
- LEFEBVRE, H. **Lógica Formal. Lógica Dialética**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. 3 Ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- LIMA-RIBEIRO, M. S. **Efeitos de borda sobre a vegetação e estruturação populacional em fragmentos de Cerradão no Sudoeste Goiano, Brasil**. *Acta bot. bras.* 22(2): 535-545. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/abb/v22n2/a20v22n2.pdf>.

- LITTLE, P.E (org.). **Os novos desafios da política ambiental brasileira**. Brasília, IEB mil folhas, 2014. 511p.
- MAGNOLI, Demétrio. **O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Moderna, 1997.
- MARETTI, C. C. et alii. "Protected areas and indigenous and local communities". In: Brazil; lessons learned in the establishment and management of protected areas by indigenous and local communities. São Paulo e Gland, ed autor; para IUCN-WCPA, IUCN-CEESP-CMWG, IUCN-WCPA/CEESP-TILCEPA, 2003, 72 p.
- MARX, K. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MEDEIROS, R.; YOUNG, C.E.R.; PAVESE, H.B. & ARAUJO, F.F.S. 2011. **Contribuição das unidades de conservação brasileira para a economia nacional**. Sumário executivo. Brasília: UNEP-WCMC, 44p.
- MENDONÇA, F.C; TALBOT, V; MACEDO, H.S. Reflexões sobre participação social em unidades de conservação e a contribuição do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. In: BENSUSAN, N & PRATES, A.P. (org). **A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, 2014. p. 269-307.
- MERCADANTE, M. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. IN: **Direito ambiental das áreas protegidas**. Ed. A.H. Benjamin. Editora Forense Universitária, Rio de Janeiro, 2001.
- MORAES, A.C.R. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Ed. Annablume, 2005.
- MORAES, A.C.R. **Território na geografia de Milton Santos**. São Paulo: Ed. Annablume, 2013.
- MORAES, A.C.R. **Bases da Formação Territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no “longo” século XVI**. São Paulo: Hucitec, 2000.
- NASCIMENTO, P.S.S do. **Gestão em áreas protegidas: proposição metodológica para análise de impactos socioambientais nas comunidades tradicionais da APA Chapada do Araripe**. Tese doutorado: Rio Claro, 2013.
- NICOLAU, O.S. **Às Margens da Resex do Cassurubá no Banco dos Abrolhos: construções identitárias, práticas culturais e processos de territorialização**. Rio de Janeiro: 2014. 227 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Universidade Federal Fluminense.
- OLIVEIRA, K.P. PINHEIRO, G.T. **Compensação Ambiental. Um retrato sobre o cenário brasileiro**. Brasília, The Nature Conservancy – TNC, Brasil, 2015. Disponível em <http://www.nature.org/media/brasil/compensacao-ambiental-retrato-cenario-brasileiro.pdf>
- OLIVEIRA, L.S. **Preservação e Conservação no Semiárido Cearense: O contexto do Município de Aiuaba – Ceará**. Dissertação Mestrado. Universidade Estadual do Ceará, 2014.
- PARÁ (Estado). Núcleo de Gerenciamento do Programa Pará Rural. **Zoneamento Ecológico-Econômico das Zonas Leste e Calha Norte do Estado do Pará**. Belém: NGPR, 2010.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia**. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.
- PRATES, A.P & SOUSA, N.O.M. Panorama geral das áreas protegidas no Brasil. In: BENSUSAN, N & PRATES, A.P. (org). **A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, 2014. p. 82-120.

- PUREZA, F. **Histórico de Criação das Categorias de Unidades de Conservação no Brasil/2014**, 247 p. Dissertação de mestrado, Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade, IPÊ.
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- RIBEIRO, D. **O Povo Brasileiro: formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- ROMA, J.C.; CORADIN, L.. A Governança da Convenção sobre Diversidade Biológica e sua Implementação no Brasil. In: **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Org.: Adriana Maria Magalhães de Moura. Brasília: Ipea, 2016.
- SALMONA, Y.B; RIBEIRO, F.F; MATRICARDI, E.A.T. **Parques “no papel” conservam? O caso do parque dos Pireneus em Goiás**. Revista Goiana de Geografia, Goiânia, v.XXI, n.1, p. 67-82, jan-jun. 2009. Acessado em revistas.ufg.br/index.php/bgg/article/view/31740.
- SANTILLI, J. Áreas protegidas e direito dos povos e comunidades tradicionais. In: BENSUSAN, N & PRATES, A.P. (org). **A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, 2014. p. 398-434.
- SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Edusp, 2002.
- _____. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2005.
- _____. **Economia Espacial**. São Paulo: Edusp, 2003.
- _____. **Geografia, marxismo e subdesenvolvimento**. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 166 - 172, 2015.
- _____. **Por uma geografia nova**. São Paulo: Edusp, 2002.
- _____. **Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, M et al (org). **O papel ativo da Geografia: Um manifesto**. Florianópolis: XII Encontro Nacional de Geógrafos, 2000.
- SANTOS, M; SILVEIRA, M.L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- SARTRE, J.P. **Crítica à razão dialética**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- SCHWARCZ, L. M. **Brasil: uma biografia**. SCHWARCZ, Lilia Moritz e HELOISA, Murgel Starling – 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- SHIRAIISHI, J.C.. **Conflitos ambientais em Unidades de Conservação: percepções sobre a Reserva Biológica da Contagem**. Brasília, 2011. 115 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R.. Por que novo-desenvolvimentismo?. Revista de Economia Política, v.27, n.4. out.-dez, p.507-524, 2007.
- SILVA FILHO, QUEIROZ, GLEDSON E SILVA & FREITAS E SILVA. Receitas Correntes em Municípios Cearenses: Autonomia ou Dependência? **Revista Controle – Tribunal de Contas do Ceará**. Vol. VIII – Nº 1 – Setembro 2010 403-421.
- SILVA, A.C. O método científico e a observação em Geografia. In: **O espaço fora do lugar**. São Paulo: Hucitec, 1978, p. 69-98.
- SOARES-F., B. et alii. **Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation**. PNAS, 2010. www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0913048107
- SOUZA, M.A.A. **Meio ambiente e desenvolvimento sustentável. As metáforas do capitalismo**. Cronos, Natal-RN, Nº 2, 2009, pp. 101-117.

SPRACKLEN, B. D. et alii. A Global Analysis of Deforestation in Most Tropical Forest Protected Areas. PLoS ONE 10(12): e0143886. 2015. doi:10.1371/journal.pone.0143886.

STEINBERGER, M. (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

STEINBERGER, M. (org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

STEINBERGER, M; AMADO, T. O espaço urbano no zoneamento ecológico-econômico: esboço metodológico. In: Marília Steinberger (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15/LGE, 2006.

Anexo

Questionário aplicado aos Gestores da Unidade de Conservação

1. Quanto tempo você já trabalha com Unidades de Conservação? E quais foram suas experiências nessa agenda?
2. Qual a sua formação acadêmica?
3. Em sua opinião, quais são, atualmente, os desafios dessa agenda?
4. No território abrangido pela sua UC, quais são os desafios? Quais são as potencialidades?
5. Qual o nível de engajamento da comunidade afetada pela UC?
6. Qual o grau de implementação do Plano de Manejo? Quais as dificuldades de implementar esse Plano? Quais os resultados já alcançados pelo Plano?

Questionário aplicado aos Gestores municipais

1. Quanto tempo você já atua na secretaria do município?
2. Você é originário do município?
3. Em sua opinião, como você acha que a unidade de conservação afeta o território municipal?
4. Quais são os principais problemas que a criação da UC causou na região como um todo? E quais são as principais vantagens que ela trouxe para a região como um todo?
5. A secretaria tem participado das reuniões do conselho da unidade? Qual sua opinião sobre esse conselho?
6. No território abrangido pela sua UC, quais são os desafios?
7. Qual o nível de engajamento da comunidade afetada pela UC?

Questionário aplicado aos atores locais afetados pelas UC alvo dessa pesquisa

1. A quanto tempo você mora na região? Você é originário daqui? Se não, onde você viveu antes de chegar aqui?
2. Caso haja conselho consultivo/deliberativo perguntar: você participa das reuniões do conselho consultivo/deliberativo? Qual sua opinião sobre esse conselho?
3. Em sua opinião, como a criação da UC alterou sua vida? E como ela alterou a vida da comunidade/cidade a qual você vive?
4. Quais são os principais problemas que a criação da UC causou na região como um todo? E quais são as principais vantagens que ela trouxe para a região como um todo?
5. O que você fazia antes da criação da UC e que não pode mais? O que você pode fazer que antes não acontecia?
6. Você acha que sua vida pode melhorar ou piorar no futuro com a UC?